

A preservação do patrimônio cultural como âncora do desenvolvimento econômico

Viviane Souza Valle Cardoso, Marcelo Goldenstein,
Eduardo da Fonseca Mendes e Luciane Gorgulho

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

A preservação do patrimônio cultural como âncora do desenvolvimento econômico

Viviane Souza Valle Cardoso
Marcelo Goldenstein
Eduardo da Fonseca Mendes
Luciane Gorgulho*

Resumo

Desde 1997, o BNDES apoia a preservação do patrimônio histórico e arqueológico brasileiro. O resultado desses 14 anos de trabalho permanente transformou o Banco em uma das mais importantes instituições apoiadoras desse segmento no país, tanto pela regularidade de sua ação como pelo montante de recursos investido, que já ultrapassa R\$ 230 milhões.

Ao longo desse período, o BNDES acumulou experiência e buscou, gradualmente, aproximar suas ações no campo do patrimônio histórico de sua atividade-fim, o desenvolvimento econômico brasileiro. Neste processo, diversos projetos exitosos – como os de Barcelona e de Quito, e movimentos de organismos multilaterais como o Banco Interamericano

* Respectivamente, arquiteta, gerentes e chefe do Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo da Área Industrial do BNDES.

de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), relatados neste artigo – serviram como referência metodológica, comprovando o imenso potencial de geração de riqueza existente no patrimônio.

No Brasil, a partir do lançamento do PAC Cidades Históricas, em sequência ao programa Monumenta, inaugurou-se uma nova abordagem não apenas “preservacionista”, mas com viés de desenvolvimento. Neste contexto, o BNDES vem amadurecendo uma nova abordagem para nortear suas ações na preservação do Patrimônio Cultural.

O BNDES acredita que o patrimônio pode vir a ser a mola propulsora do desenvolvimento socioeconômico local, e que os sítios históricos recuperados podem tornar-se ativos culturais e turísticos relevantes para as cidades. É esta capacidade de gerar desenvolvimento que vai estimular e garantir a preservação deles. Ao contrário do que muitos acreditam, a existência desse patrimônio protegido não pode ser vista como um fardo inútil e um entrave ao crescimento, mas como um importante ativo a ser explorado em prol do desenvolvimento. Por esse motivo, o BNDES vem ampliando permanentemente a destinação de recursos a esse segmento e, paralelamente, tornando sua ação mais abrangente.

Introdução

Este artigo procura relatar a ação do BNDES no apoio a projetos de preservação do patrimônio cultural e apontar uma nova abordagem de atuação.

Nos primeiros 10 anos, a lógica que regia a atuação do Banco no segmento era a do patrocínio e do retorno institucional, com ênfase no apoio ao restauro de monumentos históricos tombados em nível federal, tendo sido recuperadas numerosas edificações dos períodos colonial e imperial. O BNDES se tornou o mais expressivo apoiador da recuperação do patrimônio histórico nacional, tendo desembolsado mais de R\$ 230 milhões a esse setor.

A partir de 2006, com a criação de uma unidade operacional responsável pelo tema Economia da Cultura, foi desenvolvida uma nova abordagem, com maior vínculo ao desenvolvimento econômico. O que se busca fundamentalmente é a dinamização econômica local a partir de projetos de preservação de sítios históricos.

São descritos no artigo dois projetos de referência internacional que comprovaram o enorme potencial da revitalização urbana¹ a partir da recuperação do patrimônio histórico: os projetos do centro histórico de Quito e da zona portuária de Barcelona. Além disso, é feito um relato dos principais conceitos adotados por dois programas implementados pelo governo federal, que serviram de referência para a atuação do BNDES: o Programa Monumenta e o PAC Cidades Históricas.

Ao final, detalhamos a proposta da nova metodologia de atuação do BNDES. Assim, com a experiência acumulada, sob a inspiração dos conceitos da Economia da Cultura e contando com nova fonte de recursos, o Banco se dispõe a reformular sua estratégia, enfatizando as perspectivas de desenvolvimento socioeconômico e revitalização urbana.

As origens da atuação do BNDES na preservação do Patrimônio

Desde 1997, o BNDES passou a fazer uso dos benefícios fiscais decorrentes da Lei Rouanet (Lei 8.313/91). A lei permite às empresas aplicarem parte de seu imposto de renda a pagar em um amplo conjunto de atividades culturais. O precário estado de conservação do patrimônio histórico e arqueológico do país, sua riqueza, sua diversidade e a extrema necessidade de preservação motivaram o BNDES a direcionar suas ações, no âmbito da Lei Rouanet, na preservação desse patrimônio.

Para garantir uma boa aplicação dos recursos em um segmento desconhecido pelo Banco, a estratégia adotada foi a de apoiar projetos de monumentos tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Os projetos de restauração dos monumentos apoiados pelo BNDES eram sempre referendados pelo Iphan e se encontravam entre suas prioridades para intervenções de preservação, de acordo com os critérios técnicos de avaliação daquele órgão. Esperava-se, assim, que a ação do BNDES contemplasse a recuperação dos monumentos históricos de maior relevância para o país.

A opção de apoiar esse patrimônio histórico deteriorado, motivada pelo atendimento de uma substancial carência do país, configurava-se,

¹ A Carta de Lisboa (1995) determina o conceito de revitalização urbana como operações destinadas a relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade em decadência.

de forma complementar, como instrumento de promoção da imagem do BNDES junto à sociedade brasileira. Dessa forma, os critérios e os regulamentos internos que orientavam a ação seguiam a lógica do patrocínio e da comunicação.

Em 14 anos de trabalho, foram aprovados quase R\$ 230 milhões para aplicação na preservação do patrimônio histórico em todo o Brasil, entre museus, igrejas, teatros, fortes, universidades e centros culturais, em um total de 161 projetos, como mostra a Tabela 1.

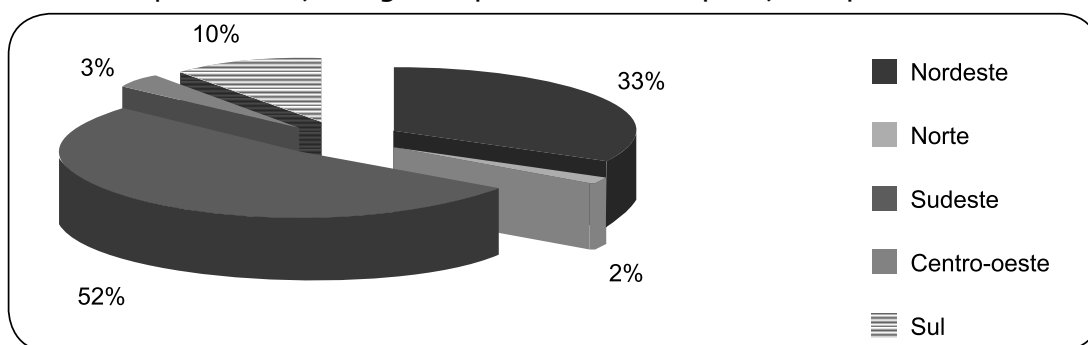
Os projetos contemplados concentraram-se nas regiões Sudeste (52%) e Nordeste (33%). Essa concentração explica-se em virtude da dinâmica de colonização histórica do território brasileiro, visto que a maioria das edificações representativas desse período encontra-se em áreas litorâneas e nessas duas regiões do país.

Cabe ressaltar que, apesar da concentração de projetos nessas duas regiões, pode ser observada uma forte tendência à descentralização desses recursos, pois cerca de 45% dos projetos apoiados localizam-se fora das capitais.

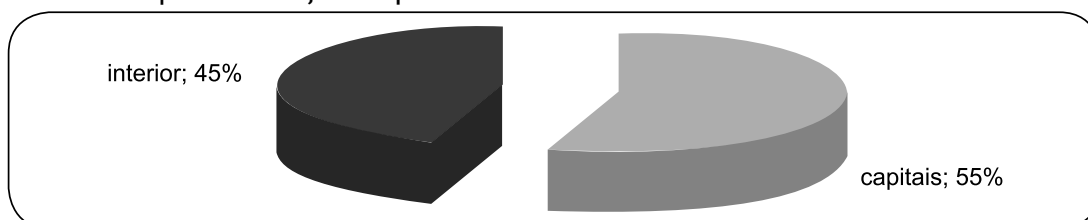
Tabela 1 | Atuação do BNDES na preservação do patrimônio: número de projetos e valores aportados

| Ano | Valor (R\$ mil) | Nº de projetos |
|--------------|-----------------|----------------|
| 1997 | 4.616 | 7 |
| 1998 | 7.207 | 7 |
| 1999 | 5.094 | 7 |
| 2000 | 5.442 | 6 |
| 2001 | 9.117 | 5 |
| 2002 | 7.991 | 11 |
| 2003 | 4.070 | 6 |
| 2004 | 8.990 | 10 |
| 2005 | 15.448 | 12 |
| 2006 | 16.364 | 16 |
| 2007 | 11.986 | 10 |
| 2008 | 32.922 | 21 |
| 2009 | 38.431 | 17 |
| 2010 | 60.500 | 26 |
| Total | 228.178 | 161 |

Fonte: BNDES.

Gráfico 1 | Distribuição regional por número de operações aprovadas

Fonte: BNDES.

Gráfico 2 | Distribuição: capitais X interior

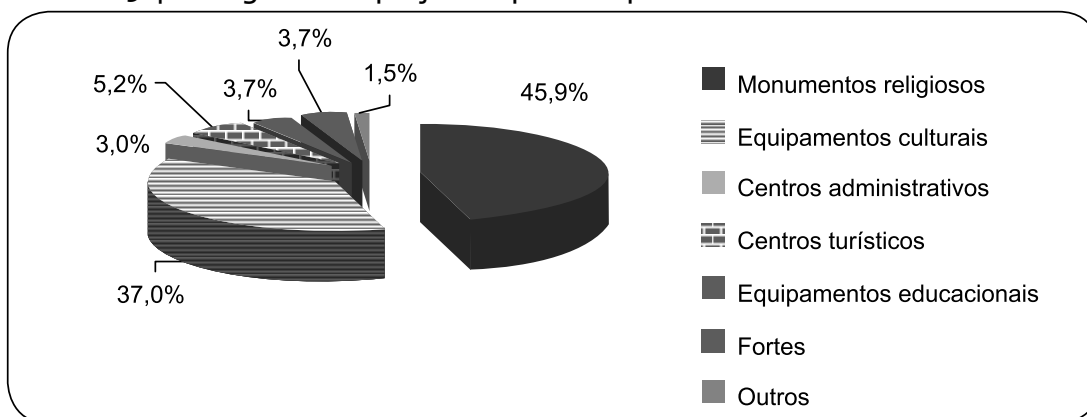
Fonte: BNDES.

Quanto à categoria dos projetos apoiados, houve uma preponderância de edificações religiosas, como igrejas e conventos. Isso ocorre em virtude de as instituições religiosas terem sido, durante longo período, representantes dos poderes religioso, social, cultural e, por vezes, econômico do país durante sua colonização. Não é à toa que esses monumentos representam grande parte das edificações históricas tombadas pelo Iphan. Também foi apoiado o restauro de numerosos equipamentos culturais (museus, bibliotecas, arquivos e centros culturais). Outras categorias tiveram apoios pontuais.

O valor médio das operações contratadas foi de R\$ 1,26 milhão. Ressalte-se que, nos primeiros anos, grande parte das operações era de valor inferior a R\$ 1 milhão, em virtude da limitação de recursos existentes à época e da política de apoio vigente, que estimulava a execução de restaurações pontuais, muitas vezes apenas de uma parte das edificações.²

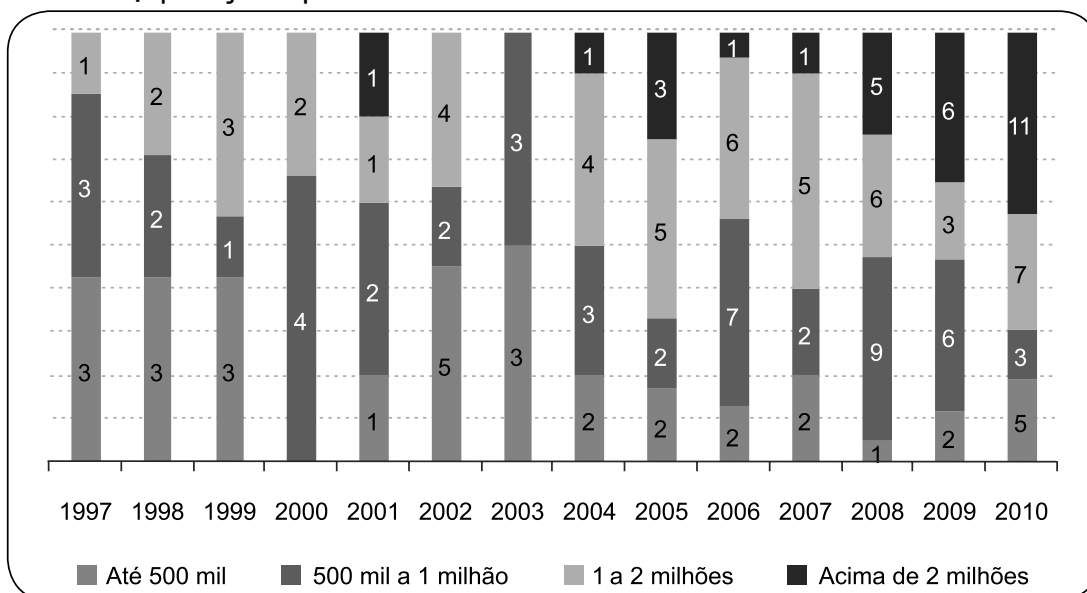
² Isso ocorria em virtude da necessidade de aprovação de cada projeto no Programa Nacional da Cultura (Pronac) do Ministério da Cultura. A modulação de cada projeto encaminhado ao Pronac facilitava ao proponente a captação e a utilização dos recursos. No entanto, no caso das operações analisadas pelo BNDES, perdia-se a noção do projeto em sua forma integral, levando à realização de operações de valores de pequeno porte.

Gráfico 3 | Categorias de projetos apoiados pelo BNDES



Fonte: BNDES.

Gráfico 4 | Projetos por faixa de valor



Fonte: BNDES.

Com o passar dos anos e a permanência de sua atuação, o BNDES se configurou como o maior apoiador nacional ao segmento. O volume de recursos destinados e a experiência adquirida foram, gradativamente, alterando o *modus operandi* das equipes responsáveis, que passaram a adotar novos critérios em seu processo de análise e de acompanhamento das operações.

Vale ressaltar que, até o fim de 2010, o regulamento que norteava a ação do BNDES enfatizava e priorizava o restauro de **monumentos isolados**. O que importava era recuperar o patrimônio arquitetônico e histórico

desvalorizado e, por vezes, extremamente degradado. Esses restauros eventualmente contribuíam para dinamizar e revitalizar a região onde essas edificações estavam localizadas, mas, isoladamente, não tinham a força necessária para reverter um quadro de degradação do município ou centro histórico.

Verificou-se que, com frequência, os monumentos restaurados não eram mantidos em condições adequadas, necessitando de novos restauros em curto espaço de tempo. Em diversos casos, a própria população local era a responsável pela rápida deterioração do patrimônio, não reconhecendo o monumento como um ativo cultural, histórico e simbólico de sua localidade.

A equipe do BNDES passou a sugerir aos proponentes que incorporassem ao projeto investimentos vinculados à **educação patrimonial** e à **sustentabilidade** dos monumentos. Assim, a apropriação dessas edificações pelo público em geral e a implantação de usos sociais, culturais e econômicos tornaram-se outro importante critério de análise pelo BNDES, de forma a garantir a sustentabilidade dos projetos apoiados.

As mudanças na abordagem acentuaram-se a partir da criação do Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo (DECULT), no ano de 2006. Com uma unidade operacional focada na Economia da Cultura, as externalidades e os impactos da preservação do patrimônio nas cadeias da cultura e do turismo passaram a ter ainda mais relevância.

Atualmente, buscam-se projetos maiores e com viés estruturante. A lógica do patrocínio e do retorno institucional do BNDES deixou de ser preponderante. O que se pretende, a partir de então, é estimular em primeiro lugar o apoio a projetos em que a preservação do patrimônio possa servir como âncora para o desenvolvimento econômico.

O patrimônio cultural como âncora do desenvolvimento econômico

A herança cultural arquitetônica e urbana que permeia os cenários das cidades brasileiras é, atualmente, um dos grandes estímulos para o desenvolvimento econômico-cultural. É este desenvolvimento que vem, ano a ano, consolidando-se cada vez mais e se tornando responsável por grande parcela dos movimentos de revitalização observados no panorama nacional.

A realidade econômica e social, e a conseqüente situação desfavorável do estado de conservação dos imóveis inseridos nos centros e cidades históricas, são geradas por processos de transformação observados há várias décadas, decorrentes de movimentos migratórios induzidos pelas mudanças econômicas nas sociedades contemporâneas. Isso tem suscitado maior atenção dos setores privado e público na promoção de ações de preservação.

É preciso ressaltar que muitas vezes essa decadência foi fruto de períodos de estagnação econômica de áreas manufatureiras – como as áreas industriais e portuárias, que foram abandonadas e tiveram que se reestruturar para abrigar novas atividades –, assim como da mudança de hábitos de parte da população, que foi morar em bairros cada vez mais afastados dos centros da cidade.

Nesse sentido, em 1972, criou-se a Convenção da Unesco para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, como exemplo de reação aos projetos de desenvolvimento econômico alicerçados na indústria que traziam ou poderiam trazer danos irreversíveis às cidades. Dessa forma, um marco importante para compreender a relação entre cultura e desenvolvimento foi estabelecido em 1982, com a Conferência do México, organizada pela Unesco, em que a cultura foi definida como “conjunto de características espirituais e materiais, intelectuais e emocionais que definem um grupo social e engloba um modo de vida, sistemas de valores, tradições e crenças”, e o desenvolvimento como “um processo complexo, multidimensional, além do crescimento econômico, que integra as energias da comunidade e deve estar fundamentado no desejo de cada sociedade expressar sua identidade.”³

Diante de perdas irreversíveis de caráter cultural, social e mesmo econômico dessas cidades e áreas, em 1986 o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos) julgou necessário redigir uma Carta (Recomendação) Internacional acerca da Salvaguarda das Cidades Históricas, definindo os princípios, objetivos, métodos e instrumentos de ação apropriados para salvaguardar a qualidade das cidades históricas, favorecer a vida em comunidade e perpetuar o conjunto de bens existentes que constituíam a memória local.

³ Conferência do México (1982). Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/>>.

Dessa forma, estabeleceu-se que, para tornar eficaz o processo de salvaguarda e proteção, os sítios históricos deveriam ser parte integrante de uma política coerente de desenvolvimento econômico e social, a ser considerada no planejamento físico-territorial e nos planos urbanísticos em todos os níveis de governança.

Definiu-se que a participação e o comprometimento dos habitantes das cidades são indispensáveis ao êxito da salvaguarda e devem ser estimulados e favorecidos pela necessidade de tomada de consciência de todas as gerações com a realização de programas de educação patrimonial.

Torna-se, portanto, extremamente relevante apropriar-se de dois conceitos básicos no âmbito da revitalização de centros históricos:

- a apropriação dos benefícios sociais deve ser o foco central das propostas; e
- os projetos devem contar com um leque amplo de atores sociais envolvidos.

O envolvimento de atores sociais diversos permite diagnosticar melhor os problemas encontrados nessas regiões muito degradadas, diminuindo os riscos de descontinuidade dos projetos mediante avaliação prévia de conflitos existentes.

Entre os atores sociais importantes para a realização de um bom projeto de revitalização, ressalta-se a participação das três esferas do poder público, principalmente o poder municipal, a quem cabem a legislação e o controle urbanístico, o que lhe confere um papel preponderante no caso de sítios históricos.

Além da importância da participação do poder público, ressalta-se a participação do setor privado. O empresariado, com destaque para o setor turístico, pode ser um importante agente de cooperação com o desenvolvimento sustentável das cidades e a preservação do patrimônio cultural. Mais do que apenas assistencialismo, esse segmento procura privilegiar um número cada vez maior de projetos capazes de promover mudanças duradouras e sustentáveis nas comunidades.

Assim, os projetos de revitalização que estão sendo implementados nas áreas tradicionais das cidades de grande porte e nas pequenas cidades históricas têm contribuído para a preservação do patrimônio arquitetônico

e urbano. A meta de alcançar o desenvolvimento local, com o aumento do turismo cultural, e o desenvolvimento de atividades econômicas, geradoras de emprego e renda, deve ser planejada com eficácia.

É nesse escopo que se insere o interesse do BNDES em apoiar os projetos que busquem a revitalização de áreas históricas importantes nas cidades brasileiras. As operações de restauração do patrimônio histórico poderão alicerçar projetos relacionados a programas de revitalização (urbana, turística, econômica etc.) que tragam benefícios efetivos à população e que abram oportunidades para as cidades históricas brasileiras. A restituição da função social do patrimônio e sua reintegração ao cotidiano das cidades, em todos os aspectos, induzem a um processo de revitalização de caráter permanente.

Projetos e programas de referência

Alguns projetos e programas foram realizados ao longo dos últimos 20 anos e tornaram-se referência para ações de preservação do patrimônio cultural com viés de desenvolvimento econômico. Cada um deles apresentou singularidades, êxitos e fraquezas, mas foram experiências inspiradoras para a reflexão dos agentes públicos e privados na definição de novas ações.

Faremos aqui um breve relato dos processos de revitalização das cidades de Barcelona e de Quito, citadas frequentemente como modelos de recuperação econômica a partir da revitalização de seus centros históricos. Em seguida, faremos uma breve descrição do Programa Monumenta e do PAC Cidades Históricas, ousada proposta do Iphan para o conjunto das cidades históricas brasileiras.

Experiências de sucesso: os casos de Quito⁴ e de Barcelona

Após a Segunda Guerra Mundial até o fim do século XX, as grandes cidades viveram um intenso crescimento econômico baseado na produção e no consumo massificados, que orientavam políticas urbanas desestruturadas, por meio de um processo indiscriminado de renovação da cidade existente. Grandes projetos de demolição modificaram a configuração físico-espacial e alteraram a diversidade sociocultural das áreas centrais

⁴ Informações obtidas no Documento Conceptual de Proyecto – Ecuador – 7 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.unescobrasil.org.br>>.

tradicionais, desvalorizadas e esvaziadas, implantando uma arquitetura distanciada dos valores históricos e culturais.

A partir da crise do petróleo, da falência do Estado e da emergência do mercado globalizado, o novo capitalismo não poderia ignorar o potencial do patrimônio edificado e o simbolismo das áreas centrais.

Esse novo contexto levou as cidades a perseguirem o renascimento de seus centros, com a reutilização das áreas degradadas, a recuperação do patrimônio e a valorização cultural.

O modelo de revitalização de áreas centrais e portuárias foi plenamente aceito como novo modelo para o desenvolvimento urbano de cidades deterioradas, adotado em diferentes graus em cidades do mundo inteiro, destacando-se os exemplos bem-sucedidos das cidades norte-americanas, sul-americanas e europeias, como Boston, Baltimore e São Francisco (Estados Unidos), Londres e Glasgow (Grã-Bretanha), Barcelona e Bilbao (Espanha), Berlim e Hamburgo (Alemanha), Quito (Equador) e Cartagena (Colômbia).

Como forma de exemplificar todos os conceitos postos à mostra neste artigo, torna-se relevante ressaltarmos dois casos de revitalização de áreas estagnadas: um centro histórico e uma zona portuária, que se configuraram como modelos de sucesso no mundo. O primeiro deles refere-se ao processo de revitalização do Centro Histórico de Quito, no Equador, e o segundo à revitalização da zona portuária de Barcelona, na Espanha, por conta dos Jogos Olímpicos de 1992.

Centro Histórico de Quito

A cidade de Quito conta com um dos centros históricos mais importantes do mundo, em virtude de sua riqueza cultural e arquitetônica, tendo sido reconhecido como Patrimônio da Humanidade pela Unesco em 1978.

O Centro Histórico de Quito é composto por 376 hectares edificados e mais 230 hectares naturais. A área edificada pode ser dividida em dois blocos: um núcleo central, no qual se encontram 65% das edificações preservadas da cidade, e uma área ao seu redor que inclui 14 bairros distintos.

A área histórica de Quito começou a sofrer um processo de degradação social e econômica a partir de meados do século XX, agravado pelo terremoto de 1987. À medida que aumentavam os problemas de segurança

e atividades sociais desvalorizadas, como prostituição e tráfico de drogas, os habitantes da região foram abandonando o centro para habitar áreas de desenvolvimento urbano mais dinâmicas e seguras. A partir de então, com a expansão da cidade de Quito, o centro histórico transformou-se, gradativamente, em um grande mercado, com forte viés de informalidade.

Dessa forma, a ausência de bens e serviços dificultou o desenvolvimento de certos empreendimentos privados, principalmente aqueles vinculados às atividades turísticas.

Foi após o reconhecimento do centro histórico como Patrimônio da Humanidade pela Unesco que se começou a tomar consciência da necessidade de romper o ciclo de degradação e abandono, além da perda constante de parte do patrimônio cultural edificado existente. Assim, em 1987 criou-se o Fundo de Salvamento do Patrimônio Cultural (Fonsal), destinado a angariar recursos para a restauração, conservação e proteção dos bens culturais da cidade, e o plano integral de recuperação do centro histórico.

Em 1990, o governo municipal demonstrou interesse em contratar financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para reverter o processo de degradação. Dessa forma, em 1994 o projeto foi aprovado pelo BID, com recursos orçados em US\$ 51,3 milhões, e cuja proposta sugeria a preservação e a reabilitação da área por meio da reativação de sua funcionalidade.

Nesse período, o município tomou uma decisão estratégica no processo de revitalização: a criação de uma empresa com estrutura jurídica de direito privado, conhecida como Empresa de Desenvolvimento do Centro Histórico (ECH), que se encarregou de gerenciar e executar as atividades financiadas pelo empréstimo do BID.

A criação dessa empresa facilitou diversos aspectos no projeto, a saber: (i) deu agilidade aos processos de contratação; (ii) flexibilizou as tomadas de decisão; (iii) não onerou o custo dos serviços públicos; e (iv) possibilitou escolher os sócios estratégicos do setor privado, sem a interferência de uma entidade pública.

A intenção do empréstimo era possibilitar a recuperação do centro histórico, com a finalidade de aproveitá-lo para atividades turísticas de nível internacional, revitalizando atividades comerciais e de serviços tradicionais

que contribuiriam para facilitar o acesso aos bens e serviços oferecidos no local. Portanto, a atração de investimentos privados para a área configurou-se como questão estratégica em sua recuperação. Para tanto, foram adotadas duas linhas de ação:

- i) financiamento à execução de serviços complementares, como melhoramento da infraestrutura existente, redução da poluição e organização do tráfego na área central; e
- ii) implemento de alianças estratégicas entre a ECH e a iniciativa privada para desenvolvimento de projetos pioneiros.

Foi primordial o fato de as intervenções empreendidas não terem sido mantidas apenas nos limites físicos do centro histórico, pois se entendeu que o impacto que provocam é maior quando são concebidas de maneira integral e global.

O intuito do governo municipal era valorizar os espaços e símbolos existentes, recuperar a habitabilidade da área, criar condições favoráveis para cultura e lazer, reordenar as atividades econômicas e potencializar a capacidade turística da região.

Após a revitalização do centro histórico, as condições de mobilidade, segurança e higiene melhoraram substancialmente graças à recuperação física dos espaços públicos, parques, praças e monumentos e, simultaneamente ao processo de realocação dos comerciantes informais, provocaram uma transformação radical na percepção e na vivência do local. Tais benefícios traduziram-se em revalorização da propriedade, incremento da oferta de serviços culturais e complementares e criação da capacidade institucional necessária para gerir e executar todas as intervenções propostas.

No entanto, atualmente, apesar de executada a revitalização, existem aspectos críticos que precisam continuar a ser apoiados, caso contrário há risco de que os benefícios alcançados durante o processo sejam perdidos. Portanto, a estratégia proposta, dados os limitados recursos, está centrada em dar continuidade e sustentabilidade ao projeto já iniciado. Para tanto, estabeleceram-se quatro pilares fundamentais que devem ser seguidos:

- i) evitar reversões dos processos socioeconômicos que começaram a se manifestar no centro histórico, tornando-os sustentáveis, de forma a evitar que ocorram intervenções públicas constantes;
- ii) manter o interesse do setor privado;

- iii) promover a incorporação das áreas de entorno no processo de revitalização; e
- iv) promover o fortalecimento institucional e organizacional.

Zona portuária de Barcelona

As zonas portuárias são regiões de especial interesse para a revitalização. Os portos antigos das grandes cidades passaram por um processo de esvaziamento em favor de instalações portuárias mais modernas, adequadas aos navios de grandes dimensões e mais acessíveis pelos meios de transporte de apoio.

Com isso, estas regiões, em geral localizadas no centro antigo das cidades, passaram por processos de degradação econômica, potencializados pela existência dos grandes elementos físicos resultantes da atividade portuária que constituíram-se em barreiras para sua integração com o restante da cidade.

Acrescenta-se o fato de que, nestas regiões, o perfil fundiário muitas vezes apresentou-se como extremamente complexo diante dos constantes desentendimentos entre as esferas governamentais e as autoridades portuárias.

Nos casos em que os governos locais conseguiram suplantar esses problemas, geraram-se importantes oportunidades para o desenvolvimento urbano, para a implantação de novos usos e inversões imobiliárias, indo ao encontro de um planejamento estratégico adequado e de oportunidades de revitalização urbana. Esses investimentos assumiram grande poder de atração, ganharam visibilidade e lucraram com os efeitos multiplicadores de sua ação.

Segundo Vicente Del Rio,

nos últimos anos, com o fenômeno mundial de revalorização das áreas de frente de água, as alterações nas relações entre o indivíduo e seu tempo de lazer, o crescimento do turismo cultural e temático, e a tendência à construção de fragmentos qualificados de cidade destacaram as áreas portuárias por suas potencialidades paisagísticas, lúdicas, logísticas e imobiliárias, bem como pela revalorização do seu capital simbólico.⁵

⁵ Del Rio (2011).

Esse foi o caso de Barcelona, alavancada pelos Jogos Olímpicos de 1992. No século XVIII, a cidade de Barcelona iniciou sua era industrial com um forte crescimento econômico, apesar de já haver um movimento de modernização e, conseqüentemente, destruição de parte de seu patrimônio cultural. A partir do século XIX, converteu-se em um dos centros urbanos e tecnológicos mais avançados da Espanha. No entanto, no século XX, a cidade entrou em processo de decadência, revelado não somente pela descaracterização e abandono de suas antigas construções, mas também na poluição das águas e dos rios e na existência de um sistema de transporte público bastante ultrapassado.

Ressalta-se que a transição espanhola para a democracia ocorrida em 1975 coincidiu com uma grave crise econômica que provocou forte impacto em Barcelona, resultando na transferência de algumas indústrias para outras regiões, na estagnação da população e na baixa atividade política.

Esse quadro começou a mudar por volta de 1989, ano em que se iniciou um ambicioso projeto de recuperação urbana e de valorização turística da zona portuária, em virtude de a cidade ter sido escolhida para sediar as Olimpíadas de 1992.

O projeto de revitalização de Barcelona adotou dois focos principais: (i) promover a despoluição das águas, contaminadas após quase 200 anos de exploração industrial; e (ii) a reconstrução da zona portuária, convertida em área residencial com a construção da vila olímpica.

Somados a esses dois fatores, iniciou-se também um processo de revitalização dos antigos patrimônios da cidade, no intuito de atrair visitantes, transformando-a em uma das grandes metrópoles turísticas da Europa Ocidental.

A obra de revitalização contou com as seguintes ações:

- construção de edificações para uso habitacional;
- instalações de atividades comerciais;
- restauração de edificações e monumentos protegidos;
- instalação de diversas cadeias de hotéis;
- melhoria do sistema de transporte público;
- investimentos em segurança pública; e
- melhoria da infraestrutura local.

Ressalta-se que todas essas ações foram realizadas não somente no perímetro da zona portuária, mas também no entorno dessa região, no intuito de potencializar os ganhos advindos de sua execução.

Para ilustrar as prioridades propostas pelo projeto, apenas um terço dos recursos foram gastos com a construção de instalações esportivas, e os demais dois terços foram investidos em melhorias urbanas, com foco no desenvolvimento da hotelaria e do turismo na região.

Entre as inúmeras atrações implementadas na área, podem-se destacar: existência de cinco praias com balneabilidade adequadas; implantação de um jardim zoológico; criação de um grande parque urbano; construção de dez instalações esportivas, entre estádios e quadras; um porto para atracação de iates e navios transatlânticos; várias boates; e inúmeros restaurantes típicos.

Um fator importante de sucesso no projeto foi o estabelecimento de um modelo de organização e gestão com objetivo de, além das questões esportivas relacionadas à Olimpíada, proporcionar uma ampla transformação urbana na cidade, que pudesse melhorar a qualidade de vida da população. Dessa forma, em uma ação conjunta entre o governo municipal, o governo nacional, o governo autônomo da Catalunha e os comitês olímpicos, foram criados núcleos administrativos com pessoas desvinculadas da administração pública da cidade. Foram realizadas grandes parcerias público-privadas e foi feita uma divisão essencial entre a gestão dos investimentos e da organização dos jogos.

Assim, concluiu-se que uma intervenção urbana bem-estruturada gera impactos no crescimento socioeconômico da cidade.

O estudo das experiências mundiais de sucesso aponta para quatro aspectos fundamentais no processo de revitalização. São eles:

- i) realização de projetos estratégicos de planejamento, gestão e acompanhamento em perspectiva a longo prazo;
- ii) implantação de diversos usos na área deteriorada e com a presença de projetos-âncora;
- iii) respeito à memória coletiva local, ao patrimônio e ao contexto sociocultural estabelecido; e
- iv) envolvimento dos diversos atores sociais (instâncias de governo, investidores, empresariado, usuários e a comunidade em geral).

O Programa Monumenta/BID⁶

A experiência do Programa Monumenta, a partir de 2000, representou uma inflexão na política pública nacional no que se refere às ações de preservação de patrimônio. Até então, a maioria da população não reconhecia nas ações de preservação uma forma de desenvolver socioeconomicamente uma área. Pelo contrário, o preservacionismo era visto por muitos como um entrave ao crescimento e à modernização das cidades. Essa visão era corroborada pela dificuldade encontrada em promover certas alterações de uso nos imóveis tombados pelo Iphan, que não podiam ser livremente transformados em lojas, armazéns, edifícios modernos etc. Com o Monumenta, essa percepção começou a mudar, e algumas cidades voltaram a valorizar seu patrimônio cultural – tanto o material quanto o imaterial –, que passou a ser o principal viés de dinamização econômica.

O Monumenta foi implementado pelo Ministério da Cultura e pelo Iphan, com financiamento do BID, recursos federais, estaduais e municipais, contando ainda com a participação da iniciativa privada e com o apoio técnico da Unesco. O valor total envolvido foi da ordem de R\$ 125 milhões.

Até a década de 1990, a maioria das iniciativas públicas para revitalizar áreas históricas pressupunha a renovação não só dos espaços físicos, mas também da população em geral. Essa prática gerou grandes traumas urbanos e culturais, na medida em que a expulsão da população provocava também a expulsão e a perda da cultura local que essa população produzia, fabricando novos cenários para eventos voltados para o turismo, como foi o caso da primeira etapa de Revitalização do Pelourinho, em Salvador. Assim, muitos projetos que se intitulavam “de revitalização” causavam o movimento contrário: o ofuscamento da comunidade moradora.

No entanto, o Programa Monumenta, baseado no conceito de autossustentabilidade e de inclusão social, procurou realizar ações que incluíssem no processo a participação popular, em uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico, cultural e social. Essa participação garantiria a manutenção das manifestações culturais tradicionais, com possibilidade de formação de novas manifestações, contribuindo para a construção de capital social e desenvolvimento a longo prazo.

⁶ Fonte: <<http://www.monumenta.gov.br>> e Regulamento Operativo do Programa Monumenta.

O Programa teve por objetivo a preservação sustentável de áreas urbanas sob proteção federal, compreendendo sítios históricos, ou ainda bairros de grandes cidades, que continham um número significativo de monumentos tombados isoladamente pelo Iphan. Parte dos recursos para recuperação dos imóveis tombados advinha de mecanismos legais, usos econômicos e adequada conservação deles após a realização das obras.

O Monumenta foi implementado em 26 cidades protegidas pelo Iphan a partir de convênios firmados entre o Ministério da Cultura e os municípios (em sua maioria) ou estados, mediante o qual se estabeleceram as atribuições de cada uma das partes, os valores repassados e o cronograma de execução das ações. Foram conveniados mais de R\$ 256 milhões. Para acompanhar a execução das ações em nível local, foram formadas equipes de gestão compostas por técnicos dos municípios ou dos estados e do Iphan.

As 26 cidades selecionadas foram:

| | |
|---------------------|---------------------------|
| Alcântara (MA) | Belém (PA) |
| Cachoeira (BA) | Congonhas (MG) |
| Corumbá (MS) | Diamantina (MG) |
| Goiás (GO) | Icó (CE) |
| Laranjeiras (SE) | Lençóis (BA) |
| Manaus (AM) | Mariana (MG) |
| Natividade (TO) | Oeiras (PI) |
| Olinda (PE) | Ouro Preto (MG) |
| Pelotas (RS) | Penedo (AL) |
| Porto Alegre (RS) | Recife (PE) |
| Rio de Janeiro (RJ) | Salvador (BA) |
| São Cristóvão (SE) | São Francisco do Sul (SC) |
| São Paulo (SP) | Serro (MG) |

A fim de alcançar seus objetivos, o Programa estruturou-se na identificação de áreas de intervenção prioritárias, chamadas Áreas de Projeto, e subdividiu-se em cinco grupos de ação:

- investimentos integrados na área do projeto;
- fortalecimento institucional;
- promoção de atividades econômicas;

- capacitação de artífices e agentes locais de cultura e turismo;
- programas educativos sobre patrimônio.

A sustentabilidade do Programa foi garantida com a criação de mecanismos legais, como os Fundos Municipais de Preservação. Estes eram depositários dos recursos provenientes das melhorias, dos excedentes criados pelos investimentos iniciais, das amortizações dos financiamentos para imóveis privados e das dotações orçamentárias anuais dos municípios ou estados.

Atualmente, os recursos do Fundo ainda estão sendo geridos pelos municípios ou estados e por um conselho gestor, cujos membros advêm da comunidade local e dos órgãos públicos envolvidos no projeto, incluindo os do Iphan. Tais recursos estão sendo aplicados prioritariamente na conservação dos monumentos inseridos na área de projeto.

Mais do que apenas restaurar os monumentos e espaços públicos, o Programa se propôs a financiar a recuperação de imóveis privados, a capacitar agentes de desenvolvimento, a promover o fortalecimento institucional e a desenvolver atividades culturais capazes de estimular a dinâmica econômica dessas localidades.

Os avanços alcançados no âmbito do Programa Monumenta foram:

- pioneirismo do programa no que tange à execução de ações integradas, com foco no desenvolvimento local por meio da conservação e restauração de bens edificados;
- geração de aprendizados importantes a serem replicados em outros programas, como o caso do PAC Cidades Históricas, fruto das dificuldades encontradas durante o processo, principalmente no que diz respeito aos repasses de recursos;
- criação dos fundos municipais de preservação como forma de integrar a comunidade local às diversas esferas do poder público, mas principalmente como forma de proporcionar a sustentabilidade e a manutenção das ações executadas;
- pioneirismo em proporcionar linhas de financiamento a custos baixos e longos prazos para moradores de baixa renda, com flexibilização de garantias e análises de risco;

- auxílio na formação de unidades municipais para gestão do patrimônio cultural; e
- apoio às ações de desenvolvimento econômico, bem como de educação patrimonial e capacitação profissional, importantes para manutenção dos ganhos advindos com o programa.

O PAC Cidades Históricas⁷

Trata-se de um programa ousado, desenvolvido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), órgão ligado ao Ministério da Cultura, que pretende lançar as bases para uma ação permanente de revitalização do conjunto das cidades históricas no Brasil. O programa, lançado em outubro de 2009, pretende aprofundar e aprimorar a experiência do Programa Monumenta. O PAC Cidades Históricas caracteriza-se como uma ação transversal, que envolve os Ministérios das Cidades, Educação e Turismo, além de instituições como BNDES, CEF e Eletrobras, e busca a efetiva participação de todos os mais de 170 municípios históricos brasileiros, envolvendo tanto o poder público como a sociedade civil.

Mais do que garantir apenas a recuperação dos monumentos, o PAC Cidades Históricas estimulou – e, para isso, promoveu a capacitação dos agentes municipais – a formulação de Planos de Ação consistentes para enfrentar os problemas estruturais que afetam as áreas históricas, impulsionando o desenvolvimento local a partir das potencialidades do patrimônio cultural, com atuação integrada do poder público, privado e da sociedade civil, de forma a fortalecer a ação de planejamento.

O PAC Cidades Históricas pretende posicionar o patrimônio cultural como eixo indutor e estruturante, com o objetivo de contribuir para o ordenamento e o planejamento do crescimento urbano.

A partir da reabilitação de imóveis e da requalificação de espaços urbanos, serão planejadas ações de saneamento ambiental, transporte público e implantação de habitações sociais, intervindo em processos que, frequentemente, aceleram a deterioração do patrimônio cultural. Assim, pretende-se alterar os processos de esvaziamento populacional dos cen-

⁷ Dados internos do Programa PAC Cidades Históricas. Disponível em: <<http://www.iphan.gov.br>>.

tros históricos, revertendo-se o quadro de subutilização imobiliária e de deficiência na infraestrutura urbana.

O PAC Cidades Históricas trouxe outra novidade que o diferencia dos demais programas realizados no país: a participação da comunidade em todas as etapas de planejamento, desenvolvimento e execução do programa, mediante a identificação dos principais atores sociais envolvidos na dinamização dos espaços urbanos. Por isso, um dos primeiros passos realizados durante o programa foi identificar esses atores sociais.

Vale a pena ressaltar que, quando o Programa foi elaborado pelo governo federal, por meio da articulação da Casa Civil e coordenado pelo Ministério da Cultura por meio do Iphan, sua principal intenção era superar a atuação ainda fragmentada entre as esferas do poder público e a sociedade, de forma a construir um planejamento mais integrado das cidades e centros históricos e visando otimizar os recursos financeiros e as ações. O intuito era estabelecer formas de desenvolvimento local aliadas à conservação e à restauração do patrimônio cultural, reposicionando o setor cultural como assunto estratégico dos governos.

A abrangência de ação do PAC Cidades Históricas é bem maior do que as cidades eleitas pelo Programa Monumenta, pois a atuação desse programa abrange todas as cidades históricas brasileiras protegidas ou em processo de proteção, totalizando mais de 170 municípios, entre os quais 9 cidades Patrimônio Mundial da Humanidade, todas as capitais, todas as cidades sede da Copa 2014, além de 40 municípios dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Desse universo, 18 cidades fazem parte dos Projetos de Revitalização e Integração da Bacia do Rio São Francisco.

Assim, uma das principais ações executadas pelo Iphan e que serviu de base para implantação do Programa PAC Cidades Históricas foi a criação, em 2007, do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, que propôs formas de relação entre as esferas do governo que permitissem estabelecer diálogos e articulações para gestão do patrimônio cultural existente. Por meio da consolidação do quadro do patrimônio cultural do Brasil, tornou-se possível a mobilização dos governos para a constituição de uma base de ação efetiva, para a formação de uma política cultural e de um sistema nacional de patrimônio.

Merece atenção especial o fato de que o Programa conta com a cooperação intersetorial dos seguintes ministérios, instituições e empresas:

- Ministério da Cultura;
- Ministério do Turismo;
- Ministério da Educação;
- Ministério das Cidades;
- Petrobras;
- Eletrobras;
- BNDES;
- Caixa Econômica Federal;
- Banco do Nordeste do Brasil;
- Ministério Público;
- Governos Estaduais e Municipais;
- Universidades;
- Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura;
- Associação Brasileira das Cidades Históricas; e
- Unesco.

Sua implementação baseia-se no financiamento e nos subsídios advindos do Iphan para recuperação de imóveis privados nas cidades selecionadas; contratação direta de projetos estratégicos pelo Iphan; execução direta de ações de reabilitação e recuperação de imóveis pelo Iphan; inclusão de linhas de financiamento da agenda social do governo federal (saneamento, habitação, mobilidade urbana, segurança, turismo e fomento às cadeias produtivas locais); contrapartidas dos estados e municípios; e parcerias com concessionárias de serviços públicos, setor privado e sociedade civil.

O PAC Cidades Históricas tem por objetivo a preservação do patrimônio brasileiro, valorizando a cultura local e promovendo o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida. Todas as suas ações são pactuadas com os governos estaduais e municipais por meio dos Planos de Ação.⁸

⁸ O Plano de Ação deverá definir objetivos, ações e metas pactuados com os governos locais para orientar a atuação integrada e intersetorial em suas diferentes instâncias.

Para a operacionalização do programa, foram estabelecidas algumas diretrizes básicas:

- realização de diagnóstico global das cidades, considerando-a como um todo, com seus desafios e seus problemas no que tange ao patrimônio cultural, à urbanização, ao desenvolvimento social e à dinâmica econômica;
- o patrimônio deve ser o eixo central das diretrizes e ações a serem propostas;
- garantia da participação da sociedade local e busca do comprometimento dos agentes que atuam no território;
- proposições capazes de dialogar com as políticas públicas existentes, com os programas e normativos elaborados nos diversos níveis de governo, como Lei Orgânica, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Diretor e outros; e
- definição de prioridades, ações, metas, agentes e orçamentos de forma objetiva e factível.

As estratégias e ações passíveis de execução pelo Programa podem ser subdivididas em seis grupos. São elas:

- requalificação urbanística;
- infraestrutura urbana e social;
- financiamento para imóveis privados;
- recuperação de monumentos e imóveis públicos;
- fomento às cadeias produtivas locais; e
- promoção do patrimônio cultural.

Dois anos após o lançamento do PAC Cidades Históricas, algumas reflexões já podem ser feitas e alguns desafios são postos à sociedade e às instituições envolvidas.

Um dos grandes problemas encontrados para operacionalizar o programa é a insuficiência de técnicos e de estrutura cultural nos municípios e estados. Poucos são os profissionais qualificados e capacitados para lidar com o tema da gestão do patrimônio e, com frequência, não é conferida importância estratégica governamental para o tema da economia da cultura.

Outro desafio observado é a necessidade de planejar ações realmente factíveis do ponto de vista físico das intervenções e do ponto de vista financeiro. A intenção é que as ações possam garantir a sustentabilidade de uma política cultural a longo prazo.

Mais uma questão que não foi completamente solucionada é o fato de o setor cultural ainda não ser vislumbrado como transversal a todas as ações governamentais. A setorização prejudica a eficácia da política cultural.

Em que pesem as dificuldades iniciais enfrentadas pelo PAC Cidades Históricas, a iniciativa do Ministério da Cultura, sob coordenação do Iphan, representa um importante avanço conceitual no tratamento do patrimônio histórico brasileiro. Esse novo arcabouço mostrou-se aderente aos conceitos que vinham sendo discutidos internamente no BNDES, e foi uma grande motivação para as mudanças no regulamento e na estratégia de ação no setor de preservação do patrimônio, a ser relatada a seguir.

A nova abordagem do BNDES

Ao longo de 14 anos, o BNDES acumulou experiência e buscou, gradualmente, aproximar suas ações no campo do patrimônio histórico de sua atividade-fim, o desenvolvimento econômico brasileiro. Nesse processo, diversos projetos exitosos – como os de Barcelona e Quito, relatados neste artigo – serviram como referência metodológica, comprovando o imenso potencial de geração de riqueza existente no patrimônio.

Buscou-se também acompanhar o movimento de organismos multilaterais, como o BID, o Banco Mundial e a Unesco, que passaram a apoiar iniciativas inovadoras e também a construir metodologias de intervenção que dessem conta desse imenso desafio: utilizar a riqueza do patrimônio cultural como impulsionadora da economia.

No Brasil, a partir do lançamento do PAC Cidades Históricas, capitaneado pelo Iphan, foi aberta a possibilidade de se construir uma abordagem absolutamente nova, não simplesmente “preservacionista”, mas com viés de desenvolvimento. A parceria entre o BNDES e o Iphan – vigente desde 1997 – foi aprofundada.

Nesse contexto, foi sendo amadurecida uma nova abordagem para nortear as ações do BNDES para a preservação do Patrimônio Cultural, que será apresentada a seguir.

BNDES e economia da cultura

Como pano de fundo da nova abordagem do BNDES para o patrimônio cultural encontra-se o reconhecimento da importância econômica da cultura, alinhado com a tendência internacional na abordagem do setor.

Assim, em 2006, o BNDES tomou uma decisão estratégica: incorporar a economia da cultura à estrutura operacional da Instituição, incluindo esse setor entre as atividades econômicas financiadas pelo Banco dentro de sua missão operacional, e não mais de patrocínio. Foram criados, então, instrumentos financeiros que dessem conta das necessidades específicas do setor.

O resultado dessa nova concepção foi a criação de uma unidade, na Área Industrial, responsável pela condução das operações no âmbito da economia da cultura, o atual Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo, inserido na estrutura operacional do Banco e não mais na esfera de comunicação e *marketing*.

O setor de cultura passou a ser tratado pelo Banco como os demais setores da economia apoiados pelo BNDES, sob uma ótica de estruturação das cadeias produtivas e enfoque de desenvolvimento setorial. Entre os produtos desenvolvidos pelo departamento encontram-se, por exemplo, novas linhas de financiamento com condições específicas para o setor audiovisual e a colaboração em fundos de investimento para o setor, os Funcines.

Os conceitos de economia da cultura e de economia criativa não são uniformes e têm diferentes definições, como exploramos em artigo anterior.⁹ A economia criativa pode ser definida como

um conjunto de atividades econômicas baseadas no conhecimento, que faz uso constante da capacidade criativa, incorporando técnicas e tecnologias e agregando valor ao capital intelectual e cultural. Através da cultura, ela gera riqueza e se constitui em importante instrumento de alavancagem do desenvolvimento socioeconômico.¹⁰

⁹ Gorgulho *et al.* (2009).

¹⁰ Fonseca e Deheinzelin (2011).

Dessa forma, o poder criativo da sociedade é visto como ativo intangível, que transforma produtos, serviços, processos e dinâmicas sociais, econômicas e urbanas, e passou a ser considerado recurso econômico relevante, capaz de elevar a economia criativa a eixo de desenvolvimento de regiões e países.

A economia da cultura, formada pelo campo das artes e do patrimônio, é o núcleo irradiador da economia criativa. É nesse núcleo que é gerado o conteúdo cultural que irá alimentar a indústria e dinamizar a economia.

Segundo a economista Lídia Goldenstein, os setores que fazem parte do que vem sendo chamado de economia criativa são considerados estratégicos não somente por sua capacidade de geração de empregos e renda, mas também pela sua capacidade de alavancar outros setores, tornando-os mais inovadores, dinâmicos e competitivos. São, portanto, setores fundamentais em qualquer política voltada para manter um país competitivo internacionalmente.

Nesse sentido, a economia da cultura passa a ser vista como setor estratégico do ponto de vista econômico e social, já que agrupa diversas atividades capazes de gerar emprego e renda e de propiciar a inclusão social das minorias. Entre os efeitos benéficos da sua dinamização, ressaltam-se:

- a possibilidade de geração de produtos com alto valor agregado;
- a geração de empregos em atividades com remuneração acima da média nacional;
- o impacto social das atividades;
- o impacto na imagem do país de exportador dos bens e serviços culturais;
- seu relacionamento direto com o desenvolvimento humano; e
- a forma de inserção do país no processo de globalização.¹¹

Sob esse viés, o BNDES pretende, em sua atuação na área do patrimônio histórico, promover a economia da cultura e seu papel impulsionador do desenvolvimento econômico e social de uma região, deixando de considerá-la secundária e marginal, apenas como uma política de inclusão

¹¹ Porta (2009).

social e cultural. É neste sentido que o BNDES pretende utilizar-se do potencial proveniente do patrimônio cultural brasileiro para promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, procura-se ampliar a abrangência e o conteúdo dos projetos de patrimônio, podendo abarcar ações integradas ao turismo, à revitalização urbana do entorno do bem público, à gestão do bem público, bem como à geração de emprego e renda a partir do patrimônio histórico, assim como ações estruturantes para o setor, tais como a educação patrimonial, a formação de mão de obra etc. O objetivo, cabe frisar, passa a ser mais do que apenas recuperar o patrimônio, estimular e facilitar o usufruto do bem restaurado, promover sua melhor utilização pela sociedade e promover o maior dinamismo econômico local, tornando o patrimônio histórico uma âncora para o desenvolvimento institucional, econômico, turístico e urbano da localidade onde se encontra.

Com estas mudanças, o escopo da ação do BNDES passa a ser não somente os monumentos isolados, mas o conjunto arquitetônico das cidades e centros históricos. Essa nova metodologia está completamente alinhada às diretrizes do PAC Cidades Históricas, em que o conceito de paisagem cultural e conjunto integrado se torna mais importante.

Fundo Cultural

Como já foi relatado, nos primeiros 10 anos de atuação do BNDES no apoio ao patrimônio cultural, a única fonte de recursos utilizada era proveniente de benefícios fiscais da Lei Rouanet. O orçamento era, portanto, limitado, e dependia dos resultados financeiros obtidos pelo BNDES a cada ano.

Com o novo enfoque da economia da cultura, um novo princípio amadureceu: assim como nas operações típicas de financiamento, a aplicação dos recursos não reembolsáveis deveria ter como diretrizes o desenvolvimento econômico, buscando dinamizar as cadeias produtivas da cultura e do turismo. Assim, mais do que simplesmente obter um retorno de imagem, o BNDES passou a exigir que os projetos de restauro gerassem externalidades econômicas, com um olhar atento para a sustentabilidade e para os entornos dos bens restaurados.

Para efetuar essa mudança, os recursos oriundos da Lei Rouanet não eram mais suficientes. Em 2008, então, o Banco decidiu criar fundo es-

tatutário específico para o setor cultural, o Fundo Cultural, que passou a constituir uma fonte perene de recursos para as operações culturais e abriu novas e amplas possibilidades de utilização de recursos não reembolsáveis em ações de preservação do patrimônio histórico, sem a necessidade de se ater aos parâmetros técnicos da Lei Rouanet nem ao montante de renúncia fiscal, baseado no lucro do Sistema BNDES. A utilização do Fundo Cultural viabilizou não apenas recursos adicionais para a nova forma de trabalho descrita nos capítulos anteriores, como também o melhor planejamento de médio e longo prazos.

Linhas de ação diferenciadas

Com o objetivo de estabelecer diretrizes estratégicas mais claras, e na perspectiva de ampliar as possibilidades de apoio do BNDES a projetos de escopo mais amplo e com maiores externalidades, tornando a ação do Banco mais estruturante, o BNDES estabeleceu uma nova taxonomia de projetos a serem apoiados.

Cada linha de ação tem critérios específicos de avaliação técnica e, também, objetivos estratégicos na política traçada. São eles:

- i) Projetos integrados de revitalização de cidades históricas, centros históricos ou outros perímetros selecionados pelo BNDES, que visem sua dinamização econômica a partir de ações de preservação do patrimônio cultural.

Aqui, o escopo da ação do BNDES passa a ser não os monumentos vistos isoladamente, mas o conjunto arquitetônico de cidades, centros históricos ou de perímetros selecionados para a intervenção, que muitas vezes são consideradas áreas preservadas ou protegidas. Nesses casos, importa mais o conceito da paisagem cultural e do conjunto integrado do que o do tombamento individual de cada monumento. Nesse conceito, a obrigatoriedade do tombamento pelo Iphan das edificações apoiadas não será exigida, cedendo espaço para uma ação integrada que vise obter resultados mais efetivos nos perímetros selecionados. Somado a isso, deve-se buscar investimentos complementares, que visem recuperar o entorno, e ações relativas à preservação do patrimônio num conceito mais amplo, como por exemplo ações de educação patrimonial e capacitação de mão de obra local. Devem-se buscar ainda ações que permitam o

desenvolvimento econômico associados ao patrimônio, podendo abranger iniciativas voltadas para o estímulo a atividades econômicas derivadas do patrimônio, como por exemplo o artesanato cultural ou atividades culturais correlatas. Esse é o perfil de projetos que se pretende apoiar no âmbito do PAC Cidades Históricas.

- ii) Projetos isolados de preservação de monumentos tombados individualmente pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Trata-se aqui de projetos de mesma natureza aos apoiados tradicionalmente, com foco nos monumentos tombados isoladamente pelo Iphan. Entende-se que a atuação em municípios e perímetros pré-selecionados não deve descontinuar a atuação do BNDES nas demais localidades. Nesses casos, ainda que não haja previsão ou possibilidade de uma ação mais abrangente, como no grupo anterior, o apoio se justifica pela relevância histórica ou artística individual, reconhecida pelo tombamento do Iphan.

- iii) Restauro e adaptação de monumentos destinados primordialmente a abrigar instituições de alta relevância cultural ou histórica.

No histórico de atuação do BNDES, verifica-se que, em alguns casos, a ação de preservação de um bem pode se justificar mais pela relevância e notoriedade da instituição histórica que utiliza o monumento do que pela importância ou singularidade do monumento em si. Nesses casos, o foco principal de atenção do BNDES deve ser a instituição e as atividades por ela desenvolvidas, mais do que o monumento que a abriga. Inúmeros são os exemplos de museus e outras instituições que sobressaem pela relevância do seu acervo e devem ser reconhecidas como tal, independentemente da edificação que a abriga. Nesses casos, o tombamento arquitetônico deve ser acessório, e não condutor, da análise.

- iv) Recuperação e melhoria da infraestrutura de sítios considerados patrimônio arqueológico, geológico e paleontológico.

Num conceito mais amplo de patrimônio cultural, alinhado com a conceituação estabelecida internacionalmente pela Unesco e outras instituições ligadas ao patrimônio, devem ser considerados também os patrimônios arqueológico, geológico e paleontológico. Assim, é prevista a possibilidade de apoio a ações de recuperação e melhoria da infraestrut-

tura de sítios com tais características. Essa é uma área em que a atuação do BNDES ainda é tímida, mas que pode e deve ser ampliada.

Investimentos complementares

Ainda na intenção de qualificar e ampliar o apoio ao patrimônio histórico, tratando-o numa perspectiva de dinamização econômica e divulgação do patrimônio cultural, prevê-se na nova abordagem a possibilidade de serem financiados investimentos complementares ao restauro do monumento em si, tais como: (i) ações de capacitação e formação de mão de obra; (ii) ações de educação cultural e patrimonial; e (iii) execução de projetos culturais associados ao patrimônio objeto do apoio, podendo-se incluir nesse rol livros, DVDs, documentários, espetáculos, exposições, eventos, recuperação de acervos etc.

Ao entender que preservar o patrimônio é muito mais do que apenas restaurar imóveis e obras de arte, o BNDES passa a apoiar e estimular ações de capacitação e qualificação profissional. As técnicas de restauro são complexas e exigem mão de obra altamente especializada, por isso há carência de profissionais nessa área. Apoiar de forma efetiva o patrimônio histórico passa também por formar esses profissionais, preferencialmente em situações reais de obra. Cada restauro que é executado torna-se uma oportunidade real para se capacitar mão de obra para o setor. Do contrário, cada projeto que se realiza sem a preocupação de capacitar esses profissionais é uma oportunidade que se perde. Portanto, é desejável que o BNDES mantenha uma postura proativa nessa área, estimulando a inserção dos projetos por ele apoiados num contexto mais amplo de formação profissional.

As iniciativas de educação patrimonial têm também um caráter mais abrangente do que a obra em si. Só é possível valorizar o que se conhece e se admira, por isso o trabalho de educação patrimonial busca levar à comunidade um processo ativo de conhecimento, apropriação e valorização de sua herança cultural, capacitando-a para melhor usufruto dos bens patrimoniais. Torna-se também uma oportunidade de conhecimento das técnicas de construção utilizadas em cada época, os materiais, os artistas e a própria história do lugar ao qual pertence.

Um bem tombado não pode ser visto como algo isolado. Ele é um elemento dentro de um contexto, que pode ter uma abordagem tanto

arquitetônica quanto histórica, artística, econômica, política, sociológica ou inúmeras outras. O apoio do BNDES não deve restringir-se apenas aos aspectos materiais, artísticos ou arquitetônicos, mas também permitir que sejam desenvolvidas ações voltadas tanto para as populações locais quanto para os visitantes.

Os projetos culturais correlatos, por sua vez, representam desdobramentos específicos das várias ações na área de patrimônio. Eles têm papel importantíssimo na divulgação do patrimônio, podendo ainda estar focados na documentação dos trabalhos realizados, no resgate de informações, na difusão de saberes ou mesmo na disseminação da cultura em todas as suas formas.

Daí a importância de se entender que apoiar o patrimônio é muito mais do que apenas restaurar imóveis ou obras de arte isoladas. É importante que haja uma ação consistente e integrada com os órgãos técnicos e normativos do setor. Além disso, as ações de patrimônio representam uma grande oportunidade de promover desenvolvimento e geração de emprego e renda.

Resultados das primeiras experiências

Programa Cidades-polo

As primeiras experiências implementadas pelo BNDES na tentativa de conferir um caráter mais estruturante às ações de preservação do patrimônio ocorreram no âmbito do Programa Cidades-polo, criado em 2005. Ele foi implementado em três cidades no biênio 2005-2007 (Ouro Preto, em Minas Gerais, Olinda, em Pernambuco e na cidade do Rio de Janeiro) e outras três no biênio 2007-2009 (Salvador, na Bahia, Marechal Deodoro, em Alagoas, e Laguna, em Santa Catarina).

A intenção era concentrar o apoio do BNDES em um conjunto de projetos, de forma a maximizar nas cidades selecionadas o decorrente benefício social, cultural, educacional, urbanístico e/ou turístico. Contudo, durante o processo de implementação, foi percebida a complexidade desse tipo de projeto integrado, principalmente no que tange à estruturação das ações com objetivos muito mais abrangentes do que um simples restauro. Para tanto, seria necessária a execução de um planejamento intersetorial entre os diversos interlocutores das esferas pública e privada.

Ao analisar o programa Cidades-polo, conclui-se que o resultado não foi o que se esperava. Em vez de obter uma ação mais estruturante, o que ocorreu foi a união de diversos restauros isolados realizados na mesma cidade, não tendo sido produzidas as externalidades desejadas.

Projetos integrados de revitalização de cidades históricas

A segunda fase da tentativa de apoiar projetos de revitalização urbana de forma mais abrangente do que restauros isolados teve início em 2007-2008, com um trabalho de médio prazo realizado em duas cidades-piloto (Tiradentes, em Minas Gerais, e Rio Grande, Rio Grande do Sul), que ainda está em curso no fim de 2011.

O objetivo, cabe frisar, passa a ser mais do que apenas recuperar o patrimônio, estimular e facilitar o acesso ao bem restaurado, promover sua melhor utilização pela sociedade e promover o maior dinamismo econômico local, tornando o patrimônio histórico uma âncora para o desenvolvimento institucional, econômico, turístico e urbano.

A cidade de Tiradentes foi a primeira a ser selecionada para a proposta de realizar um apoio mais abrangente pelo BNDES por diversos motivos, que são:

- i) a importância de se preservar as características arquitetônicas e estilísticas da cidade, cujo Centro Histórico foi tombado pelo Iphan em 1938;
- ii) a concentração de monumentos históricos;
- iii) o fato de Tiradentes ser uma das cidades eleitas no PAC Cidades Históricas e no Programa do Ministério do Turismo – 65 Destinos Indutores do Turismo;
- iv) presença de um circuito turístico ainda subutilizado; e
- v) o prévio conhecimento do Banco sobre a cidade, em virtude da existência de projetos encerrados e em andamento.

Todos esses fatores tornaram Tiradentes uma candidata natural para uma ação mais estruturada.

Os contatos iniciais do BNDES com a cidade de Tiradentes deram-se não por intermédio da prefeitura, mas do Comitê Gestor de Turismo da

cidade. Durante as diversas negociações efetuadas para a definição dos projetos e ações a serem apoiados pelo BNDES na cidade, ficou claro tratar-se de um local em que as organizações da sociedade civil são bastante ativas.

Durante a elaboração de diagnóstico em Tiradentes, detectou-se que a totalidade dos restauros, sobretudo nas igrejas, havia tido como proponentes instituições de fora da cidade, que executavam os restauros e partiam, sem que a população participasse, de alguma forma, do processo.

Manter esse mesmo tipo de procedimento seria a forma mais fácil de continuar atuando, na medida em que se conhecem várias instituições aptas para tanto. Mas isso não propiciaria o envolvimento e o controle da cidade sobre seu patrimônio. Para habilitar as diversas organizações locais a realizar projetos culturais, preparando-as para este e para futuros restauros e projetos em geral, optou-se por escolher e qualificar grupos locais para a proponentia dos projetos.

É também objetivo da ação do BNDES a formação de mão de obra local, estando as empresas envolvidas nos projetos cientes de que deverão capacitar pessoas durante o processo de restauração dos imóveis. Dessa forma, essa mão de obra qualificada poderá auxiliar em outras obras e restauros necessários na cidade, incluindo casas particulares, pousadas etc.

As ações previstas no plano de investimentos do BNDES são:

- i) projetos de restauro, entre os quais diversas igrejas do século XVII e a Casa do Padre Toledo;
- ii) projeto de Educação Patrimonial, com o objetivo de valorizar o patrimônio cultural e histórico de Tiradentes, tornando a comunidade consciente de sua responsabilidade pela preservação;
- iii) restauração e implantação do Centro de Artesanato;
- iv) criação de um novo museu, denominado Museu da Liturgia, que exporá acervo de propriedade da igreja local;
- v) fortalecimento da Sociedade Orquestra e Banda Ramalho: restauração de documentos e partituras; e
- vi) qualificação de mão de obra e formação de proponentes locais (visto que se optou por não chamar proponentes alheios à população);

Rio Grande foi a segunda cidade piloto escolhida para aplicação dessa nova metodologia de atuação do BNDES. Cidade mais antiga do Rio Grande do Sul, também está inserida no PAC Cidades Históricas.

Cidade portuária por excelência, Rio Grande tem atraído investimentos relativos à implantação de um novo porto, de grande capacidade, e à construção naval (com destaque para a encomenda da plataforma P-53 pela Petrobras), contando com outros projetos apoiados pelo BNDES.

Além do porto, da indústria naval e de outras atividades econômicas tradicionais, Rio Grande possui um significativo potencial turístico, tanto pelo patrimônio histórico quanto pelas perspectivas oferecidas pela Praia do Cassino (a mais extensa do mundo, com 250 km), que atualmente conta com população flutuante de aproximadamente 150 mil veranistas na alta temporada.

O rápido crescimento expõe a cidade aos típicos riscos que os processos de urbanização acelerada baseados em fluxos migratórios envolvem, como favelização, desemprego elevado e perda da identidade cultural local. A realização de projetos culturais, em especial dos que guardam relação com o turismo e com a revitalização do centro histórico, pode contribuir para a mitigação de tais riscos.

Por iniciativa da Prefeitura Municipal de Rio Grande, com apoio do Iphan-RS, a cidade elaborou um minucioso Plano de Ação, inserido no âmbito do PAC Cidades Históricas, que elenca quarenta ações culturais prioritárias, em que se incluem, por exemplo, regulamentações municipais, obras de recuperação de praças, restauro de monumentos históricos, elaboração de pesquisas, organização de bancos de dados e programas de capacitação profissional.

O BNDES é uma das instituições que está participando da revitalização da cidade, apoiando o restauro do Paço Municipal, a readequação espacial e a expografia do Museu da Cidade do Rio Grande, e um ambicioso projeto de restauro dos Armazéns do Cais do Porto Histórico, a serem convertidos em centro cultural dotado de cinema, museus e espaços gastronômicos.

Considerações finais

Após mais de uma década atuando na preservação do patrimônio cultural brasileiro, o BNDES se propõe a mudar sua abordagem metodológica. Nos primeiros 10 anos de atuação, a fonte de recursos era a Lei Rouanet,

o retorno esperado era o da imagem institucional e o foco era o restauro dos monumentos em si. Com o enfoque na economia da cultura, foi criada uma fonte perene de recursos (Fundo Cultural), e o objetivo principal passou a ser o desenvolvimento econômico a partir dos processos de revitalização do patrimônio.

A revitalização de áreas centrais históricas depende da construção e da renovação de uma nova imagem urbana para essas cidades, em substituição à antiga imagem enraizada de centros históricos decadentes e degradados.

É vital a confiança no processo a ser instaurado, o que depende de ações integradas, contínuas, constantes, monitoradas pelos poderes públicos e com envolvimento da sociedade civil. Torna-se relevante ressaltar que as estratégias de atuação dependem também de um catalisador da revitalização, dinâmico e de forte apelo, capaz de tornar-se um diferencial e um gancho inicial no processo de desenvolvimento e revitalização.

Nota-se que o papel do turismo de negócios, cultural e recreativo, também é um dos principais dinamizadores econômicos e sociais a ser empregado nesse processo.

Ressalta-se que, a partir da nova abordagem adotada, deixa-se de supervalorizar o produto, como a obra de restauração do bem isolado, e passa-se a valorizar também, e principalmente, o processo, a forma como atuar nessas cidades, os agentes envolvidos, a elaboração dos diagnósticos, a capacitação de grupos culturais e o apoio ao patrimônio material e imaterial.

Com a nova abordagem adotada a projetos de preservação do patrimônio cultural – que prevê a possibilidade de apoiar projetos integrados de revitalização e não apenas projetos isolados de preservação –, o BNDES poderá viabilizar uma participação muito mais efetiva no PAC Cidades Históricas.

Assim, pretende-se amplificar os efeitos do apoio do BNDES aos projetos. Mais do que atuar unicamente como provedor de recursos, o Banco pretende induzir e incentivar a mobilização dos governos municipais, estaduais e a sociedade civil, exercitando o poder convocatório da instituição de forma a obter resultados estruturantes e sustentáveis.

Referências

BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. São Paulo em Perspectiva, *Revista da Fundação SEADE*, vol. 15, n. 2, 2001.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Cultura em Números – Anuário de Estatísticas Culturais 2009*. Brasília, 2009.

_____. *Mercado Cultural – Panorama crítico e guia prático para gestão e captação de recursos*. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

BNDES. *BNDES Setorial* 30, p. 299-355. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/>. Acesso em: 4.7.2011.

CURY, Isabelle. *Cartas Patrimoniais*. Iphan: Rio de Janeiro, 2000.

DEL RIO, Vicente. *A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br>>. Acesso em: 4.7.2011.

GORGULHO, L.F *et al.* A economia da cultura, o BNDES e o desenvolvimento sustentável. *BNDES Setorial* 30. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Coleções Cadernos de Políticas Culturais, v.3. Brasília, 2007.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Manual do Programa PAC Cidades Históricas*. Disponível em: <<http://www.iphan.gov.br>>. Acesso em: 1.6.2011.

LODI, Maria Cristina *et al.* *Projeto de Revitalização da Praça Tiradentes e Arredores*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2005.

MACHADO, Jurema; BRAGA, Sylvia. *Comunicação e Cidades Patrimônio Mundial no Brasil*. Unesco/Iphan: Brasília, 2010.

MALAGODI, Maria Eugênia; CESNIK, Fábio. *Projetos Culturais – Elaboração, Aspectos Legais, Administração, Busca de Patrocínio*. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

PORTA, Paula. *Economia da Cultura: Um Setor Estratégico para o País*. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br>>. Acesso em: 15.5.2009.

RAMA, Cláudio. *Economia de las industrias culturales en la globalización digital*. Buenos Aires: Eudeba, 2003.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura*. São Paulo: Escrituras Editora, 2003.

_____. *Economia da Cultura e Desenvolvimento Sustentável – O Caleidoscópio da Cultura*. Barueri: Escrituras Editora, 2003.

REIS, Ana Carla Fonseca; DEHEINZELIN, Lala. Cadernos de Economia Criativa: Economia Criativa e Desenvolvimento Local. Disponível em: <http://www.garimpodesoluções.com.br/downloads/ebook_br.pdf>. Acesso em: 4.7.2011.

UNESCO. Documento Conceptual de Proyecto. Ecuador – 7 de abril de 2004. Disponível em: <<https://www.unesco.org>>. Acesso em: 4.7.2011.

ZANCHETI, Sílvia. *Os Desafios para o Financiamento da Regeneração Urbana na América Latina*. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada: Olinda, 2009.