

# | 884 | O PROGRAMA MONUMENTA EM SALVADOR: DO FINANCIAMENTO AO PROJETO

*Thaís de Miranda Rebouças*

## **Resumo**

O presente artigo se dedica a compreender a configuração do Programa Monumenta, suas relações com seu agente financiador, o BID, bem como suas reformulações ao longo do seu processo de execução. Criado em 2000 pelo Ministério da Cultura, no âmbito do Plano Avança Brasil, com a participação do BID e da UNESCO, o objetivo primeiro desse Programa era o de preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano sob proteção federal. Para tanto, foram analisadas as mudanças ocorridas nos seus regulamentos operativos e na própria gestão do Programa, a partir da mudança de gestão iniciada no ano de 2003, bem como o processo de definição e gestão do projeto da 7ª Etapa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador. Este último integra os 26 projetos que compõem o Monumenta, cuja inserção no Programa possibilitou mudanças significativas à sua concepção, sobretudo a partir da mudança de gestão desse Programa e do Governo Federal, em 2003.

**Palavras-chave:** Programa Monumenta – BID – Centro Histórico de Salvador.

## **Introdução**

Desde o Programa de Cidades Históricas (PCH), que entre 1973 e 1983 viabilizou 193 projetos de recuperação de imóveis isolados em 12 estados brasileiros, o IPHAN buscava a implementação de um novo programa nacional para recuperação do patrimônio histórico. Porém, em razão do seu baixo orçamento, esse era um programa que, dadas as suas proporções e as restrições da crise fiscal das décadas de 1980 e 1990, dependeria de financiamento externo por parte de alguma agência de fomento internacional.

Zancheti ressalta que, no Brasil e também na América Latina, “o centro da crise estava no sistema de financiamento do desenvolvimento urbano, devido à drástica redução da capacidade de reprodução dos fundos públicos para o desenvolvimento, especialmente daqueles alicerçados na poupança forçada dos trabalhadores” (Zancheti, 2007, p. 4). Esse quadro de contenção de investimentos, aliado à facilidade de acesso a financiamentos internacionais, levou o IPHAN a apresentar uma Carta Consulta ao BID para financiamento do Programa Monumenta, o que, segundo Zancheti, era a única possibilidade colocada aos governos locais, e também ao governo federal, de financiamento de um projeto de revitalização.

Criado em 2000 pelo Ministério da Cultura, no âmbito do Plano Avança Brasil<sup>1</sup>, com a participação do BID e da UNESCO, o objetivo primeiro desse Programa era o de

preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano sob proteção federal. Neste artigo, analisamos as mudanças ocorridas nos seus regulamentos operativos e na própria gestão do Programa, a partir da mudança de gestão iniciada no ano de 2003. Também foi analisado o processo de definição e gestão do projeto da 7ª Etapa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, que integra os 26 projetos que compõem o Programa Monumenta. Sua inserção no Programa trouxe mudanças significativas à sua concepção, sobretudo a partir da mudança de gestão desse Programa e do Governo Federal, em 2003.

### **Histórico do Programa**

Em 1995, iniciou-se o processo de negociação entre o MinC e o BID para viabilizar o Programa e com ele os conflitos entre essas duas esferas, nacional e internacional, respectivamente. A partir desse momento, o Programa passa a ser atravessado pela lógica internacional do BID, que possui suas próprias regras e ideologias. Esse atravessamento, no entanto, não ocorre de maneira pacífica em todo o processo, gerando, para além das confluências, conflitos intra e interinstitucionais, além de interescares, responsáveis por diversas (re)definições do seu conteúdo.

Em 1996 é elaborada a Carta Consulta ao BID pelo IPHAN (aprovada em agosto de 1996) e, em 1997, é criada a UCG - Unidade Central de Gerenciamento - no MinC e redefinida a participação do IPHAN. Este último, que havia contribuído ativamente para o delineamento do Programa, tem sua função reduzida à de fiscalização e supervisão técnica das intervenções (BID, 1999), através de um Grupo de Trabalho - GT/IPHAN, criado especialmente para esse fim. Em 1999 é assinado o Contrato de Empréstimo com o Governo Brasileiro e somente em 2000 é que se dá o início efetivo do Programa. O valor global do contrato ficou definido em US\$ 125 milhões, dos quais 50% correspondiam ao empréstimo do BID, ou seja, US\$ 62,5 milhões, e os outros 50% eram de contrapartida a ser desembolsada pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos Municípios.

Nos seus contornos finais, compunham o Programa Monumenta 26 cidades, selecionadas de acordo com sua representatividade histórica e artística, levando em consideração a urgência das obras de recuperação, num importante processo de discussão e confluências entre o MinC, IPHAN e BID, que será melhor abordado mais adiante. Seus objetivos para o longo prazo, segundo o contrato de financiamento, eram:

- a) preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano sob proteção federal;

- b) aumentar a conscientização da população brasileira acerca desse patrimônio;
- c) aperfeiçoar a gestão desse patrimônio e o estabelecimento de critérios para implementação de prioridades de conservação. (BID, 1999, Anexo A, p. 1).

Considerando os objetivos acima expostos, o sucesso do Programa estaria garantido caso fossem identificados incrementos no número de visitantes, na ocupação das áreas onde houvesse intervenções, nas atividades econômicas e nos níveis de emprego e caso fossem constituídos os fundos de preservação<sup>ii</sup> e estes atingissem os níveis esperados (BID, 1999).

Embora um dos componentes de atuação do Monumenta tenha sido o fortalecimento do aparelho estatal para a preservação do patrimônio, optou-se pela terceirização completa da Unidade de Gerenciamento do Programa, responsável por sua gestão nacional. Sant'Anna relata que foram contratados 40 consultores pela UNESCO, responsáveis pela coordenação e acompanhamento direto da execução dos projetos pelos municípios, sobre o que ainda destaca: "o Programa Monumenta é, portanto, um caso de política pública coordenada e executada por estrutura paralela terceirizada e sem vínculo permanente com qualquer instância do Estado" (Sant'Anna, 2004, p. 263).

As intervenções do BID no cotidiano da gestão do patrimônio no Brasil geraram inúmeros conflitos institucionais entre o IPHAN, o MinC e o próprio BID que, no entanto, refletiam uma série de outras questões acerca do tratamento da máquina pública pelo Estado brasileiro. Isso é demonstrado quando a recomendação do BID para o aparelhamento do IPHAN (com a ampliação do quadro de funcionários e de equipamentos, uma vez constatadas suas péssimas condições de trabalho), para que esse assumisse a posição central na coordenação e conceituação do Programa (Sant'Anna, 2001) é rechaçada pelo MinC.

Todos esses conflitos envolvendo essas três instâncias contribuíram para criar entre elas um clima de hostilidade, especialmente do IPHAN com o BID e com o MinC. Mas é preciso atentar para o fato de não ter sido o BID o responsável pela criação desse desgaste em específico, porém, sua participação financeira no Programa acirrou algumas questões já estabelecidas. O empréstimo com o BID suscitou o surgimento de outras questões, como, por exemplo, o baixo orçamento do IPHAN para a operação da preservação dos monumentos e sítios históricos. O valor global do projeto superava em muito o orçamento do Instituto para a gestão de todo o patrimônio federal.

É preciso destacar que o BID já possuía um modelo de intervenção em centros históricos, baseado na experiência desenvolvida em Quito, capital do Equador, parcialmente

destruída por um terremoto em 1987 que atingiu, sobretudo, seu centro histórico. Foi essa a referência adotada pelo BID para a elaboração do escopo do Programa Monumenta no Brasil, muito embora alguns dos seus elementos centrais nunca tenham sido incorporados no caso brasileiro. No entanto, o Brasil incorporou a lógica da recuperação plena de custos e de sustentabilidade econômica dos projetos, uma marca da intervenção em Quito. “A imposição da racionalidade da recuperação de custos nos projetos começa na etapa preliminar de sua formulação e na escolha de indicadores que serão utilizados para avaliar a taxa de retorno de cada intervenção” (Arantes, 2004, p. 154). No Programa Monumenta, todos os projetos, em cada cidade, eram obrigados a comprovar sua capacidade de recuperar os gastos realizados pelo Estado; essa era condição fundamental para a aprovação dos projetos locais.

### **A reconfiguração do Programa**

O ano de 2002 foi o último do governo de Fernando Henrique Cardoso, onde o Programa Monumenta foi gestado e consolidado, embora muito pouco tenha sido executado em termos de intervenção. A baixa execução do Programa trazia inúmeras complicações à sua gestão e ao Estado brasileiro, além de onerá-lo sobremaneira.

Em 2003, toma posse o novo governo federal e o Programa, assim como o IPHAN e o MinC, passam a ter uma nova gestão. Seus novos gestores assumem uma instituição com baixo orçamento (tanto o IPHAN como o MinC) e um Programa com sérias dificuldades de execução e de gestão. Para além dessas questões, de ordem operacional, havia ainda por parte da esquerda, conforme relata Luiz Fernando de Almeida<sup>iii</sup>, uma crítica muito grande sobre o Programa, pelo fato de ele utilizar financiamento internacional e, portanto, obedecer à pauta neoliberal do BID. Segundo ele, “essa pauta significava uma exacerbação do papel da agência financiadora que, além de financiar, criava e compartilhava a política pública”.

Já no início dessa nova gestão, foi possível identificar algumas importantes mudanças de postura na gestão do Programa, dentre as quais destacamos: 1) a mudança do nome do Programa de Monumenta/BID para Programa Monumenta, 2) a articulação do Monumenta com as demais políticas nacionais, sobretudo as de desenvolvimento urbano e 3) a incorporação da Unidade Central de Gerenciamento do Programa à estrutura do IPHAN.

O papel ampliado do BID na gestão do Programa, conforme citado anteriormente, era o que justificava, de uma certa maneira, o fato do nome do Programa, até então, ser Programa Monumenta/BID. O nome carregava a “marca” do banco que, de certa forma, traduzia o nível de influência que o BID tinha sobre a sua concepção e execução. Arantes (2004) destaca ainda que havia, no meio técnico e político, sobretudo na década de

1990, um certo orgulho e uma ostentação quanto à utilização de recursos e de consultoria técnica das agências financiadoras internacionais. Isso pode ajudar a compreender o fato da associação do nome do Programa ao do BID nunca haver suscitado recusa ou protestos por parte dos gestores do Programa, até então. Assim, uma das primeiras preocupações da nova gestão, que compartilhava das críticas da esquerda brasileira à pauta neoliberal, foi, portanto, resgatar o papel de predominância do Estado na concepção e execução da política pública.

Outra grande mudança do governo federal, e aí não só em relação ao Monumenta ou na sua relação com as agências internacionais, foi o esforço de aproximação entre as políticas públicas setoriais. Nesse sentido, “o Monumenta se aproxima dos programas nacionais de desenvolvimento para estimular a contrapartida de estados e municípios para aumentar sua sustentabilidade e capacidade de replicação”<sup>iv</sup>. Ainda em 2003 é criado o Ministério das Cidades e, dentro dele, o Programa de Reabilitação de Áreas Centrais, com forte interlocução com as práticas de preservação e recuperação do IPHAN e do Monumenta. Reflexo desse esforço de articulação interministerial é a assinatura de um Termo de Cooperação Técnica, firmado entre o IPHAN e os ministérios da Cultura, das Cidades e do Meio Ambiente, que visava, entre outras coisas, implementar Planos Diretores Municipais dentro dessa ótica interdisciplinar.

2003 foi também o ano em que o Grupo de Trabalho (GT) do IPHAN foi incorporado à Unidade Central de Gerenciamento (UCG) e esta, por fim, ao IPHAN. Esse era também um grande ponto de conflito do Monumenta, pelo qual ele enfrentava duras críticas dentro do IPHAN e do próprio BID, além de responder a um processo no Ministério Público, que questionava a existência dessa estrutura consultora gerenciando o Programa fora da estrutura do IPHAN. Segundo Luiz Fernando de Almeida, havia muita resistência dos técnicos do IPHAN na junção da UCG ao instituto, muito embora aquela fosse formada por seus funcionários aposentados. Curiosamente, a UCG ocupava uma sala dentro do IPHAN e os técnicos que a integravam eram melhor remunerados do que os técnicos do próprio IPHAN. A incorporação do GT do IPHAN à UCG significou, sobretudo, uma mudança de postura em relação ao Programa, que passa, então, a ser entendido como uma política pública do IPHAN no território nacional<sup>v</sup>.

Em 2006, é realizada mais uma revisão no Regulamento Operativo (RO) do Programa, incorporando uma série de ajustes na sua operação. Em 2003, outra revisão havia sido feita, porém, uma análise dos seus conteúdos revela que as mudanças mais significativas realizadas ocorreram em 2006, quando o governo já havia tomado as rédeas do

Programa. Sobre essa revisão, Érica Diogo<sup>vi</sup> relata que o RO ia sendo alterado para validar o procedimento que estava sendo construído.

### **Os Regulamentos Operativos**

O Regulamento Operativo é um instrumento normativo elaborado pelo Governo Brasileiro e pelo BID, com vistas à definição das relações entre a entidade financiadora e a executora, estabelecendo regras e critérios para a seleção, financiamento e execução dos projetos. É ainda um instrumento de gestão do programa que contou, na sua elaboração, com a participação do Ministério da Cultura, no caso o mutuário, e do BID na definição dos seus termos. Os ROs elaborados pelo BID carregam o peso ideológico histórico do compromisso com o ideário neoliberal. Diversos autores (Arantes, 2004; Silva JR, 2006; Borja, 2004; Sant'Anna, 2004) comentam sobre a rigidez e padronização das regras e condições inerentes à execução de projetos financiados pelo BID. Essas regras encontram-se definidas no contrato de empréstimo, mas, sobretudo, nos seus regulamentos operativos.

Ao assumir a gestão em 2003, o novo governo brasileiro assume o Programa Monumenta e realiza uma série de alterações na sua operação. Muitas dessas alterações nos Regulamentos vieram apenas a formalizar mudanças na gestão que já estavam em andamento, conforme relatado pelo coordenador adjunto do Monumenta, Robson Almeida. Foram realizadas no total duas revisões nos Regulamentos Operativos, uma em 2003 e outra em 2006, e, embora não tenham realizado nenhuma alteração estrutural no seu conteúdo, apresentam algumas modificações dignas de comentários, dentre as quais, elencamos:

Em 2003:

- 1) a valorização e estímulo da participação do ente executor dos projetos em cada cidade, Município e Estado (este no caso único e específico de Salvador), com a inserção desse princípio como ponto essencial para que o Programa alcance seus fins;
- 2) o regulamento de 2000 definia como cláusula obrigatória o treinamento no exterior para os instrutores dos cursos de formação, enquanto que, na versão de 2003, o treinamento no exterior aparece apenas como uma possibilidade;
- 3) uma preocupação em restringir a atuação do programa apenas à área de influência do projeto, expressando uma preocupação em não transformar o projeto numa espécie de “guarda-chuva” para qualquer necessidade de recuperação ou reforma nos Centros Históricos Brasileiros<sup>vii</sup>;
- 4) Também é incorporado no regulamento, já na versão de 2003, condições diferenciadas para o prazo de financiamento para famílias consideradas de baixa

renda: “Para famílias com renda comprovada de até três salários mínimos, o prazo máximo de retorno do financiamento para imóveis residenciais poderá ser estendido para 20 (vinte) anos” (RO, 2003). No RO de 2000, não há menção quanto ao financiamento a essa faixa de renda da população.

5) sobre o prazo para execução do projeto, o regulamento de 2003 faculta a prorrogação do prazo, desde que devidamente justificado pelo ente executor para a UCG. O Regulamento de 2000 estabelece o prazo de cinco anos para execução e encerramento do programa, sem margens para negociações.

6) o IPHAN passa a ter o papel de orientar o Município ou o Estado e fiscalizar o desempenho técnico nos aspectos atinentes à preservação do patrimônio e não apenas de fiscalizar, como era definida a atuação do Grupo de Trabalho.

Em 2006:

7) Ao definir, por exemplo, os beneficiários elegíveis para contratação de empréstimo para recuperação de imóveis privados, a versão de 2006 do Regulamento Operativo, além das pessoas físicas ou jurídicas proprietárias de imóveis, inclui como elegíveis “promitentes compradores, inquilinos ou ainda aqueles que comprovem a utilização dos referidos imóveis para fins residenciais e/ou comerciais nos últimos cinco anos” (RO, 2006).

8) No decorrer da nova versão de 2006, são retirados do texto os demais dispositivos que se referem à necessidade de comprovação da propriedade do imóvel para obtenção do financiamento. No item 1 da Seleção para imóveis privados, a alínea (iii) da versão de 2000, que define como critério a “regularidade jurídica de propriedade do imóvel” (RO 2000, p. 57) é substituída pela alínea, de igual numeração, que considera o “estado de conservação do imóvel” (RO 2006, p. 70). Essa alteração, além de ampliar a possibilidade de oferta de financiamento para recuperação de imóveis a entes privados, considera o princípio do usucapião, instrumento presente no texto do Estatuto da Cidade, que figura como bandeira do movimento pela reforma urbana desde a década de 1980. Aqui não fica explícita a utilização do instrumento, inclusive porque ao IPHAN não cabe sua utilização ou implementação, porém, reconhece a posse como um direito adquirido.

Conforme pudemos observar, as mudanças ocorridas no Monumenta foram significativas para a gestão do Programa, muito embora os termos do contrato de empréstimo tenham sido mantidos em sua maioria. Um exemplo disso é a manutenção da idéia de sustentabilidade do patrimônio baseada no seu retorno econômico, que figura como

um dos principais propósitos do Programa. Isso também fica claro no relato de Jurema Machado<sup>viii</sup>, quando ela diz que o Programa mudou, mas muito em função da mudança de postura na sua coordenação. Para ela, “a idéia inicial do Programa, que permaneceu, era a idéia de sustentabilidade. O Programa sempre foi baseado na premissa de que os bens deveriam não requerer recursos públicos permanentemente para sua conservação”.

Do ponto de vista do BID, o Programa Monumenta foi bem avaliado, no que consta o Relatório de Avaliação de Projeto para o Programa. Esse Relatório, publicado em novembro de 2010, considera satisfatório o desempenho do Monumenta, porém, numa avaliação feita num Seminário do Monumenta realizado no final de 2007, na cidade de Mariana-MG, conclui que a opção por “componentes pré-determinados rigidamente geraram uma limitação para atender à diversidade de municípios”. De modo geral, o Programa teria apresentado “resultados mais efetivos nas pequenas cidades e menos significativos nas grandes”. Ainda sobre o perfil do Projeto, conclui que “deveria haver maior flexibilidade e possibilidades de reavaliações no decorrer do projeto” (BID, 2010, p. 5).

### **A 7ª Etapa do CHS no Programa Monumenta**

O Centro Histórico de Salvador sempre esteve presente nas listagens de projetos do IPHAN para o Monumenta, dado o entendimento da importância do seu patrimônio para esse Instituto. Nos dois anos que sucederam a assinatura do Contrato do MinC com o BID (2000), a CONDER realizou os inúmeros estudos de viabilidade exigidos pelo BID, formulou (ou, melhor, contratou) a elaboração do perfil do projeto para a 7ª Etapa<sup>ix</sup> e, ainda nesse período, deu início aos processos de desapropriação e expulsão dos moradores.

Assinado em 03 de julho de 2002, o Convênio celebrado entre o Governo do Estado da Bahia e o Ministério da Cultura formalizou a inserção do projeto da 7ª Etapa no Programa Monumenta. Esse documento definia as obrigações de cada participante, bem como o valor global do investimento, e o que deveria ser aportado pelo BID, pelo Tesouro Nacional e pelo Governo do Estado, esses dois últimos na forma de contrapartida financeira. O Convênio envolvia a participação do Ministério da Cultura, na forma de Concedente, do Governo do Estado da Bahia como Conveniente e do Município de Salvador como Interveniente.

Segundo as competências estabelecidas para cada ente no Convênio, ao MinC cabia o papel de orientar, supervisionar, fiscalizar e efetuar os repasses necessários à execução do Projeto, ao Governo do Estado, a execução do projeto, o aporte e otimização dos recursos, além da necessidade constante de apresentar informações e documentação sobre o

desenvolvimento dos trabalhos e ao Interveniante competia apenas manifestar seu conhecimento à realização do projeto e participar da execução das atividades do Convênio através de seu representante na Unidade Executora do Projeto (UEP).

A reduzida participação do Município de Salvador em comparação à participação dos demais entes no projeto de Recuperação da 7ª Etapa é discrepante, sobretudo se comparada à participação do Governo do Estado. A curiosidade sobre esse fato começa já na excepcionalidade de o projeto de recuperação em Salvador ser executada pelo Governo do Estado da Bahia, uma vez que nos 25 outros projetos em todo o país sua execução coube às prefeituras municipais. Esse é um sintoma de uma histórica relação de ausência da Prefeitura de Salvador na gestão do seu Centro Histórico. Essa ausência se dá não apenas por sua própria omissão (desde a década de 1980 que a Prefeitura não realiza estudos, planos ou investimentos no CHS), mas também pelo fato de o Governo do Estado ter assumido a recuperação do Centro Histórico como (seu) projeto prioritário de desenvolvimento econômico a partir de suas primeiras grandes intervenções no início da década de 1990. Desde então, a Prefeitura deixou, inclusive, de realizar ações de manutenção nos espaços públicos do CHS, que atualmente são executados ora pela CONDER, ora pelo IPAC.

Quanto à execução do projeto, a assinatura do convênio pela CONDER na condição de conveniente do projeto em Salvador significava que essa poderia acessar os recursos do financiamento para dar início à sua execução, e que ela ainda contava com o respaldo do Governo Federal e do BID para justificar suas ações na área. Desse momento em diante, a principal ação desenvolvida pela CONDER foi a remoção da população moradora do local (Seteplá/Tecnometal, 2002).

A primeira reação da UCG, já no início da sua nova gestão em 2003, diante do modelo de projeto apresentado pela CONDER, foi a de expressar sua discordância com as ações de exclusão e expulsão dos moradores, afirmando que não aceitaria financiá-lo pelo Programa se mantidos tais pressupostos. Luiz Fernando de Almeida conta que a reação do Governo do Estado da Bahia foi afirmar que só viabilizaria o projeto se ele ocorresse daquela maneira. Quando informada da decisão da UCG, a CONDER manifestou seu interesse em devolver o financiamento do componente habitacional ao Programa Monumenta, o que criou um grande impasse entre as duas unidades do Programa (UCG e UEP), já que era o financiamento desse componente que garantia a sustentabilidade financeira do projeto de Salvador. Caso essa componente não se realizasse, o Programa não conseguiria manter a recuperação dos monumentos no centro histórico da cidade, já que esses não dariam o

retorno financeiro esperado ao Programa.

Ao mesmo tempo, a população moradora se organizava na luta pelo direito de permanência na área do projeto, através da Associação dos Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH), e o IPHAN iniciava uma interlocução com a Associação para solucionar o conflito. Em 2002, em decorrência das ações da AMACH, o Ministério Público já havia ajuizado a Ação Civil Pública contra o Governo do Estado, paralisando as ações de remoção da população moradora da área e instaurando uma mesa de negociações envolvendo a CONDER, o Ministério da Cultura e a AMACH. A nova gestão do Monumenta, em 2003, passa a reconhecer a reivindicação do movimento como legítima, refutando seu caráter excludente e segregacionista. Segundo depoimentos de Érica Diogo e Pró Cida<sup>x</sup>, a nova gestão do IPHAN e do Programa Monumenta, já em 2003, abriu um canal direto de diálogo com o movimento, no intuito de se construir um projeto que incluísse moradores ainda não expulsos da área do projeto.

Assim, com interesse em manter os recursos e viabilizar a execução das obras no centro de Salvador, o IPHAN começa a mediar os conflitos entre o Governo do Estado da Bahia e a AMACH, além de articular políticas e recursos necessários à viabilização do projeto. Érica Diogo nos relata que “o Governo do Estado não tinha a menor prática de interlocução com a população e os técnicos da CONDER envolvidos no processo tratavam a população de uma maneira muito difícil”. O processo de negociação se estendeu até 2005, quando foi assinado o TAC e só tornou-se possível graças ao esforço do IPHAN de articular recursos subsidiados pelo Ministério das Cidades. O Monumenta foi o responsável pela equação que viabilizou financeiramente o projeto. O Governo do Estado não se mobilizou para viabilizar o projeto, até porque havia uma crença de que o judiciário o beneficiaria e não à população. Luiz Fernando de Almeida conta que, “na época, o presidente da CONDER, Mário Gordilho, achava que seria possível entrar na justiça e viabilizar o projeto à sua maneira”. Porém, com a formalização do acordo, através da elaboração e a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, a própria CONDER oferece o Fundo do Programa Habitacional do Servidor (PROHABIT) para compor a contrapartida necessária à viabilidade financeira do projeto.

A interlocução direta do IPHAN com a AMACH, assim como os conflitos com o gestor local do Programa (a CONDER), confluíram para que o projeto da 7ª Etapa se configurasse como uma grande exceção dentro do Monumenta. Entre as características de excepcionalidade desse projeto em relação às outras 25 cidades que compunham o Programa Monumenta em todo o Brasil, destacamos:

1) a parte local conveniente do programa em Salvador foi o Governo de Estado da Bahia e não a Prefeitura Municipal, como aconteceu em todas as demais cidades,

2) o Governo do Estado realizou a desapropriação (e indenizou os proprietários) de todos os imóveis da poligonal do projeto, inclusive dos imóveis destinados a habitação, que serão comercializados para funcionários públicos (nas outras cidades, a maioria das reformas foi realizada mediante financiamento direto a imóveis privados),

3) não houve nenhum caso de contratação de financiamento de imóvel privado, em que o proprietário, locatário ou posseiro do imóvel adquiria o financiamento do programa para executar a reforma no imóvel por ele ocupado,

4) Salvador foi a única cidade contemplada pelo Programa que promoveu a expulsão de moradores da área do projeto,

5) também foi a única cidade do Monumenta a inserir habitação de interesse social subsidiada pelo Estado (Governo do Estado da Bahia e Ministério das Cidades) no projeto e

6) foi também a única a não concluir suas obras dentro do prazo de vigência do Programa.

Nesse momento o papel de articulação desempenhado por esse Instituto foi fundamental para viabilizar o projeto da 7ª Etapa. Seus esforços de convencimento junto ao próprio Ministério da Cultura, à CONDER e ao Ministério das Cidades para efetivar o atendimento às demandas dos moradores garantiram sua permanência na área e a existência de uma diversidade socioespacial em vias de desaparecer, tal como ocorreu nas demais etapas do processo de recuperação do centro histórico em Salvador.

Embora o BID tenha sido afetado nas suas relações com o governo brasileiro, pelas mudanças de gestão na escala nacional (algumas, como vimos, traduzidas nos Regulamentos Operativos), na gestão do contrato de empréstimo, todo esse processo de negociação e inclusão das famílias moradoras passou ao largo da sua competência e atuação. Tanto isso é verdade que o Relatório de Avaliação do Monumenta, feito pelo BID em 2010, nem mesmo menciona tal fato.

Preponderante nesse processo foi o papel da AMACH enquanto promotora da ação que desencadeou a reconfiguração do projeto. Seus esforços tensionaram e sensibilizaram os gestores em escala nacional, naquele momento (pós-mudança de gestão em 2003) já afeitos a incorporar as pautas da sociedade civil. O envolvimento dessas duas escalas

de atuação (a AMACH, no âmbito local, e, na escala nacional, o IPHAN) mostrou-se fundamental à luta pela garantia do direito à cidade nessa parcela do Centro Histórico de Salvador.

### **Considerações finais**

Foi na escala local dos acontecimentos que pudemos observar muito mais subversões à lógica do BID e do próprio Monumenta, devido às especificidades locais. O estudo da 7ª Etapa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador é um exemplo disso. As ações da população historicamente excluída do processo de recuperação do Centro Histórico de Salvador, organizadas através da AMACH e com o apoio de diversos outros agentes, foram responsáveis por importantes rupturas nos pensamentos de viés neoliberal do BID no Programa, dentre as quais, destacamos:

1. A premissa da diminuição do papel do Estado na sua responsabilidade social: no caso do Centro Histórico de Salvador, diante da ação contestatória dos moradores da 7ª Etapa, o Governo do Estado e o Governo Federal tiveram que mobilizar uma quantia ainda maior de recursos técnicos e financeiros para sua viabilização, dadas as necessidades de negociação e articulação que o projeto requeria.

2. A premissa da “sustentabilidade econômica”, garantida pelo retorno financeiro dos custos de execução do projeto e de gestão dos centros históricos, foi contrariada durante a execução do Programa, que não pôde cumprir seu cronograma financeiro, nem no nível local nem no nacional, sendo necessário, para sua viabilização, um aporte de recursos ainda maior por parte do poder público.

3. A introdução das parcerias público-privadas na execução e na gestão dos projetos, que foi descartada já no início das negociações do Programa.

Também é necessário atentar ao fato de que, na implementação do Monumenta, muitas das suas mudanças só foram possíveis pela mudança de postura do governo federal no tocante à concepção e implementação das políticas públicas, assim como no seu entendimento quanto ao papel do BID e do financiamento internacional. Quando o atual Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento afirma que “o projeto é do país e você busca o financiador externo apenas para executá-lo”, fica evidente que o projeto poderá ganhar os contornos desejados pelo país, a despeito de toda a carga ideológica apresentada pelas agências internacionais de financiamento – ainda que ela também seja implementada.

Analisar as mudanças nos termos da operação do empréstimo do Programa

Monumenta com o BID e, ainda, as mudanças na gestão desse Programa, nos permitiu perceber que existe campo para mudanças nas relações, nas suas diferentes escalas, como pudemos observar nas alterações dos Regulamentos Operativos e nas suplementações de recursos realizadas pelo IPHAN para possibilitar sua implementação, garantindo o direito à cidade aos seus beneficiários. Embora reconheçamos o que afirmou Zancheti, de que “os impactos dos projetos financiados pelo BID são variados, não se restringindo a um aporte financeiro para viabilizar os empreendimentos” e que a “estrutura operativa e de avaliação dos projetos utilizada pelo Banco leva a um direcionamento dos objetivos e das formas de gestão dos projetos” (Zancheti, 2007, p. 16), esse estudo de caso nos possibilitou perceber as possibilidades de subversão, em alguns aspectos, da lógica excludente de algum deles.

A experiência do Programa Monumenta no Brasil foi fundamental para que se estruturasse a proposta do Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas, também financiado pelo BID. Esse programa realizou, na sua primeira etapa, a recuperação de monumentos e melhoria de infraestruturas e prevê, em sua segunda etapa, além da continuidade dos investimentos já realizados, o financiamento para reforma dos imóveis privados, como nos moldes do Monumenta. No entanto, queda a dúvida do porque o IPHAN não foi capaz de inserir no seu PAC das Cidades Históricas recursos para a recuperação de imóveis tombados para a incorporação da demanda por moradia das famílias de baixa renda que, a exemplo da 7ª Etapa em Salvador, vivem em condições de precariedade no seu patrimônio tombado em todo o país.

## **Referências**

- Arantes, Pedro Fiori. 2004. O ajuste urbano. As políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FAUUSP
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 1999. Contrato de empréstimo N. 1200/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano (Monumenta). Brasília, BID.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 2010. Relatório de Avaliação de Projeto. Programa de Preservação de Patrimônio Histórico Urbano (Monumenta) 2010. Versão digital encaminhada por e-mail pela gestora do Monumenta no BID em 8 de Fevereiro de 2011. Brasília, BID.
- Borja, Patrícia Campos. 2004. Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega-projetos: um olhar através do Programa Bahia Azul, Salvador, PPG-AU/FAUFBa, tese de doutoramento.

- Fernandes, Ana (Coord.). 2006. Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira? Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (Bahia, Brasil), Salvador, PPG-AU Faculdade de Arquitetura, UFBA, Lincoln Institute of Land Policy.
- IPHAN. 2000. Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta. Regulamento Operativo do Contrato de empréstimo N. 1200/OC-BR (versão de 12 de janeiro de 2000). Brasília, IPHAN.
- IPHAN. 2003. Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta. Regulamento Operativo do Contrato de empréstimo N. 1200/OC-BR (versão de setembro de 2003). Brasília, IPHAN.
- IPHAN. 2006. Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta. Regulamento Operativo do Contrato de empréstimo N. 1200/OC-BR (versão de setembro de 2006). Brasília, IPHAN.
- Sant’anna, Márcia. 2004. A cidade-atração: a norma de preservação dos centros urbanos no Brasil dos anos 90. Tese (doutorado) – Salvador, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura.
- \_\_\_\_\_. 2003. A Recuperação do Centro Histórico de Salvador: origens, sentidos e resultados, Revista RUA nº 8.
- \_\_\_\_\_. 2001. El Centro Histórico de Salvador de Bahía paisaje, espacio urbano y patrimonio. In: Carrion, F. (org.). Centros históricos de América Latina y el Caribe. Quito, FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia.
- Setepla/Tecnometal. 2002. Relatório do Projeto de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, UEP-Salvador, Perfil do Projeto, Volumes 1, 2, e 3, apresentado para o Ministério da Cultura/ Programa Monumenta. Elaborado pela empresa SETEPLA TECNOMETAL ENGENHARIA, consultoria – projeto- gerenciamento – contratada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.
- Silva Junior, Luís Régis Coli. 2006. O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Dissertação, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro
- Taddei Neto, Pedro. 2009. Conferência de Imprensa de Lançamento Oficial do Programa Monumenta. (Ministério da Cultura, Brasília, 08/12/99). Disponível em: <<http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/sirchal4/TaddeiVPT.htm>> Acessado em: 18 de maio de 2009.
- Zancheti, Silvio Mendes. 2007. Modelos recentes de financiamento da revitalização urbana no Brasil e na América Latina. Anais XII ENANPUR. Belém, ANPUR.

---

<sup>i</sup> Avança Brasil foi o nome dado ao Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>ii</sup> “Para garantir a sustentabilidade do Projeto, o Município deverá criar um Fundo de Preservação (...), que

---

aplique os recursos financeiros gerados direta ou indiretamente pelo Projeto para cobrir os custos de conservação dos Monumentos Nacionais na Área de Projeto” (IPHAN, 2003, p. 16).

iii Luiz Fernando de Almeida, presidente do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN e coordenador geral do Monumenta. Entrevista concedida à autora em 5 de maio de 2011, na sede do IPHAN, Brasília-DF.

iv [http://www.monumenta.gov.br/site/?page\\_id=165](http://www.monumenta.gov.br/site/?page_id=165)

v Outro importante indicativo da mudança na relação do governo federal com a política pública foi a abertura de concurso nacional pelo IPHAN no ano de 2005, para a recomposição de seus quadros.

vi Érica Cristina Castilho Diogo, Coordenadora-geral de Bens Imóveis do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. Entrevista concedida à autora em 5 de maio de 2011, na sede do IPHAN, Brasília-DF.

vii O texto do Regulamento Operativo de 2000 se referia à possibilidade de financiar investimentos em reparações de emergência em Monumentos Nacionais em perigo de arruinamento e que se encontrassem fora da Área de Projeto, porém, dentro da sua Área de Influência. O RO de 2006 restringe os investimentos em reparações de emergência aos imóveis localizados dentro da Área elegível dos Municípios que integram formalmente o Programa.

viii Jurema Machado, coordenadora de cultura da UNESCO, ex-consultora da UNESCO para o Programa Monumenta. Entrevista concedida à autora em 13 de Agosto de 2010, na sede da UNESCO, Brasília-DF.

ix “A inserção do projeto da 7ª etapa no programa Monumenta, financiado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e executado pelo Governo Federal através do Ministério da Cultura, sob supervisão técnica do IPHAN, impõe uma transformação radical na concepção de intervenção a ser implementada. Além da exigência de uma série de estudos prévios e de diversas aprovações para o desenvolvimento da intervenção, através de um rigoroso regulamento operativo que normatiza os procedimentos a serem seguidos, outras injunções influenciam os rumos que o programa vai tomar e os prazos que vão caracterizá-lo” (Fernandes, 2006, p. 21).

x Jecilda Mello, presidente da Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico - AMACH. Entrevista concedida à autora em 3 de maio de 2011, na sede da Associação.