

FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CIDADES HISTÓRICAS (PCH): 1972/1979

Sandra Rafaela Magalhães Corrêa¹

RESUMO: A degradação dos centros históricos é objeto de estudos e políticas há pelo menos cinco décadas no Brasil. No entanto, muitas ações empreendidas pelo Estado brasileiro que buscaram enfrentar a questão são pouco estudadas, tendo como consequência o pouco conhecimento do caminho já percorrido. Nesse sentido, interessa o Programa de Cidades Históricas (PCH), implementado no início da década de 1970 pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral com vistas à recuperação das cidades históricas e à atração de investimentos para a região Nordeste. O objetivo desse artigo, portanto, é apresentar o processo de construção desse programa no período de 1972 a 1979, perquirindo os discursos proferidos para sua formulação, buscando compreender os conceitos e os interesses presentes.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio Cultural, Cidades Históricas, Programa de Cidades Históricas.

Introdução

A degradação dos centros históricos é objeto de estudos e políticas há pelo menos cinco décadas no Brasil. No entanto, muitas ações empreendidas pelo Estado brasileiro que buscaram enfrentar a questão são pouco estudadas, tendo como consequência o pouco conhecimento do caminho já percorrido.

Nesse sentido, interessa o Programa de Cidades Históricas (PCH), implementado no início da década de 1970 pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Miniplan)² com vistas à recuperação das cidades históricas do Nordeste. Formulado e coordenado pelo órgão de planejamento do governo federal e não pela instituição responsável pela política de preservação do patrimônio cultural brasileiro (o Iphan³), a proposta do Programa era a de se efetivar dentro de uma perspectiva de política integrada, possibilitando maior eficiência aos investimentos públicos. Além disso, buscava a descentralização da política por meio de sua execução pelos estados, aplicando recursos significativos na área de patrimônio cultural.

O objetivo desse artigo, portanto, é apresentar o processo de construção do Programa de Cidades Históricas, perquirindo os discursos proferidos para sua formulação, buscando

¹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná, Especialista em Conservação e Restauração de Monumentos e Conjuntos Históricos pela Universidade Federal da Bahia, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília; Coordenadora de Fomento e Fiscalização do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; sandra.correa@iphan.gov.br.

² A partir de maio de 1974, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Miniplan) foi transformado em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR).

³ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

compreender os conceitos e os interesses presentes. Começamos nossa investigação pelo Grupo de Trabalho instituído em 1972 para elaborar o Programa. Analisamos as avaliações e as críticas ao Programa que levaram a uma série de modificações nos conceitos e modos de operação, bem como a ampliação do PCH para os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais em 1977. Por último, trataremos do que entendemos como seu encerramento, em 1979, quando aproxima significativamente seus objetivos aos da missão do Iphan, e é incorporado à Fundação Nacional pró-Memória, enquanto política permanente do órgão.

Formulação e Estruturação do “Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste, com sua Utilização para Fins Turísticos”: 1972-1974

O Programa de Cidades Históricas é, provavelmente, resultado das atividades desenvolvidas pelo IPHAN na década de 1960 e início da década de 1970, especialmente os “Encontros de Governadores”⁴. Além disso, o Programa pode ser considerado como uma entre as várias ações do governo militar para retomar o desenvolvimento econômico depois de uma severa crise nos anos 1960. Essas ações tinham como pressupostos a retomada de investimento público, pautada em diversos planos de desenvolvimento econômico e social, nos quais uma das principais preocupações (especialmente do Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso), era a necessidade de desconcentração da renda e da população da região Sudeste do país.

O Programa começa a ser delineado por meio da criação de um grupo de trabalho⁵ pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Minskiplan) em dezembro de 1972, constituído por membros dos Ministérios da Educação e Cultura, Indústria e Comércio do Interior e do próprio Planejamento⁶. O objetivo era formular, em versão preliminar, o *Programa de Reconstrução das Cidades Barrocas do Nordeste*, com vistas a recuperar cidades coloniais de relevante interesse histórico e artístico, e a possibilidade dessas cidades, integradas em roteiros turísticos, atraírem investimentos à região Nordeste.

Em 28 de maio, o Grupo de Trabalho encaminhou o resultado de suas atividades: as localidades a serem atendidas prioritariamente seriam as dotadas de infraestrutura adequada

⁴ Sobre isso ver capítulo 2 de CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. *O Programa de Cidades Históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2012.

⁵ Exposição de Motivos 301-B⁵, de 22 de dezembro de 1972 (EM 301-B/72), elaborada conjuntamente pelos Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral e Educação e Cultura.

⁶ Representantes: Ministério da Educação e Cultura - Renato Soeiro (diretor do Departamento de Assuntos Culturais e do Iphan), Indústria e Comércio - Ney Tinoco (diretor da Embratur), e do Interior - Edileusa Rocha (da Sudene). Representaram o Minskiplan Affonso de Lima Vitule (Secretário Geral Adjunto), Fernando Quintela (coordenador do GT) e Luiz Siqueira (Assessor - Secretário Executivo do GT).

ao turismo, constando nesse grupo as cidades de Porto Seguro, Salvador e Cachoeira, na Bahia; São Cristóvão, em Sergipe; Olinda, Igarassu, Itamaracá (Forte Orange), Guararapes e Cabo Santo Agostinho, em Pernambuco. Um segundo grupo seria constituído por monumentos e cidades “em vias de desaparecimento pela destruição”: Laranjeiras, em Sergipe; Marechal Deodoro, em Alagoas; e Alcântara, no Maranhão. Uma terceira classificação dizia respeito aos monumentos e cidades sem infraestrutura adequada, mas em condições não tão precárias quanto às localidades do segundo grupo: Penedo, em Alagoas; Aracati, Sobral e Aquiraz, no Ceará; Oeiras e Piracuruca (Sete Cidades) no Piauí; e São Luís, no Maranhão⁷.

Em 31 de maio de 1973, João Paulo dos Reis Velloso e Jarbas Passarinho⁸ emitiram a Exposição de Motivos 076-B (EM 076-B/73)⁹, que criou efetivamente o *Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste, com sua Utilização para Fins Turísticos*. Seu conteúdo reproduz o relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho.

O principal objetivo do Programa, constante na Exposição de Motivos 076-B, era a preservação dos monumentos tombados, tornando-os economicamente viáveis por meio de seu uso e, com isso, gerar renda advinda da atividade turística. A ideia era criar um círculo virtuoso de autossustentação econômica, ou seja, após os investimentos iniciais do Programa, a economia do turismo local financiaria a conservação dos monumentos.

A participação efetiva dos municípios e dos estados dava-se por meio de uma contrapartida financeira mínima de 20% para execução de obras para implantação de estradas, energia e saneamento básico, bem como estudos e planos de desenvolvimento local; o restante viria do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados para financiar projetos que se enquadrassem nas regras do Programa. Havia ainda a previsão de dotação orçamentária para o Iphan com o objetivo de realizar uma reforma administrativa visando estruturar o órgão.

Apesar de ser um programa de *cidades*, o enquadramento de projetos financiáveis visava, essencialmente, a recuperação física dos monumentos, não constituindo uma visão global e compreensiva dos sítios históricos.

No que se refere ao papel do Iphan, apesar de envolvido desde os primeiros momentos da estruturação do PCH, coube a ele nessa primeira etapa apenas analisar as intervenções no que se referia à sua preservação física. Se por um lado isso garantiu legitimidade exclusiva

⁷ Nos anexos da Exposição de Motivos ainda constam as cidades de Santo Amaro, Jaguaribe, Ilha de Itaparica e Lençóis (BA); Tomar de Geru (SE); Porto Calvo (AL); Goiana, Paulista e Vicência (PE); Cabedelo (PB); Natal (RN); e Fortaleza (CE).

⁸ Ministro do Planejamento e Coordenação Geral e Ministro da Educação e Cultura, respectivamente.

⁹ Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 89, camisa 76G.

para análise dos aspectos relacionados à restauração dos monumentos, por outro excluiu a possibilidade da instituição opinar sobre a conveniência da intervenção proposta - seja no que se refere à relevância do monumento e o uso indicado, seja com relação ao efeito que essas intervenções poderiam causar para a preservação do conjunto.

Além disso, o Iphan recebia recursos para atender às cidades classificadas como terceira prioridade pela Exposição de Motivos, cuja aplicação era de sua exclusiva responsabilidade, não necessitando de aprovação do Ministério do Planejamento. Assim, parece-nos que a parceria teve seus papéis definidos tão separadamente e estanques que, de fato, não se conformou uma articulação para efetivar uma política única de recuperação das cidades históricas. Dessa forma, podemos concluir que, mais do que dois sistemas paralelos, havia duas políticas de preservação do patrimônio cultural diferentes sendo implementadas pelo governo federal¹⁰.

Órgãos a princípio também responsáveis pela implantação do Programa, Sudene¹¹ e Embratur¹² pouco se envolveram em sua implementação. Também não encontramos documentos que demonstrem ter havido reuniões do Conselho Consultivo estabelecido na EM 076-B/73 além do momento de sua instalação, em julho de 1973, o que poderia ter garantido a decisão colegiada de todos os órgãos envolvidos e articulado efetivamente a política. Dessa maneira, a deliberação sobre os projetos a receberem investimento dos programas ficou sendo de responsabilidade exclusiva da Secretaria Executiva do PCH, exercida pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, prejudicando, já no nível federal, a constituição de uma política integrada para preservação das cidades históricas do Nordeste, como concebido inicialmente.

Crítica, avaliação e ampliação da área de atuação do Programa

As críticas ao Programa já se iniciam no ano seguinte de sua criação: em novembro de 1974 Augusto da Silva Telles, assessor do Iphan, apresentou a palestra “Planos Regionais e definição de prioridades para o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades

¹⁰ Não encontramos, na documentação pesquisada, indicações do uso dos recursos pelo Iphan. Por outro lado, Henrique Oswaldo de Andrade informou (2012) que o Iphan só poderia utilizar sua destinação orçamentária caso fizesse a Reforma Administrativa prevista na EM 076-B, o que aconteceu apenas em 1979. Entretanto, essa exigência não existe na norma, além da informação constante em entrevista concedida por Renato Soeiro, em que relata: “criou-se o Programa de Cidades Históricas e, pela primeira vez, recursos bastante razoáveis foram consignados ao órgão” (SOEIRO, s/d, p.4).

¹¹ Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

¹² Empresa Brasileira de Turismo

Históricas¹³”. Sua crítica visava os usos propostos pelos estados para os monumentos a serem recuperados: segundo Telles, eram definidos isoladamente, por conta de disponibilidade momentânea ou mesmo pelos interesses pessoais. Para ele, dever-se-ia levar em conta não apenas a rentabilidade econômica, a viabilidade de desenvolvimento, os programas de infraestrutura turística, social e cultural, mas também as características arquitetônicas, paisagísticas e plásticas de cada monumento e do sítio. Para isso propõe a elaboração de planos para cada conjunto ou núcleo urbano, nos quais deveriam ser estudados, de forma conjunta, os usos a serem destinados aos monumentos. Silva Telles critica ainda o fato de o Programa priorizar cidades que já têm infraestrutura turística, enquanto as que mais correriam riscos seriam as mais afastadas das capitais e, portanto, com maiores carências.

Por outro lado, a própria Delegacia Regional da Seplan/PR¹⁴ sugeriu ajustes no Programa, em seguidos *Relatórios de Avaliação* desde agosto de 1974, como a necessidade de “critérios de prioridade mais racionais”. A Delegacia também demonstrava preocupação com a falta de condições do Iphan para acompanhar a execução das obras “sob os aspectos físicos e arquitetônicos”¹⁵.

Seguindo na avaliação da Delegacia, a falta de estrutura das entidades locais executoras e a pouca importância dada pelos governos estaduais ao Programa em detrimento a outros investimentos federais prejudicavam sobremaneira o andamento das atividades. O não atendimento a projetos de “conjuntos arquitetônicos, formadores da ambiência urbana” e “para o atendimento emergencial a edificações em perigo imediato ou estado de arruinamento que não se encontram sob a proteção direta do Iphan” (p. 19), bem como a inexistência de legislação específica para a proteção do patrimônio cultural na maioria dos estados, a falta de inventários de bens móveis e imóveis, a insuficiência de recursos financeiros e humanos para a conservação e melhoria de acervos, foram outros problemas levantados pela Delegacia.

Nos textos dos documentos operativos do Programa, em 1975, começa-se a perceber uma alteração nos conceitos: fala-se em “valorização ambiental urbana”, e recomenda-se a elaboração de “planos plurianuais de restauração e valorização de monumentos e conjuntos de monumentos”, o que possibilitaria uma análise integral das propostas para os sítios, como havia recomendado Augusto da Silva Telles.

¹³ I Seminário de Estudos sobre o Nordeste: Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico, realizado em parceria pelo MEC e a Universidade Federal da Bahia, em Salvador. Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 82, camisa 61G.

¹⁴ Seplan/PR: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, antigo Miniplan (ver nota 1).

¹⁵ A falta de interlocução entre Iphan e Miniplan fica clara em problemas ocorridos no Estado de Alagoas: duas obras que estavam sendo realizadas em Marechal Deodoro tiveram de ser paralisadas e reformuladas após a fiscalização tardia do Iphan ter observado incongruências entre o projeto aprovado e a execução.

Nesse sentido, propõe-se a ampliação da possibilidade de investimento para áreas urbanas e obras emergenciais protegidas em qualquer nível da administração pública, abrangendo os bens protegidos por estados e municípios, desde que houvesse legislação específica de proteção e mecanismos que garantissem a manutenção dos bens restaurados. Isso significou a apropriação do patrimônio local como parte do patrimônio cultural brasileiro, e a indução à criação de legislação local, já que se viabilizava o investimento federal.

Os planos plurianuais de preservação estaduais começaram a ser exigidos ainda em 1975, com o objetivo de prever o montante necessário para estender o Programa até 1979, o que foi concretizado pela Exposição de Motivos 060, de 09/04/76. Em outubro de 1976, outro relatório de avaliação¹⁶ da Delegacia Regional da Seplan/PR registra nova alteração dos conceitos do Programa: “O conceito de restauração integrada está baseado no soerguimento econômico, social e físico dos sítios históricos, proporcionando bem-estar social e a conseqüente salvaguarda dos valores culturais” (DELEGACIA REGIONAL DA SEPLAN/PR, 1976, p. 2).

Como parte do relatório, consta um estudo do arquiteto da Delegacia Regional da Seplan/PR, Hélvio Polito Lopes, para definição de critérios objetivos para análise dos planos apresentados pelos estados. Essa proposta é representativa do perfil dos coordenadores do Programa: o estabelecimento de critérios claros era fundamental para garantir o pretendido caráter técnico do trabalho. Essa era uma característica importante que o governo autoritário buscava *colar* à sua imagem, além de ser um atributo metodológico da área de planejamento.

Além das críticas que geraram ajustes no Programa, iniciou-se pressão política, especialmente do estado de Minas Gerais, para ampliação de sua área de atuação, propondo-se, inicialmente, ampliar para os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Chamado para elaborar essa proposta, o economista Henrique Oswaldo de Andrade entendia ser adequada a inclusão de outros estados da federação¹⁷.

Novo Grupo de Trabalho¹⁸ Interministerial foi constituído em junho de 1975, “para elaborar Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Espírito Santo, de

¹⁶ Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 82, camisas 58G e 67G.

¹⁷ Andrade propôs três alternativas para ampliação do Programa: a) Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro; b) Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso e Goiás; e c) todo o território nacional. Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 82, camisa 61G.

¹⁸ Portaria Interministerial MEC/SEPLAN/MIC 068/75. Ainda no mês de junho os ministérios indicaram os representantes no GT: Augusto da Silva Telles (MEC/Iphan), Francisco Manoel de Mello Franco (MIC/Embratur) e Briane Elizabeth Panitz Bicca (Minter/ CNPU), além dos membros da Seplan/PR: Vicente da

Minas Gerais e do Rio de Janeiro”¹⁹. Para a construção dessa ampliação, Henrique Oswaldo propõe que se trabalhe de forma conjunta com os estados a serem contemplados, que deveriam apresentar e discutir com o GT os “programas de recuperação e preservação do patrimônio histórico e artístico estadual”. Os estados, portanto, seriam chamados a opinar no momento da elaboração do Programa, ou seja, na construção da política, ampliando seu papel antes restrito à apresentação de projetos a partir de critérios estabelecidos pela União.

Foram realizadas quatro reuniões, a partir de julho de 1975, sendo a primeira em Brasília e as demais em cada estado a ser contemplado na ampliação. Nas discussões do GT, consubstanciadas em atas de reunião, observa-se a busca de envolvimento de outras instituições no Programa e do cumprimento da Carta de Brasília para a criação de entidades estaduais e municipais de preservação do patrimônio cultural. Por outro lado, não se avança quanto à inclusão dos estados e municípios na estrutura decisória do Programa.

Assim, tal estrutura é proposta apenas com representantes de órgãos da União, e o Iphan e a Seplan passariam a ter poder de indicar projetos, sem necessariamente ter de articular com os estados e municípios sua inserção nos planos estaduais. Por outro lado, passam a ser financiáveis obras com vistas à recuperação de “expressões arquitetônicas locais ou regionais, independentemente da qualidade que lhes possa ser atribuída” e, especialmente, “os exemplares caracterizadores sócio-culturais locais e/ou regionais”, reconhecendo a importância do patrimônio local, algo que seria improvável nas ações orçamentárias do Iphan naquele momento.

Os resultados das atividades foram consubstanciados em relatório²⁰, que apresenta a substituição, no nome do Programa, da palavra *Reconstrução* por *Restauração*. No texto é explicitada a intenção em induzir os estados e municípios à elaboração de políticas permanentes de preservação do patrimônio cultural.

Do ponto de vista operacional, a grande mudança se refere à constituição de uma Comissão de Coordenação e Acompanhamento (CCA), composta pelo Iphan, Embratur, CNPU²¹ e Seplan. A CCA teria atuação para as duas áreas-programa, aprovando os planos de preservação estaduais como primeira condição para os investimentos federais. Com isso se

Costa Silva, Hélio Polito Lopes e Henrique Oswaldo de Andrade, e do assessoramento do historiador Luiz Gonzaga Teixeira.

¹⁹ Não encontramos documentação que esclarecesse porque se mantiveram apenas os três estados. Entretanto, Henrique Oswaldo de Andrade esclareceu que Minas Gerais havia pressionado politicamente por essa expansão desde o lançamento do Programa, e que Élcio Costa Couto teria sugerido incluir o Rio de Janeiro. Andrade, por outro lado, teria proposto o Espírito Santo “para não ficar um buraco” entre as duas áreas-programa (ANDRADE, 2012).

²⁰ Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 66, camisa 69G

²¹ Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

pretendia analisar a coerência de roteiros turísticos propostos, além de garantir um planejamento global para todos os projetos, que permitiria uma análise mais acurada sobre a potencial recuperação do sítio, e não apenas de monumentos isolados. Apenas após essa aprovação, os projetos deveriam ser encaminhados para exame do Iphan, da Embratur e da Seplan/PR. A EM 024/77²², de fevereiro de 1977, oficializou a proposta do Grupo de Trabalho. Segundo Sant’Anna:

O texto da EM nº 024 já indica uma inflexão na política de financiamento do programa. Diminui sensivelmente a ênfase no desenvolvimento do turismo e estabelece novos critérios para a seleção de projetos, mais de acordo com as diretrizes da política de preservação das áreas urbanas iniciada em 1967 com apoio da UNESCO. (SANT’ANNA, 1995, p. 168)

Desta forma, o discurso presente nos documentos do PCH defende a elaboração de planos globais, com abordagem da problemática do patrimônio cultural a partir de um diagnóstico da situação urbana. Se na EM 076-B/73 importava a possibilidade de uso imediato para o turismo, considerando a existência da infraestrutura turística, agora, na Portaria Interministerial Seplan/MEC/MIC 019/77, é igualado o patrimônio em vias de destruição e o que possibilite, após a recuperação, sua “pronta utilização”. Entretanto, a prioridade viria principalmente da situação do núcleo, analisado igualmente sob o ponto de vista turístico e de desenvolvimento urbano:

- a) em desagregação ou empobrecimento e que por suas características possam vir a se constituir em receptoras de fluxos turísticos;
- b) com atividades turísticas consolidadas ou em vias de consolidação;
- c) atingidas ou em vias de serem atingidas por obras ou atividades que por sua dinâmica possam representar perigo à preservação dos bens culturais;
- e
- d) em processo de crescimento urbano acelerado. (BRASIL, 1977, p. 1)

É assim que vemos praticamente desaparecer a importância da viabilidade econômica de cada um dos monumentos a serem recuperados, para serem vistos como oportunidades de reorganização do espaço intraurbano, adequando-se a usos que não necessariamente reverteriam em rentabilidade econômica, mas que poderiam ter retorno social, articulando-se às diretrizes da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano brasileira, elaborada em 1975.

²² Arquivo Central Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 67, Camisa 73G. A EM foi regulamentada pela Portaria Interministerial Seplan/MEC/MIC 019, de 04 de março de 1977, a partir das recomendações do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho.

Observa-se, finalmente, que o GT aproximou novamente Seplan e Iphan, propiciando uma *segunda chance* para convergência das políticas que até então estavam sendo levadas em paralelo por esses dois órgãos. Essas (re)aproximações serão concretizadas nas reuniões da Comissão de Coordenação e Acompanhamento (CCA) criada pela EM 24/77, que centralizará as decisões sobre os projetos a serem atendidos pelo Programa em sua nova fase.

Encerramento do Programa

A partir da publicação da Exposição de Motivos 024/77 demonstra o amadurecimento do PCH. As ideias que estavam *no ar* desde o fim da década de 1960 no campo do patrimônio cultural, especialmente sobre a relação entre turismo e planejamento e desenvolvimento urbanos, foram apenas parcialmente aplicadas na primeira fase do Programa, restringindo-se à preocupação com a implantação de infraestrutura turística. No entanto, nunca deixaram de perpassar as discussões entre os agentes envolvidos na implementação do PCH. Esses debates, que a nosso ver resultavam da cooperação do Iphan com a Unesco, dos Encontro dos Governadores, da prática institucional do Iphan e da implementação do Programa, tomam maior concretude com a participação no Grupo de Trabalho constituído para sua ampliação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Isso certamente reforçou o discurso de pensar o patrimônio cultural a partir da concepção do desenvolvimento urbano.

Entretanto, tal fato não significa uma mudança imediata na prática do PCH. Ele avança de forma importante nesse sentido, mas as reuniões da Comissão de Coordenação e Acompanhamento apresentam um processo de transformação no qual as concepções que tratam o patrimônio - a partir dos monumentos ou seu conjunto - convivem com uma preocupação com o desenvolvimento das cidades. A abordagem de Silva Telles, por exemplo, chama a atenção por ainda se utilizar do caráter da excepcionalidade e de aspectos estilístico e artístico de cada arquitetura como critério para recomendar a aprovação de projetos.

Em nosso entendimento, a Comissão proporcionava um importante campo de debates entre diferentes órgãos e formações profissionais. Sem dúvida essas discussões possibilitaram o constante amadurecimento do Programa nesse período. Ademais, pode-se afirmar que a Comissão também concretizou a convergência das políticas do PCH e do Iphan, abrindo caminho para a incorporação do Programa pelo órgão federal responsável pela preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Essas discussões vão sendo concretizadas nos documentos oficiais do Programa. É o caso do Manual de Instruções: Programa de Cidades Históricas²³, que trata do mecanismo operacional, das normas, da sistemática de liberação dos recursos, da avaliação e do acompanhamento, e do documento elaborado pela Seplan/PR em 1978 “com o objetivo de sistematizar as ações que vem se desenvolvendo dentro do Programa de Cidades Históricas e seu desdobramento futuro” (SEPLAN/PR, 1978, p. 4). Na introdução é abordado o processo de transformação social que o país vivia, do qual a urbanização seria uma das principais características. Assim, a situação das cidades históricas é analisada sob o ponto de vista do desenvolvimento urbano, referindo-se às diretrizes contidas na Política de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Com isso, parece-nos que finalmente o enfoque foi alterado de *conjunto de monumentos* para *conjunto urbano*. A questão dos centros históricos é tratada de forma mais ampla: os problemas a serem enfrentados são urbanos e o que se busca é a melhoria das condições de vida da população, levando-se em consideração a preservação do patrimônio cultural, e apenas “contemplando com adequada ênfase os aspectos sociais e econômicos de seu desenvolvimento”. Ou seja, persegue-se um melhor equilíbrio entre os diversos fatores que podem levar ao desenvolvimento urbano desses locais. A partir desse documento *uso* recebe o adjetivo *social*.

O documento chama atenção para a mudança de conceitos ao longo do Programa, que exigiria nova estratégia de atuação: “problemática esta que exige intervenções desde a infraestrutura urbana até medidas de legislação urbana específica para os mesmos” (SEPLAN/PR, 1978, p. 58). Também são informados os próximos passos a serem dados com relação ao Programa: a ampliação para todo o território nacional, bem como a ampliação dos itens financiáveis para atender à “evolução” do conceito do patrimônio urbano.

Com isso, ainda no ano de 1978, a Seplan/PR iniciou negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de consignar recursos para a ampliação do PCH. A proposta do governo brasileiro é criticada pelo banco, que recomenda restringir as ações do projeto, contestada pela Secretaria Geral de Planejamento²⁴: a exclusão de determinados itens comprometeria o “tratamento global do assunto”. Assim, o secretário

²³ Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 84

²⁴ Ofício 1135/78, do secretário geral de Planejamento da Presidência da República, Élcio Costa Couto, ao gerente de operações do BID, Norman Jones. Arquivo Central Iphan Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 64, Camisa 79G.

informa sobre a suspensão dos trabalhos decorrentes da negociação até que o Banco aceite inteiramente os termos propostos pelo governo brasileiro.

Ofício de 08 de março de 1979, já no Governo João Figueiredo, de João Paulo dos Reis Velloso²⁵, informa que “o mencionado Programa evoluiu para se transformar no Projeto de Revitalização Urbana de Núcleos Históricos”. Ao mesmo tempo, o ministro emite a Exposição de Motivos 065/79²⁶, solicitando a complementação de recursos para o PCH. A mudança de ministros no mesmo mês, entretanto, encerra a negociação com o BID²⁷.

Ao mesmo tempo, iniciou-se a mais profunda alteração de estrutura pela qual o Iphan já tinha passado, e que teria consequências no PCH. A proposta de reestruturação do Iphan, elaborada pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor/Seplan) no âmbito do PCH, foi finalizada em novembro de 1979. Assim, iniciou-se o processo de transformação do Iphan, do Centro Nacional de Referências Culturais e do Programa de Cidades Históricas em duas instituições: a Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan) e a Fundação Nacional pró-Memória (FNpM)²⁸ – o chamada “sistema” Sphan/pró-Memória.

A incorporação do PCH a algum órgão federal, por outro lado, fazia parte das diretrizes do novo governo, como esclarece a Exposição de Motivos 320, de novembro de 1979²⁹, assinada por Eduardo Portella e Antônio Delfim Netto³⁰, que transferiu o Programa de Cidades Históricas para o Iphan³¹ e estendeu-o a todo território nacional.

A EM 320/79 consolidou o que já vinha sendo defendido nos documentos internos do Programa e no projeto elaborado para o BID: tratava-se agora de um projeto de desenvolvimento urbano dos núcleos históricos. O objeto é ampliado (patrimônio cultural brasileiro) e do objetivo geral (identificar, documentar, proteger, classificar, restaurar e revitalizar esse patrimônio) do Programa. Os objetivos específicos estabelecem um “melhor conhecimento, maior participação e o uso adequado desses bens”.

²⁵ Carta 13/79, de João Paulo Reis Velloso ao Dr. Antônio Ortiz Mena. Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 64, Camisa 79G.

²⁶ Arquivo Central do Iphan em Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 67, Camisa 73G.

²⁷ Em 15 de março, Mário Henrique Simonsen assume a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Antônio Delfim Netto, o Ministério da Fazenda, e Eduardo Portella toma posse no Ministério da Educação e Cultura. Segundo Henrique Oswald de Andrade (2008), apesar de o projeto ter sido finalmente aprovado pelo Banco, Delfim Netto decidiu utilizar exclusivamente recursos nacionais.

²⁸ A Secretaria manteve as atribuições e poderes legais do Iphan, especialmente o poder de polícia, e a Fundação Nacional pró-Memória (FNpM) era seu braço executivo e onde foi incorporado, portanto, o PCH.

²⁹ Arquivo Central Iphan Brasília: Programa de Cidades Históricas: Caixa 67, Camisa 73G.

³⁰ Mário Henrique Simonsen é substituído por Golbery do Couto e Silva em 10/08/1979. Em 15/08/79, Antônio Delfim Netto assume a Seplan/PR.

³¹ Quando da transferência, ainda não havia se efetivado a transformação do Iphan.

Assim, plenamente integrado ao sistema que definia a política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, o PCH entrou numa fase em que se constituía em uma ação dessa política, e não mais em um programa específico, utilizando abordagens e instrumentos bastante diferenciados com relação ao período até 1979. No entanto, isso não impediu que essa nova fase fosse considerada continuidade do Programa, podendo também ser entendida como um resultado das atividades que se encerraram na fase anterior.

Considerações Finais

Ao avaliar as relações de poder presentes durante a formulação e a implementação do Programa de Cidades Históricas, fica clara a complexidade presente na formulação e implementação de uma política nacional articulada entre diversos agentes. Em situações como essa o tempo de amadurecimento é maior, pois necessita de uma integração de conhecimentos entre diversos campos de poder e de especialidades. Entretanto, como vimos, essa articulação propiciou debates que ultrapassaram temas específicos e que resultaram na concretização de uma consistente política de recuperação dos centros históricos que, acreditamos, frutificou na década de 1980.

Por outro lado, concluímos que o Programa significou continuidade com relação à política que o Iphan vinha implementando. Sobre isso temos que o Programa tinha como pressuposto, desde o início, a reestruturação do Iphan para receber o PCH posteriormente, o que demonstrava um reconhecimento daquela instituição como locus para políticas de preservação. O movimento de reorganização do órgão, que se iniciou em 1975 sob financiamento e articulação da coordenação do Programa, e realizada pela Secretaria de Modernização Administrativa, foi finalizado em 1979, quando o Iphan passou por uma reformulação significativa que o colocou em outro patamar no governo federal.

Ademais, o modelo de gestão do Ministério do Planejamento, aplicado ao Programa, permitiu que se fizessem comparações com outras políticas públicas federais, demonstrando financeiramente as vantagens do investimento em patrimônio cultural com relação, por exemplo, aos investimentos industriais da Sudene. Se por um lado o movimento político realizado inicialmente colocou o tema patrimônio na pauta da agenda do governo, o modelo de gestão manteve essa pauta junto ao Ministério do Planejamento. Portanto, o PCH, considerado um programa extremamente eficiente, obteve sucesso e legitimação no próprio Ministério para manter o pleito junto ao Presidente da República. Assim, entendemos que essa constituiu a base para sua prorrogação até 1979, incluindo a solicitação de expansão aos

estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e do Espírito Santo, e, posteriormente, a incorporação ao Iphan.

Importante ainda observar que a implementação do Programa, cerca de um ano após a realização do II Encontro de Governadores realizado pelo MEC/Iphan, significou a concretização do discurso do órgão do *patrimônio* junto aos estados brasileiros, ao direcionar investimentos significativos para serem executados pelos governos estaduais. Além disso, viabilizou apoio técnico para a formação de equipes qualificadas nos estados e induziu a estruturação administrativa de órgãos estaduais específicos voltados à cultura e preservação do patrimônio cultural.

Assim, pode-se afirmar que, mesmo havendo certa disputa, a política de preservação do patrimônio cultural foi fortalecida com a implementação do PCH, especialmente no que se refere à sua visibilidade frente a outros agentes políticos e governamentais, bem como à sociedade brasileira. O Iphan, como parceiro e depois coordenador do Programa, fortaleceu-se da mesma forma. No entanto, quando afirmamos que a instituição se fortaleceu, não assumimos a parceria entre o Ministério do Planejamento e o Iphan como um processo pacífico e igual durante todo o período de formulação e implementação do PCH. Especialmente no início do Programa é possível perceber alguma tensão: se por um lado o Iphan participou de sua formulação, no início do PCH seu papel era meramente burocrático, estabelecendo-se duas políticas federais de preservação do patrimônio cultural paralelas, o que acreditamos ter gerado a insatisfação representada pela crítica de Augusto Silva Telles ainda em 1974.

Apesar disso, o Ministério do Planejamento reconhecia o campo do saber do patrimônio cultural como legítimo do Iphan, e parece não ter titubeado em inserir mudanças já em 1975 quando passou a exigir “planos de revitalização e valorização estaduais”, como Silva Telles tinha proposto. Posteriormente trouxe o Iphan ao centro da decisão, na fase que se iniciou em 1977, e finalmente cumpriu o objetivo de incorporar o Programa ao Instituto em 1979.

A indução de novas práticas no Iphan e instituições estaduais nos parece o principal legado do Programa, especialmente nos aspectos conceituais e de gestão. A proposta *aberta* do PCH possibilitou o exercício conceitual da intervenção em áreas urbanas. Assim, mesmo que no período estudado se vislumbre uma atuação ainda focada nos monumentos, consideramos que as práticas implantadas pelo PCH, na busca gradual pelos conceitos trabalhados já ao fim da década de 1960 pelo Iphan e Unesco, possibilitaram um campo fértil para o debate sobre o tema na década de 1970. Esses debates foram se qualificando ao longo

do processo, juntamente com a entrada de novos atores – as equipes estaduais e outros órgãos federais, dos quais se destaca a CNPU -, e a melhor qualificação do próprio Iphan, já que a circulação de ideias proporcionada pelos cursos, palestras, contatos com consultores externos e apoios técnicos, ocorreu no âmbito interno e externo às instituições.

É inegável a lógica econômica matriz do Programa de Cidades Históricas. Entretanto, esse era o caminho que vinha sendo trilhado pelos países desenvolvidos para a preservação do patrimônio cultural. Assim, o que parecia, por um lado, um caminho arriscado para essa área, na verdade possibilitou um alinhamento com as políticas internacionais de preservação que ocorriam na época (mesmo que depois tenham sido criticadas e revistas) e, principalmente, inseriu o tema de forma significativa na agenda do Ministério do Planejamento, com importante peso político e administrativo no governo federal.

REFERÊNCIAS:

CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina. **Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso, Memórias do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. **O Programa de Cidades Históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979**. 2012. 349 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O Patrimônio em Processo: Trajetória da Política Federal de Preservação no Brasil**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; MinC – Iphan, 2005.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas**. Brasília: Ipea/Iplan, 1976 [Série Estudos para o Planejamento 15].

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Compromisso de Brasília**. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em 05.maio.2012.

MILET, Vera. **A Teimosia das Pedras: um estudo sobre a preservação do patrimônio ambiental no Brasil**. Olinda: Prefeitura de Olinda, 1988. 241 páginas.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Departamento de Assuntos Culturais. **Anais do II Encontro de Governadores**. Rio de Janeiro, 1973.

SANT'ANNA, Marcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento: A trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)**. 1995. 282 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

SPHAN/PRÓ-MEMÓRIA. **Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil: Uma Trajetória**. Brasília: SPHAN/Pró-Memória, 1980. 196 p.

Entrevistas

ANDRADE, Henrique Oswaldo de. Entrevista concedida pelo coordenador nacional do Programa de Cidades Históricas a Lia Calabre e Lúcia Lippi em 07/04/2008. Projeto Política cultural e cidadania, Fundação Getúlio Vargas. Não publicado.

ANDRADE, Henrique Oswaldo de. Entrevista concedida pelo coordenador nacional do Programa de Cidades Históricas, de 1975 a 1985, a Sandra Corrêa em 05/05/2011.

ANDRADE, Henrique Oswaldo de. Entrevista concedida pelo coordenador nacional do Programa de Cidades Históricas de 1975 a 1985 a Sandra Corrêa em 06/07/2012.

Arquivos

Arquivo da Superintendência do Iphan em Pernambuco. Arquivos do Programa de Cidades Históricas. Recife, outubro de 2010.

Arquivo Central do Iphan em Brasília. Arquivos do Programa de Cidades Históricas. Brasília, março a junho de 2011.

Arquivo Central do Iphan no Rio de Janeiro. Arquivos: Assuntos Internacionais; Técnico-Administrativo; Personalidades. Rio de Janeiro, março de 2012.