



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## PLANEJAMENTO INTEGRADO PARA AS CIDADES HISTÓRICAS

**Giselle Megumi** (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico) - gisellemegumi@gmail.com

*Giselle Tanaka é arquiteta e urbanista formada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Mestre na área de concentração Habitat do Programa de Pós-graduação da FAUUSP. Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia,*

**Margareth Matiko Uemura** (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico) - matiuemura@gmail.com

*Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas com especialização em Desenho e Gestão do Território Municipal. Participou da elaboração e implementação dos Programas de Centros em S.Paulo e Santo André e da coordenação do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas*

**Weber Sutti** (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico) - webersutti@gmail.com

*Arquiteto e urbanista formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Especialista em Gestão Pública pela UPIS e mestrando Programa de Pós-graduação da FAUUSP. Foi Chefe de Gabinete da SNPU do M Cidades. Trabalha junto ao I*

**Erica Castilho Diogo** (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico) - ericadiogo.urb@gmail.com

*Arquiteta Urbanista. Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas com especialização em Desenho e Gestão do Território Municipal. Desde 2004 é coordenadora do Programa Monumenta/IPHAN. Atualmente é Coordenadora-Geral de Bens Imóveis*

## **1. Apresentação**

Este artigo tem como objetivo apresentar o processo de planejamento integrado fomentado pelo Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional entre 2009 e 2010 que culminou no Programa de Aceleração do Crescimento PAC – Cidades Históricas. Foram elaborados Planos de Ação para 141 municípios brasileiros que possuem patrimônio cultural reconhecido em âmbito nacional através de tombamento e registro. A elaboração dos planos tem como premissa a ação coordenada entre os entes federativos e agentes da sociedade civil em consonância com a construção do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural.

O Sistema visa a estabelecer articulações entre os três níveis de governos: nacional, estadual e municipal e a sociedade civil, de modo compartilhado para a preservação do patrimônio cultural, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 216 CF 1988). Os planos resultaram na celebração de Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural - APPC, assinados pelos três entes governamentais.

Os planos adquirem ainda maior relevância por seus recursos estarem atrelados ao Programa de Aceleração do Crescimento: PAC – Cidades Históricas. O aumento significativo nos investimentos para essas cidades justifica-se pela importância de sua qualificação para a recuperação do papel simbólico e referencial da cultura brasileira, e para a promoção do atual processo de desenvolvimento do país.

O patrimônio cultural passa a ser tratado como forma de afirmação da identidade nacional na aplicação de políticas públicas, como instrumento de aprofundamento da agenda social e do desenvolvimento econômico do país. Como instrumento de planejamento, os planos partiram de um diagnóstico sucinto, incluindo identificação de planos, projetos e programas de investimentos dos três níveis de governo. A definição de objetivos e estratégias do plano baseou-se em análise dos problemas e potencialidades no território, o que representa um avanço qualitativo para grande parte dos órgãos que atuam sobre o patrimônio cultural, tanto pela organização de dados e informações existentes, quanto pela ação integrada dos entes federativos. As cidades que já possuíam Plano Diretor puderam aprofundar os seus projetos no Plano de Ação e definir melhor propostas para as áreas protegidas.

A metodologia de elaboração dos planos, em âmbito nacional, forneceu um roteiro de orientação para permitir em um curto espaço de tempo a pactuação de ações concretas a serem realizadas pelos signatários do APPC, e para a obtenção de financiamento, para um horizonte de quatro anos, buscando estabelecer um método de pactuação contínuo.

Cidades de distintos portes, capacidade institucional e recursos financeiros, apresentaram suas propostas, com apoio das superintendências estaduais do Iphan. No entanto, devido à baixa cultura de planejamento, muitas limitações foram identificadas no processo, e o resultado apresentado mostra que ainda há limites quanto à factibilidade de implementação

dos planos. Porém, representam um grande avanço, por terem sido elaborados e pactuados pelos órgãos executivos, responsáveis pelos investimentos.

Neste artigo apresentamos as peculiaridades do universo de municípios em questão: as cidades históricas; a experiência de elaboração dos planos de ação; o contexto institucional no qual se deu a criação do programa; a metodologia para a elaboração dos planos e, por fim, os principais resultados e desafios.

## **2 Patrimônio Cultural e Cidades Históricas - universo de atuação**

### ***2.1. Definição do universo de atuação***

A ação do Iphan na preservação do patrimônio cultural brasileiro, desde sua criação em 1937, tem como principal marco legal o Decreto Lei 25/1937 que estabelece, entre outras atribuições, as condições para o tombamento de bens culturais de natureza material. Os bens culturais materiais protegidos são classificados, de acordo com sua natureza e valor, em pelo menos um dos quatro Livros do Tombo – Arqueológico, Paisagístico e Etnográfico, de Belas Artes e de Artes Aplicadas. No campo do patrimônio imaterial, a questão legal é regida pelo Decreto 3551/2000 que estabelece o registro como instrumento de proteção dos bens culturais de natureza imaterial nas categorias que constituem os Livros do Registro: Saberes, Formas de Expressão, Celebrações e Lugares.. No campo geral, somam-se a esses decretos os artigos 215 e 216 da Constituição Federal que tratam da preservação do patrimônio cultural, além de diversos outros instrumentos legais, cartas, tratados e declarações nacionais e internacionais. .

Para a definição do universo de cidades que seriam alvo da mobilização para a elaboração dos planos de ação, e depois conseqüentemente do PAC CH, partiu-se da premissa que os bens culturais deveriam se relacionar ao território urbano. Esse fator foi determinante na restrição inicial do universo, aos núcleos urbanos e sítios históricos tombados, bem como aos lugares registrados. Levando em consideração ainda que os processos de tombamento e de registro poderiam, em muitos casos, ser concluídos ao longo da elaboração dos planos de ação e que seria extremamente positivo para as cidades recém tombadas o planejamento das futuras ações de preservação do patrimônio cultural,. ampliou-se o universo para as cidades que tinham processos de registro e tombamento em andamento, independentemente do seu estágio de desenvolvimento.

Desta forma, o universo de atuação do PAC CH foi composto por todas as cidades com núcleos urbanos ou sítios históricos tombados ou em processo de tombamento e os lugares registrados ou em processo de registro, resultando num conjunto de 187 cidades históricas.

É válido destacar que nos últimos anos o Iphan estabeleceu como diretriz para sua política de preservação a ampliação do conceito de patrimônio cultural, representado tanto pelos avanços no reconhecimento do patrimônio imaterial, que incluem bens relacionados a referências culturais e das diversas matrizes do povo brasileiro, quanto pela ampliação do

reconhecimento de bens de períodos históricos e referências culturais antes não valorizados como tal. Para isso foram desenvolvidos uma série de estudos e inventários no campo do urbano, incorporando as cidades de pequeno porte do Norte e Nordeste, como é o caso de Estados do Pará, Piauí e Ceará. Em Estados de grande atuação, como Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul, também houve ampliação do número de cidades protegidas, contribuindo, desta forma, para que o universo de atuação fosse majorado em relação ao definido anteriormente, e base para o Programa Monumenta.

O ponto de partida naquele momento foi bem mais reduzido, apenas 101 sítios urbanos ou conjuntos de monumentos nacionais distribuídos em 80 cidades, cuja delimitação teve por embasamento um estudo técnico, *“Dossiê dos Sítios e Conjuntos Urbanos Históricos”*, realizado em 2000 por um grupo de consultores contratados pelo Ministério da Cultura.

O universo de cidades históricas é dinâmico já que além das cidades hoje reconhecidas como tal, certamente muitas outras possuem áreas de interesse cultural ainda sem estudos específicos e reconhecimento como patrimônio federal.

O Iphan trabalha hoje, no âmbito PAC – CH com um total de 187 municípios, com características bastante heterogêneas, sendo 94 municípios de pequeno porte, com população menor que 50.000 habitantes:

<b>Faixa de População (IBGE, 2010)</b>	<b>Número de Municípios</b>
Até 20.000	46
Entre 20.000 e 50.000	48
Entre 50.000 e 100.000	22
Entre 100.000 e 500.000	45
Mais de 500.000	25

Desses, 54 são integrantes de Regiões Metropolitanas, RIDEs e Aglomerações Urbanas, oficiais, sendo 19 sedes. Cinco estão em situação de isolamento, entendendo isolamento como municípios com sede situada a mais de 25km de outra sede municipal: São Gabriel da Cachoeira (AM), Paracatu, (MG), Cárceres (MT), Vila Bela da Santíssima Trindade (MT), Aveiro (PA). Estão em Faixa de Fronteira 16 municípios. Na região Norte são as capitais do Acre, Rondônia e Roraima, Serra do Navio no Amapá e São Gabriel da Cachoeira no Amazonas. Na região Centro-Oeste: Corumbá (MS); Cárceres e Vila Bela da Santíssima Trindade (MT). Na região Sul do Rio Grande do Sul: Bagé, Caçapava do Sul, Jaguarão, Pelotas, Piratini, Rio Grande, São Miguel das Missões, São Nicolau.

Para melhor compreender a inserção das cidades históricas na rede urbana brasileira, utilizamos a classificação realizada pelo Ministério das Cidades em 2005, a partir de estudo baseado em um conjunto de indicadores demográficos e sócio-econômicos: *“Tipologia das Cidades Brasileiras”*. O estudo foi desenvolvido para o Sistema Nacional de Informação de Cidades pela consultoria do Observatório das Metrôpoles e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)<sup>i</sup>. O objetivo foi de, a partir de análise multivariada

com base em indicadores selecionados, classificar as cidades brasileiras em grupos com características semelhantes e considerando sua inserção regional.

Em função da abrangência dos indicadores considerados e da leitura da inserção territorial das cidades que a Tipologia permite, considerou-se relevante utilizar esse estudo para caracterização das cidades históricas.

As cidades são agrupadas em função do porte, e considerando as seguintes dimensões<sup>ii</sup>: inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico conforme o PNDR - Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional; posição na rede de cidades segundo classificação das cidades pólo e rede de cidades elaboradas pelo IPA/UNICAMP/IBGE e CEDEPLAR; tamanho das cidades: grau de concentração populacional; grau de concentração de atividades urbanas; indicadores sócio-econômicos da população, principalmente para avaliar as desigualdades sociais presentes no território.

Os tipos 1 a 4 são municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, e municípios com mais de 100mil habitantes. Os tipos 5 a 13 são municípios com população entre 20mil e 100mil habitantes. Os tipos 14 a 19 são municípios com menos de 20mil habitantes.

1. Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro-sul	
SP	Carapicuíba
SP	Cotia
SP	Itanhaém
SP	Mogi das Cruzes
SP	Santana de Parnaíba
SP	Santo André
SP	Santos
SP	São Bernardo do Campo
SP	São Paulo
SP	São Vicente
RJ	Itaboraí
RJ	Niterói
RJ	Rio de Janeiro
DF	Brasília
GO	Corumbá de Goiás
GO	Pirenópolis
ES	Vila Velha
ES	Vitória
MG	Barão de Cocais
MG	Belo Horizonte
MG	Caeté
MG	Raposos
MG	Sabará
MG	Santa Luzia
MG	Santa Bárbara
MG	Itabirito
PR	Curitiba
PR	Lapa
RS	Novo Hamburgo

RS	Porto Alegre
SC	Biguaçu
SC	Florianópolis
2. Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do norte e nordeste	
BA	Itaparica
BA	Salvador
BA	São Francisco do Conde
CE	Fortaleza
PB	João Pessoa
PB	Santa Rita
PE	Cabo de S. Agostinho
PE	Igarassu
PE	Jaboat. dos Guararapes
PE	Olinda
PE	Recife
RN	Natal
RO	Porto Velho
RR	Boa Vista
SE	Aracaju
SE	Laranjeiras
SE	São Cristóvão
TO	Palmas
Tipo 3. Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro-sul	
GO	Goiânia
MG	Barbacena
MG	Juiz de Fora
MS	Campo Grande
MT	Cuiabá

PR	Paranaguá
RJ	Angra dos Reis
RJ	Cabo Frio
RJ	Campo de Goytacazes
RJ	Nova Friburgo
RJ	Petrópolis
RS	Bagé
RS	Pelotas
RS	Rio Grande
SC	Itaiópolis
SC	Joinville
SC	Laguna
SC	Pomerode
SC	São Francisco do Sul
SC	Urussanga
SP	Itu
SP	Jundiá

Tipo 4. Espaços urbanos aglomerados e centro regionais do norte e nordeste	
AC	Rio Branco
AL	Maceió
AL	Marechal Deodoro
AM	Manaus
AP	Macapá
BA	Alagoinhas
CE	Sobral
MA	São Luís
PA	Belém
PA	Santarém
PE	Caruaru
PI	Parnaíba
PI	Teresina
Tipo 5. Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social	
RJ	Casimiro de Abreu
RJ	São Pedro da Aldeia
SP	São Sebastião
Tipo 6. Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social	
PR	Castro
PR	Guaratuba
RJ	Parati
RJ	Vassouras
TO	Porto Nacional
Tipo 7. Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social	
AP	Santana
BA	Porto Seguro
BA	Santa Cruz Cabrália
BA	Santo Amaro
MG	Cataguases
MG	Congonhas
MG	Diamantina
MG	Itabira
MG	Mariana
MG	Ouro Branco
MG	Ouro Preto
MG	Pitangui
MG	São João del Rei
MS	Corumbá
MT	Cárceres
PA	Vigia de Nazaré
PE	Goiana
RJ	Mangaratiba
RS	Caçapava do Sul

Tipo 8. Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social	
AL	Piranhas
BA	Cachoeira
BA	Camamu
BA	Maragogipe
BA	Nazaré
CE	Aracati
CE	Barbalha
MG	Serro
PA	Bragança
PI	Oeiras
PI	Piracuruca
Tipo 9. Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no centro-sul	
GO	Goiás
MG	Paracatu
RS	Jaguarão
SP	Iguape
Tipo 11. Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana	
CE	Icó
CE	Quixadá
CE	Viçosa do Ceara
MG	Minas Novas
PA	Óbidos
Tipo 12. Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros	
PA	Afuá
PI	Campo Maior
PI	Pedro II
Tipo 13. Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados	
AL	Penedo
AM	S. Gabriel da Cachoeira
BA	Monte Santo
MA	Alcântara
PA	Cametá
PB	Areia

Tipo 14. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	
PR	Antonina
RS	Antônio Prado
RS	Santa Tereza
SP	Iperó
Tipo 15. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos	
PR	Morretes
RJ	Duas Barras
RJ	Quatis
RJ	Quissamã
RJ	Rio Claro
Tipo 16. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	
AP	Serra do Navio
ES	Muqui
MG	Catas Altas
MG	Cristiano Ottoni
MG	Nova Era
MG	Prados
MG	Tiradentes
MT	Vila Bela S. Trindade
RJ	Santa Maria Madalena
RN	Acari
RS	General Câmara
RS	Piratini
RS	São Miguel das Missões
SP	São Luís do Paraitinga
Tipo 17. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	
BA	Cairu
BA	Jaguaripe
BA	São Félix
GO	Pilar de Goiás
MG	Conc. do Mato Dentro
MG	Itaverava
MG	Piranga
PA	Aveiro
PA	Belterra
RS	São Nicolau
TO	Natividade
Tipo 18. Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	

BA	Central
BA	Lençóis
BA	Palmeiras
BA	Rio de Contas
SP	Cananéia

Tipo 19. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	
BA	Andaraí
BA	Cipó

BA	Mucugê
MG	Berilo
MG	Lassance
PI	Amarante

Foram realizados Planos de Ação para a maior parte dos “tipos” utilizados para classificar as cidades brasileiras. Nenhuma das cidades se enquadra apenas no tipo “10. Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola”.

Considerando a tipologia das cidades, 50 estão nas capitais e regiões metropolitanas de regiões prósperas (tipos 1 e 2). São capitais e cidades integrantes das aglomerações urbanas. Outras 35 são cidades também de porte grande e médio, incluindo capitais de menor porte, polarizadoras da rede urbana, e, portanto em condições de maior concentração de riquezas, equipamentos e serviços urbanos. Nesse conjunto estão cidades com maior diversidade de funções, onde as áreas históricas representam pequena parte do território, nem sempre as mais dinâmicas e valorizadas.

As 8 cidades de tipo 5 e 6 estão situadas em regiões prósperas, com níveis distintos de desigualdades sociais. São cidades médias com maior potencial para o desenvolvimento considerando seu contexto econômico. Nos tipos 7 a 9 estão 34 municípios de porte médio que apresentam maior consolidação e dinamismo moderado. Os quatro municípios no tipo 9 apresentam maior dinamismo econômico. Os tipos 11 a 13 somam 14 municípios de porte médio em regiões de pobreza e baixo dinamismo.

São 45 municípios com menos de 20mil habitantes, que não integram nenhuma aglomeração urbana. Esses municípios pequenos demandam atenção maior de políticas públicas urbanas e sociais, já que sua população tem menos acesso a infra-estrutura e serviços dos grandes centros urbanos. Por outro lado, são aqueles em geral que tem menor acesso às políticas federais, tanto por apresentarem menor quantidade de carências em valores absolutos, quanto por terem menores condições institucionais para pleitear recursos de políticas setoriais e fundos que exigem a apresentação prévia de planos e projetos.

Desse conjunto de 45 municípios, apenas 9 estão situados em regiões prósperas (tipos 14 e 15). A grande maioria encontra-se em regiões de pobreza ou de frágil dinamismo recente.

Podemos verificar que um conjunto expressivo das cidades históricas são cidades de porte pequeno ou médio em regiões pobres ou com baixo dinamismo econômico, e de menor alcance das políticas federais setoriais.

### 3. Contexto Institucional

Desde 2007, o Iphan vem empreendendo esforços para a construção do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), por meio da coordenação de diversas ações na área de gestão do patrimônio cultural.

Temos que considerar que o marco da política de preservação do patrimônio cultural, que nasce na Era Vargas, é a instituição do principal marco legal do patrimônio cultural (Decreto Lei 23 de 1937), e a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN. No entanto, somente nos anos 70, teve início uma descentralização “com a disseminação das secretarias de cultura e de órgãos estaduais e municipais de preservação” (FONSECA, 2005). Ainda que, muitos desses órgãos não contassem com estruturas executivas e tivessem um olhar do patrimônio voltado para a exploração turística. A política para o patrimônio cultural, nos 73 anos de existência do IPHAN, oscilou passando momentos de maior alcance como na “fase heróica” (nos primeiros 30 anos, marcados pelo expressivo reconhecimento do patrimônio brasileiro, com importantes intervenções de salvamento de bens em risco), e de maior fragilidade com a redução drástica de recursos e capacidade institucional como nos anos 90. Segundo FONSECA (2005) é importante ressaltar “a facilidade e a profundidade com que foi realizado o ‘desmantelamento da área da cultura’ no início do governo Collor”, ligada a uma visão de Estado mínimo e um discurso de desvalorização do serviço público. (FONSECA, 2005)

Nesse período, percebe-se a necessidade da utilização dos instrumentos de gestão em estratégias de resistência ao desmantelamento. Explica-se: em ações perpétuas de manutenção que inviabilizavam a expansão do universo de bens a serem protegidos, mostrando-se uma estratégia para o setor do patrimônio pouco suficiente e eficaz. Importante ressaltar que esse esforço de preservação e gestão do patrimônio esteve até início dos anos 2000<sup>iii</sup>, embasado no paradigma preservacionista. As ações que orientaram a atuação nesse modelo foram, em sua grande parte, operacionalizadas com o instrumento do Tombamento.

Por outro lado é fundamental compreender que a origem dos processos de degradação de centros urbanos é ampla e complexa o suficiente, para tragar impiedosamente quaisquer soluções parciais, como os exemplos da própria experiência brasileira. Por soluções parciais entendam-se aquelas de natureza apenas física, não integradas a estratégias de desenvolvimento local e de gestão, assim como a mecanismos que se valham da lógica do próprio mercado para garantir o interesse público da preservação e do acesso à moradia.

Segundo tal concepção, o núcleo histórico envolve não só uma problemática arquitetônica, como também econômica e social, onde a intervenção pública tem que levar em conta tanto a recuperação dos monumentos quanto a promoção da identidade social. Nos últimos anos,

esse modelo que conjuga preservação e desenvolvimento vem servindo de base para a execução de políticas para o setor.

Em termos gerais, considera-se ainda hoje fundamental uma abordagem mais ampla e de duplo sentido, mediante a qual a preservação do patrimônio cultural induza o desenvolvimento urbano e as alternativas geradas para o desenvolvimento contribuam, por sua vez, com a preservação. Nesse sentido, é necessário ter uma política específica de preservação e reabilitação urbana, de longo prazo, que envolva um conjunto de estratégias e ações, capazes de garantir não só a recuperação, mas, sobretudo a sustentabilidade dessas áreas e sua inserção na dinâmica urbana. É fundamental, ainda, a percepção de que projetos desta natureza exigem gestão articulada e continuada, das instâncias governamentais e da sociedade civil e vinculação as demais políticas públicas<sup>iv</sup>.

A habitação, o comércio, a existência e o bom funcionamento dos equipamentos públicos, de atividades econômicas geradoras de emprego e renda e a inclusão da população residente, detentora da memória afetiva e social, são alguns dos ingredientes para dar início a uma política de longo prazo. São elementos dinamizadores da vida urbana, capazes de restabelecer a sociabilidade e urbanidade de outrora.

A questão fundamental é a indissociabilidade entre os diversos programas governamentais, sejam eles voltados para o desenvolvimento urbano ou para a preservação. Ambos devem coincidir no intuito de garantir a base territorial do investimento que, por sua vez, torna-se fator de desenvolvimento local. Somente por meio de políticas integradas e territorializadas será possível esperar maior durabilidade das ações.

### **3.1. Experiências referencias**

O Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas - PCH, de 1973, vinculado a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e o Centro Nacional de Referências Culturais - CNRC, congregando vários órgãos federais e sediado na Universidade de Brasília<sup>v</sup> buscaram, nos anos 70, a adoção de estratégias inovadoras no campo da preservação, por meio de instrumentos que concebiam a preservação “a partir de uma visão mais abrangente de patrimônio cultural – que procura inseri-lo num contexto de planejamento urbano global” (FONSECA, 2005).

O Programa de Cidades Históricas teve seu fim nos anos 80 quando do agravamento da crise fiscal e a recessão nas contas federais inviabilizaram investimentos e contribuiu para o desmonte nos governos subnacionais. O CNRC foi incorporado no Iphan no mesmo período, quando da sua substituição pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural e da Fundação Pró Memória, em uma das reformas administrativas do período Collor.

O Programa Monumenta, financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID ao Governo Federal em 1999 só assumiu um papel central na política do Ministério da Cultura e do IPHAN a partir de 2003, conjugando a preservação do patrimônio cultural

urbano com o desenvolvimento econômico e social. Em 2006, a coordenação geral do Programa foi incorporada à estrutura do IPHAN, permitindo uma maior integração entre os agentes e a articulação de ações e projetos.

Essa experiência se concentrou na restauração e conservação de monumentos nacionais, qualificação de parques e espaços públicos, financiamento para a recuperação de imóveis privados, capacitação de mão-de-obra, promoção de atividades econômicas, além de fortalecer as instituições para a gestão do patrimônio.

Foi também proposta a criação e implementação de um sistema local de gestão do patrimônio por meio de Fundos Municipais de Preservação, geridos por Conselhos Curadores paritários formados por representantes dos três níveis de governo e da sociedade civil. As principais fontes de recursos para esses fundos são as amortizações dos financiamentos destinados a recuperação dos imóveis privados e as dotações orçamentárias anuais do Município. Apesar do grande impacto do Programa Monumenta, em especial nos pequenos municípios, ele se restringiu a um universo de apenas 26 cidades de forma integrada.

Por fim, temos que ter claro a trajetória das políticas nestas áreas, bem como o seu diagnóstico, para que se possa avançar sem repetir erros passados ou insistir em impossibilidades presentes. Por exemplo, não se pode mais pensar em um modelo de ação coordenada que possua recursos públicos federais como instrumento fundamental de mobilização. Um novo sistema deve estar pautado, sobretudo, no compromisso dos governos (presença na agenda política) e na mobilização da sociedade pelos seus direitos (presença na agenda social) que garanta recursos de todas as esferas.

### **3.2. A construção recente**

Até os anos 80 no Brasil a sociedade civil estava excluída de todo o processo das políticas públicas (desde a formulação das políticas, a implementação e, principalmente, do controle da ação governamental). Quando se fala neste processo de exclusão, é preciso ter em mente, no entanto, que havia, no padrão então estabelecido, mecanismos de articulação entre Estado e Sociedade. O processo decisório relativo a políticas e programas envolvia a presença significativa de três das “gramáticas” que, segundo Nunes (1997), estruturavam a relação Estado e Sociedade no país: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático.

Na literatura brasileira, diversos autores vêm analisando o processo de descentralização de políticas públicas promovidas a partir da Constituição Federal de 1988. O contexto institucional, principalmente nas políticas sociais, foi marcado por profundas transformações associadas à transferência de competências e responsabilidades para os níveis subnacionais de governo. Esta descentralização está estreitamente ligada à luta pela democratização dos anos 70 e 80, em oposição ao regime ditatorial que era marcado pela

forte centralização no governo federal e deixou um legado de ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório (ARRETCHE, 1996). No entanto, a descentralização apresentou resultados contraditórios, pois trouxe à cena grandes tensões para os problemas já existentes, como os das expressivas desigualdades inter e intra-regionais (SOUZA, 2002), que expressam diferenças quanto às suas condições políticas, financeiras, técnicas e administrativa, comprometendo frontalmente a capacidade de resposta destes governos às demandas e, mais grave, às necessidades sociais, mesmo quando obrigações legais.

Estes fatores implicam no comprometimento da autonomia dos estados e municípios e refletem a dependência em relação ao poder central. O desafio de nosso tempo é conseguir estabelecer uma descentralização que reforce o papel dos estados e municípios e colabore para o fortalecimento institucional necessário para um país federativo e republicano. O sucesso da descentralização, portanto, depende sobretudo de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo, no sentido de coordenar políticas e diretrizes nacionais (ARRETCHE, 1996).

Ainda que ARRETCHE (2005) alerte que maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, comprometendo um papel coordenador da esfera federal de colocar em prática diretrizes e políticas nacionais. É um desafio estabelecer um processo de coordenação intergovernamental que consiga a adesão dos níveis subnacionais e enfrente a complexidade destas relações respondendo à maior exigência ao desempenho dos governos com fortes pressões pela economia, eficiência e efetividade (ABRUCIO, 2005).

Neste sentido, o fato de o patrimônio cultural ser uma competência comum entre União, estados e municípios<sup>vi</sup> e, ao mesmo tempo, uma competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal<sup>vii</sup> é um fator de especificidade que pode contribuir para a ação coordenada. As ações federais coordenadas com estados e municípios podem apoiar e estimular a descentralização, por meio de programas que fomentem a ação, inclusive legislativa, dos estados e municípios, na complementação e na suplementação da ação federal (RABELLO, 2004). Mas é fundamental ressaltar que o Iphan decidiu em 2008, em conjunto com os governos estaduais, quando da constituição do Quadro do Patrimônio, que a criação de um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural – SNPC, se estabeleceria a partir de uma base legítima construída por meio de planejamento integrado com os governos estaduais, municipais e sociedade, e não por meio de um marco legal, que só deveria ser trabalhado após a constituição da legitimidade no processo.

### **3.3. Quadro sintético das ações empreendidas**

Em novembro de 2007 o Iphan apoiou a reorganização da Associação Brasileira de Cidades Históricas, a partir da reunião com mais de 40 prefeitos de 14 Estados. Mas somente em

fevereiro de 2009 em uma reunião com mais de 70 prefeitos teve início um processo de comunicação e envolvimento de 150 cidades históricas no SNPC e a associação foi efetivamente re-fundada.

No mesmo período iniciou-se a articulação com o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura (novembro 2007), visando pactuação e apoio na construção do SNPC e a mobilização dos órgãos estaduais do patrimônio. Em março de 2008 esta mobilização consolidou-se no envolvimento dos Órgãos Estaduais do Patrimônio na construção do SNPC. Foi realizada uma reunião em março 2008 (primeira reunião desde 1971 - Carta de Salvador) por meio do Fórum de Secretários e criado o grupo de trabalho com IPHAN e órgãos estaduais para elaboração de proposta para debate do SNPC. Foi realizada a I Oficina de Órgãos de Patrimônio com a participação de 23 Estados (agosto 2008) e Oficinas Regionais para avanço e pactuação na construção do SNPC (entre novembro e dezembro de 2009) foram marcos iniciais desta parceria.

Além da articulação federativa o Iphan investiu na Integração da Política Nacional do Patrimônio Cultural e SNPC ao Plano e Sistema Nacional de Cultura, visando a integração ao Sistema MinC e em parcerias inter-setoriais com demais ministérios, consolidando mais de 20 acordos com 15 Ministérios do Governo Federal, estabelecendo uma forte intersectorialidade e protagonismo na agenda federal.

No âmbito interno, de 2008 a 2009, o Iphan consolidou uma revisão no seu planejamento estratégico envolvendo todo o seu corpo técnico e definiu como sua missão “Promover e coordenar o processo de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país” incorporando em sua visão o papel de “Instituição coordenadora da Política e do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural”. Este processo representa uma verdadeira transformação na instituição.

Em 20 de outubro de 2009 foi realizado o lançamento do PAC – Cidades Históricas. . O lançamento representa a inserção do patrimônio cultural no programa de investimentos estratégico do governo federal. Considerando as ações em andamento para as cidades históricas, os investimentos do PAC CH foram à elaboração de planos de ação pactuados entre IPHAN, Governos Estaduais e Governos Municipais.

No I Fórum Nacional de Patrimônio Cultural realizado em dezembro de 2009 foi apresentada uma proposta para debate e agenda de trabalho para o SNPC, com a participação de mais de 500 pessoas. Lá foram definidas as prioridades para as políticas de preservação para os próximos 2 anos e as diretrizes de institucionalização da Política e o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural. Todo este processo de construção de uma Política e Sistema Nacional do Patrimônio Cultural também conta com um esforço do Iphan para revisão de seus marcos conceituais e instrumentais e desde 2003 foram instituídos novos instrumentos de gestão

como a Paisagem Cultural, a regulamentação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, a implementação de um cadastro de negociantes de obras de arte, a criação do Centro Regional de Formação para a gestão do Patrimônio Cultural, a criação da rede das Casas de Patrimônio e, finalmente instituído em 2010, o Sistema Integrado de Fiscalização, um passivo que acompanhava a instituição ao longo de toda a sua história.

O processo de planejamento integrado que ora apresentamos constitui elemento estratégico para a consolidação de uma estrutura federativa de planejamento e gestão. Trata-se, como exposto acima, da institucionalização, a partir da legitimidade, de um processo de pactuação na sociedade onde o governo federal assume o papel de mobilizador e coordenador de uma rede de atores delegando, por meio de pactos, acordos e planos de trabalhos conjuntos e de médio e longo prazo, a ação direta para os entes subnacionais, transformando a política federal em uma política nacional de preservação do patrimônio cultural.

#### **4. Plano de Ação: planejamento integrado**

A proposta de um planejamento integrado as cidades históricas tendo como base a elaboração de planos de ação foi desenvolvida considerando as limitações de instrumentos de planejamento urbano com caráter principal normativo, desenvolvidos descolados da realidade institucional e da capacidade de ação dos órgãos gestores. O Plano de Ação é proposta da agenda da Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, em defesa de uma ação planejada para as cidades para efetivo enfrentamento de problemas reconhecidos, definindo prioridades de ação e investimentos (MARICATO, 1997; LABHAB, 2002). Parte também da constatação da necessidade de fortalecimento de esferas de pactuação entre entes governamentais do patrimônio cultural, intersetoriais e com a sociedade, potencializando investimentos públicos e privados sobre o território. É proposto visando o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, que, conforme exposto, necessariamente vai além da ação dos órgãos do patrimônio cultural.

A elaboração dos Planos de Ação tem por objetivo constituir um instrumento de planejamento para a gestão pública que contribua para o enfrentamento dos problemas urbanos das cidades históricas, promovendo o desenvolvimento local a partir das potencialidades do patrimônio cultural e fortalecendo a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural.

Como há diversos instrumentos de Planejamento já elaborados pelos municípios, o objetivo não foi criar mais um documento, mas sim criar uma pactuação a partir dos Planos e documentos existentes e aprofundar com a abordagem do patrimônio, as ações a serem implementadas, tendo como foco a orientação de investimentos dos entes federativos.

Desta forma a elaboração dos Planos tiveram a seguinte orientação:

1. Considerar diagnósticos urbanos existentes que contenham uma leitura global da cidade, seus problemas, seus desafios e suas potencialidades no tocante a preservação, urbanização, desenvolvimento social e dinâmica econômica;
2. Considerar e dialogar com os planejamentos e os programas elaborados em nível local, regional, estadual e federal;
3. Considerar as demandas e conflitos sociais presentes no território de atuação e buscar soluções conjuntas para seu equacionamento;
5. Propor soluções capazes de integrar as políticas públicas que atuam sobre o território em questão;
6. Garantir a participação social e buscar o comprometimento dos entes que atuam no território;
7. Definir área de atuação de interesse comum aos três entes federativos e a partir deles os objetivos específicos e estabelecer metas e atribuições;
8. Apontar as diretrizes estratégicas para o desenvolvimento das cidades;
9. Definir prioridades, metas, agentes responsáveis e prazos de forma objetiva e factível;
10. Disponibilizar capacitação dos agentes envolvidos na medida em que forem solicitados pela Superintendência Estaduais.

Como pode ser observado, o recorte é o território em que se deseja intervir, considerando o patrimônio cultural existente, a área de abrangência, os problemas urbanos e socioeconômicos considerando, toda a complexidade urbana.

Para os municípios que já tinham elaborado o seu Plano Diretor, o essencial foi identificar e mapear a partir deste os Planos de Reabilitação de Áreas Centrais, os Planos de Preservação e demais planos existentes, os limites de intervenção dos entes públicos, nos diversos níveis de governo. Além das ações de entes privados considerados estratégicos que tem impacto no território.

A metodologia para a elaboração dos planos de ação estabeleceu quatro grandes etapas:

(1) Diagnóstico Local; (2) Objetivos; (3) Ações; (4) Pactuação.

O objetivo foi construir uma primeira delimitação de áreas prioritárias, coerentes com a construção de um Plano integrado para a gestão do patrimônio cultural com enfoque territorial. Em grande parte, nas capitais, a delimitação adotada estava inserida na área central do município - geralmente onde se concentra o patrimônio cultural.. Em muitos casos pode haver outras áreas de interesse, onde o patrimônio, seja material ou imaterial, seja objeto de interesse. Nestes casos, podem ser delimitadas mais de uma área de atuação para o plano de ação.

Na segunda etapa foram apontados os objetivos gerais e os específicos em relação à política urbana e patrimonial que se deseja para o território. A terceira etapa consistiu na formulação de ações para atingir tais objetivos. Cada município apontou os estudos e

projetos a serem desenvolvidos. As ações propostas foram estruturadas a partir de um conjunto de 10 linhas de ação, organizadas em três grupos:

1. Produção de conhecimento e informação

2. Planejamento e gestão: Fortalecimento Institucional; Formação de técnicos; Desenvolvimento de instrumentos de Gestão Integrada

3. Dinamização e valorização dos sítios históricos: Recuperação e uso do patrimônio cultural; Requalificação urbanística; Infraestrutura urbana e social; Financiamento para a recuperação e promoção de usos de imóveis privados; Fomento às atividades produtivas locais; Difusão e Promoção do patrimônio cultural.

As linhas de ação consideram os programas de investimentos para o Patrimônio Cultural, e linhas de investimentos em infra-estrutura urbana, turismo e desenvolvimento local. E correspondem às linhas de ação do PAC-Cidades Históricas.

O período de referência do plano é de quatro anos (2010 a 2014), definido em função dos Planos Plurianuais - PPA's municipais, para fortalecer a estratégia do Iphan de constituir um planejamento integrado, buscando maior efetividade no investimento de recursos nas cidades históricas e maior eficiência na gestão pública, integrando o planejamento estratégico ao planejamento orçamentário.

As propostas foram bastante heterogêneas e apresentam níveis de intervenção que deveriam, necessariamente, estar relacionados à capacidade de gerenciamento e implementação local, porém em grande parte não estão. São muitas as ações propostas, e é necessário que houvesse uma priorização dos projetos apresentados.

Desta maneira, para contribuir para esse processo, foram elencados alguns critérios que poderiam orientar tal indicação:

- As ações com recursos municipais e estaduais previstos nos Planos Plurianuais e orçamentos anuais de cada executor participante do PAC-CH.
- Ações que já tenham projetos e estudos executados
- Obras que precedam importantes ações de reestruturação urbana
- Ações que envolvam formação e fortalecimento institucional

Outra premissa que foi orientadora na elaboração dos Planos de Ação foi a etapa de Mobilização. No caso das capitais, os espaços institucionais de participação já foram construídos, sejam durante a elaboração do Plano Diretor ou dos Planos de Reabilitação de Centros ou ainda pela discussão dos planos setoriais.

Estes espaços já consolidados podem e devem ser utilizados para discutir as propostas do plano de ação. Importante lembrar, no entanto, que a consulta pública não precisava se limitar a estas instâncias. É preciso ampliar a discussão para o território delimitado de atuação. A participação dos agentes públicos, moradores e usuários do território no

processo poderá garantir um maior envolvimento futuro e uma maior adesão às ações propostas no plano.

Nos Planos era necessário que além da identificação das ações necessárias para o atendimento das demandas discutidas com a sociedade civil, também foi realizado um enorme esforço para saber quais eram as linhas de financiamento e os recursos a fundo perdido que poderiam viabilizar a ação.

Este planejamento foi um processo difícil para as cidades nas mais diferentes escalas. Nas grandes cidades, via de regra, uma só ação, por vezes envolve duas ou mais secretarias para a sua execução, o que exige uma ação intersecretarial. Nas pequenas, a equipe técnica é pequena e não consegue organizar o Plano. Nestes casos, a equipe técnica das superintendências estaduais do IPHAN tiveram um papel essencial na condução do processo, como apoio técnico, diferente do papel nas capitais, onde o Iphan já é um dos agentes.

Nas capitais, o avanço se deu na integração do Iphan na agenda do município, não somente como órgão fiscalizador, mas como um participante da elaboração da política urbana.

#### **4.1 Planos de Ação Elaborados**

A mobilização dos municípios para a elaboração dos Planos de Ação foi significativa. Do universo de 187 municípios, 141 finalizaram a elaboração no primeiro ano do programa (com três em estágio avançado) e 110 já assinaram os Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural – APPC.

A qualidade dos planos de ação é bastante variável, representando a diversidade da capacidade técnica, condições institucionais e cultura de planejamento. O apoio técnico das Superintendências estaduais do Iphan, e de consultores que realizaram o acompanhamento por estados, tendo a metodologia e o material da capacitação realizada em junho de 2009 como referência garantiu um nível básico de qualidade dos planos.

A quantidade de ações propostas para os quatro anos é bastante grande, expressando a demanda das Cidades Históricas principalmente pela requalificação das áreas urbanas. Para os 141 municípios que finalizaram os planos, foram propostas 4.255 ações, totalizando o investimento de aproximadamente R\$ 6,75 bilhões para um período de 4 anos. Desse montante, R\$ 3,05 bilhões estava prevista para o primeiro ano do programa (valor médio de R\$716mil por ação).

Tabela: Previsão de investimentos em 2010 – Distribuição entre parceiros

UF	IPHAN	FEDERAL	MUNICÍPIO	ESTADO	OUTROS	total
AL	19%	69%	12%	0%	0%	27.652.895,41
BA	47%	33%	4%	6%	11%	268.711.334,71
CE	70%	0%	3%	26%	0%	29.374.639,63
DF	0%	80%	0%	20%	0%	30.458.000,00
ES	16%	57%	24%	3%	0%	42.090.389,63
GO	1%	95%	4%	0%	0%	309.330.020,00

MA	65%	15%	16%	4%	0%	125.676.135,92
MG	54%	27%	9%	1%	8%	153.230.905,87
MS	18%	61%	21%	0%	0%	49.572.675,79
PA	34%	47%	8%	11%	0%	107.793.929,07
PB	5%	93%	0%	1%	0%	340.972.200,00
PE	18%	53%	13%	16%	0%	242.339.220,57
PI	89%	0%	11%	0%	0%	28.817.019,03
PR	95%	0%	5%	0%	0%	5.951.745,39
RJ	15%	38%	20%	12%	14%	148.229.591,75
RN	26%	73%	2%	0%	0%	6.121.999,90
RS	16%	64%	7%	13%	0%	735.002.062,86
SC	56%	25%	17%	3%	0%	78.159.401,52
SE	42%	42%	15%	0%	0%	25.641.972,71
SP	4%	48%	9%	38%	0%	256.856.283,97
TO	94%	3%	0%	3%	0%	36.418.743,00
Total	23%	57%	8%	10%	2%	3.048.401.166,74

É interessante observar a distribuição dos valores entre as demandas dos municípios.

As ações propostas para investimentos do Governo Federal representam 80% dos investimentos, sendo 10% para Governos Estaduais, 8% para Municípios e 2% para outros parceiros. Investimentos do Iphan correspondem a 23%, e os 57% correspondem a investimentos principalmente do Ministério das Cidades e Ministério do Turismo. São ações de infra-estrutura urbana básica para as áreas de interesse histórico dos municípios.

No primeiro ano do PAC - Cidades Históricas houve uma forte limitação de recursos investidos resultante de contingenciamento orçamentário do Governo Federal. Foi dada a prioridade para as ações do PAC incluídas na Lei Orçamentária. Como o PAC – CH teve início no segundo semestre de 2009, foi prevista uma composição de recursos orçamentários dos órgãos envolvidos, sem sua identificação como PAC no orçamento. Com relação ao orçamento do Iphan, mesmo considerando as restrições realizadas em 2010, houve uma ampliação dos investimentos nos municípios. Foram realizados investimentos em 80% dos municípios do PAC, sendo destas 63% das ações previstas nos Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural – APPC's.

#### **4.2 Resultados e desafios:**

Identificamos os principais resultados do PAC – Cidades Históricas nos aspectos relativos ao processo de mobilização dos agentes, ao desenvolvimento dos Planos de Ação das Cidades Históricas e a implementação, sendo esta última avaliada preliminarmente por estar em sua fase inicial.

No processo de mobilização destacamos o aprimoramento da relação institucional do Iphan com municípios parceiros, promovendo a ampliação do diálogo e das parcerias na definição e proposição de políticas públicas que integram o patrimônio cultural ao planejamento territorial.

Houve um considerável avanço na articulação dos municípios parceiros por meio da criação e fortalecimento da Associação Brasileira das Cidades Históricas que inclusive teve papel relevante na inserção do patrimônio cultural como elemento estratégico na agenda governamental com o lançamento PAC Cidades Históricas em outubro de 2009.

A articulação com os agentes estaduais também foi significativa, apesar de ainda incipiente, e se deu por meio dos contatos com o Fórum de Dirigentes e Secretários de Cultura, sendo ainda necessário aprimorar a relação com os órgãos de gestão estaduais. Essa retomada foi fundamental porque restabeleceu um canal de comunicação que estava interrompido há praticamente 4 décadas. É importante afirmar que apesar do reduzido período estabelecido para a primeira etapa de mobilização dos agentes, foi possível gerar um movimento positivo para a integração do patrimônio cultural ao planejamento integrado mesmo diante da baixa capacidade institucional e da pouca cultura para trabalhar o planejamento de médio e longo prazo.

Em relação ao desenvolvimento dos Planos de Ação, destacamos o fortalecimento dos órgãos gestores do patrimônio cultural para a atuação integrada no território e dos demais instrumentos de planejamento urbano existentes nos municípios (plano diretor, plano de habitação, plano de reabilitação de áreas urbanas centrais, conselhos e fundos municipais, etc.) na medida em que subsidiaram e embasaram a elaboração dos planos de ação.

No entanto, como é comum em muitos processos de planejamento, enfrentou-se a dificuldade de hierarquização, priorização e definição de estratégias para implementação das ações. Em decorrência, parte significativa dos planos apresenta conjunto de ações que superam em muitas vezes todo um orçamento municipal.

Esse aspecto também reforça a necessidade de manter, de forma sistemática, a realização de oficinas de orientação junto aos gestores e técnicos, além de definir uma estratégia de comunicação adequada ao perfil das cidades.

E finalmente, em relação à implementação, verificou-se o excesso de ações indicadas nos planos, a falta de projetos em condições adequadas para a execução de obras propostas e que atendam aos critérios de acesso aos financiamentos e recursos públicos. Por esse motivo, também ficou evidente a falta de apoio aos pequenos municípios na elaboração de projetos, pactuação de convênios, ao contrário daqueles municípios que já estão estruturados e tem condições técnicas de acessar aos recursos.

Como dito anteriormente, a implementação de fato deve ocorrer por meio da execução das ações a partir de 2011, pois houve um forte contingenciamento de recursos federais em 2010, prejudicando a realização de parte das ações propostas. Fator que também comprometeu os compromissos assumidos inicialmente pelos Ministérios parceiros.

Em relação aos desafios, é fundamental dar continuidade à execução do PAC Cidades Históricas, garantindo as seguintes condições:

1. Enquadramento do PAC Cidades Históricas no orçamento federal em condições idênticas ao PAC Infraestrutura e instituição do Comitê Gestor Interministerial.

2. Fortalecimento da participação dos Estados no Sistema Nacional de Patrimônio Cultural com a criação do Comitê Estadual de Acompanhamento para fortalecer estruturas descentralizadas. E a médio prazo, adesão de novas cidades com bens protegidos individualmente e por outras esferas tornando este planejamento integrado um modelo de execução da Política e do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, garantindo a totalidade de investimentos planejados de forma integrada. Desta forma, entende-se que esse processo de planejamento integrado torna factível a consolidação da visão integrada do patrimônio cultural ao planejamento territorial em todas as instâncias federativas e coloca o desafio de sua gestão para além de políticas preservacionistas.

## 5. Bibliografia

ABRUCIO, F. L. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ARRETCHE, M. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo ano 11, n. 31, jun. 1996.

ARRETCHE, M. *Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

BRASIL (Governo Federal). Ministério das Cidades, Observatório das Metrôpoles e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). *Nova Tipologia das Cidades Brasileiras*. Relatórios da Consultoria. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL (Governo Federal). Ministério da Cultura. *Sítios e Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais*. Cadernos Técnicos 3 e 4 do Programa Monumenta: IPHAN/MinC/Programa Monumenta, 2005.

\_\_\_\_\_. *Patrimônio Cultural: análise orçamentária*. IPHAN/Brasília, 2007. 67p.

\_\_\_\_\_. *Quadro do Patrimônio Cultural nos estados: sistematização preliminar*. IPHAN/ Brasília, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Relatório de gestão 2007*. Brasília, 2008b. 226p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Casa Civil, Presidência da República. Poder executivo, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/.htm)>. Acesso em: 03 nov. 2008a.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Casa Civil, Presidência da

República. Poder executivo, Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm) >. Acesso em: 15 out. 2008b.

FONSECA, M. C. L. *O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 2 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Brasília: Iphan-MinC, 2005.

LabHab/FAUUSP. *Metodologia Consolidada para a Elaboração de Planos de Ação Habitacionais e Urbanos para áreas em situação de risco pela exclusão sócio-econômica e a violência*. Publicação resultante de pesquisa desenvolvida pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP. São Paulo: LABHAB-FAUUSP, 2003.

MARICATO, Ermínia. Contribuição para um Plano de Ação Brasileiro. In: BONDUKI, Nabil. *Habitat; As Práticas Bem-Sucedidas em Habitação, Meio Ambiente e Gestão Urbana nas Cidades Brasileiras* (2ª edição). São Paulo: Studio Nobel, 2002.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

RABELLO, S. *Contrato UNESCO / MINC MONUMENTA*. [s.l.: s.n.], 2004.

SOUZA, C. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 24, jun. 2005.

SOUZA, C. *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*. Ciência e Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

MIRANDA, E. E. de; GOMES, E. G. GUIMARÃES, M. *Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil com base em imagens orbitais e modelos estatísticos*. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br>. Acesso em: 31 jul. 2008.

---

<sup>i</sup>O estudo “*Tipologia das Cidades Brasileiras*” foi desenvolvido pelo Ministério das Cidades no âmbito do Sistema Nacional de Informação de Cidades através da consultoria do *Observatório das Metrópoles e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)*, sob coordenação geral de Tânia Bacelar de Araujo; coordenação executiva de Jan Biton e consultoria de Ana Cristina Fernandes.

<sup>ii</sup> A base de dados do estudo realizado em 2005 é principalmente do Censo IBGE de 2000. O estudo é utilizado aqui como referência para identificação da diversidade das cidades históricas. Certamente houveram mudanças nesses períodos, que poderão ser verificadas quando da atualização dos dados com a disponibilização do Censo de 2010. Atualmente foram divulgados apenas os resultados preliminares.

<sup>iii</sup> A exceção do PCH e CNRC citados a frente que tiveram uma importância muito mais simbólica para os técnicos e gestores do que efetiva na realidade, devido, limitação orçamentária e de gestão.

<sup>iv</sup> A falta de integração setorial do patrimônio cultural por meio de seus gestores é apontada como um dos principais problemas para uma política efetiva. Isto pode ser constatado em diversos documentos oficiais e na literatura existente, em especial, em RABELLO (2004), IPHAN (2008a e 2008b) e FONSECA (2005).

<sup>v</sup> A obra de FONSECA (2005) é uma das melhores referências atuais sobre a trajetória das políticas na área do Patrimônio Cultural e deve ser consultada para maiores informações. Importante ressaltar que RABELLO (2004) faz uma reconstrução de todos os marcos legais e movimentos institucionais na área do Patrimônio Cultural.

<sup>vi</sup> Art. 23 da Constituição Federal, inciso III.

<sup>vii</sup> Art. 24 da Constituição Federal, inciso VII.