

DESAJUSTES DO PATRIMÔNIO: O PROGRAMA MONUMENTA EM LARANJEIRAS, SERGIPE

Ana Clara Giannecchini*

Elane Ribeiro Peixoto*

*Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brasil

Resumo

Este artigo discute a implantação do Programa Monumenta como resultado das realizações conduzidas na cidade de Laranjeiras (SE), com vistas a identificar os possíveis limites do modelo adotado. O Monumenta foi proposto para conservar, restaurar e dinamizar o uso de bens culturais em abrangência nacional. Financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Governo Nacional, bem como por estados e municípios, teve como objetivo promover a sustentabilidade da conservação do patrimônio, apostando nas parcerias público-privadas. Em termos de método, o artigo se respalda na interpretação dos sentidos das ações atribuídos pelos agentes, com base em corpus documental do BID, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e em entrevistas com profissionais partícipes. Optou-se pelo escrutínio das ações empreendidas em Laranjeiras no contexto das estratégias e relatos de dificuldades gerais do Programa, para assim subsidiar a análise de seus conflitos, limites e contribuições para a cidade. O texto estrutura-se em uma introdução, com apresentação do estado da arte, e em seções nas quais se discorre sobre as estratégias de ação, as dificuldades vividas e a implementação em Laranjeiras; finaliza-se com a apresentação de seu significado como ação governamental.

Palavras-chave

Programa Monumenta; Laranjeiras (Sergipe); Iphan; Patrimônio Urbano.

HERITAGE MISFITS: THE MONUMENTA PROGRAM IN LARANJEIRAS, SERGIPE

Ana Clara Giannecchini*

Elane Ribeiro Peixoto*

*Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brazil

Abstract

This article discusses the implementation of the Monumenta Programme in the city of Laranjeiras (Sergipe state, Brazil), with the aim of establishing its potential limits. Having been devised to preserve, restore, and revive the use of cultural goods nationwide, the programme received funding from the Inter-American Development Bank (IDB) and from federal, state, and municipal governments, with a view to promoting the sustainability of heritage conservation via public-private partnerships. As far as methodology is concerned, the article is grounded on the interpretation of meanings assigned to actions by agents, through archival documents from IDB and the National Institute for Historic and Artistic Heritage (Iphan) and from interviews with professionals involved. A decision was made to focus on actions performed in Laranjeiras as regards the programme's strategies and reports of general obstacles, in order to support the analysis of its conflicts, limits, and contributions to the city. The article offers an introduction to the topic, including a state of the art, followed by sections that address the programme's action strategies, hurdles, and implementation in Laranjeiras, and concludes with an assessment of its meaning as a form of governmental action.

Keywords

Monumenta Programme; Laranjeiras (Sergipe state); Iphan; Urban Heritage.

DESAJUSTES DO PATRIMÔNIO: O PROGRAMA MONUMENTA EM LARANJEIRAS, SERGIPE¹

Ana Clara Giannecchini

Elane Ribeiro Peixoto

1. Introdução

Este artigo discute a implantação do Programa Monumenta como resultado das realizações conduzidas na cidade sergipana de Laranjeiras, com vistas a identificar os possíveis limites do modelo adotado. Apresenta parte dos resultados de uma pesquisa sobre esse programa de abrangência nacional, lançado em 1999, para conservar, restaurar e dinamizar o uso de bens culturais, que contou com o financiamento do BID, do Governo Federal, bem como de estados e municípios, com o objetivo de promover a sustentabilidade da conservação do patrimônio por meio da geração de recursos provenientes da utilização de bens, apostando nas parcerias público-privadas (GIANNECCHINI, 2019).

A ideia de um valor econômico a ser explorado no patrimônio cultural desenvolveu-se desde a década de 1960 nas instituições internacionais, inicialmente associada à indústria turística, então vista com grande potencial para o desenvolvimento econômico. Esse ideário foi disseminado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que passou a incentivar o financiamento e a cooperação internacionais para projetos nacionais de recuperação

1. Registramos um agradecimento especial a Julia Mazzutti Bastian Solé pela contribuição na elaboração das Figuras 1 e 2. O uso do termo “desajustes” no artigo foi inspirado em uma conversa com o professor Carlos Fortuna, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, durante a realização da pesquisa (2019). Cf. também ARANTES, A. A. Cultural heritage misfits – Perspectives from developing worlds. *Sapere l’Europa, sapere d’Europa*, p. 265-280, 2017.

do patrimônio e desenvolvimento turístico.² Na América Latina, essa pauta foi inaugurada pela reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1967), realizada em Quito, Equador, em 1967. As ações deviam ser vinculadas a planos de desenvolvimento nacional e contemplar medidas reguladoras para a participação da iniciativa privada.

Até que avaliações mais profundas da transposição desse ideário para a prática fossem feitas, muitos projetos foram implantados nas décadas de 1970 e 1980 com o apoio da Unesco, da OEA³ e do BID⁴, como o brasileiro Programa Cidades Históricas (PCH). Estudos atestam os limites desse modelo ancorado no turismo cultural nas cidades latino-americanas, com graves problemas sociais, sujeitas a distribuições desiguais de renda, intermitências governamentais e instabilidades econômicas constantes (AZEVEDO, 2001; SANT'ANNA, 2004). O setor privado investia prioritariamente nas bordas das cidades e, quando atuante nos centros históricos, produzia zonas artificiais, que não trouxeram o incremento econômico esperado.

O contexto neoliberal do final do século XX impulsionou um novo modelo, difundido pelas agências e bancos internacionais, baseado na concorrência, na modernização do Estado e na parceria privada. Trata-se de uma ordem preestabelecida, na qual predomina a ética do empenho dos sujeitos para o sucesso dos modelos de políticas (DARDOT; LAVAL, 2016), mais do que a construção de uma forma de ver e agir dirigida à realidade local. No Brasil, o BID encontrou um ambiente favorável de compartilhamento de convicções com a Reforma do Estado de Bresser-Pereira (1996) em andamento.⁵ O próprio Programa Monumenta surgiu de uma ideia do presidente do banco, Enrique Iglesias, em conversa com Fernando Henrique Cardoso, em 1995, para implantar um programa semelhante àquele em desenvolvimento na cidade de Quito. Nessa cidade havia sido desenvolvido um projeto financiado pelo BID a partir de 1997 para a recuperação dos efeitos provocados pelo terremoto da década anterior, com foco na criação de uma empresa mista para o gerenciamento imobiliário e de obras. A experiência foi, contudo,

2. Por meio de conferências e recomendações: Conferência das Nações Unidas sobre Viagens Internacionais e Turismo (Roma, 1963); Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (1964); designação de 1967 como o Ano do Turismo Internacional.

3. Como o *Programa de Remodelación de los centros cívicos de la Ciudad de México*, de 1967; as propostas de Michael Parent para o Brasil, 1968; de Carlos Flores Marini para o Panamá Velho e Cartagena das Índias (AZEVEDO, 2001).

4. Como o de Cuzco, no Peru (1974), e no Panamá (1977).

5. Cf. BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública à gerencial. *Revista do Serviço Público*, (47)1, jan.-abr. 1996.

mais ampla, e autores equatorianos a celebram pela conjunção de diferentes ações integradas para o enfrentamento da situação complexa do centro, como um fundo nacional robusto, uma política de habitação social e a resolução de problemas de transporte (ORTEGA, 2001, p. 270).

A experiência de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992 dissemina-se nesse momento também como um modelo, referência para os gestores do projeto BID-Monumenta, como é possível perceber nos documentos do seminário promovido pelo BID nessa cidade em 1998 (ROJAS; DAUGHTERS, 1998; ROJAS, 1988; 2001a; 2001b). O modelo catalão fundava-se na competitividade de cidades e na necessidade de implementar uma série de ações para atrair o investimento privado.

O Monumenta suscitou o interesse de pesquisadores que produziram conhecimentos imprescindíveis para seu entendimento. Pode-se destacar a crítica de Sant'anna (2004), pioneira em prever o fracasso da aposta na ideia de sustentabilidade econômica baseada no turismo, numa retomada das críticas já feitas ao PCH (SANT'ANNA, 2004; CORREA, 2012), e da descentralização apoiada em estruturas paralelas às instituições envolvidas. A autora apontou ainda o despreparo do Iphan e a dificuldade na gestão de um número de cidades sem recursos adequados. A essa crítica soma-se a de Bonduki (2010), que, com ampla pesquisa de campo, aborda a ambiguidade do Monumenta, capaz de produzir, no trato do patrimônio, tanto resultados homogeneizantes voltados para o mercado quanto propostas de urbanidades ajustadas aos usos tradicionais. Por sua vez, Farias (2018), profissional da equipe do Monumenta e estudioso do caso do município baiano de Cachoeira, reforça a visão de Sant'anna e questiona a ideia de sustentabilidade pautada no incremento do turismo como motor de geração de emprego e renda (FARIAS, 2018, p. 105). Incluem-se nesses estudos as contribuições de pesquisas sobre os resultados nas cidades baseados em metodologias qualitativas. É importante mencionar, a esse respeito, os trabalhos de Tamaso (2007) e Carneiro (2014) sobre a cidade de Goiás, em Goiânia, o de Mangili (2015) sobre Lençóis, na Bahia, e o de Ramos (2015) sobre Penedo, em Alagoas. Eles fizeram aflorar as reservas da população assistida e a difícil mediação entre a ação estatal e a comunidade. Em contraponto ao que foi apontado nesses trabalhos, o estudo recente do Iphan sobre o projeto do Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados (Frip), baseado em entrevistas com seus beneficiários em seis cidades, aportou informações inéditas sobre a satisfação deles. Essa mesma pesquisa constatou, transcorridos dez anos das ações do Monumenta, a permanência dos beneficiários nas casas recuperadas (SIMÕES, 2017). Os estudos, brevemente comentados, evidenciam problemas de implantação e recepção do Monumenta em cidades pequenas, sem, entretanto, os correlacionar

à complexidade interna do Programa, levando a uma leitura homogênea da atuação das instituições envolvidas.

As contribuições mencionadas oferecem a oportunidade para indagar sobre a realização do Monumenta no chão das cidades, para identificar nessa escala os antagonismos e diálogos que o particularizam. Optou-se pelo estudo de Laranjeiras, em Sergipe, pelo fato de que, nos documentos oficiais do BID e do Iphan, nessa cidade o Monumenta foi avaliado como um dos melhores resultados da preservação associada a ações de desenvolvimento social e econômico. O artigo explora o modelo proposto pelo Programa e seus ajustes e desajustes, oferecendo um contraponto crítico às narrativas oficiais e dando visibilidade a aspectos secundarizados.

Para esse fim, duas ordens de questões conduziram a consulta aos documentos. A primeira diz respeito à implementação do Programa, ao passo que a segunda é relativa à sua avaliação. Para a primeira, foram analisados, sobretudo, os chamados *Relatórios de Oficina Zopp*, as *Cartas-consulta* e os *Perfis de Projeto* – três documentos que compunham as principais exigências para o ingresso das cidades no Programa, abrangendo a definição de ações, estudos de viabilidade e projetos arquitetônicos –, mais os *Relatórios de Progresso*, de periodicidade semestral ou anual. Para o estudo de caso deste artigo, foram consultados, sobretudo, os relatórios produzidos pelo Ministério da Cultura (MinC) (BRASIL, 2001; 2003; 2004a; 2004b; 2005a; 2005b; 2006a; 2006b; 2008; 2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2012a; 2012b). Os *Relatórios Gerais* da equipe de Brasília e do Grupo Tarefa, criados no Iphan para acompanhar o Programa, também fazem parte desse conjunto de documentos que permitiram traçar um quadro qualitativo e quantitativo dos problemas presentes na formulação e na implementação do Monumenta.

Para a segunda ordem de questões, recorreu-se à leitura dos documentos *Informe de Término do Projeto* (BID, 2010) e a duas publicações do Iphan, intituladas *Recuperação de imóveis privados em centros históricos* (DIOGO, 2009) e *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos* (BONDUKI, 2010). Também foram consultadas as análises de Fabiana Simões sobre o Fripp, apresentadas no documento *Avaliação dos resultados da ação de financiamento para recuperação de imóveis privados em sítios históricos* (2017).

As informações foram complementadas por entrevistas realizadas entre 2014 e 2019⁶ com profissionais que participaram do Programa. Essas entrevistas transitam em mão dupla, pois complementam tanto a primeira ordem de documentação como a segunda. No caso de Laranjeiras, os entrevistados foram representantes

6. Cf. estudo mais amplo de base em Giannecchini (2019).

do Iphan, das Unidades Executoras de Projeto, da prefeitura, da sociedade civil e da Universidade Federal de Sergipe (UFS), e as entrevistas foram realizadas em visitas de curta duração nas cidades de Laranjeiras, São Cristóvão e Aracaju, todas em Sergipe. Eles puderam discorrer sobre os temas que desejassem e foram convidados a compartilhar suas visões sobre o Programa, seu alcance, a efetividade da sustentabilidade e do fortalecimento institucional, entre outros aspectos. As identidades foram preservadas por se tratar de profissionais atuantes, sem prejuízo para a pesquisa. É importante esclarecer que as entrevistas são identificadas neste artigo por siglas seguidas pelo ano de realização, conforme Quadro 1. Construiu-se com isso uma interpretação plural do Programa, ancorada na análise dos sentidos atribuídos pelos diferentes grupos participantes, apresentada a seguir.

Sigla	Órgão	Data e local	Função à época
UCG 3	UCG	Brasília, 5 ago. 2014	Consultor arquiteto da UCG
UEPL 1	UEP Laranjeiras	Chamada de vídeo, 16 mar. 2019	Especialista em Patrimônio Cultural (2003-2005)
IL 2	Iphan	Brasília, 13 maio 2019	Arquiteto fiscal em Laranjeiras
UFS 5	UFS	São Cristóvão, 20 fev. 2019	Professor do <i>Campus</i> São Cristóvão (2009-presente)
CML 1	Consultor Monumenta	Aracaju, 18 fev. 2019	Consultora do Programa Monumenta em Sergipe (2010; 2012)
UEPL 2	UEP Laranjeiras	Aracaju, 19 fev. 2019	Especialista de Patrimônio Cultural (2003-2011)
UEPL 3	UEP Laranjeiras	Aracaju, 19 fev. 2019	Especialista financeiro (2004-2007) e obras (2007-2009)
UFS 1	UFS	Laranjeiras, 20 fev. 2019	Professor Unit (1998-2005); professor UFS (2010-presente) e coordenador do curso de Arquitetura e Urbanismo (presente)
UFS 2	UFS	Laranjeiras, 20 fev. 2019	Professor do <i>Campus</i> Laranjeiras (2015-presente)

Quadro 1. Identificação das Entrevistas

1. As estratégias do Programa Monumenta

É comum, nas cidades pequenas tombadas pelo Iphan, não haver, no quadro municipal, arquitetos ou especialistas em patrimônio cultural, ou, quando há, são numericamente insuficientes. Essas cidades, em sua grande maioria, foram antigos centros comerciais movimentados ou capitais que perderam esse papel com consequências na diminuição da população e no dinamismo econômico.

O levantamento realizado por Patrícia da Silva (2006) oferece um quadro da estrutura configurada nas cidades para o desempenho dessa função. Na época,

pouco mais da metade dos municípios que pretendiam aderir ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)⁷ tinha sua política cultural vinculada às Secretarias de Educação. Apenas 16,29% possuíam órgãos exclusivos de cultura e 0,67%, órgão de preservação do patrimônio cultural.

Além disso, do ponto de vista da estrutura normativa, é comum, nos Planos Diretores Municipais, a ausência de normas específicas para as áreas tombadas, e isso remete a responsabilidade da conservação e proteção de bens ao órgão federal de preservação. Contudo, o Iphan não dispõe de estrutura financeira, institucional⁸ e profissional adequada para atender às demandas dos 86 conjuntos tombados.⁹

A competência pela preservação do patrimônio cultural, contudo, como instituída na Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), é responsabilidade comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (artigos 23 e 24), ao passo que a competência pelo ordenamento territorial é exclusiva dos municípios. Essa condição do patrimônio urbano implica um trabalho cooperativo entre administrações local e nacional, considerando a dinâmica de uso dos territórios, suas permanências e transformações. Ao órgão nacional cabe, então, organizar e fomentar a cooperação entre os atores sociais no âmbito urbano, estabelecendo um federalismo cooperativo e convergente.¹⁰

A promessa de colaboração, todavia, se limitou ao papel, pois se estabeleceu, com o tempo, uma prática de distanciamento entre as esferas responsáveis e de ações isoladas como forma de garantir a autonomia de cada uma delas. As tentativas de aproximação entre os órgãos, métodos de trabalho e saber técnico têm sido pontuais e desarticuladas. Com frequência, aos olhos do Iphan, os governos municipais

7. No total, eram 1.050 municípios, 25 com tombamentos em nível federal. Aderir ao SNC significava criar uma lei municipal própria, com a estrutura e os objetivos de Órgão Gestor, Conselho Municipal de Política Cultural, Conferência Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Sistema Municipal de Financiamento à Cultura.

8. O Iphan possui escritórios técnicos apenas em 36 cidades tombadas (Decreto nº 9.238, de 15 de dezembro de 2017), concentrando sua estrutura nas capitais (superintendências estaduais). BRASIL. Decreto nº 9.238, de 15 de dezembro de 2017. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores – das por funções comissionadas do poder executivo – FCPE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Revogado.

9. Dado de 2022, do Departamento do Patrimônio Cultural e Fiscalização (Depam/Iphan), referente aos efetivamente tombados e aqueles com tombamento provisório.

10. Previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, Parágrafo Único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

seriam movidos por interesses escusos e contrários à preservação. Para os municípios, consolidou-se a crença de que o órgão nacional se opõe ao desenvolvimento urbano ou, no outro extremo, ele é o responsável exclusivo pelas áreas tombadas.

O Programa Monumenta buscou enfrentar esse quadro. Fala-se de um arranjo entre o governo brasileiro e o BID, cujas negociações remontam ao ambiente neoliberal e de reforma administrativa brasileira de meados dos anos 1990, resultando, em 1999, em um acordo de R\$ 290 milhões, dos quais 50% foram financiados por empréstimo do BID, 24% pelo investimento direto do Governo Federal, 16% dos municípios ou estados e 10% provieram de parceria privada.

Como ampla iniciativa do Governo Federal para a preservação do patrimônio cultural urbano, pressupôs-se a descentralização das ações de conservação e restauração de bens culturais, com atribuição de maior protagonismo aos municípios. Um de seus objetivos principais era a sustentabilidade dos investimentos e ações por intermédio de projetos que permitissem o retorno financeiro dos valores investidos nas áreas a recuperar a uma taxa de 12%. O recurso proveniente das intervenções seria depositado em um fundo municipal específico, gerido por um conselho, a fim de possibilitar a conservação de bens culturais. Apostava-se na parceria com o setor privado e na intensificação do uso dos imóveis, assim como na valorização das áreas históricas, promovendo a associação entre preservação e desenvolvimento local.

O rol de tipos de projeto foi bastante variado e contemplava investimentos em edifícios e áreas urbanas, além de ações educativas de formação e treinamento, de promoção de atividades econômicas e de fortalecimento institucional.

O Monumenta foi, inicialmente, dimensionado para sete cidades, número compatível com os recursos previstos. Pensava-se em cidades classificadas como Patrimônio Mundial ou que configurassem portas de entrada para o turismo no país. Quando da assinatura do contrato com o BID, a escala geográfica do projeto foi ampliada, em face de pressões regionais e da melhoria da taxa cambial. O BID determinou suas condições, e a primeira delas era a elaboração de uma lista de locais de intervenção prioritários, preparada por uma equipe especializada, com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil, e inspirada em critérios “neutros” de eletividade, tais como estado de conservação precário, ausência de investimentos e representatividade de diversos aspectos da cultura brasileira. Essa suposta neutralidade foi questionada pelos próprios participantes da equipe, em virtude da possibilidade de manipulação dos critérios para inclusão de

idades de interesse daquele momento (UCG 3, 2014). Ao final, foram convidados os primeiros 35 municípios classificados, dos quais 26 permaneceram interessados.¹¹

Compreende-se que a trajetória do Monumenta foi constituída de múltiplas camadas, indicativas de sua elevada complexidade interna. Foram estratos diversos do ponto de vista do discurso, do perfil de cidades atendidas, dos tipos de projeto, dos componentes contemplados e dos diferentes resultados. A considerar essa complexidade, apenas do ponto de vista da alternância política, os projetos atravessaram quatro gestões municipais (eleições em 1996, 2000, 2004 e 2008), quatro estaduais e quatro nacionais (1998, 2002, 2006 e 2010), com implicações determinantes nas suas intenções originais. Além disso, com a mencionada ampliação do arco territorial, sem o necessário redesenho de suas ações e práticas, o Programa pressionou o modelo de intervenção com forte apelo turístico.

O Monumenta ambicionava também a criação de instrumentos para o tratamento de temas até então secundários no campo do patrimônio, como a ajuda a particulares para a recuperação de seus imóveis (o Frip) e o fomento ao desenvolvimento local – de início pensado via grandes projetos rentáveis e, a partir de 2003, tornando-se mais permeável, por exemplo, ao admitir pequenos projetos mediante edital, instalação de *campi* universitários e requalificação de áreas públicas. A essas inovações associaram-se novos meios de trabalho, embasados em esquemas de planejamento e gerenciamento costumeiros no BID e desabituais nas localidades, implicando descompasso entre as exigências necessárias ao controle das ações e as capacidades locais de responder a elas. Ademais, todas as contratações e etapas de projeto deveriam ser reportadas a Brasília. O Gráfico 1 discrimina as etapas necessárias para a adesão dos municípios ao Monumenta.

11. Essas 26 cidades, na ordem de priorização dada pelos especialistas em 2000, foram: Belém (PA); Alcântara (MA); Goiás (GO); Olinda (PE); Porto Alegre (RS); Cachoeira (BA); Ouro Preto (MG); Salvador (BA); Icó (CE); Corumbá (MS); Rio de Janeiro (RJ); Natividade (TO); Congonhas (MG); Diamantina (MG); Penedo (AL); Pelotas (RS); São Francisco do Sul (SC); Oeiras (PI); São Paulo (SP); Lençóis (BA); Laranjeiras (SE); Mariana (MG); Manaus (AM); São Cristóvão (SE); Serro (MG); Recife (PE). Para uma listagem dos bens tombados nessas cidades que justificaram sua inclusão, ver Diogo (2009) e Bonduki (2010).

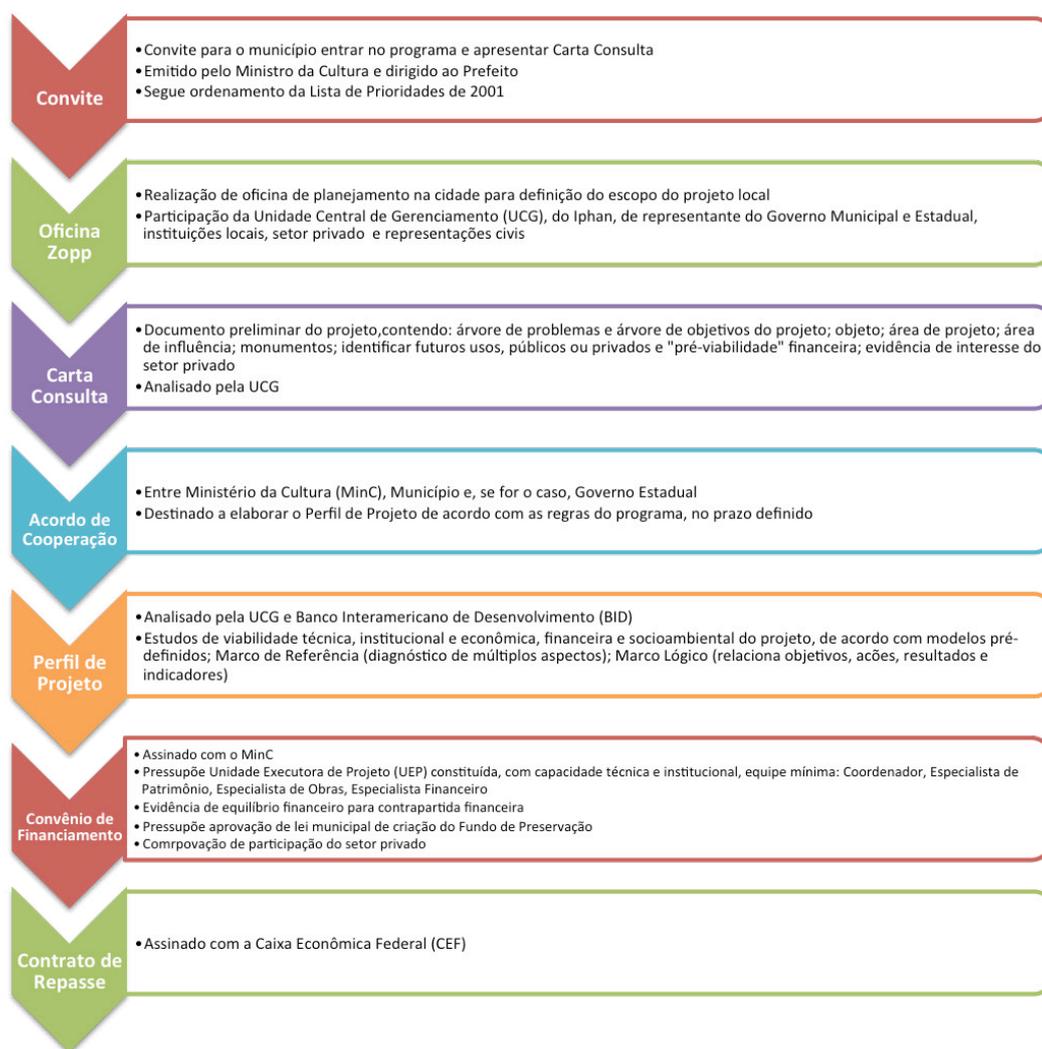


Gráfico 1. Etapas de operação do Monumenta

Fonte: Giannecchini (2019).

Com base nas entrevistas realizadas, pode-se afirmar que o modelo gerencial do Programa se chocou, no começo, com a realidade do Iphan, que não se adequou às expectativas do BID e foi relegado a uma posição secundária. Vivendo um momento de fragilidade política, financeira e institucional, o órgão não ofereceu contraproposta similar, foi refratário a mudanças, desfavorável aos moldes de descentralização e às parcerias público-privadas. Com isso, o Ministério da Cultura assumiu o papel de liderança, alinhando-se à visão do Governo Nacional em conformidade com as sugestões do BID. Além disso, a proposta chegou aos profissionais especializados do governo associada a uma aura supostamente científica e neutra, deslocando-a da esfera do debate político e silenciando questionamentos.¹²

12. Para maior detalhamento, consultar Giannecchini (2019).

Assim, as novidades e os rigores que acompanhavam a proposta do Programa na busca por um desenvolvimento sustentável, descentralizado, eficiente e eficaz não renderam os frutos esperados. Sua reduzida eficiência até 2003 e as desistências ao longo do caminho ficaram em segundo plano nas análises oficiais.

Nos *Relatórios de Progresso* da Unidade Central de Gerenciamento (UCG), a narrativa dominante sobre as cidades nas quais o Programa não logrou êxito aponta como causa a desistência, com atribuição da responsabilidade ao poder local; foi o que aconteceu, por exemplo, no caso de São Luís do Maranhão (BRASIL, 2001, p. 15). As cidades desistentes¹³ constituem um conjunto heterogêneo com predominância de mais de 100 mil habitantes, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considerado alto e renda *per capita* de média para alta. São municípios minimamente estruturados, porém com desigualdade marcante.

De acordo com os mesmos relatórios, os motivos para essas cidades não continuarem no Programa são dados por três modos. Em primeiro lugar, o desinteresse ou a descontinuidade da gestão da administração local; em segundo, a dificuldade de estar adimplente e disponível para o pagamento de sua contrapartida de 16%; em terceiro, os conflitos na definição ou na elaboração dos projetos. Assim, para além da vontade política circunstancial, os dados dos relatórios mostram a realidade financeira frágil dos municípios e seu baixo preparo para a elaboração de projetos. As estratégias do Monumenta não facilitaram essa realidade, com suas exigências rígidas e nenhuma alternativa no caso de dificuldade com a contrapartida financeira.

Outros municípios, particularmente as cidades grandes, participaram do Programa, mas não o priorizaram. As razões registradas nos relatórios para esse desinteresse apontam questões de ordem político-econômica ou de integração da proposta às agendas locais. A rigidez inicial quanto ao formato dos projetos não fluiu facilmente nessas cidades, que eram grandes e ricas ou pequenas e pobres. A situação em Alcântara (MA) é exemplar. Nessa cidade, a situação adquiriu contornos-limites, incluindo a falta de pagamento de salários e contrapartidas, além de atrasos na preparação dos projetos executivos e licitações, o que levou ao cancelamento de 80% das ações previstas. Na época, os governos estadual e municipal eram ocupados por partidos rivais, resultando em pouca cooperação. Aliava-se a isso a situação de vulnerabilidade do município, muito maior que a das demais cidades atendidas, e de renda *per capita* e IDHM muito inferiores à média.

13. A primeira das nove desistências foi a de São Luís do Maranhão, em 1997. Seis outras cidades convidadas no início de 2000 desistiram (Alcântara, Brasília, Carapicuíba, Congonhas, João Pessoa e Tiradentes), e outras duas do grupo de 2002 (Porto Seguro e Paraty) não passaram da etapa da elaboração das cartas-consulta.

Nas grandes capitais, quase sempre a desproporção entre o pequeno orçamento do Monumenta e o muito maior da administração local foi suficiente para manter o Programa em posição marginal, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro. Além disso, as equipes designadas muitas vezes não eram exclusivas e a estrutura municipal despreparada tornava muito lentas todas as fases de implementação dos projetos. Além disso, a alternância no pleito de 2000 afetou as coordenações e os trabalhos desenvolvidos.

Os 26 municípios aderentes ao Monumenta enfrentaram condições que demandaram esforços robustos. A estruturação do Programa se deu até o final de 2000 exclusivamente com base nos projetos da chamada Amostra Representativa, composta de sete cidades: Ouro Preto, Salvador, Olinda, São Luís do Maranhão¹⁴, Rio de Janeiro, Recife e São Paulo. Esses projetos levaram tempo para serem consolidados. Até 2002, antes da assinatura dos contratos para o repasse de recursos, muito se havia gasto apenas para criar as condições para sua implantação. Eram parte desse trabalho a realização de Oficinas Zopp, a elaboração das Cartas-consulta, Perfis de Projeto e suas revisões, a contratação de profissionais e a elaboração de instrumentos municipais.

O Monumenta produziu resultados a partir de 2002. Com a virada do ano e da administração nacional, houve a necessidade de reorganizá-lo. De 2003 em diante, uma disposição em executá-lo ganhou força, mediante uma postura mais habilitada a solucionar entraves e somar esforços. A literatura institucional aponta para uma revisão tanto de regras como de interpretação das normas estabelecidas, com impactos sobre as aprovações de projetos municipais e concessões de empréstimos a particulares (Frip) (DIOGO, 2009). Outra abertura foi a ampliação de parcerias com outros ministérios (Educação, Cidades e Turismo) e órgãos públicos (como a Caixa Econômica Federal), transpassando a ideia de exclusividade da parceria privada (BONDUKI, 2010). A tentativa de viabilizar novos equipamentos públicos inclusive com a parceria privada também é fruto desse momento, a exemplo de obras como o Centro de Referência do Barroco e Estudos da Pedra, em Congonhas (MG). Ali, a Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, o BNDES e a Prefeitura investiram na ideia, em parte utilizando a Lei Rouanet. A instalação de novos *campi* universitários em cidades históricas, casos de Cachoeira (BA) e Laranjeiras (SE), também data desse período.

Apesar do novo influxo, os *Relatórios de Progresso* sobre o andamento dos projetos nas cidades apontaram os entraves a seguir:

14. A cidade São Luís, embora convidada desde o início, não aderiu no programa.

1. A sanidade financeira dos municípios – mesmo que o Governo Estadual arcasse com a contrapartida, o prefeito deveria dar seu aval ao programa. Além disso, para receber recursos nacionais, o município deveria estar adimplente no Cadastro de Inadimplência do Governo Federal (Cadin). Das cidades que desistiram do projeto, metade teve motivos relacionados à dificuldade de contrapartida local. Em 42% das cidades que executaram o projeto, a contrapartida foi municipal e, em 8%, houve conjugação de recursos municipais e estaduais. A dificuldade foi maior nas cidades pequenas, nas quais a porcentagem exclusiva dos recursos aplicados pelo município caiu para 38%.¹⁵
2. O expediente de controle das ações em todos os níveis – nas capitais, muitas vezes, a dispersão em diferentes secretarias dificultou a execução das ações, gerando atraso e incertezas de todo tipo. Por sua vez, as cidades menores sentiram o peso desse expediente na aprovação dos projetos, por parte do Iphan e da UCG, e no financiamento dos imóveis privados, por parte da Caixa Econômica Federal. Os relatos apontam que 23% das cidades tiveram dificuldades para aprovar projetos no Iphan em razão da sua estrutura reduzida, numa época em que a autarquia não contava com superintendências em todas as unidades da federação.
3. As complicações decorrentes das revisões nos projetos, externadas em 30,77% das Unidades Executoras de Projeto (UEP) – muitos projetos foram elaborados em nível básico para sua aprovação pelo BID, sem os estudos preparatórios consistentes. A própria natureza dos projetos de restauro implicava a necessidade de revisão em decorrência da execução da obra.
4. Repasses de recursos – explicitaram-se frequentes e graves problemas de atrasos nos repasses dos recursos para pagamento das ações em 61,54% dos municípios. Como estes eram provenientes de fontes diversas e liberados apenas nas medições, muitas obras foram paralisadas por longos períodos.
5. Descontinuidade ou desinteresse da administração local – durante a implantação dos projetos, que afetou diretamente os trabalhos da UEP, geraram-se atrasos significativos nas obras.

Isso ilustra o empenho substancial dos municípios para levar adiante o Programa. Ainda que se tenha feito muito, as dificuldades foram tão significativas e os atrasos tão extensos, somando longos meses, por vezes anos, que a percepção do Programa pela sociedade acabou comprometida. Previsto para ser realizado em cinco anos, o Monumenta estendeu-se por mais de treze anos.

A seguir, aborda-se a implantação do Monumenta em Laranjeiras, para identificar os conflitos com a comunidade e o despreparo na mediação e comunicação do programa.

15. Dados levantados com base na análise dos *Relatórios de Progresso do Programa Monumenta* em cada cidade no primeiro semestre de 2004 (BRASIL, 2004a). Apenas os dados relativos à cidade de Alcântara e Serro são de 2006 (BRASIL, 2006a; 2006b)

2. A dimensão local: Laranjeiras

Laranjeiras é um exemplo das desigualdades sociais típicas no meio urbano brasileiro, com PIB per capita elevado de R\$ 34.054,59 (810º lugar no país),¹⁶ em contraste com o percentual de 48,9% da população com rendimento mensal abaixo de meio salário mínimo.¹⁷ O valor investido pelo Monumenta na cidade foi significativo, num total de R\$ 5.477.260,26, com o predomínio de obras em edifícios e espaços públicos.

Com 20 mil habitantes e localizada apenas a trinta minutos de Aracaju, a cidade foi tombada em 1996 por constituir um conjunto representativo da cultura açucareira em Sergipe (Figuras 5 e 6). Nela, destacam-se o casario do século XIX e o cenário monumental religioso do século XVIII. Foi um núcleo de escoamento e comércio de bens de uma indústria que figurou, por muitos anos, como a principal de exportação nacional, condição abalada pela decadência do açúcar diante da concorrência da produção antilhana e do aprimoramento da produção do açúcar de beterraba na Europa (RIBEIRO, 1989).

Chegando a contar com 75 engenhos (RIBEIRO, 1989),¹⁸ Laranjeiras foi abandonada por sua elite, da qual permaneceram os sobrados desabitados no centro histórico, muitos em ruínas. As ruas calçadas em pedras, as igrejas construídas nos topos dos morros e o rio Cotinguiba contribuem para definir sua paisagem. Desde o tombamento do núcleo histórico, a ação institucional de preservação passou a ser considerada pela população um problema com reverberação negativa para o termo “patrimônio”,¹⁹ pois essa medida de proteção não foi tomada com a participação dos moradores do município.²⁰ O mal-estar causado pelo tombamento²¹

16. O recurso advém das indústrias ali instaladas – a Fafen, Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados da Petrobras, a Fábrica de Cimento da Votorantim e a Usina de São José do Pinheiro (álcool e açúcar).

17. Dados do Brasil em Síntese – IBGE. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 mar. 2019.

18. Segundo outro autor, contavam-se 66 engenhos em 1854. Cf. PASSOS SUBRINHO, J. M. dos. *História econômica de Sergipe (1850-1930)*. Aracaju: Programa Editorial da UFS, 1987.

19. É muito frequente atribuir ao Iphan a responsabilidade pelo descaso histórico da ação do poder público, inclusive pelo arruinamento de bens municipais, estaduais ou de particulares, pois, muitas vezes, trata-se do único interlocutor presente.

20. Não nos referimos apenas à ação do Iphan, mas também à das autoridades municipais e estaduais. Foi realizada, em 1994, uma reunião do órgão na cidade para explicar o tombamento; contudo, não se concebeu um programa educativo continuado, que pudesse envolver de forma mais abrangente a defesa de seus bens culturais Cf. IPHAN. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Processo n. 1288-T-89 – Conjunto arquitetônico e paisagístico de Laranjeiras*. Rio de Janeiro: Arquivo Central, 1989.

21. Processo 1288-T-89 (IPHAN, 1989), inscrito nos livros do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Histórico e de Belas Artes em 18 de junho de 1996.

decorre, sobretudo, da atitude restritiva e fiscalizadora do Iphan, que afastou a possibilidade de simpatia da comunidade. A indiferença ao patrimônio se traduz na visão de que ele impede o desenvolvimento da cidade.

Desde a inclusão de Laranjeiras no Monumenta, em 2002, a implantação de um *campus* universitário na cidade esteve no horizonte. As perspectivas eram promissoras, pois o potencial de uma instituição como essa para o desenvolvimento local residia na esperança de formação de uma rede de serviços e comércio, de novas oportunidades de trabalho, de acesso aos serviços de extensão universitária e ensino superior gratuito. Quando da assinatura do convênio para a implantação do Programa, a Prefeitura percebeu que não poderia arcar com a contrapartida financeira. Então, o Governo Estadual, que ofereceria contrapartida e equipe técnica para a cidade vizinha de São Cristóvão, estendeu a oferta a Laranjeiras, transferindo a UEP para Aracaju. Nos Relatórios de Progresso da UEP, encontram-se enumerados os diversos motivos dos atrasos no andamento do Monumenta, entre os quais se arrolaram o tardio convênio com a UFS, concretizado somente em 2006,²² os problemas de documentação dos imóveis e com as desapropriações no Quarteirão dos Trapiches, no centro da cidade, bem como as revisões dos projetos de arquitetura.

O conjunto de intervenções no centro histórico de Laranjeiras envolveu a recuperação do Casarão Rollemberg (2005-2011) e a do sobrado vizinho; do Casarão do Oitão da Praça da República (2005-2006) e do Quarteirão dos Trapiches (2008-2009) para abrigar um *campus* universitário; do Centro Comercial, instalado na antiga carpintaria; das praças e dos espaços públicos (Figuras 1 e 2). O recurso para a recuperação de imóveis privados não foi significativo em função das dificuldades enfrentadas pelos particulares para cumprir as exigências do financiamento por intermédio da Caixa Econômica Federal, principalmente a comprovação de propriedade. Apesar dos atrasos e das dificuldades com a documentação, os relatos dos profissionais que trabalhavam na UEP atestam a dedicação da equipe, que se estendia por longas jornadas de trabalho, incluindo os finais de semana. Finalmente, em 2009, a inauguração do *Campus* de Laranjeiras da UFS foi festejada, com a presença do presidente da República.

22. Houve uma primeira proposta de instalação de cursos universitários por uma instituição particular, a Universidade Tiradentes (Unit), que não prosperou.

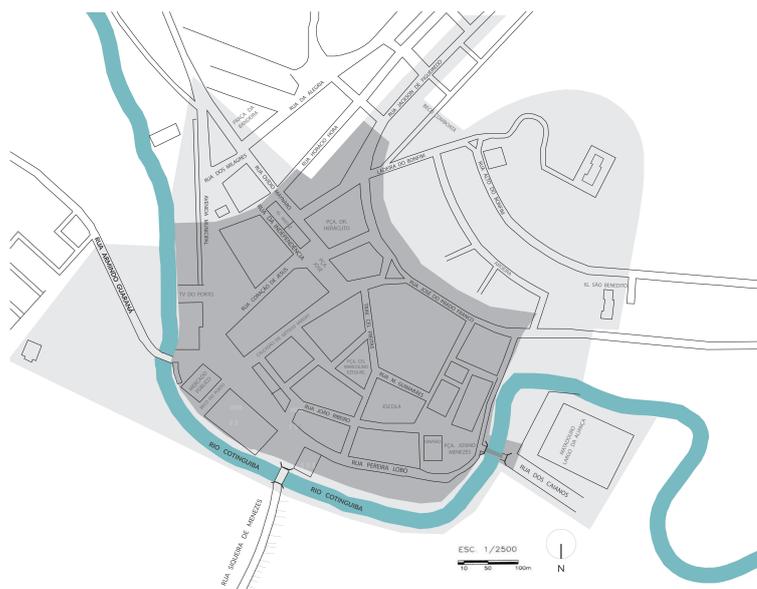


Figura 1. Mapa de Laranjeiras com a indicação das Áreas de Projeto e de Tombamento
 Legenda: Área escura – Limite da Área de Projeto; Área clara – Limite da Área de Tombamento.
 Fonte: Acervo da pesquisa, elaborado por Julia Mazzutti Bastian Solé (2021).



Figura 2. Mapa de Laranjeiras com a indicação das intervenções
 Legenda: 1) Igreja Matriz do Sagrado Coração de Jesus; 2) Trapiche carpintaria da Prefeitura; 3) Campus UFS: Quarteirão dos Trapiches; 4) Casarão de Oitão da Praça da República; 5) Casarão dos Rollemberg e sobrado ao lado; 6) Praça do Trapiche Santo Antônio; 7) Praça da República; 8) Praça Samuel de Oliveira; 9) Avenida Municipal; 10) Calçadão Getúlio Vargas; 11) Praça Cel. José de Faro; 12) Praça Sagrado Coração de Jesus. Área escura – Limite da Área de Projeto; Área clara – Limite da Área de Tombamento.
 Fonte: Acervo da pesquisa, elaborado por Julia Mazzutti Bastian Solé (2021).

No arco de cinco anos, tornou-se visível o descontentamento dos locais no que se refere às ações. Até hoje, a comunidade se sente externa ao projeto do *campus*, não participa dele, e, na visão da maioria, o desenvolvimento local não foi atingido a contento.

O “*Campus das Artes*”, como foi denominado, oferece os cursos de Arquitetura, Museologia, Arqueologia, Dança e Teatro. De acordo com um entrevistado (UFS 5), os cursos foram escolhidos e criados, em 2006, pelo reitor, com o auxílio de uma comissão interna, que avaliou a possibilidade de os instalar nos prédios indicados pelo Monumenta, no Quarteirão dos Trapiches. Essa escolha, que parecia pertinente, ofuscou questões básicas. Na percepção de muitos, os cursos propostos nesse *campus* não respondiam à realidade do município. Pode-se questionar a pertinência de propor cursos, por exemplo, como os de Arquitetura e Museologia, para um município que necessita formar professores ou atender a estudantes que não dispõem de tempo integral para dedicar-se aos estudos. Reforça esse questionamento a proposição de um curso de Arqueologia, que atrai estudantes de todo o país, mas, praticamente, nenhum morador de Laranjeiras.

Os cursos de Dança e Teatro foram, na narrativa dos entrevistados, outro ponto de tensão na instalação do *campus*, isso porque as reuniões, performances e festas dos estudantes passaram a ser vistas, pela população, com desconforto. É possível conjecturar que esse mal-estar poderia se explicar pelas análises de Norbert Elias (2000) em *Os estabelecidos e os outsiders*: isto é, a relação de conflito entre grupos sociais diferentes que se estigmatizam. Assim, nas narrativas, a população via os estudantes como provocadores, e estes, em contrapartida, julgavam a comunidade conservadora. Outros eventos contribuíram para acirrar confrontações: no dia 29 de maio de 2014, uma estudante declarou ter sido sequestrada e sofrido ameaças de morte. Esse caso colocou em confronto os colegas da jovem, a direção universitária e a Polícia Militar, que alegava ter sido o sequestro resultado de uma alucinação, consequência de um surto psicótico.²³ Diante dessa situação, a universidade paralisou as aulas e decidiu transferir os alunos para Aracaju; mais tarde, os cursos de Dança e Teatro foram definitivamente transferidos para a capital sergipana, decisão que não obteve consenso entre os professores (MELLO, 2014).

Esse evento tornou-se um marco traumático porque a população que investia em imóveis para alugá-los aos estudantes e os pequenos comércios abertos em função da universidade perderam público. Após esse episódio, as tensões diminuíram, e a relação *campus*-comunidade passou a ser foco de constantes debates,

23. Portal G1 de Notícias. Onda de violência suspende aulas na UFS em Laranjeiras/SE. Disponível em: <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2014/05/onda-d-violencia-suspende-aulas-da-ufs-em-laranjeiras-se.html>. Acesso em: 12 mar. 2019.

mobilizando opiniões variadas (SILVA; NOGUEIRA; SANTOS, 2017; BAETA; NERY; RODOMAR, 2017).

Do ponto de vista da Universidade, o *campus* foi uma grande oportunidade, uma oferta de espaço com recurso garantido antes mesmo da publicação da criação da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (BRASIL, 2007). O convite da Prefeitura e do Monumenta veio em um momento de ampliação do projeto universitário público em Sergipe, alinhado às discussões nacionais para interiorização dos cursos superiores. No entanto, os desajustes do Programa têm nuances variadas e incluem até mesmo o projeto de arquitetura para a instalação dos cursos.

Muitos entrevistados mencionam a falta de planejamento na instalação do *campus*, uma vez que as aulas se iniciaram em local improvisado. Antes da UFS, havia uma articulação com a Universidade Tiradentes (Unit) para a ocupação do Quarteirão dos Trapiches, que não chegou a se concretizar. Contudo, ela possibilitou a elaboração de um projeto para o conjunto que visava à instalação de cursos de licenciatura. De acordo com um dos entrevistados participante da Oficina Zopp e dos primeiros anos da UEP (UEPL 1), desde o começo a comunidade reivindicava essas modalidades de curso.²⁴ Apesar disso, para não perder o recurso do Monumenta, a UFS foi orientada a não rever o projeto antes da licitação da obra e a buscar adaptá-lo aos cursos propostos.

Baeta, Nery e Rodomar (2017) relatam as mudanças desastrosas encampadas pelo Monumenta no projeto original. Na visão deles, o resultado final promoveu o “encastelamento” da Universidade e contribuiu para seu maior isolamento da cidade. A proposta inicial era oferecer uma praça pública como um espaço de transição entre a cidade e o *campus*, a Praça dos Pilares, mas decisões subjetivas pouco justificadas levaram à reconstituição do volume do Trapiche Santo Antônio, com a exclusão definitiva da permeabilidade entre a instituição e a cidade (Figuras 3, 4 e 8). Esquemas de circulação foram alterados, restringindo os acessos e a permanência no edifício. Detalhes do projeto para dar clareza à intervenção contemporânea foram modificados e o resultado se traduziu em travamentos metálicos brancos que amarram os pilares de pedra originais da praça central (Figura 9). Além disso, a definição dos cursos ocorreu tardiamente – previa-se apenas um e foram criados cinco, todos com necessidades específicas: o de Arquitetura, com salas de ateliê e laboratórios; o de Teatro, com espaços para ensaio e maquiagem; o de Dança, com pisos próprios; e o de Arqueologia, também com laboratórios. O espaço era insuficiente e, portanto, tornou-se precário.

24. Apesar do relato, não foi encontrado nenhum documento (Relatório da Oficina Zopp, Carta-consulta, Perfil de Projeto e Relatórios de Progresso) com a demanda da “licenciatura” registrada explicitamente. No Perfil de Projeto, a referência é sempre a “um” curso universitário, no singular.



Figura 3. Esquema da planta do pavimento térreo do primeiro projeto de intervenção no Quarteirão dos Trapiches (2003)

Legenda: 1) Praça; 2) Palco; 3) Anfiteatro; 4) Jardim; 5) Teto do jardim; 6) Pátio dos banheiros; 7) Praça das Ruínas; 8) Passarela; 9) Café/bar; 10) Ponto comercial; 11) Deque; 12) Sala de aula; 13) Circulação; 14) Pátio; 15) Sala; 16) Auditório; 17) Lavabo; 18) Hall da Administração; 19) Foyer; 20) Hall principal; 21) Sala de vídeo; 22) Laboratório; 23) Banheiro masculino; 24) Banheiro feminino; 25) Copa; 26) Banheiro funcionários; 27) Vestiário funcionários; 28) Depósito. Área laranja – novo bloco de salas de aula; Área cinza-claro – continuidade do piso; Área verde – jardins; Área azul – rio Cotinguiba.

Fonte: Redesenho de Ana Clara Giannecchini, adaptado de “Projeto de Intervenção Arquitetônica – Quarteirão dos Trapiches, Anteprojeto – Implantação Faculdade – Térreo e Subsolo, Prancha 2/7”, novembro de 2003. Original fornecido por Rodrigo Baeta.

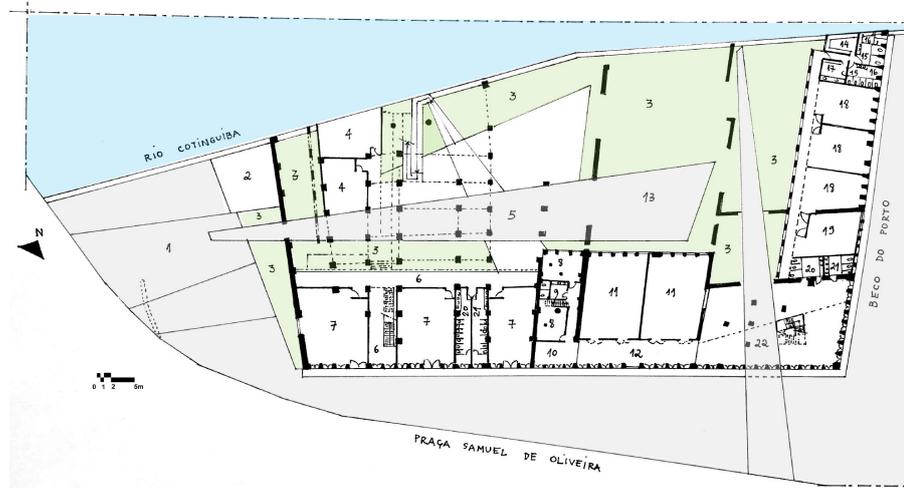


Figura 4. Esquema da planta do pavimento térreo do segundo projeto de intervenção no Quarteirão dos Trapiches (2003)

Legenda: 1) Praça; 2) Palco; 3) Jardim; 4) Anfiteatro; 5) Passarela; 6) Circulação; 7) Salas de aula; 8) Sala; 9) Sala; 10) Hall Administração; 11) Auditório; 12) Foyer; 13) Pátio; 14) Depósito; 15) Banheiro funcionários; 16) Vestiário funcionários; 17) Copa; 18) Laboratório; 19) Sala de vídeo; 20) Banheiro masculino; 21) Banheiro feminino; 22) Hall principal. Área Cinza-claro – continuidade do piso. Área verde – jardins; Área azul – rio Cotinguiba.

Fonte: Redesenho de Ana Clara Giannecchini, adaptado de “Projeto de Intervenção Arquitetônica – Quarteirão dos Trapiches, Anteprojeto – Implantação Faculdade – Térreo, Prancha 2/6”, dezembro de 2003. Original fornecido por Rodrigo Baeta.



Figura 5. Vista aérea de Laranjeiras (SE)

Fonte: Acervo Iphan/SE [s.d.].



Figura 6. Morro do Bom Jesus, Laranjeiras (SE)

Fonte: Acervo Iphan/SE [s.d.].



Figura 7. Universidade Federal de Sergipe, *Campus* Laranjeiras (SE), implantada no Quarteirão dos Trapiches

Fonte: Acervo Iphan/SE [s.d.].



Figura 8. Quarteirão dos Trapiches antes da reforma
Fonte: Anderson Schneider [s.d.]. Acervo Iphan.



Figura 9. Vistas da praça interna da UFS, *Campus Laranjeiras* (SE)
Fonte: Nelson Kon [s.d.]. Acervo Iphan.

Hoje, para quase todos os entrevistados, e mesmo para os habitantes da cidade, o *campus* deve permanecer em Laranjeiras. Os moradores querem uma instituição de ensino superior, mas gostariam de outro tipo de relação, outro tipo de acesso e retorno.

Há também a se considerar que a curta duração do *Campus* de Laranjeiras possa ter prejudicado sua avaliação, pois a urgência em responder aos prazos para a instalação da universidade acarretou dificuldades nas primeiras edições dos cursos, que não tiveram as vagas preenchidas e cuja contratação de professores foi realizada de forma gradual. Como consequência, houve demora na implantação de projetos de extensão que teriam contribuído para diminuir a distância entre a instituição e a comunidade de Laranjeiras.

Após a implementação do Programa, o acúmulo de problemas dividiu as representações sobre seu alcance. De um ponto de vista mais básico, o da recuperação dos edifícios históricos e do espaço público, houve uma leitura positiva geral, pois a área de intervenção estava arruinada e abandonada. O Programa abriu a possibilidade de recuperação do core da cidade, sua habitabilidade, sua leitura urbana, ou seja, trouxe dignidade ao espaço público. Pode-se qualificar aqui um nível mais básico de desenvolvimento local, não menos válido mediante a escassez de políticas culturais e a precariedade de espaços públicos nas cidades históricas. Porém, mesmo nesse nível, houve e ainda há questionamentos de caráter projetual, que exprimem as inquietações quanto ao acesso a esses espaços.

Do ponto de vista do desenvolvimento transformador gerado pelo Programa, há quem diga que ele não ocorreu (CML 1, 2019). Há também entrevistados que distinguem momentos diferentes para avaliar os ganhos (UEPL 2, 2019; UEPL 3, 2019). No imediato pós-implantação do *campus*, houve um movimento novo na cidade, com a abertura de comércio e serviços, que durou até 2014. Alguns argumentam que, se o projeto de imóveis privados tivesse sido implementado, a percepção dos ganhos teria sido, possivelmente, diferente. Em Cachoeira, na Bahia, onde os mesmos problemas foram frequentes (IL 2), o Frip teve grande adesão. Estudos pontuam positivamente a conjunção salutar que ali se configurou com a nova universidade; contudo, também foram registrados os antagonismos vividos, com a transformação de usos que passaram a desconsiderar as tradições de seus moradores (HENRIQUE, 2009, p. 99).

Pode-se, então, perguntar: o que faltou para que o Monumenta alcançasse a sustentabilidade nas ações de desenvolvimento propostas em Laranjeiras? Quando interpelados com essa pergunta, os entrevistados responderam, com frequência, que o “nó da questão” foi o tipo de relação estabelecido com a comunidade. Em situação de desigualdade social, é preciso redesenhar a relação com a comunidade, o que implica desde a abertura física, por exemplo, da própria arquitetura do *campus* até a ampliação dos projetos de extensão, serviços, fóruns e debates ofertados. Principalmente, pressupõe-se uma postura distinta de escuta e diálogo.

A (re)definição dos cursos universitários, por exemplo, seria uma questão a ser considerada. Mas, ainda que se mudem os cursos, a universidade pública continuará sendo um reflexo de um sistema educacional excludente. Não é uma medida, portanto, a ser tomada isoladamente. Apenas para enumerar outras urgências, é necessário um acordo entre os diversos entes para lograr os apoios necessários à ampliação do comércio e do serviço locais, para promover a expansão dos espaços de que a universidade precisa a fim de abrir novos cursos, ou para oferecer serviços de extensão de interesse local. Como relataram professores entrevistados em

2019 (UFS 1, 2019; UFS 2, 2019), projetos de extensão promovidos pelo *campus* começam a se multiplicar, como o escritório-modelo e o projeto de recuperação do rio Cotinguiba, ambos iniciativa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

Em síntese, para falar no desenvolvimento proporcionado em Laranjeiras pelo Monumenta, é preciso considerar que os problemas decorrentes de sua implementação ainda estão muito presentes. Sobre a sustentabilidade da ação, seriam necessários estudos complementares, que estão fora do escopo da presente pesquisa, mas vale observar que os benefícios foram fragmentados e descontínuos. Houve, mais do que tudo, desconhecimento do território²⁵ como espaço vivido compartilhado, onde se inscrevem modos de vida, costumes e tradições, articulados em camadas de tempo. O território assim considerado quiçá pudesse ter amenizado os problemas aqui apresentados.

3. A política ao nível do chão

As trajetórias dos municípios convidados pelo Programa Monumenta, sejam os que a ele aderiram, sejam os que não o priorizaram ou, ainda, que dele desistiram, mostram que seu modelo foi de difícil assimilação. Por certo tempo, os procedimentos ou métodos do programa tornaram-se mais fortes que seus objetivos.

O Monumenta implicava, também, vários riscos até a assinatura do convênio: vultosos recursos investidos no preparo da documentação, contrapartidas, longas negociações, projetos que deveriam viabilizar certo tipo de retorno econômico, mudança de gestores em decorrência de eleições.

Como visto, por volta de 2003 a decisão pela continuidade do Programa²⁶ foi possível com a disposição de flexibilizar seu modelo original. Naquele momento, a maior parte das cidades tinha cumprido as etapas iniciais, mas elas se beneficiaram com as novas diretrizes para a revisão de projetos e usufruíram de parcerias para sua implementação.

25. É a vivência no espaço que produz territorialidade. Falamos da noção de território associada aos processos de apropriação e subjetivação do espaço vivido e percebido, na sua dimensão material e simbólica. Ver LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 2000 [1974]; SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000; SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2017 [1996]; HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização – do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021 [2004]. Trata-se do espaço urbano definido com base em um processo político em constante transformação, permitindo sua compreensão e análise no cruzamento de diferentes escalas de realidade e contradições. O patrimônio é parte do território urbano e, portanto, de sua produção. ROSANVALLON, P. *Por uma história do político*. São Paulo: Alameda, 2010, p. 41-42.

26. Ameaçada por recomendações do Tribunal de Contas da União, que alertava para o excesso de gastos destinados à viabilização do Programa sem mostrar resultados concretos.

Outro aspecto problemático, nos primeiros anos, foi a expansão do programa sem o conhecimento prévio do território, o que resultou na desistência de algumas cidades. A linguagem codificada do Monumenta, tão distante da local, intensificada pelo distanciamento do Iphan do Programa nesse momento inicial, dificultou a cooperação entre os atores. Posteriormente, mesmo com o apoio do Governo Estadual aos municípios, na forma de contrapartidas e execução de obras, o estranhamento entre cidade e Programa não se resolveu. Para além da cultura política local, não houve esforços por parte do Monumenta para compreender melhor o território em que intervinha.

Esses problemas denotam falta de preocupação do Programa com a comunicação, com a disponibilização de informações, com o diálogo – não apenas com os parceiros preferenciais, mas com a sociedade. Nas avaliações oficiais do Monumenta, essa questão não aparece. Desse distanciamento derivam as inadequações de projetos, como os cursos propostos para o *Campus* de Laranjeiras. Com isso não se quer dizer que os projetos teriam sido adequados se o diálogo fosse fluido, porém se pode conjecturar que haveria mais chances de os problemas serem respondidos.

Enquanto projeto de desenvolvimento, o Programa Monumenta requer maiores estudos. No caso de Laranjeiras, a sustentabilidade econômica baseada na ideia central do Programa de retorno dos investimentos fundamentado em projetos rentáveis não foi alcançada. Não houve, por exemplo, o incremento turístico inicialmente desejado. O projeto de desenvolvimento social e econômico via *campus* universitário permanece inacabado e, ainda hoje, gera muitos conflitos entre a universidade e a população, que não se sente beneficiada. O fortalecimento institucional, que também era um objetivo pretendido, foi prejudicado pela dissolução das equipes.

O Monumenta foi, contudo, a principal fonte de recursos para a preservação nos anos 1990 e 2000. Foi um impulso nas cidades: conjuntos urbanos arruinados foram recuperados e, em diversos casos, foi instalada nova equipagem pública e urbana. A formação de mão de obra e de profissionais especializados, embora em número restrito, foi possível, e eles, ainda hoje, seguem atuantes. Suas publicações se tornaram referência.

No caso do Fripp, como mostrado por Simões (2017), a satisfação dos beneficiários é notória. Consiste em um dos pontos mais fortes do Programa, sobretudo porque a maior parte da população beneficiada (66%) está na faixa de renda de até três salários mínimos. O “ajuste” do Fripp à realidade, apesar de não ter atendido a toda a demanda e de não ter continuado na agenda como desejado, logrou elevado êxito, ao possibilitar a permanência dos grupos em suas moradias e, portanto, ao preservar as identidades locais.

O Programa Monumenta foi uma iniciativa de extremos e deve ser interpretado de modo específico em cada localidade e em cada projeto. Acredita-se, como afirma Gonçalves (2005, p. 32), que a sustentabilidade da preservação, para além de tarefa a cumprir, deve ser orientada pelos objetivos democráticos das necessidades sociais, conferindo ao desenvolvimento o sentido maior de acesso à vida urbana. A realização do seu potencial promissor depende da inclusão das comunidades no rico processo de preservação, tornando acessível o conhecimento acumulado e permitindo a produção simbólica sobre o espaço no qual se vive.

Referências

- AZEVEDO, P. O. La lenta construcción de los modelos de intervención em centros históricos americanos. In: CARRION, F. *Centros históricos de América Latina y Caribe*. Quito: Flacso, 2001. p. 297-316.
- BAETA, R. E.; NERY, J. E.; RODOMAR, V. C. O “Campus das Artes” da Universidade Federal de Sergipe e o Programa Monumenta Laranjeiras: dos percalços à difícil situação atual. Simpósio Científico Icomos Brasil, 2017, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte: Icomos, 2017.
- BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Programa de Recuperación Patrimonio Cultural (MONUMENTA) (BR0261; 1200/OC-BR) – Informe de Terminación de Proyecto (PCR) – Aprobación*. Brasília, DF: BID, 2010.
- BONDUKI, N. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília, DF: Iphan/Programa Monumenta, 2010.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Relatório Anual de Progresso – Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2001.
- _____. *Perfil de Projeto*. Laranjeiras/SE: MinC, PML, GES, Brasília, DF: MinC, 2003.
- _____. *Relatório de Progresso – Primeiro semestre de 2004. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2004a.
- _____. *Relatório de Progresso – Segundo semestre de 2004. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2004b.
- _____. *Relatório de Progresso – Primeiro semestre de 2005. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2005a.
- _____. *Relatório de Progresso – Segundo semestre de 2005. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2005b.
- _____. *Relatório de Progresso – Primeiro semestre de 2006. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2006a.
- _____. *Relatório de Progresso – Segundo semestre de 2006. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2006b.
- _____. *Relatório de Progresso – Segundo semestre de 2008. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2008.

- BRASIL. Ministério da Cultura. *Relatório de Progresso – Primeiro semestre de 2010. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2010a.
- _____. *Relatório de Progresso – Segundo semestre de 2010. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2010b.
- _____. *Relatório de Progresso – Primeiro semestre de 2011. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2011a.
- _____. *Relatório de Progresso – Segundo semestre de 2011. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2011b.
- _____. *Relatório de Progresso – Primeiro semestre de 2012. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2012a.
- _____. *Relatório de Progresso – Segundo semestre de 2012. Programa Monumenta*. Brasília, DF: MinC, 2012b.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].
- _____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007.
- CARNEIRO, K. C. *Política pública patrimonial em Goiás/GO: O Programa Monumenta/BID (1995-2013) e a recuperação de imóveis privados*. 2014. Tese (Doutorado). Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.
- CORREA, S. R. *Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979*. 2012. 252 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DIOGO, É. *Recuperação de imóveis privados em centros históricos*. Brasília, DF: Programa Monumenta: Iphan, 2009.
- ELIAS, N. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- FARIAS, S. C. de. *O Programa Monumenta e a sua implementação em Cachoeira/BA*. 2018. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.
- GIANNECCHINI, A. C. *Programa Monumenta: o patrimônio cultural como recurso para o desenvolvimento?* 2019. 308 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.
- GONÇALVES, J. R. Ressonâncias, materialidade e subjetividade: as culturas como patrimônios. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 15-36, jan./jun. 2005.
- HENRIQUE, W. A instalação da UFRB, a ação do Programa Monumenta e o turismo étnico na reestruturação urbana e no cotidiano de Cachoeira-BA: notas preliminares de pesquisa. *GeoTextos*, v. 5, n. 1, p. 89-112, jul. 2009.

- MANGILI, L. P. *Anseios, dissonâncias, enfrentamentos: o lugar e a trajetória da preservação em Lençóis (Bahia)*. 2015. 487 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- MELLO, J. Crônica de uma ditadura democrática: UFS, Laranjeiras-SE e a violência dos sentidos. *Jornal do Dia*, 4 jun. 2014. Disponível em: http://www.jornaldodiase.com.br/noticias_ler.php?id=10873. Acesso em: 20 mar. 2019.
- OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Normas de Quito. Reunião sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico*. Quito: OEA, 1967.
- ORTEGA, M. M. El Centro Histórico de Quito – un modelo mixto de gestión. In: CARRION, F. *Centros históricos de América Latina y Caribe*. Quito: Flacso, 2001. p. 253-274.
- RAMOS, S. P. Programa Monumenta em Penedo (Alagoas, Brasil): A pobreza como entrave na revitalização do patrimônio cultural. *Turismo e Sociedade*, v. 6, n. 2, maio 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/29656>. Acesso em: 23 abr. 2019. doi 10.5380/tes.v6i2.29656.
- RIBEIRO, M. T. D. Parecer Deprot/Iphan n. 7/95. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Processo n. 1288-T-89 – Conjunto arquitetônico e paisagístico de Laranjeiras*. Rio de Janeiro: Arquivo Central, 1989.
- ROJAS, E. Revitalización urbana. In: ROJAS, E.; DAUGHTERS, R. *La ciudad en el siglo XXI – experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. New York: BID, 1998. p. 73-78.
- _____. Revitalization of historic cities with private sector involvement: Lessons from Latin America. In: SERAGELDIN, I; SHLUGER, E.; MARTIN-BROWN, J. (ed.). *Historic cities and sacred sites – Cultural roots for urban futures*. New York: The World Bank, 2001a.
- _____. El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y Caribe: lecciones de tres experiencias. In: CARRION, F. *Centros históricos de América Latina y Caribe*. Quito: Flacso, 2001b. p. 199-216.
- ROJAS, E.; DAUGHTERS, R. *La ciudad en el siglo XXI – experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. New York: BID, 1998.
- SANT'ANNA, M. G. *A Cidade-atração: A norma de preservação de centros urbanos no Brasil nos anos 90*. 2004. 399 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
- SILVA, E. D.; NOGUEIRA, A. D.; SANTOS, R. G. L. dos. Educar deseducando: 10 anos de implantação da UFS nos antigos trapiches de Laranjeiras/SE. Encontro Mestres e Conselheiros Agentes Multiplicadores do Patrimônio, 9., 2017, Belo Horizonte. *Anais [...] Belo Horizonte: CAD II, UFMG*, 2017.
- SILVA, P. R. da. *A postura da municipalidade na preservação do patrimônio cultural urbano*. 2006. 214 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

SIMÕES, F. L. *Produto 4/2017 – Documento Técnico – Avaliação dos resultados da ação de financiamento para recuperação de imóveis privados em sítios históricos, tendo como universo a documentação relacionada a 78 editais do Programa Monumenta, com base nos dados obtidos nas etapas anteriores*. Brasília/DF: Unesco: Iphan, 2017.

TAMASO, I. *Em nome do patrimônio – representações e apropriações da cultura na cidade de Goiás*. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

Ana Clara Gianecchini

Professora do Departamento de Projeto, Expressão e Representação (PRO) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB). Pós-doutoramento na mesma instituição, onde concluiu o doutorado (2019). Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (2014). Mestre (2009) e graduada em Arquitetura e Urbanismo (2004) pela Universidade de São Paulo (USP). Foi arquiteta do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2010-2022), onde desenvolveu trabalhos de normas de preservação para as cidades tombadas. Tem experiência em políticas públicas de preservação do patrimônio cultural, no planejamento urbano e na conservação urbana de cidades históricas, assim como em projetos de restauro. Desenvolve atividades de pesquisa e ensino sobre preservação do patrimônio cultural, história e teoria da cidade, planejamento urbano e arquitetura e urbanismo modernos. É membro do grupo de pesquisa Cidades Possíveis do PPG-FAU/UnB na linha de pesquisa *Representações da cidade: patrimônio cultural, arte e literatura*.

Email: anaclaragia@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6938-6798

Contribuição de autoria: conceituação, investigação/pesquisa, metodologia, administração do projeto, escrita – primeira redação, escrita – revisão e edição.

Elane Ribeiro Peixoto

Graduada em Arquitetura e Urbanismo, é professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB). Mestre (1996) e doutora (2003) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Foi bolsista no Laboratoire d'Anthropologie et des Institutions Humaine em Paris (2001) e professora visitante na Università Iuav di Venezia (IUAV, 2015). Suas pesquisas e orientações de mestrado e doutorado concentram-se na área de Teoria História e Crítica, com trabalhos em três linhas de pesquisa: História e Teoria da Arquitetura, História e Teoria da Cidade e do Urbanismo e Patrimônio e Preservação. Traduziu para o português o Culto moderno do patrimônio: sua essência e sua gênese, de Alois Riegl, e Percorrer a cidade, de Henri Pierre Jeudy, livros publicados pela Editora da Universidade Católica de Goiás. Integra como líder o grupo de pesquisa Cidades Possíveis. Seus temas de pesquisa são preferencialmente a cidade contemporânea, suas dinâmicas e seu patrimônio cultural. Desenvolve pesquisa e extensão em escolas públicas de Ensino Fundamental em Brasília, DF, com vistas a contribuir para o debate da cidade em sua dimensão espacial, histórica e patrimonial. Coordenou a linha de pesquisa História e Teoria da Arquitetura no Programa de Pós-graduação da FAU-UnB. Tem colaborado na organização e curadoria das edições do evento "Café com Europa", patrocinado pela Embaixada da União Europeia (Eunic), além de ser uma das organizadoras das publicações resultantes. Participou na concepção do roteiro do filme *Um portão aberto para Ceilândia* (2020), fundamentado em pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF).

Email: elanerib@hotmail.com

ORCID: 0000-0001-9998-3438

Contribuição de autoria: supervisão/orientação, escrita – primeira redação, escrita – revisão e edição.

Submissão: 12 de junho de 2022.

Aprovação: 20 de agosto de 2022.

Como citar: GIANNECCHINI, A. C.; PEIXOTO, E. R. Desajustes do patrimônio: o Programa Monumenta em Laranjeiras, Sergipe. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 24, E202242, 2022. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202242>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>