

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

Centro de Ciências Sociais Aplicadas



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

MESTRADO

Luis Eduardo Paim Longhi

**O FEDERALISMO COOPERATIVO E O PATRIMÔNIO
CULTURAL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NOSSO
CENTRO, EM SÃO LUIS DO MARANHÃO**

São Luís

LUIS EDUARDO PAIM LONGHI

**O FEDERALISMO COOPERATIVO E O PATRIMÔNIO CULTURAL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NOSSO CENTRO, EM SÃO LUIS DO
MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Linha de Pesquisa: Movimentos Sociais, Território e Planejamento.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

São Luis

2024

Longhi, Luis Eduardo Paim

O federalismo cooperativo e o patrimônio cultural: uma análise do Programa Nosso Centro, em São Luis do Maranhão. / Luis Eduardo Paim Longhi. – São Luis, MA, 2024.

212 f

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, 2024.

LUIS EDUARDO PAIM LONGHI

**O FEDERALISMO COOPERATIVO E O PATRIMÔNIO CULTURAL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NOSSO CENTRO, EM SÃO LUIS DO
MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Linha de Pesquisa: Movimentos Sociais, Território e Planejamento.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

Aprovada em 30/04/2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **CARLOS FREDERICO LAGO BURNETT**
Data: 08/06/2024 09:15:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

**Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e
Regional/UEMA**

Documento assinado digitalmente
 **ALEX OLIVEIRA DE SOUZA**
Data: 06/06/2024 10:38:08-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Dr. Alex Oliveira de Souza

**Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e
Regional/UEMA**

Documento assinado digitalmente
 **SALVIANA DE MARIA PASTOR SANTOS SOUSA**
Data: 06/06/2024 16:18:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professora Dra. Salviana de Jesus Pastor Santos

Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/UFMA

RESUMO

A relação entre federalismo cooperativo e gestão do Patrimônio Cultural, fruto da constituição do moderno Estado brasileiro, desempenha um papel fundamental na preservação da identidade e da história de nossa sociedade. Esta dissertação, com foco na experiência das políticas de preservação do centro histórico de São Luís do Maranhão, analisa e discute a interação entre as diferentes instâncias estatais, explorando as práticas do federalismo cooperativo na concepção e implementação de políticas preservacionistas, com foco no programa NOSSO CENTRO. Iniciado em 2019 pelo Governo do Maranhão, o NOSSO CENTRO representa uma resposta estratégica da administração estadual após períodos de descontinuação de programas anteriores e o estudo se propõe investigar como os princípios do federalismo cooperativo foram implementados em ações para aprimoramento da gestão pública em favor do Patrimônio Cultural de São Luís. A experiência direta do autor como um dos gestores do programa proporciona uma privilegiada e singular perspectiva desde dentro do processo, possibilitando uma abordagem qualitativa que, baseada em entrevistas e investigações documentais, é contextualizada pela observação e análise de procedimentos de concepção e concretização de planos e programas que buscam elucidar e problematizar o estado da harmonia e colaboração dos órgãos legalmente responsáveis pelo Patrimônio Cultural no exercício efetivo do federalismo cooperativo. Visando contribuir com o campo acadêmico e a gestão pública, delineando uma análise crítica e abrangente dessas interações ocorridas no interior do programa, o trabalho almeja iluminar um tema indispensável para o fortalecimento do federalismo cooperativo em futuras iniciativas com foco no Patrimônio Cultural brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo; Patrimônio Cultural; São Luís; Programa NOSSO CENTRO.

AGRADECIMENTOS

Com imensa gratidão, início estes agradecimentos reconhecendo as pessoas fundamentais que me acompanharam nesta jornada acadêmica.

Agradeço primeiro à minha mãe, Maria da Purificação Paim Longhi, carinhosamente chamada de "Marita", cujo apoio e amor foram essenciais em cada etapa deste caminho. Em memória de meu pai, Melci José Longhi, agradeço o legado de determinação e coragem que deixou para mim.

Um agradecimento especial para minha esposa, Jerusa Sinatolli Longhi, que foi minha rocha e maior incentivadora, sempre ao meu lado, me encorajando a seguir em frente. Aos meus queridos filhos, Clara e Rafael, que iluminam minha vida e me dão forças para superar qualquer desafio.

Aos meus irmãos, Gino e Olimpio, agradeço o companheirismo e pelas valiosas lições de vida que compartilhamos. Estendo meus agradecimentos também aos colegas e amigos da Superintendência do Patrimônio Cultural e aos professores e alunos da UNDB, que enriqueceram minha experiência profissional e pessoal.

Um agradecimento sincero ao meu orientador, Frederico Burnett, pela orientação perspicaz e pelo vasto conhecimento que tão generosamente compartilhou comigo. Agradeço também aos colegas e professores do mestrado, cuja companhia e apoio foram essenciais para minha formação.

Por fim, agradeço à Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) pela oportunidade de crescimento acadêmico e a todos que estiveram envolvidos no programa NOSSO CENTRO, por todo apoio e colaboração.

Este trabalho é fruto de muitas mãos e corações. A todos vocês, meu mais sincero obrigado.

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 - Difusão do federalismo pelo mundo	32
Figura 1 - Dresden, Alemanha, 1945.....	60
Figura 2 - Mapas da evolução urbana da cidade de São Luís: 1641-1644; 1759 e 1844.....	109
Figura 3 - Mapa ilustrativo da ampliação dos limites da cidade durante o século XIX através do ‘Caminho Grande’, em direção ao interior.....	110
Figura 4 - Avenida Magalhães de Almeida e alargamento da Rua do Egito:	115
Figura 5 - Mapa dos Bondes elétricos de São Luis em 1926.....	116
Figura 7 - Mapas de delimitação de proteção do Centro Histórico de São Luís, propostos por Viana de Lima e pelo IPHAN.....	126
Fonte: Pacheco (2014)	126
Figura 8 - Logomarca do programa NOSSO CENTRO	138
Figura 9 - Mapa de diagnóstico habitacional do programa "Cheque Minha Casa Centro".	143
Figura 10 - Metodologia “Cheque Minha Casa”	144
Figura 11 - Mostra o gráfico de ocupação e permanência.....	146
Figura 12 - Mostra o gráfico da situação dos banheiros e sensação de segurança e acessibilidade.....	146
Figura 13 - Mostra o gráfico de insalubridade.....	147
Figura 14 - Mostra o gráfico de demandas de melhorias.....	148
Figura 15 - mostra o gráfico de demandas por tipo.	148
Figura 16 - Mostra o gráfico de mão de obra e orçamento.	149
Figuras 1 - Casas mapeadas para o Cheque Minha casa.....	150
Figura 17 - Logomarca do Programa Adote um Casarão.	153
Tabela 2 - Imóveis do Adote um Casarão.....	157
Figura 18 - Mandingueiros do Amanhã, antes e depois	158
Figura 19 - Casarão Porta e Janela.....	159
Figura 20 - Prédio da TVN antes e depois da intervenção.	160
Fonte: Secid, 2022.....	160
Figura 21 - Inauguração do Equatorial LAB.....	161

Fonte: Grupo, 2023.....	161
Figura 22 - Inauguração do Museu da Indústria	162
Figura 24 - Organograma do Aluguel no Centro.....	164
Figura 26 - Sede da Secretaria de Estado de Igualdade Racial	168
Figura 27 - Conselho das Quebradeiras de Coco, antes e depois	168
Figura 28 - antigo DOPS, antes e depois	169
Figura 29 - Praça dos Poetas	170
Figura 30 - Praça Manuel Beckman reabilitada	171
Figura 31 - Mapa dos polos vocacionais do programa NOSSO CENTRO.	172
Tabela 3 - Investimentos por projeto do Programa Nosso Centro.	173
Figura 32 - PORCENTAGEM DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS COM BANHEIRO E ESGOTO LIGADO À REDE GERAL	175
Figura 33 - Reunião entre governo do estado e sociedade civil	176
Figura 34 - Imóveis do estado para fins habitacionais.....	177
Figura 35 - Ed. Governador Archer antes e depois.	178
Figura 36 - Layout habitacional do ITERMA.	179
Figura 38 - Imagem 3d do projeto do polo tecnológico.	183
Figura 39 - Imagem do processo de restauração do Ed. João Goulart.	185
Figura 41 - Imagem do restauro do Centro Caixeiral.....	187
Figura 42 - Imagem do IEMA PLENO Centro.	188
Figura 43 - Imagem das bandeirinhas de São João em 2019.	190
Fonte: Autor (2016).....	190
Figura 44 - Imagem aérea do Carnaval de 2019.	192
Fonte: Governo MA	192
Figura 45 - Natal do Maranhão em 2019.	192
Figura 46 - Pintura no Beco do Silva	193

LISTA DE SIGLAS

ABCH: Associação Brasileira de Cidades Históricas

ADEPOL/MA: Associação dos Delegados de Polícia Civil do Maranhão

AGEM: Agência Executiva Metropolitana

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAEMA: Companhia de Abastecimento de Água e Esgoto do Maranhão

CCV: Centro Cultural Vale

CEPRAMA: Centro de Produção do Maranhão

CF88: Constituição Federal de 1988

CINTRA: Companhia Nacional de Tecidos do Rio Anil

CONDEPHAAT: Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico

DIP: Departamento de Imprensa e Propaganda

DOPS: Departamento de Ordem Política e Social

DPHAP: Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Maranhão

DPHAN: Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

FAPEMA: Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão

FUMPH: Fundação Municipal de Patrimônio Histórico

IAB: Instituto de Arquitetos do Brasil

ICROM: Centro Internacional para o Estudo da Preservação e Restauro de Bens Culturais

ICOMOS: Conselho Internacional de Monumentos e Sítios

IDENT: Instituto de Identificação do Maranhão

HEMA: Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

IPHAN: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ITERMA: Instituto de Colonização e Terras do Maranhão

NGCH: Núcleo Gestor do Centro Histórico

MPE/MA: Ministério Público Estadual do Maranhão

OCBPM: Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial

ONG: Organização Não Governamental

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PPGSR: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional

PPRCHSL: Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís

RFFSA: Rede Ferroviária Federal S.A.

PRODETUR: Programa de Desenvolvimento do Turismo

SECID: Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano

SECMA: Secretaria de Estado de Cultura do Maranhão

SEDES: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social

SEGOV: Secretaria de Estado de Governo

SETUR: Secretaria de Estado de Turismo

SECTI: Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação

SINFRA: Secretaria de Estado da Infraestrutura

SNPC: Sistema Nacional do Patrimônio Cultural

SPHAN: Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SPC: Superintendência de Patrimônio Cultural

SSP: Secretaria de Segurança Pública

SUS: Sistema Único de Saúde

STF: Supremo Tribunal Federal

TAC: Termo de Ajustamento de Conduta

TICCIH: The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage (Comissão Internacional para a Conservação do Patrimônio Industrial)

UEMA: Universidade Estadual do Maranhão

UFMA: Universidade Federal do Maranhão

UNDB: Universidade Dom Bosco

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ZPH: Zona de Preservação Histórica

Sumário

1.	INTRODUÇÃO	12
2.	FEDERALISMO COOPERATIVO NO CONTEXTO BRASILEIRO. 18	
2.1.	Federalismo: Uma Perspectiva Histórica e Teórica	19
2.2.	O Federalismo Cooperativo Como Sistema De Governança	34
2.3.	Federalismo, Cooperação e Intergovernabilidade no Contexto Brasileiro 38	
3.	O PATRIMÔNIO CULTURAL E O SISTEMA FEDERALISTA DE COOPERAÇÃO NO BRASIL E EM SÃO LUIS, MARANHÃO	47
3.1.	Constituição do Patrimônio Cultural Ocidental	49
3.1.1.	O impacto da segunda Guerra Mundial na valorização do patrimônio cultural 59	
3.1.2.	Diretrizes e legislações Internacionais sobre Patrimônio Cultural a partir do Século XX	63
3.2.	A construção da política brasileira para o Patrimônio Cultural e o seu contexto federativo	71
3.2.1.	A Expansão Urbana e os Centros Históricos brasileiros a partir do séc. XX 86	
3.2.2.	Legislação e normativas do Patrimônio Cultural brasileiro	93
3.3.	O Centro Histórico De São Luís e As Políticas Federalistas	105
3.3.1.	Da Fundação ao Século XIX: Formação e Consolidação.....	105
3.3.2.	O século XX e a Noção de Valor Patrimonial	111
3.3.3.	O Centro Antigo Ludovicense e os Entes Federativos	122
4.	O PROGRAMA NOSSO CENTRO E O FEDERALISMO COOPERATIVO EM SÃO LUIS, MA	136
4.1.	Estrutura e Objetivos do Programa	137
4.1.1.	Dos programas	142
4.1.1.1.	Cheque Minha Casa Centro	142
4.1.1.2.	Adote um Casarão	152

4.1.1.3.	Outras ações	162
4.1.2.	Dos polos vocacionais.....	171
4.1.2.1.	Polo habitacional	173
4.1.2.2.	Polo tecnológico	181
4.1.2.3.	Polo Institucional	184
4.1.2.4.	Polo Cultural	189
4.1.2.5.	Polo Gastronômico e de lazer	194
4.1.2.6.	Ações Transversais	196
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		198
REFERÊNCIAS.....		212

1. INTRODUÇÃO

Ao preservar a história, a memória e a identidade de uma nação, o patrimônio cultural é essencial para entender a trajetória das sociedades em um mundo que está sempre mudando. Registrar as origens e interpretar as dinâmicas sociais e culturais que moldam o presente dependem de sua preservação.

Entre os séculos XVIII e XIX, o mundo ocidental, particularmente a Europa, vivenciou uma transformação significativa na compreensão do patrimônio cultural. Revoluções, movimentos artísticos e a consolidação dos estados-nação contribuíram para uma reinterpretação do passado, que passou a ser visto como um elemento fundamental na construção da identidade nacional emergente.

A devastação sem precedentes da Segunda Guerra Mundial marcou um ponto de inflexão na valorização do patrimônio cultural. A destruição generalizada de bens culturais e sítios históricos evidenciou a fragilidade da herança histórica e impulsionou a criação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1945. A UNESCO, como agência especializada das Nações Unidas, busca promover a paz e a segurança mundial através da colaboração entre as nações nas áreas de educação, ciência e cultura, com o objetivo de fortalecer o respeito universal pela justiça, pelo estado de direito e pelos direitos humanos, criando condições para o diálogo entre diferentes civilizações, culturas e povos (LEAL, TEIXEIRA & CHUVA, 2014).

No Brasil, a percepção e a apreciação do patrimônio cultural foram moldadas por importantes marcos históricos. A identidade nacional foi fortemente moldada pela chegada da família real portuguesa no início do século XIX e pela Proclamação da Independência em 1822, com o patrimônio cultural desempenhando um papel importante dentro de um cenário brasileiro fortemente

impactado pelo ciclo do ouro no século XVIII, especialmente em Minas Gerais. Devido à abundância do precioso metal, construíram-se igrejas, estruturas e monumentos que agora são considerados patrimônio nacional. Cerca de 50 anos após a chegada da família real, a cidade de Ouro Preto foi reconhecida como a primeira cidade brasileira a ser declarada Patrimônio Nacional, em 1938.

No âmbito federativo, a Proclamação da República em 1889 e a Constituição de 1891 inauguraram um sistema de federação que concedeu aos estados brasileiros ampla autonomia. No entanto, essa primeira fase do federalismo brasileiro ainda não reconhecia explicitamente o direito de acesso à cultura, um aspecto que seria incorporado em constituições posteriores.

A revolução de 1930 pôs fim à República Velha e criou um Governo Provisório. O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) foi fundado durante seu governo. Em seguida, ele se transformou no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). O IPHAN é a principal organização brasileira que cuida do patrimônio cultural, identificando, registrando e protegendo uma variedade de bens culturais em todo o país.

Após o fim da ditadura militar, a Constituição Federal de 1988 reestabeleceu o federalismo cooperativo e estabeleceu diretrizes claras para proteger e valorizar o patrimônio cultural brasileiro. O artigo 216 da Constituição estabelece que o patrimônio cultural brasileiro é um bem de uso comum do povo e que o Estado é responsável por protegê-lo e preservá-lo. Ao garantir os direitos das comunidades tradicionais e indígenas sobre seu patrimônio cultural, esta constituição valoriza de forma democrática e inclusiva, diversidade cultural do Brasil.

A Constituição de 1988, ao introduzir os elementos de federalismo de cooperação na gestão do patrimônio cultural e criar o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), buscou promover uma abordagem mais integrada e participativa. No entanto, a efetiva implementação do SNPC e do federalismo cooperativo ainda enfrenta desafios, exigindo um aprofundamento das discussões sobre como esses mecanismos podem contribuir para a salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro.

O IPHAN, órgão federal responsável pela criação deste sistema, organizou as discussões regulares com especialistas e coordenou a elaboração dos Planos de Ação para Cidades Históricas. No entanto, ainda há pouco progresso em termos de políticas e discussões concretas sobre como este importante mecanismo de cooperação federalista pode ser realmente usado para salvaguardar o Patrimônio Cultural brasileiro.

A proposta de uma colaboração ativa e compartilhada entre os entes federativos para atingir objetivos comuns, surge como uma abordagem promissora para a gestão do patrimônio cultural nesse contexto fragmentado em que os entes federativos agem de diferentes maneiras.

São Luís, com seu centro histórico reconhecido como Patrimônio Mundial pela UNESCO, oferece um cenário relevante para esta análise. A cidade, com sua rica história e diversidade cultural, enfrenta os desafios típicos dos centros históricos brasileiros, como a degradação do patrimônio edificado e o esvaziamento populacional e políticas públicas ineficientes e descontinuadas.

Neste contexto, o programa 'NOSSO CENTRO' surge como uma grande iniciativa do Governo do Estado após décadas de descontinuação do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís/PPRCHSL, que começou nos anos 70 e ainda oficialmente finalizado. Como resultado, o programa reflete as dinâmicas subjacentes das áreas políticas, sociais e culturais da cidade e como essas áreas interagem com as políticas públicas e os outros entes federativos.

Este estudo, portanto, se concentra na análise do programa NOSSO CENTRO em São Luís do Maranhão, investigando como os princípios do federalismo cooperativo são aplicados em suas políticas públicas e como o programa contribui para a preservação e promoção do patrimônio cultural da cidade. A pesquisa procura entender como o federalismo cooperativo se reflete nas ações desenvolvidas pelo programa, assim como os vários níveis de governo trabalham em conjunto no âmbito deste programa. Contudo, como resultado, se espera que as reflexões e análises acerca do programa NOSSO CENTRO elucidem os questionamentos sobre a contribuição do programa

estadual para a preservação e promoção da do centro histórico de São Luís de forma cooperativa.

Ao descobrir como o federalismo cooperativo e as políticas públicas de patrimônio cultural interagem em São Luís, o objetivo é não apenas obter uma compreensão da situação atual, mas também fornecer informações e reflexões para futuras ações, tanto em São Luís quanto em outras regiões do Brasil.

O objetivo desta pesquisa é obter uma melhor compreensão da maneira como os princípios do federalismo cooperativo são aplicados às políticas públicas relacionadas à gestão do patrimônio cultural. A cidade de São Luis será o local para essa exploração.

A investigação se desdobrará em várias camadas dentro deste escopo abrangente de ações e interligações. A imersão no referencial teórico é um passo importante para a pesquisa. Nesta fase, a literatura é revisada criteriosamente e criticamente sobre estudos e discussões atuais sobre federalismo cooperativo e patrimônio cultural, com o objetivo de identificar tendências, divergências, lacunas e divergências no conhecimento atual.

Este exercício não apenas fornece uma compreensão abrangente dos temas em questão, mas também ajudará a colocar a pesquisa atual no contexto de estudos anteriores. Além disso, a pesquisa é ancorada em teorias e princípios estabelecidos ao buscar estabelecer um sólido alicerce teórico, tendo em vista, garantir que a análise posterior seja informada e relevante para a sociedade.

O foco de análise da pesquisa reside no entendimento do programa NOSSO CENTRO, um programa significativo para o patrimônio cultural ludovicense, iniciado em 2019. Serão analisadas não apenas a estrutura e as metas do programa, mas também como ele foi implementado e os resultados alcançados em suas ações. Esta análise aprofundada permite uma análise crítica do impacto real do programa no patrimônio cultural da cidade e de como os valores do federalismo cooperativo são implementados na realidade prática.

A participação ativa do autor no programa NOSSO CENTRO oferece uma visão única sobre o programa, ao passo em que a observação direta, melhora a análise e dá a oportunidade de acesso a gestores, documentos e informações

relacionados ao programa. A disponibilidade e proximidade com o programa e seus participantes são essenciais para fornecer uma visão interna que poderia ser inacessível de outra forma. O objetivo desta visão, combinada com uma análise imparcial, é fornecer informações úteis e conselhos sólidos sobre como administrar o patrimônio cultural em São Luís e no mundo.

A conexão entre o patrimônio cultural e a vida pessoal, profissional e acadêmica é uma forte motivação para o estudo. Como estudante, o autor participou em gestões de diretoria na Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura, assim como no diretório acadêmico do curso de Arquitetura e Urbanismo da UEMA, enriquecendo assim a forma de analisar e questionar o seu entorno. A experiência de trabalhar como superintendente do patrimônio cultural do estado do Maranhão e como membro do grupo e desenvolvedor e coordenador do programa NOSSO CENTRO não apenas dá credibilidade ao texto, mas também mostra o profundo envolvimento no tema proposto.

No entanto, a proximidade com o programa traz o complexo desafio de se afastar do objeto de estudo para poder analisá-lo de forma objetiva e científica, evitando quaisquer viesamentos pessoais. Além disso, é fundamental entender como as relações institucionais e de gestão pública entre os entes federativos afetam o esforço pelo desenvolvimento sustentável da área histórica de São Luis. Além disso, acredita firmemente no potencial transformador do federalismo cooperativo, que, quando aplicado corretamente, pode transformar e democratizar a gestão do patrimônio cultural, tornando-a mais inclusiva, integrada e eficaz.

Como resultado, a abordagem centrada no referencial teórico do federalismo cooperativo, que enfatiza a cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo, oferece uma maneira promissora de lidar com os desafios inerentes à gestão do patrimônio cultural. Este estudo visa fornecer informações úteis que podem informar e enriquecer futuras iniciativas em São Luís e em outras regiões do Brasil, examinando sua aplicação no contexto do programa NOSSO CENTRO.

A escolha de uma metodologia com abordagem qualitativa para esta pesquisa é intencional e estratégica, pois busca entender os "porquês" e "como"

subjacentes a um fenômeno, oferecendo uma visão mais rica e nuançada das experiências e percepções dos envolvidos. Quando se trata de temas complexos e multifacetados, como a gestão do patrimônio cultural, as perspectivas e experiências pessoais são essenciais.

As entrevistas semiestruturadas, ao contrário das entrevistas estruturadas, permitem uma conversa adaptável com os participantes. Essa é uma das principais abordagens usadas. Isso permitirá que os entrevistados compartilhem de maneira mais aberta suas experiências, insights e opiniões, revelando nuances e detalhes que não poderiam ser revelados em entrevistas mais rígidas. A análise documental também será essencial para compreender o contexto histórico, legal e funcional do programa NOSSO CENTRO. Relatórios, publicações e leis fornecem uma visão imparcial dos objetivos, estratégias e resultados do programa. Eles serão uma base sólida sobre a qual as percepções qualitativas coletadas podem ser comparadas e contrastadas.

Por outro lado, a observação participativa permitirá uma imersão direta nos eventos e ações relacionados ao NOSSO CENTRO. Participar ativamente permite capturar as interações, mudanças e reações em tempo real. Isso dá a você uma compreensão mais profunda das atividades e como elas afetam a comunidade.

Os tópicos deste estudo estão divididos entre o referencial teórico, abordando os conceitos federalistas até o entendimento atual de federalismo cooperativo. No Brasil, será destacado a partir do Estado Novo, época esta que culminou com os primeiros passos para a proteção do patrimônio cultural brasileiro. Sobre o Patrimônio, será analisado a evolução do conceito e como o entendimento atual se relaciona com os estudos e experiências do passado.

O tópico sobre o programa NOSSO CENTRO, abordará os conceitos e ações do programa, no intuito de embasar a análise da relação entre o federalismo cooperativo, patrimônio cultural e o programa, nas considerações finais deste estudo.

2. FEDERALISMO COOPERATIVO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O federalismo, enquanto conceito e prática, tem sido fundamental na formação de estruturas políticas e administrativas, remontando às confederações da Grécia Antiga e ao Império Romano. Essas primeiras manifestações, embora distintas do federalismo moderno, estabeleceram as bases para a governança compartilhada. No Brasil, a adoção do federalismo após a Proclamação da República em 1889 marcou o início de um esforço contínuo para equilibrar a autonomia dos estados com a unidade nacional, uma tarefa complexa dada a vasta diversidade e tamanho do país.

No entanto, o entendimento sobre a origem do sistema cooperativo de federalismo, como conceito moderno, seja tendo como ponto de partida a Constituição alemã de 1919, conhecida como Constituição de Weimar, destacada por Marcelo Ponte que:

[...] já dispunha em seu texto, mais precisamente em seu subitem VIII, as Tarefas comuns, cooperação administrativa, estabelecidas no artigo 91, alíneas a, b, c d, e, que tratam, respectivamente, na colaboração da federação na distribuição de custos; no planejamento do ensino e no fomento da pesquisa; nos sistemas técnicos de informação; na comparação de desempenho e na seguridade básica dos desempregados.” (PONTE, 2013)

Ou seja, também pela dedicação do então presidente americano, Franklin Roosevelt, decorrente da política do *New Deal*, após a quebra da bolsa americana de 1929, é de fato o modelo mais amplamente utilizado pelos países no mundo.

Dentro deste vasto espectro, o Federalismo Cooperativo ou Federalismo de Cooperação, destaca-se como uma abordagem que enfatiza a colaboração e interação entre diferentes níveis de governo. Não se trata apenas de uma divisão de poderes, mas de uma integração de esforços, onde governos locais, estaduais e nacionais trabalham conjuntamente para alcançar objetivos comuns, otimizando recursos e enfrentando desafios coletivos.

No entanto, essa interdependência e colaboração não estão isentas de desafios. A complexidade de equilibrar autonomia individual com objetivos coletivos, e a necessidade de coordenação eficaz, trazem à tona questões sobre governança, responsabilidades compartilhadas e resolução de conflitos.

Assim, este capítulo buscará traçar a evolução do federalismo, desde suas origens históricas até suas manifestações contemporâneas, focando nos princípios que o sustentam e nas adaptações sofridas ao longo do tempo. Ainda, ao explorar os desafios inerentes ao sistema federalista de cooperação no séc. XX, pretende-se jogar uma luz sobre as tensões que caracterizam essa prática no cenário atual, em particular, no que tange as políticas de Patrimônio Cultural no Brasil, com foco na análise do Programa NOSSO CENTRO.

2.1. Federalismo: Uma Perspectiva Histórica e Teórica

A compreensão do federalismo, como sistema de governança que distribui o poder entre diferentes níveis de governo, requer uma análise histórica e teórica. Essa seção explora as origens do federalismo, desde suas primeiras manifestações na antiguidade até sua consolidação como modelo de organização política moderna. A análise busca identificar os princípios fundamentais do federalismo e como eles se aplicam ao contexto brasileiro, com foco na gestão do patrimônio cultural.

Embora o termo 'Estado Federal' seja uma construção relativamente recente, as raízes do federalismo remontam à antiguidade. Civilizações como a Grécia Antiga, com suas cidades-estado, e o Império Romano, com suas províncias autônomas, demonstram formas de organização política que buscavam equilibrar os interesses locais com a necessidade de uma governança centralizada. Essas experiências, embora distintas do federalismo moderno, fornecem insights valiosos sobre os desafios e as oportunidades de um sistema de governança compartilhada.

Cavalcante (1988) reforça a ideia de que o conceito de federalismo, em sua essência, transcende o tempo. A autora destaca que as práticas de governança compartilhada observadas na antiguidade, embora não se configurassem como federalismo em sua forma moderna, contribuíram para a formação de um pensamento político que valoriza a autonomia local e a cooperação entre diferentes níveis de governo.

A transição da antiguidade para a Idade Média foi marcada por uma evolução no conceito de 'Estado'. Enquanto as cidades-estado da Grécia e as províncias do Império Romano eram governadas por uma variedade de sistemas políticos, os Estados medievais tendiam a ser mais centralizados e hierárquicos. Essa centralização, no entanto, não eliminou completamente as práticas de governança compartilhada e a busca por um equilíbrio entre poderes locais e centralizados.

Maluf (2019) corrobora a análise da evolução do conceito de Estado, destacando que as experiências de governança na antiguidade, especialmente as práticas de cooperação e compartilhamento de poder observadas em civilizações como a Grécia e Roma, contribuíram para a formação do Estado moderno e para a compreensão atual do federalismo.

A evolução do conceito de 'Estado' ao longo da história é fundamental para compreender as bases teóricas do federalismo. Como aponta Cavalcante (1988), a noção de 'Estado' como entidade soberana, com território e população definidos, se consolidou na Idade Média, diferenciando-se das formas de organização política da antiguidade. Essa distinção é relevante para a análise do federalismo brasileiro e sua relação com a gestão do patrimônio cultural, pois permite identificar como a divisão de poderes e responsabilidades entre os entes federativos se relaciona com a proteção e valorização dos bens culturais.

A análise das experiências de governança na Grécia Antiga e no Império Romano, como destaca Cavalcante (1988), evidencia a presença de elementos de cooperação intergovernamental que contribuíram para a formação do pensamento federalista. Essas práticas, embora distintas do federalismo moderno, demonstram a busca por um equilíbrio entre autonomia local e unidade política, elementos essenciais para a gestão do patrimônio cultural em um

contexto federativo. Elazar (1995) reforça essa perspectiva ao afirmar que a ideia de federalismo, em sua essência, é inerente à organização social humana, tendo sido adaptada e reinterpretada ao longo da história.

A transição da antiguidade para a Idade Média foi marcada por uma evolução no conceito de "Estado". Enquanto as cidades-estado da Grécia e as províncias do Império Romano eram governadas por uma variedade de sistemas políticos, os Estados medievais tendiam a ser mais centralizados e hierárquicos. Essa centralização foi, em parte, uma resposta às frequentes invasões e conflitos que caracterizaram a Europa durante este período, conforme detalhado por Elazar (1995). Dallari (1991) destaca ainda que:

As deficiências da sociedade política medieval determinaram as características fundamentais do Estado Moderno. A aspiração à antiga unidade do Estado Romano, jamais conseguida pelo Estado Medieval, iria crescer de intensidade em consequência da nova distribuição da terra. Com efeito, o sistema feudal, compreendendo uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais, constituída de unidades familiares voltadas para a produção de subsistência, ampliou o número de proprietários, tanto dos latifundiários quanto dos que adquiriram o domínio de áreas menores. Os senhores feudais, por seu lado, já não toleravam as exigências de monarcas aventureiros e de circunstância, que impunham uma tributação indiscriminada e mantinham um estado de guerra constante, que só causavam prejuízo à vida econômica e social.

Para compreender o federalismo em sua forma moderna, é fundamental analisar sua definição formal. Soares (2018) destaca que, quando observado a partir de seus aspectos mais formais, o federalismo se torna mais simples de ser compreendido. A autora sugere que a definição formal do federalismo é frequentemente adotada pelos Estados Nacionais ao incorporá-lo como um princípio constitucional. Nesse contexto, é relevante citar a definição de Soares (2013, apud Soares, 2018):

"Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências."

A definição de Soares (2013, apud Soares, 2018) enfatiza a dualidade da autonomia territorial e a coexistência de poderes entre os níveis de governo, ressaltando a interação e a delimitação de competências entre eles. Embora a definição moderna de federalismo ofereça uma compreensão clara dessa dualidade e interação, é essencial reconhecer que as raízes deste conceito remontam a tempos muito anteriores. A noção de organização política e a busca por equilíbrio entre interesses individuais e coletivos podem ser rastreadas até as civilizações antigas, como discutido anteriormente.

A transição da Idade Média para a Renascença, e o consequente surgimento de nações-estado centralizadas na Europa, contrasta com o experimento político que se desenvolvia nas Treze Colônias na América do Norte. A busca por maior autonomia em relação ao domínio britânico levou as colônias a explorarem o federalismo como modelo de organização política. Essa experiência, influenciada pelo contexto europeu e pelas necessidades locais, contribuiu significativamente para a formação do federalismo moderno e seus princípios de distribuição de poder e cooperação entre diferentes níveis de governo, elementos relevantes para a análise da gestão do patrimônio cultural em um contexto federativo como o brasileiro.

A análise comparativa entre diferentes formas de Estado - unitário, confederado e federal - permite compreender a especificidade do federalismo como modelo de organização política. Enquanto o Estado unitário concentra o poder no governo central, e o Estado confederado prioriza a autonomia das unidades subnacionais, o federalismo busca um equilíbrio entre esses dois extremos, distribuindo o poder e as responsabilidades entre diferentes níveis de governo.

A análise das fragilidades dos modelos unitário e confederado evidencia a importância do equilíbrio proposto pelo federalismo. A ausência de autonomia política em Estados unitários pode levar à negligência das necessidades locais, enquanto a soberania das unidades em confederações pode dificultar a ação coordenada em questões de interesse nacional. O federalismo moderno, ao buscar um meio-termo entre esses extremos, oferece um modelo de governança mais flexível e adaptável, permitindo que diferentes níveis de governo atuem de

forma complementar na gestão do patrimônio cultural, respeitando as especificidades locais e promovendo a coesão nacional.

A experiência dos Estados Unidos, como pioneiro do federalismo moderno, serve como referência para a análise do modelo brasileiro. A expansão do federalismo para outros países, como Suíça, Argentina e Venezuela, demonstra sua adaptabilidade a diferentes contextos políticos e culturais. A comparação com o Estado unitário, como destaca Soares (2018), evidencia a vantagem do federalismo na promoção da autonomia local e da cooperação intergovernamental, aspectos relevantes para a gestão do patrimônio cultural, que requer a participação de diferentes níveis de governo.

Além da perspectiva jurídica e política, o federalismo também pode ser compreendido a partir de uma abordagem filosófica. Neto et al. (2017) destacam que o federalismo se fundamenta na ideia de que os indivíduos possuem identidades múltiplas, tanto individuais quanto coletivas, e que o sistema político deve promover um equilíbrio entre essas diferentes formas de pertencimento. Essa perspectiva é relevante para a posterior análise da gestão do patrimônio cultural, pois reconhece a importância da diversidade cultural e da participação das comunidades locais na proteção e valorização dos bens culturais.

É importante ressaltar que o conceito de "Estado Federal", como o entendemos hoje, é relativamente recente. Dallari (1986) argumenta que o verdadeiro "Estado Federal" surgiu apenas no século XVIII, com a Constituição dos Estados Unidos. Segundo o autor, enquanto o termo "federalismo" é frequentemente utilizado para indicar qualquer "aliança de Estados", sua definição técnica se refere a uma configuração estatal específica, caracterizada por uma Constituição unificada e uma divisão de poderes entre o governo central e os governos subnacionais. As chamadas "federações" da Antiguidade e dos primeiros séculos da Era Moderna, na visão de Dallari, eram, na realidade, alianças efêmeras, sem a aderência estrita a uma Constituição unificada que caracteriza o federalismo moderno.

Maluf (2019) ressalta que o federalismo moderno, especialmente o modelo americano, surgiu não apenas de teorias políticas, mas também da experiência prática das Treze Colônias. Essa experiência demonstra como o

federalismo pode ser utilizado para construir uma nação unificada, respeitando a autonomia das unidades subnacionais. No entanto, ao analisar em paralelo o contexto brasileiro, percebe-se que a trajetória do federalismo é marcada por desafios e adaptações, influenciada por fatores históricos, políticos e culturais que moldaram a forma como o poder é distribuído e exercido no país.

A influência do Iluminismo, particularmente as ideias de John Locke ¹e Montesquieu², foi fundamental para a formação do pensamento federalista moderno. Locke, com sua teoria do contrato social, e Montesquieu, com sua defesa da separação de poderes, contribuíram para a concepção de um sistema político que valoriza a distribuição de poder e a limitação do poder estatal, princípios que se refletem na estrutura do federalismo e que são essenciais para a gestão do patrimônio cultural em um contexto democrático, onde a participação da sociedade civil e a proteção dos direitos culturais são fundamentais. Elazar (1995) analisa a evolução do pensamento federalista, destacando a importância da secularização da ideia federal no final do século XVII e XVIII, com a transição de uma concepção baseada em princípios religiosos para uma abordagem fundamentada em argumentos políticos e filosóficos. Essa mudança de paradigma foi essencial para a consolidação do federalismo como modelo de organização política moderna, baseado na razão e na busca pelo bem comum, o autor descreve:

A ideia federal foi secularizada no final do século XVII e XVIII. O desenvolvimento das teorias compactas de Thomas Hobbes, John Locke e outros marcou o primeiro passo nessa direção.², mas foi Montesquieu e Madison que transformaram a ideia federal em um princípio e técnica política totalmente secular. (ELAZAR, 1995, tradução nossa)

A experiência das Treze Colônias na América do Norte ilustra a transição de um modelo de governança baseado na autonomia local para a formação de um Estado Federal. Dallari (1991) destaca que a independência das colônias em 1776, embora tenha estabelecido Estados soberanos, também evidenciou a

¹ John Locke (1632-1704), filósofo inglês do Iluminismo, defendeu o contrato social e a liberdade individual, influenciando o pensamento político e governos democráticos. Sua obra "Dois Tratados sobre o Governo" inspirou a Revolução Gloriosa e a independência dos EUA.

² Montesquieu (1689-1755), filósofo francês, defendeu a separação de poderes em "O Espírito das Leis" para evitar a tirania e garantir a liberdade. Suas ideias impactaram o desenvolvimento de governos constitucionais modernos.

necessidade de uma ação coordenada em questões de interesse comum. Soares (2018) descreve esse momento histórico:

Representantes das treze colônias se reuniram no Congresso da Filadélfia, e foi elaborada a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, sob a liderança de Thomas Jefferson. A essa declaração, seguiu-se a Guerra de Independência, vencida pelas forças insurgentes em 1783.

A experiência da Confederação Americana demonstra os desafios de um sistema político que prioriza a autonomia dos Estados membros em detrimento de um governo central forte. Dallari (1991) analisa os debates da Convenção de Filadélfia em 1787, que culminaram na adoção de um modelo federalista, buscando equilibrar a necessidade de uma ação coordenada em nível nacional com a preservação da autonomia dos estados. Essa discussão é relevante para a compreensão do federalismo brasileiro e sua relação com a gestão do patrimônio cultural, pois evidencia a busca por um equilíbrio entre a proteção dos bens culturais em âmbito nacional e o respeito às especificidades locais e à atuação dos governos estaduais e municipais.

A Constituição dos Estados Unidos, adotada em 1787, representa um marco na história do federalismo, estabelecendo um modelo que influenciaria a organização política de diversos países. O documento, influenciado por ideias iluministas e pela experiência prática das Treze Colônias, estabelece um sistema de distribuição de poderes entre o governo federal e os governos estaduais, buscando garantir um equilíbrio entre a unidade nacional e a autonomia regional.

A experiência americana demonstra a importância da prática na formação e consolidação do federalismo. A Revolução Americana e os debates que culminaram na Constituição de 1787 evidenciam a necessidade de adaptação e amadurecimento do sistema político para responder às necessidades de uma sociedade em transformação.

A transição das Treze Colônias de simples colônias sob domínio britânico para estados soberanos em uma confederação e, posteriormente, em uma federação, é um testemunho da evolução dinâmica do federalismo. É de se destacar a autonomia que esses estados adquiriram, uma mudança radical em

relação à sua posição anterior como colônias. Esta transformação não foi apenas uma mudança política, mas também uma redefinição de identidades e poderes.

A rapidez da transição das Treze Colônias para uma federação evidencia a urgência e a necessidade percebida de um sistema político que garantisse a autonomia dos estados e a unidade nacional. Essa experiência demonstra a capacidade do federalismo de responder a desafios políticos e sociais complexos, adaptando-se às necessidades de uma sociedade em transformação. Maluf (2019) analisa os debates da Convenção de Filadélfia e como eles refletiram a necessidade de um modelo de governança que equilibrasse a autonomia dos estados com a unidade nacional.

A discussão sobre a distribuição de poderes e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo é fundamental para a compreensão do federalismo e de sua aplicação na gestão do patrimônio cultural, onde a cooperação entre os entes federativos é essencial para garantir a proteção e valorização dos bens culturais de forma efetiva e respeitando as especificidades locais, o autor destaca:

Discutidos amplamente os problemas sociais, jurídicos, econômicos, militares, políticos e diplomáticos, de interesse comum, durante noventa dias, na Convenção de Filadélfia, decidiram os convencionais, sob a presidência de George Washington, transformar a Confederação em uma forma de união mais íntima e definitiva. Enfrentados os problemas comuns à luz da realidade, concertaram-se as soluções que o bom-senso indicava diante das vicissitudes do momento histórico, e, afinal, os resultados da Convenção foram consubstanciados na Constituição Federal de 1787. Assim, foi essa Constituição elaborada empiricamente, adaptando-se aos problemas imperiosos, aplainando divergências, procurando resguardar, tanto quanto possível, os princípios do self-government defendidos intransigentemente pelos Estados pactuantes.
Maluf (2019)

A experiência americana demonstra que a adoção de um sistema federalista não elimina completamente as tensões entre os diferentes níveis de governo. A Guerra Civil Americana e os debates sobre os direitos dos estados evidenciam a complexidade do federalismo e a necessidade de um constante diálogo e cooperação entre os entes federativos para garantir o equilíbrio de poder e a efetividade do sistema.

A influência da Constituição dos Estados Unidos de 1787 transcende as fronteiras americanas, servindo como um modelo para a estruturação de sistemas federalistas em diversos países. O documento, fruto de um processo de debate e negociação, estabelece um sistema de divisão de poderes entre o governo federal e os estados, garantindo um equilíbrio entre a unidade nacional e a autonomia regional. Sua formulação foi influenciada não apenas por pensadores como Locke e Montesquieu, mas também pela necessidade prática de unificar as Treze Colônias, preservando a autonomia de cada uma.

Bernardes (2008) analisa a evolução do conceito de 'federalismo dual' nos Estados Unidos, destacando que essa visão não está explicitamente definida na Constituição, mas se desenvolveu ao longo do tempo por meio de decisões da Suprema Corte:

A visão dualista do federalismo dos EUA não está lançada de uma vez e por todas no Texto Constitucional de 1787, mas vinculada às circunstâncias históricas e reside principalmente, como é sua tradição, nas decisões que foram proferidas pela sua Suprema Corte. São estes fatores que firmaram a ideia típica do federalismo dual, de que há territórios próprios de atuação dos Estados-membros e da União e de que aos Estados-membros serão concedidas todas as competências que não forem deferidas a União. Bernardes (2008)

John Locke, um dos principais teóricos do Iluminismo, defendeu a ideia do contrato social como base para a legitimidade do governo. Em sua obra 'Segundo Tratado sobre o Governo Civil', Locke argumenta que o poder do governo deve ser limitado e que os cidadãos têm o direito de resistir à tirania. Essa concepção de limitação de poder e proteção dos direitos individuais teve um impacto significativo na formulação da Constituição dos EUA e no desenvolvimento do federalismo, influenciando a compreensão da distribuição de poder e da importância da participação da sociedade civil na governança, aspectos relevantes para a gestão do patrimônio cultural em um contexto democrático.

Montesquieu, outro importante pensador do Iluminismo, contribuiu para a teoria política com sua defesa da separação de poderes. Em 'O Espírito das

Leis³, Montesquieu argumenta que a divisão do poder político entre diferentes ramos do governo é essencial para prevenir a tirania e proteger a liberdade. Essa ideia foi incorporada à Constituição dos EUA e teve um impacto significativo no desenvolvimento do federalismo, influenciando a compreensão da importância do equilíbrio de poder e dos mecanismos de controle mútuo entre os diferentes níveis de governo, aspectos relevantes para a gestão do patrimônio cultural em um contexto democrático e participativo.

O 'federalismo dual', como modelo de organização política, se caracteriza pela divisão clara de responsabilidades e poderes entre o governo federal e os governos estaduais. Nesse sistema, cada nível de governo atua de forma independente dentro de sua esfera de competência, evitando a concentração excessiva de poder e garantindo a autonomia das unidades subnacionais.

Epstein (1987) analisa a origem do federalismo dual nos Estados Unidos, destacando que esse modelo foi uma resposta às preocupações das Treze Colônias com a concentração de poder no governo central. A estrutura do federalismo dual, com sua divisão clara de competências, permitiu que os estados mantivessem sua autonomia em determinadas áreas, enquanto o governo federal se responsabilizava por questões de interesse nacional.

A rigidez do federalismo dual, também conhecido como 'Novo Federalismo', tem sido objeto de críticas por seu potencial para gerar ineficiências e redundâncias. A estrita separação de poderes entre os níveis de governo pode levar a conflitos de competência e dificultar a coordenação em questões que requerem uma abordagem unificada, como a gestão do patrimônio cultural, onde a cooperação entre os entes federativos é essencial para garantir a efetividade das políticas públicas.

O 'federalismo cooperativo' surge como uma evolução do modelo dualista, buscando superar as limitações da rígida separação de poderes e promover a colaboração entre os diferentes níveis de governo. Ponte (2013) sugere que, embora possa parecer que o federalismo cooperativo nos EUA tenha surgido

³ Este livro, escrito em 1748, examina as características dos três tipos de governo: republicano, monárquico e despótico.

como resultado da política do New Deal de Roosevelt após a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, como descreve (RIBEIRO, 2018).

Com a crise de 1929, e a implantação da política do New Deal, pelo Presidente Franklin Roosevelt, surge o federalismo cooperativo, caracterizado por uma maior intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o modelo do Estado de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federadas.

A Constituição de Weimar, adotada na Alemanha em 1919, já incorporava elementos de cooperação federativa, como demonstra o artigo 91a, que prevê a colaboração entre a Federação e os Estados em tarefas de interesse comum. Essa experiência reforçou a ideia de que o federalismo cooperativo não se limita a um modelo específico, mas pode se manifestar em diferentes contextos e sistemas políticos, adaptando-se às necessidades e realidades locais.

A experiência alemã demonstra que a cooperação federativa não é um conceito exclusivo do modelo americano. Embora os Estados Unidos sejam frequentemente associados ao federalismo cooperativo, a Constituição de Weimar já previa mecanismos de colaboração entre os diferentes níveis de governo. Essa diversidade de experiências enriquece a compreensão do federalismo e sua aplicabilidade a diferentes contextos políticos e culturais.

A atuação da União em relação aos estados, especialmente em contextos de crise, é um tema complexo que gera diferentes perspectivas. Ponte (2013) analisa esse debate, destacando as tensões entre a necessidade de uma ação coordenada em nível nacional e a preservação da autonomia dos estados. Surge, assim, uma reflexão importante nesse contexto: em que circunstâncias a União poderia intervir nos estados sem que isso represente uma verdadeira intervenção federal?

A evolução do federalismo americano, da rigidez do modelo dualista para o 'federalismo de cooperação', demonstra a capacidade de adaptação do sistema às mudanças nas demandas sociais e econômicas. Ponte (2013) analisa essa transição, destacando a crescente interdependência e colaboração entre os diferentes níveis de governo:

Nessa época, diversas foram as políticas implementadas pelo novo governo presidencial durante seu primeiro mandato, com a finalidade precípua de recuperar e, ao mesmo tempo, resgatar a economia norte-americana. Esse momento na história americana ficou conhecido como New Deal. Para adoção desses programas, houve a necessidade de intervenção do Estado para conter a crise, provocando uma intervenção da União nos estados-membros em razão da incapacidade desses últimos de resolverem por si só, seus problemas locais. Essa intervenção provocou um novo momento do federalismo daquele país, no caso o Cooperative Federalism (Federalismo cooperativo). No caso, passou a existir um compartilhamento, uma ação cooperada e agregadora entre os entes diferentemente do Dual Federalism, onde havia um caráter mais competitivo entre União e Estados.” (PONTE, 2013)

O federalismo, desde suas origens até suas manifestações contemporâneas, é um sistema político dinâmico, em constante evolução e adaptação às mudanças nas demandas sociais, econômicas e políticas. Essa capacidade de reinvenção é fundamental para a efetividade do federalismo e sua relevância como modelo de governança em um mundo cada vez mais complexo e interdependente.

Coser (2008) analisa a evolução do federalismo moderno, destacando sua transição de um modelo confederativo, baseado na soberania dos estados membros, para um sistema que busca um equilíbrio entre o poder central e a autonomia regional. Essa mudança reflete a necessidade de responder às transformações políticas e sociais, garantindo a unidade nacional e a capacidade de ação coordenada em questões de interesse comum.

A experiência europeia demonstra a capacidade do federalismo de promover a unidade em meio à diversidade. Países como a Suíça e a Alemanha, com sua multiplicidade de línguas e culturas, encontraram no federalismo um modelo de governança que garante a autonomia regional e a coesão nacional.

Essa formação buscava equilibrar o constante desafio europeu relacionado à Alemanha: em momentos de fragilidade alemã, havia um estímulo para invasões de nações estrangeiras, especialmente da França. Por outro lado, quando unificada, a Alemanha possuía potencial para superar individualmente seus países vizinhos, instigando-os a considerar alianças frente a essa ameaça. Kissinger (2015) destaca que, historicamente, a Alemanha frequentemente se

apresentou como "excessivamente fraca ou excessivamente forte" para garantir a estabilidade europeia.

Em paralelo à Confederação Germânica, a Suíça, com sua multiplicidade de línguas e culturas, viu no federalismo a chave para manter sua unidade na diversidade. A experiência da Europa sugere que, enquanto o federalismo pode ser uma ferramenta poderosa para promover a unidade em meio à diversidade, sua implementação e gestão requerem uma consideração cuidadosa das realidades locais, como descreve Kissinger (2015).

A Suíça, ao adotar sua Constituição de 1848, consolidou um modelo federalista que reconhecia a autonomia de seus cantões e, ao mesmo tempo, garantia uma estrutura central robusta para abordar questões de relevância nacional. A União Europeia, por sua vez, embora não se configure como uma federação no sentido clássico, incorpora elementos federalistas em sua estrutura. Isso é evidenciado pelo equilíbrio que busca entre a autonomia de seus Estados membros e a necessidade de uma governança coletiva e unificada, conforme destacado por McCormick (2017).

A abordagem da Suíça ao federalismo reflete sua necessidade de acomodar uma diversidade linguística e cultural significativa dentro de um pequeno território. O país possui quatro línguas oficiais (alemão, francês, italiano e romanche) e uma longa tradição de autonomia cantonal. A capacidade da Suíça de manter a paz e a estabilidade em meio a essa diversidade é um testemunho do poder do federalismo como ferramenta de governança (Linder, 2010).

Vale ressaltar que a Suíça é um dos poucos países que manteve, em linhas gerais, os princípios básicos de sua antiga confederação, de natureza federativa. Lima (2011) argumenta que isso se explica, em parte, pela geografia do país e pela presença constante de um inimigo temível à sua ilharga.

Composta por 20 cantões e 6 semicantões e regida por uma Constituição Federal originada em 1848, a Suíça se destaca no federalismo moderno como um modelo robusto de Estado de Direito. Fiuza (1992) observa que, mesmo não sendo a pioneira em tais conceitos, a Suíça representa um paradigma de

federalismo e democracia. Juntamente com avanços industriais, inovações tecnológicas e uma economia exemplar, os suíços refinaram a estrutura estatal federalista, incorporando elementos de diferentes tradições políticas, como a obra "Os Federalistas" de Hamilton, Madison e Jay, e a forma de governo discutida por Aristóteles.

O federalismo europeu, ao contrário de outros contextos, teve que lidar com séculos de história, tradições e rivalidades. A Confederação Germânica e a Suíça são exemplos de como o federalismo pode ser usado tanto para unificar territórios fragmentados quanto para preservar a diversidade cultural.

Na Europa, o federalismo serviu como uma ferramenta para integrar nações culturalmente ricas e diversas sob estruturas supranacionais, como a União Europeia (Elazar, 1987). No Brasil, o federalismo se adaptou à vastidão territorial e à diversidade cultural, sendo uma estratégia para integrar e desenvolver regiões com disparidades econômicas e sociais.

Tabela 1 - Difusão do federalismo pelo mundo

Fases	Países	Adoção	Total
Origem	Estados Unidos	1787	7
	México	1824	
	Venezuela	1830	
	Suíça	1848	
	Argentina	1853	
	Canadá	1867	
	Brasil	1889	
Século 19	Austrália	1901	4
	Áustria	1920	
	Alemanha	1949	
	Índia	1950	
	Paquistão	1956	
Primeira metade do século 20	Nigéria	1960	10
	Malásia	1963	
	Emirados Árabes Unidos	1971	
	Espanha	1978	

	Rússia	1991	
	Bélgica	1993	
	Bósnia-Herzegovina	1995	
	Etiópia	1995	
	África do Sul	1996	
Século 21	Iraque	2005	3
	Sudão	2005	
	Nepal	2007	
Total			24

Fonte: *Forum of Federation* (2017).

O Quadro 1 acima, exemplificado de acordo com Soares (2018), lista países do Fórum das Federações, uma organização internacional com sede no Canadá, identificou 25 países federalistas no mundo atualmente. Apesar de representarem uma pequena parcela do total de países, esses países se destacam por sua extensão territorial e riqueza.

Soares (2018) também observa que, entre as dez maiores economias do mundo em 2016, cinco são países federalistas: Estados Unidos, Alemanha, Índia, Brasil e Canadá. Isso demonstra que o federalismo está presente em países com alta projeção internacional, o que pode aumentar o interesse por esse sistema de organização política.

Portanto, o federalismo é um sistema político complexo e dinâmico, que se adapta às diferentes realidades históricas, culturais e políticas de cada nação. A experiência de países como os Estados Unidos, a Suíça e o Brasil demonstram que o federalismo pode ser uma ferramenta poderosa para promover a unidade em meio à diversidade, proteger a liberdade individual e promover a justiça social. No entanto, a sua implementação e a gestão requerem uma consideração cuidadosa das realidades locais e um compromisso com o diálogo e a cooperação entre os diferentes níveis de governo.

2.2. O Federalismo Cooperativo Como Sistema De Governança

O federalismo cooperativo, como sistema de governança, emerge como uma resposta às crescentes complexidades e interdependências do mundo contemporâneo. Diferentemente do federalismo tradicional, que se baseia em uma rígida divisão de poderes entre os entes federativos, o modelo cooperativo enfatiza a colaboração, a coordenação e a interação entre os diferentes níveis de governo, visando a soluções conjuntas para desafios comuns. Essa abordagem flexível e adaptativa se mostra particularmente relevante em um contexto de problemas globais e interconectados, como as mudanças climáticas, as crises econômicas e os desafios de saúde pública, que demandam respostas coordenadas e integradas.

A evolução das sociedades, marcada por desafios cada vez mais complexos e interconectados, evidenciou as limitações do federalismo tradicional, com sua rígida divisão de poderes. Eventos históricos como a Grande Depressão nos Estados Unidos e a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, demonstraram a necessidade de uma maior cooperação e coordenação entre os entes federativos para enfrentar crises econômicas, sociais e políticas. Nesse contexto, o federalismo cooperativo emergiu como uma alternativa viável, promovendo uma governança mais abrangente e interconectada. Essa abordagem colaborativa visa a encontrar soluções compartilhadas para problemas que transcendem as esferas de atuação individual dos entes federados, buscando otimizar recursos e alcançar resultados mais efetivos.

O federalismo cooperativo se caracteriza pela interdependência e pela busca de sinergias entre os entes federativos. Essa interação se manifesta em diferentes esferas, como o planejamento conjunto de políticas públicas, o compartilhamento de recursos e a atuação coordenada na implementação de programas e projetos. Um exemplo disso é o Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, que integra ações e serviços de saúde da União, estados e municípios, sob princípios de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

A flexibilidade é um dos pilares do federalismo cooperativo, permitindo que os entes federativos se adaptem a diferentes contextos e desafios. Essa maleabilidade se manifesta na capacidade de negociar e redefinir competências e responsabilidades, de acordo com as necessidades específicas de cada situação. Por exemplo, em emergências, como desastres naturais ou crises sanitárias, o governo federal pode assumir um papel mais proeminente, coordenando ações e recursos para auxiliar os estados e municípios afetados. Essa flexibilidade permite que o sistema federativo responda de forma mais eficaz e eficiente às demandas da sociedade.

No Brasil, o federalismo cooperativo se manifesta em diversas políticas públicas, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este fundo, composto por recursos da União, estados e municípios, visa garantir um padrão mínimo de qualidade na educação básica em todo o país, ao mesmo tempo em que permite que os estados e municípios adaptem a aplicação dos recursos às suas realidades locais, contribuindo para a redução das desigualdades educacionais e para a promoção de uma educação de qualidade para todos.

O federalismo cooperativo, ao promover a descentralização e a colaboração entre os diferentes níveis de governo, cria um ambiente propício para a participação cidadã. Conselhos de políticas públicas, conferências e audiências públicas são exemplos de mecanismos que permitem que a sociedade civil participe ativamente do processo decisório, contribuindo para a formulação e implementação de políticas públicas que reflitam as demandas e necessidades locais. Essa abordagem participativa fortalece a democracia e a legitimidade das decisões governamentais.

Apesar de suas vantagens, o federalismo cooperativo também enfrenta desafios. A coordenação entre os diferentes níveis de governo pode ser complexa, exigindo mecanismos eficazes de comunicação, cooperação e resolução de conflitos. Divergências políticas, disputas por recursos e a sobreposição de competências podem gerar tensões e dificultar a implementação de políticas públicas de forma integrada.

A busca por consensos e a necessidade de negociação entre os entes federativos podem, em alguns casos, resultar em processos decisórios mais lentos e complexos. A necessidade de conciliar diferentes interesses e perspectivas pode levar a compromissos que nem sempre são ideais. No entanto, a construção de consensos é fundamental para garantir a legitimidade e a sustentabilidade das políticas públicas implementadas no âmbito do federalismo cooperativo.

A crescente interdependência entre os entes federativos, decorrente da complexidade dos desafios contemporâneos, torna o federalismo cooperativo uma abordagem cada vez mais necessária. O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, demonstra a importância da colaboração entre União, estados e municípios para garantir o acesso universal à saúde. A gestão compartilhada de hospitais, a coordenação de campanhas de vacinação e a implementação de políticas de atenção básica à saúde exigem uma atuação integrada dos entes federativos, visando a promover a saúde e o bem-estar da população.

Durante a pandemia de COVID-19, a necessidade de uma atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo tornou-se ainda mais evidente. Em abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que os estados e municípios têm competência para adotar medidas de restrição de circulação e outras ações de combate à pandemia, reforçando o princípio do federalismo cooperativo. Esta decisão, conforme divulgado pelo STF nas redes sociais, esclareceu a competência compartilhada entre estados, Distrito Federal, municípios e a União no enfrentamento da pandemia de Covid-19, destacando a importância de uma colaboração efetiva entre os entes federativos para enfrentar crises sanitárias, assegurando que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz e adaptada às realidades locais (BRASIL, 2020).

Além disso, o federalismo cooperativo reflete uma mudança na percepção do papel e da responsabilidade dos governos. Em vez de serem vistos como entidades separadas e muitas vezes concorrentes, os níveis de governo são agora vistos como parceiros em um esforço comum. Esta mudança de visão é fundamental para abordar os desafios complexos da atualidade, que muitas

vezes requerem uma abordagem integrada e colaborativa. Por exemplo, a gestão sustentável do meio ambiente não pode ser alcançada por um único nível de governo, mas requer a colaboração de autoridades locais, estaduais e nacionais (Arretche, 2012).

Esta dualidade, de preservar a individualidade local enquanto promove a coesão nacional, é o que torna o federalismo uma escolha de governança atraente para muitos países como descreve Elazar (1987). A capacidade de adaptar-se a diferentes contextos e responder a desafios variados demonstra a versatilidade e robustez deste sistema de governança (KINCAID, 1990).

Afirma Amaral Filho (2018) que, embora a autonomia dos entes federados seja essencial para o sistema federal, não é suficiente para garantir que eles sejam administrados e mantidos no funcionamento. O autor defende que a autonomia deve estar ligada ao princípio da cooperação, especialmente em países como o Brasil, que têm muita assimetria econômica.

A cooperação horizontal entre os entes federados pode se dar por meio de alianças, consórcios e parcerias em projetos compartilhados. Para que os entes federados possam transcender suas fronteiras e atingir metas compartilhadas, essa colaboração horizontal é essencial. No entanto, a cooperação só funcionará se os entes federados conhecerem e estiverem dispostos a colaborar entre si. A construção de consensos é essencial para legitimar as tentativas de cooperação e parceria.

Em outras palavras, o federalismo cooperativo não significa apenas que os níveis de governo têm responsabilidades diferentes, mas também que as pessoas estão dispostas a trabalhar e colaborar para atingir metas comuns. Essa cooperação é fundamental para garantir a governança e a sustentabilidade do sistema federal, especialmente em países onde as disparidades sociais e econômicas são significativas.

O federalismo também tem implicações significativas para a governança a nível global. Em uma era de globalização, onde os desafios, desde as mudanças climáticas até a segurança global, exigem cooperação e coordenação além das fronteiras e em muitos casos, supranacionais, o federalismo oferece

lições sobre como diferentes entidades podem trabalhar juntas, mantendo sua autonomia e identidade. Organizações como as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio, embora não sejam federações, incorporam princípios federalistas em sua estrutura e funcionamento, reconhecendo a necessidade de equilibrar os interesses nacionais com os imperativos globais.

O federalismo cooperativo pode servir como um modelo para a governança global das mudanças climáticas, pois enfatiza a colaboração, a coordenação e a interdependência entre diferentes atores. Por exemplo, o Acordo de Paris sobre o Clima, assinado por 195 países, é um exemplo de como o federalismo cooperativo pode ser utilizado para coordenar políticas de redução de emissões de gases de efeito estufa entre diferentes países.

Com o crescimento da interdependência econômica e a complexidade das questões sociais, as entidades federativas reconheceram que a colaboração era muitas vezes mais benéfica do que a competição, tratando a questão federativa de uma nação mais concisa.

2.3. Federalismo, Cooperação e Intergovernabilidade no Contexto Brasileiro

No Brasil, o federalismo foi adotado como uma maneira de descentralizar o poder que anteriormente estava concentrado no monarca. Isso difere de outros países que surgiram de acordos entre entidades autônomas. Após a Proclamação da República em 1889, o país optou por esse sistema devido às crenças liberais e ao modelo federalista dos Estados Unidos. Além disso, essa decisão reflete um ambiente global em que o federalismo como forma de organização política está se tornando cada vez mais popular, especialmente no século XIX, quando países como os Estados Unidos, a Suíça e o Canadá se tornaram federações bem-sucedidas.

O Brasil era um Estado unitário com um imperador que liderava o poder durante o período imperial (1822-1889). Refletindo a herança colonial e a busca

pela unificação do país após a independência, os presidentes nomeados pelo poder central administravam as províncias com pouca autonomia. Como observado por Almeida (2004), que na verdade, o regime imperial brasileiro era um regime de centralização escondida. Embora tenha ajudado a estabilizar a política do Império, essa centralização também reduziu a participação das províncias na vida política nacional, o que resultou em descontentamento que levou à Proclamação da República em 1889.

O panorama político do Brasil mudou significativamente com a Proclamação da República. A Constituição de 1891 estabeleceu o Brasil como uma república federativa, dando aos estados mais autonomia e criando seus próprios governos, constituições e sistemas judiciários. Ao longo da Primeira República (1889-1930), essa descentralização política e fiscal permitiu que os estados tivessem maior autoridade sobre os recursos e as políticas públicas.

No entanto, a descentralização também teve efeitos prejudiciais, como a criação de oligarquias regionais e o aumento das disparidades regionais no país. De acordo com Faoro (1979, p. 545): O federalismo da Primeira República foi um sistema oligárquico que aumentou as desigualdades entre os estados e favoreceu o domínio das elites regionais. As oligarquias estaduais, que muitas vezes eram controladas por grupos econômicos ou familiares, eram extremamente poderosas na política nacional e mantiveram o clientelismo e o coronelismo.

O federalismo brasileiro sempre foi desafiado pelas diferentes regiões do país, cada uma com suas próprias características culturais, econômicas e sociais. Na história do país, a busca por um equilíbrio entre a autonomia dos estados e a necessidade de políticas nacionais que promovam o desenvolvimento regional tem sido uma constante. De acordo com Souza (2005, p. 107): As instituições federativas e o desenho constitucional do Brasil pós-1988 mostram uma tensão entre a descentralização e a necessidade de coordenação nacional.

As tensões entre o poder central e as comunidades regionais na Primeira República foram demonstradas pela Guerra dos Canudos (1896-1897), um conflito armado que ocorreu no sertão da Bahia. O governo federal reprimiu

fortemente o movimento messiânico liderado por Antônio Conselheiro, que contestava a ordem estabelecida e buscava uma vida mais justa e igualitária. Foi considerado uma ameaça à República. Esse caso mostra como é difícil lidar com as particularidades regionais em um novo federalismo, marcado pela influência das oligarquias estaduais e pela falta de mecanismos de cooperação eficazes entre os entes federativos.

Portanto, o Brasil experimentou o federalismo durante a Primeira República. Houve avanços e retrocessos na tentativa de equilibrar autonomia regional e coesão nacional. Embora a descentralização política e fiscal tenha dado aos estados mais autonomia, também fortaleceu as oligarquias estaduais. A centralização do poder e o uso do patrimônio cultural para construir a identidade nacional ocorreram como resultado dessa situação complicada e conflitante.

A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, marcou um período de profundas transformações políticas e sociais no Brasil. O país, que vivia um contexto de crise econômica e insatisfação com a República Velha, viu na figura de Vargas a esperança de mudança e modernização. No entanto, a Era Vargas também representou um período de centralização política, que se distanciou dos princípios federalistas estabelecidos na Constituição de 1891.

O Estado Novo (1937-1945), em particular, foi marcado por um regime autoritário que limitou a autonomia dos estados e municípios, concentrando o poder nas mãos do governo federal. Como destaca Boris Fausto (2007, p. 304), "o Estado Novo significou uma ruptura com a ordem constitucional anterior e a implantação de um regime ditatorial". Essa centralização política teve implicações significativas para a organização do Estado e a relação entre os entes federativos.

Nesse contexto, a política econômica e social do Estado Novo visava promover a industrialização e a modernização do país, reduzindo a dependência econômica da agricultura e das exportações de café. O governo federal passou a intervir de forma mais ativa na economia, criando empresas estatais, investindo em infraestrutura e implementando políticas de proteção à indústria nacional.

Essa intervenção estatal refletia uma visão nacionalista e desenvolvimentista, que buscava superar o atraso econômico e social do Brasil.

A centralização política e econômica do Estado Novo gerou tensões com os estados e municípios, que viram sua autonomia reduzida. Conforme argumenta Celina Souza (2005, p. 111), "o Estado Novo representou um retrocesso no federalismo brasileiro, com a concentração do poder no governo federal e a redução da autonomia dos estados e municípios". Essa centralização, no entanto, também foi vista por alguns como necessária para promover a unidade nacional e superar os desafios do desenvolvimento.

A centralização fiscal promovida pelo Estado Novo gerou impactos significativos na relação entre os entes federativos. A concentração da arrecadação de impostos nas mãos do governo federal limitou a autonomia financeira dos estados e municípios, que passaram a depender de transferências de recursos da União para financiar suas políticas públicas.

Conforme destaca Abrucio (2005, p. 15), "a centralização tributária foi um dos instrumentos utilizados pelo Estado Novo para fortalecer o poder central e controlar os governos estaduais e municipais". Essa dependência financeira contribuiu para a formação de uma relação clientelista entre os entes federativos, onde estados e municípios buscavam o apoio político do governo federal para garantir recursos e investimentos.

O fim da Era Vargas e a dissolução da Constituição de 1937 coincidiram com o fim da Segunda Guerra Mundial e com o início de um período de redemocratização no Brasil. A experiência do Estado Novo, com sua centralização política e econômica, serviu como um lembrete das tensões inerentes ao federalismo brasileiro e da necessidade de um equilíbrio entre a autonomia dos estados e municípios e a atuação coordenada do governo federal. A busca por um modelo federativo que conciliasse a unidade nacional com a diversidade regional e a participação política dos diferentes entes federativos seria um desafio constante nas décadas seguintes.

A Constituição de 1946, que marcou o retorno à democracia, buscou restabelecer o equilíbrio entre os poderes e a autonomia dos estados e

municípios. No entanto, o federalismo brasileiro continuaria a enfrentar desafios nas décadas seguintes, com novas mudanças e reconfigurações na relação entre os entes federativos.

Como argumenta Arretche (2012, p. 23), "o federalismo brasileiro é um sistema em constante construção, marcado por tensões e adaptações em resposta às mudanças políticas, econômicas e sociais do país". A busca por um modelo de federalismo cooperativo, que promova a colaboração e a coordenação entre os diferentes níveis de governo, seria um desafio central para a consolidação da democracia e do desenvolvimento nacional.

Assim, diferentemente do modelo anterior, como citado pelo renomado jurista austríaco, Hans Kelson, "Os estados unitários, quando divididos em províncias autônomas, se diferenciam dos federais, pelo grau de descentralização" (KELSEN, 1998), no Brasil, essa descentralização foi marcada por embates entre forças centrípetas e centrífugas, com interesses regionais e locais frequentemente em conflito com políticas centralizadoras.

O Brasil passou por uma intensa modernização e urbanização após a Segunda Guerra Mundial. A nação vivenciou mudanças significativas como resultado da industrialização acelerada, da migração rural para as cidades e do crescimento econômico. A estrutura e a dinâmica do federalismo brasileiro também foram afetadas por essas mudanças. A relação entre os entes federativos nesse contexto foi marcada por uma tensão entre os desejos de autonomia regional e a necessidade de políticas nacionais que promovam o desenvolvimento e a integração nacional.

Abrucio (2005) afirma que durante o período pós-guerra no Brasil, as tensões federativas aumentaram, com o governo federal tentando implementar políticas de desenvolvimento nacional e os estados protegendo sua autonomia e interesses regionais. Essa tensão se manifestou na gestão de recursos naturais, na política pública e na distribuição de recursos fiscais. Esse conflito de poder e recursos entre as federações levou ao Golpe Militar de 1964, que interrompeu a democratização e aumentou as tensões federativas.

A ditadura militar (1964-1985) teve a política centralizada e o Estado se envolver fortemente na economia e na sociedade. O objetivo do regime militar era aumentar o poder central e exercer controle sobre os governos estaduais e municipais, restringindo sua autonomia e implementando políticas de desenvolvimento centradas na segurança e na integração nacional. Como ressaltado por Stepan (1988, p. 68): A participação política e a autonomia dos estados e municípios foram limitadas pela combinação de autoritarismo e centralismo que caracterizou o regime militar brasileiro.

O governo federal implementou políticas de desenvolvimento regional durante a ditadura militar com o objetivo de promover a integração econômica. Esse período foi marcado pela construção de rodovias, hidrelétricas e outras grandes obras de infraestrutura, como a Transamazônica. No entanto, também houve efeitos negativos de essas políticas, como o deslocamento de populações tradicionais, a degradação ambiental e o aumento das desigualdades regionais.

Além disso, havia conflitos entre o governo federal e os estados, principalmente aqueles liderados pela oposição, durante a ditadura militar. A intervenção federal, a nomeação de interventores e a restrição de recursos financeiros são alguns dos mecanismos pelos quais o regime militar exerceu autoridade sobre os governos estaduais, configurando o que Abrucio (2005) denomina como “federalismo de cooptação⁴”. Essa centralização política provocou resistência e movimentos de oposição, que ajudaram a tornar o país mais democrático na década de 1980.

A vida após a guerra e a ditadura militar mostrou a complexidade do federalismo brasileiro e as tensões entre a centralização e a descentralização. Um dos principais desafios para a consolidação da democracia e o desenvolvimento nacional após a redemocratização seria encontrar um modelo federativo que combine a unidade nacional com a diversidade regional e permita que todos os entes federativos participem da política.

Horta (1999) destaca que são elementos essenciais do regime federativo: a indissolubilidade do vínculo federativo, a pluralidade dos entes constitutivos, a

⁴ Se caracteriza pela utilização de mecanismos de controle político e financeiro pelo governo federal para cooptar os estados e municípios.

soberania da União, entre outros. Ainda segundo o autor, a ausência de algumas dessas características pode indicar um federalismo incompleto, mas isso não invalida sua classificação como tal.

A redemocratização do Brasil, após duas décadas de ditadura militar, trouxe consigo a esperança de um novo pacto federativo, que garantisse a autonomia dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que promovesse a cooperação e a solidariedade entre os entes federativos. A Constituição de 1988, fruto de um amplo processo de mobilização social e debate político, representou um marco significativo nesse processo, estabelecendo as bases para um federalismo mais democrático e participativo.

Segundo Souza (2005), a Constituição de 1988 representou um avanço no federalismo brasileiro, com a descentralização de recursos e competências para os estados e municípios e a criação de mecanismos de participação social. A nova Carta Magna ampliou a autonomia dos estados e municípios, reconhecendo-os como entes federativos com poderes e responsabilidades próprias. Além disso, a Constituição estabeleceu mecanismos de cooperação entre os entes federativos, como as comissões Inter gestores e os consórcios públicos, visando a promover uma atuação conjunta e coordenada na implementação de políticas públicas.

A descentralização promovida pela Constituição de 1988 teve impactos significativos na gestão pública brasileira. Estados e municípios passaram a ter maior responsabilidade na implementação de políticas públicas, o que exigiu o fortalecimento de suas capacidades administrativas e financeiras. Conforme argumenta Arretche (2012), a descentralização trouxe consigo o desafio de construir governos subnacionais mais eficientes e capazes de responder às demandas da população. Esse processo, no entanto, foi desigual, com alguns estados e municípios conseguindo se adaptar melhor do que outros às novas responsabilidades.

A participação social foi outro princípio fundamental do federalismo estabelecido pela Constituição de 1988. A criação de conselhos de políticas públicas, conferências e outros mecanismos de participação popular buscou garantir que a sociedade civil tivesse voz ativa na formulação e implementação

de políticas públicas. Como observa Abrucio (2005, p. 28): "a participação social é um elemento essencial do federalismo cooperativo, pois permite que as políticas públicas sejam mais responsivas às necessidades e demandas da população". No entanto, a efetivação da participação social ainda enfrenta desafios, como a falta de representatividade e a dificuldade de acesso aos espaços de decisão.

A Constituição de 1988 também buscou promover a solidariedade entre os entes federativos, estabelecendo mecanismos de transferências de recursos da União para estados e municípios. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são exemplos desses mecanismos, que visam a reduzir as desigualdades regionais e garantir um mínimo de recursos para que estados e municípios possam cumprir suas responsabilidades.

A experiência do federalismo cooperativo no Brasil pós-1988 tem sido marcada por avanços e desafios. A descentralização de recursos e competências permitiu que estados e municípios tivessem maior autonomia na gestão pública e na implementação de políticas públicas mais adaptadas às suas realidades locais. A participação social tem contribuído para fortalecer a democracia e a legitimidade das decisões governamentais. No entanto, a sobreposição de competências, a escassez de recursos e a dificuldade de coordenação entre os entes federativos ainda são obstáculos a serem superados para que o federalismo cooperativo se consolide como um modelo de governança eficaz e capaz de promover o desenvolvimento nacional de forma equitativa e sustentável.

Portanto, como analisado, a trajetória do federalismo no Brasil, desde a centralização do período imperial até a descentralização e a participação social promovidas pela Constituição de 1988, reflete as complexidades e os desafios de um país de dimensões continentais e com profundas desigualdades regionais. A busca por um modelo de federalismo cooperativo que concilie a unidade nacional com a diversidade regional e a participação política dos diferentes entes federativos é um processo contínuo, que exige adaptação e aprendizado constante. A experiência do programa NOSSO CENTRO, nesse

contexto, oferece insights valiosos para a compreensão dos desafios e oportunidades do federalismo cooperativo na gestão do patrimônio cultural em São Luís e no Brasil como um todo.

3. O PATRIMÔNIO CULTURAL E O SISTEMA FEDERALISTA DE COOPERAÇÃO NO BRASIL E EM SÃO LUÍS, MARANHÃO

À medida que nos distanciamos do alicerce teórico do federalismo cooperativo delineado brevemente no capítulo anterior, este estudo foca no patrimônio cultural, sua formação, reconhecimento, preservação e gestão. Este capítulo se dedica a explorar as múltiplas facetas do patrimônio cultural, desde suas raízes na civilização ocidental até a sua manifestação singular no Brasil, com um olhar detalhado sobre São Luís do Maranhão, preparando o cenário para uma análise mais aprofundada do Programa NOSSO CENTRO.

Ao se debruçarmos sobre o conceito de patrimônio cultural no ocidente, nos permite entender a evolução da valorização de nossas heranças culturais. Esse percurso histórico revela como as civilizações atribuíam significado e importância aos vestígios de seu passado, uma prática que se expandiu e se transformou ao longo dos séculos e ajudou a moldar as políticas públicas da contemporaneidade. Um marco inicial importante na institucionalização da noção de patrimônio nacional foi a Revolução Francesa, que iniciou um processo de forte agressão às representações da monarquia decadente, instigando o chamado "vandalismo". Este movimento gerou resistências notáveis, como as de Victor Hugo. Hugo, em sua obra "O Corcunda de Notre-Dame", destacou a importância da preservação dos monumentos históricos e a relação íntima entre arquitetura e memória cultural. Ele hesitou em comparar a arquitetura a um escrito e a cidade a um livro, enfatizando que os monumentos históricos são o reflexo das épocas e civilizações que os construíram (CHOAY, 2011)

Um fator imprescindível para análise, a devastação causada pela Segunda Guerra Mundial marcou um ponto de inflexão na forma como o mundo via seu patrimônio cultural, intensificando a necessidade de preservação e proteção dos bens culturais em face de ameaças crescentes. Esse período de comoção e conscientização global despertou a uma série de discussões acerca das normativas e diretrizes internacionais no século XX, estabelecendo os alicerces para a cooperação e ação coletiva na salvaguarda do patrimônio cultural mundial.

O Brasil, apoiando suas demandas de proteção através deste panorama internacional, começou a formular sua própria política para o patrimônio cultural, entrelaçando-a com seu contexto federativo único. A expansão urbana e a transformação dos centros históricos brasileiros trouxeram desafios e oportunidades para a preservação cultural, exigindo uma abordagem adaptada às realidades locais, marcadas por legislações e normativas específicas em prol da preservação da memória brasileira. É importante destacar que a construção do modelo institucional brasileiro para a proteção do patrimônio cultural sempre teve particularidades notáveis.

Desde o início, o Brasil adotou uma abordagem mais abrangente, incorporando as noções de monumentos, conjuntos e sítios, diferenciando-se do modelo francês, que inicialmente se concentrava na preservação de monumentos isolados. Somente com a atuação de André Malraux como Ministro da Cultura da França (1959-1969) e a criação dos "secteurs sauvegardés" (setores preservados) em 1962, a França passou a considerar a proteção de sítios inteiros (CHOAY, 2001). Em contrapartida, o Brasil já reconhecia cidades inteiras como patrimônio desde a criação do SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) em 1937, por meio do Decreto-Lei nº 25, que posteriormente se transformou no IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) (CHUVA, 2009).

Assim, tendo como base esta evolução conceitual, o Centro Histórico de São Luís, com um inestimável valor cultural para a humanidade, chancelado em 1997 pela UNESCO como Patrimônio Mundial, emerge como um estudo de caso importante na relação entre patrimônio cultural e federalismo cooperativo, mais enfaticamente em um recorte temporal através do Estado Novo. Esta área, rica em história e cultura, não só reflete a complexidade da gestão do patrimônio cultural no Brasil, mas também destaca a importância da atuação concertada dos entes federativos nas políticas públicas de preservação e promoção das áreas patrimonializadas.

Ao analisar a capital maranhense e seu valor como patrimônio cultural, este capítulo visa não apenas traçar o panorama da preservação cultural em São Luís, mas também refletir sobre as práticas, desafios e estratégias adotadas ao

longo das décadas para proteger e valorizar esse legado. A atuação dos entes federativos nas políticas públicas destinadas ao Centro Histórico de São Luís é examinada, fornecendo dados sobre a eficácia e a cooperatividade na gestão do patrimônio cultural.

3.1. Constituição do Patrimônio Cultural Ocidental

O patrimônio cultural ocidental, como conceituado por Tylor (1871), engloba bens materiais e imateriais, transcendendo a mera coleção de objetos e práticas. Trata-se de uma construção social complexa e dinâmica, moldada por diferentes visões de mundo ao longo da história, e que envolve dimensões históricas, sociais, culturais e ambientais, refletindo os valores e a identidade de uma sociedade em um determinado momento.

A compreensão atual do patrimônio cultural é fruto de evoluções históricas e conceituais. O que hoje reconhecemos como patrimônio cultural nem sempre foi valorizado ou protegido da mesma forma. A noção de patrimônio cultural, embora possa parecer intrínseca e atemporal, é, na realidade, uma construção cultural que se desenvolveu e expandiu conceitualmente ao longo do tempo, particularmente no contexto da sociedade ocidental moderna.

Nesse contexto de mudanças e redefinições, o século XVIII marcou um ponto de inflexão na forma como as sociedades ocidentais passaram a valorizar e proteger seu patrimônio cultural. A exemplo das línguas, a interpretação do que constitui "patrimônio" é dinâmica e está em constante evolução. Ferreira (2006) destaca que, no século XVIII, o conceito de patrimônio cultural se consolidou como uma preocupação estatal, vinculado à ideia de nação. Nesta fase, o patrimônio cultural era visto principalmente como um conjunto de monumentos e obras de arte que representavam a história e a identidade nacional.

Influenciados pelo Iluminismo e pela busca por uma identidade nacional coesa, os governos passaram a identificar, catalogar e proteger os bens culturais

que representavam sua história e cultura. Essa preocupação se materializou na criação de instituições e leis voltadas à proteção do patrimônio cultural. A Revolução Francesa, por exemplo, culminou na nacionalização de propriedades que pertenciam à Igreja e à aristocracia, e na criação de museus e outras instituições culturais para abrigar e preservar esses bens.

No século XVIII, marcado por revoluções e mudanças no contexto ocidental, o conceito de patrimônio cultural começou a se consolidar. Kühn (2006/2007, p. 110) destaca as significativas transformações na Europa que impactaram a relação das culturas com seu próprio passado. Fatores como o Iluminismo, com sua ênfase na razão e no progresso; as intensas e aceleradas mudanças geradas pela Revolução Industrial na Grã-Bretanha; e as reações às grandes destruições e vandalismos após a Revolução Francesa contribuíram para esse processo.

A Revolução Industrial, com sua transformação radical dos modos de produção e o consequente surgimento de grandes centros urbanos, trouxe novos desafios para a preservação do patrimônio cultural. A aceleração do progresso e a descaracterização de áreas tradicionais levaram à necessidade de refletir sobre a importância de proteger e valorizar os vestígios do passado. Nesse contexto, teóricos como Eugène Emmanuel Violet-Le-Duc e John Ruskin iniciaram um debate fundamental sobre as teorias e práticas de conservação do patrimônio, contribuindo para a construção do campo do conhecimento que conhecemos hoje.

Choay (2001) afirma que a Revolução Industrial delimita a fronteira inferior do conceito de monumento histórico, que pode se estender indefinidamente no tempo, acompanhando os avanços do conhecimento histórico e arqueológico. A autora destaca que a industrialização, como um processo de alcance global, conferiu ao monumento histórico uma conotação universal, aplicável em escala mundial. Este processo irreversível impulsionou, por um lado, a generalização e aceleração das legislações de proteção ao patrimônio histórico e, por outro, o desenvolvimento do restauro como uma disciplina autônoma, alinhada com os progressos da história da arte.

Nesse cenário de transformação, teóricos como Eugène Emmanuel Violet-Le-Duc e John Ruskin contribuíram para estabelecer os contornos iniciais do debate sobre a conservação do patrimônio. Violet-Le-Duc, que atuou na França no século XIX, defendia uma abordagem de restauração que permitia "completar" ou "melhorar" um monumento para atingir sua forma ideal ou completa. Essa ideia, embora controversa, buscava preservar a essência e a beleza dos edifícios históricos para as gerações futuras.

Camillo Boito (1836-1914), contemporâneo de Le-Duc e Ruskin, contribuiu para o desenvolvimento da discussão sobre a preservação do patrimônio cultural ao propor um meio-termo pragmático entre as abordagens antagônicas do francês e do britânico. Boito defendia uma clara separação entre as intervenções necessárias para a conservação e as partes originais do monumento, incentivando o respeito por sua integridade histórica (Choay, 2001). Essa síntese serviu como modelo para as diretrizes posteriormente estabelecidas na Carta de Veneza (1964), um documento fundamental para a preservação do patrimônio cultural em todo o mundo.

Ampliando o escopo das teorias, Alois Riegl (1858-1905) aprofundou a discussão sobre a preservação do patrimônio cultural ao apresentar conceitos como o "valor de uso contemporâneo" e o "valor de antiguidade" (Riegl, 1903). O primeiro refere-se à importância que um bem cultural possui para a sociedade atual, enquanto o segundo diz respeito ao seu valor histórico e estético. Ao introduzir tais conceitos, Riegl enriqueceu a compreensão do patrimônio cultural, incluindo sua dimensão simbólica e social, além dos valores histórico e estético.

A análise de Riegl, conforme destaca Choay (2011), revela as demandas simultâneas e contraditórias dos valores atribuídos ao monumento histórico ao longo dos séculos. Em uma perspectiva lógica, o valor de antiguidade, o último a surgir, exclui o valor de novidade e pode ameaçar o valor de uso e o valor histórico. Similarmente, o valor de uso frequentemente entra em conflito com o valor artístico relativo e o valor histórico. Esses conflitos, já esboçados por Camillo Boito no âmbito do restauro, manifestam-se também nas questões de reutilização e, de forma mais ampla, na classificação dos monumentos históricos.

Riegl demonstra que esses conflitos não são insolúveis, dependendo de compromissos negociáveis em cada caso particular, considerando o estado do monumento e o contexto social e cultural em que se insere. A análise axiológica do historiador vienense fundamenta uma concepção não dogmática e relativista do monumento histórico, em consonância com o relativismo que ele introduziu nos estudos de história da arte. Essa abordagem encontra eco na prática de Boito, que, transitando entre o universo da arte e o da modernidade técnica, buscou conciliar a preservação do patrimônio histórico com as demandas da sociedade contemporânea.

É importante destacar também a contribuição de Gustavo Giovannoni (1873-1947), um dos primeiros teóricos a enfatizar a relação entre o patrimônio cultural e o contexto urbano. Em sua obra *"Vecchie città ed edilizia nuova"* (1931), Giovannoni argumenta que a preservação do patrimônio cultural não deve se limitar à proteção de monumentos isolados, mas deve levar em consideração o contexto urbano em que esses monumentos estão inseridos.

Cesare Brandi (1906-1988), em sua influente obra *"Teoria da Restauração"* (1963), consolidou as mudanças teóricas que vinham ocorrendo no campo da preservação do patrimônio cultural. Brandi propôs uma abordagem que respeitasse a autenticidade e a integridade do patrimônio, reconhecendo que cada obra de arte ou monumento tem uma história única que deve ser preservada. Essa abordagem influenciou significativamente as práticas de conservação e restauração, enfatizando a importância de preservar a matéria original da obra e evitar intervenções que pudessem comprometer sua autenticidade histórica e artística.

As ideias de Giovannoni e Brandi, juntamente com as contribuições de outros teóricos mencionados anteriormente, como Riegl e Boito, desempenharam um papel fundamental na formação das teorias e práticas contemporâneas de preservação do patrimônio cultural. Essas contribuições teóricas, ao longo dos séculos, levaram a uma compreensão mais ampla e complexa do patrimônio cultural, reconhecendo sua dimensão material e imaterial, sua relação com o contexto urbano e social, e a importância de equilibrar a preservação com as demandas da sociedade contemporânea.

Portanto, pode-se analisar que a noção de patrimônio cultural passou por uma expansão significativa ao longo dos séculos. No século XVIII, a ênfase estava em monumentos e obras de arte, refletindo uma visão eurocêntrica e elitista do patrimônio, que valorizava principalmente as expressões artísticas e arquitetônicas das elites. Essa visão restrita começou a ser questionada no século XIX, com a inclusão do ambiente urbano e natural como elementos dignos de preservação.

Como destaca SANTOS (2004), a ideia de preservação do patrimônio cultural, que inclui a identificação, conservação, restauração, gestão e proteção legal de bens culturais, "assume conotação cultural e inicia a construção de um campo do conhecimento em meados do século XVIII, desenvolvendo-se ao longo do século XIX, para se firmar definitivamente no século seguinte":

A ideia de preservação de legados e de heranças do passado – que inclui, além da reflexão crítica um conjunto de ações de identificação, conservação, restauração, gestão e proteção legal – assume conotação cultural e inicia a construção de um campo do conhecimento em meados do século XVIII, desenvolvendo-se ao longo do século XIX, para se firmar definitivamente no século seguinte. SANTOS (2012)

O patrimônio cultural transcende a mera função de refletir o passado, atuando como um instrumento para influenciar e direcionar o futuro. Essa visão global impactou a percepção do patrimônio em países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. A proteção do patrimônio cultural tornou-se uma manifestação de identidade nacional e cultural, como destaca Abreu (2007), evidenciando que o significado da noção de patrimônio estaria, a partir de então, indissolivelmente ligado à formação dos Estados nacionais.

Como forma de contextualização histórica, ressalta-se que no Brasil, a construção da identidade nacional esteve intimamente ligada à valorização do patrimônio cultural. Durante o período colonial, a arquitetura e a arte barroca foram utilizadas para expressar a riqueza e o poder da Coroa portuguesa, servindo como instrumentos de dominação e controle social. Após a Independência, o patrimônio cultural brasileiro passou a ser visto como um símbolo da identidade nacional e da luta pela emancipação política, embora ainda carregasse as marcas do passado colonial. Essa ressignificação do

patrimônio refletiu a busca por uma identidade nacional que fosse ao mesmo tempo autêntica e moderna, valorizando as raízes culturais brasileiras e distanciando-se da herança colonial.

A Europa, entre os séculos XVIII e XIX, vivenciou uma série de transformações sociais, econômicas e culturais que reconfiguraram o cenário do mundo ocidental. O continente transitou da Idade Moderna para uma sociedade industrial e urbana, um período frequentemente denominado "Era das Revoluções", devido ao impacto dessas mudanças na superação de um mundo rural e arcaico, governado por regimes monárquicos absolutistas. Nesse contexto, ocorreram eventos históricos significativos como a Independência dos Estados Unidos (1776), a Independência do Brasil e das colônias espanholas na América, a Revolução Industrial e a Revolução Francesa (1789-1799), com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão como um dos seus principais marcos, inspirada pelos ideais do Iluminismo e do Liberalismo (Leal, Teixeira & Chuva, 2014).

A Revolução Francesa (1789-1799) representou um ponto de inflexão na história do patrimônio cultural. A Revolução desafiou o antigo regime e promoveu a nacionalização de propriedades que pertenciam à Igreja e à aristocracia. Obras de arte, edifícios e monumentos históricos passaram a ser vistos como bens da nação, e não mais como propriedade privada de uma elite privilegiada.

Essa mudança de paradigma foi impulsionada pelo desejo da população de eliminar os resquícios do Antigo Regime.

A sociedade francesa, antes da Revolução, era estratificada em três ordens distintas: o clero, a nobreza e o Terceiro Estado (composto pela burguesia e camponeses). Essa estrutura garantia privilégios significativos para o clero e a nobreza, e a Revolução Francesa representou uma ruptura com essa ordem social, buscando estabelecer uma sociedade mais igualitária e democrática (Leal, Teixeira & Chuva, 2014).

Essa transformação na concepção do patrimônio cultural reflete uma mudança mais ampla na relação entre o Estado e a sociedade, onde o patrimônio

passa a ser visto como um bem coletivo, representativo da identidade e da história da nação.

O movimento de nacionalização do patrimônio cultural na França refletiu um esforço global de nações emergentes na criação de narrativas nacionais mais unificadas. O patrimônio cultural passou a ser visto como um pilar central na construção da identidade nacional, ajudando a definir e solidificar a ideia de nação.

No entanto, é importante analisar criticamente esse processo de nacionalização do patrimônio, considerando que ele também pode ser utilizado como um instrumento de poder e controle social, reforçando narrativas históricas hegemônicas e marginalizando grupos e comunidades que não se enquadram na visão dominante de nação. A valorização do patrimônio cultural deve estar sempre acompanhada de uma reflexão sobre a diversidade cultural e a importância de preservar as diferentes identidades que compõem uma nação.

O caso francês se destaca não apenas pela rapidez de sua transição pós-revolucionária, mas também pela forma entusiástica com que a nação adotou o conceito de patrimônio cultural como um instrumento para moldar sua identidade nacional. Essa abordagem serviu como um modelo para outras nações que buscavam consolidar suas próprias identidades, demonstrando como o patrimônio cultural pode ser utilizado para fortalecer o sentimento de pertencimento e unidade nacional. No entanto, é importante analisar criticamente essa instrumentalização do patrimônio, considerando os riscos de homogeneização cultural e exclusão de grupos e comunidades que não se enquadram na narrativa nacional dominante. A valorização do patrimônio cultural deve estar sempre acompanhada de uma reflexão sobre a diversidade cultural e a importância de preservar as diferentes identidades que compõem uma nação.

A institucionalização da preservação do patrimônio cultural na França e em outros países europeus foi impulsionada pela criação de instituições como a Comissão dos Monumentos Históricos (1837), a Sociedade dos Antiquários da Normandia (1824), a Sociedade de História da França (1833) e a Sociedade Francesa de Arqueologia (1834).

Essas instituições, compostas por membros da aristocracia e da nova elite burguesa, contribuíram para a difusão da ideia de que o patrimônio cultural é uma fonte de conhecimento e identidade nacional. Heinich (2009 apud Brito, 2018, p. 91) afirma que a criação dessas instituições "atesta a institucionalização do patrimônio como um elemento de erudição dentro da cultura francesa".

Leal, Teixeira e Chuva (2014) apontam que a institucionalização da preservação do patrimônio na França ocorreu a partir do século XIX, com a criação da Comissão dos Monumentos Históricos em 1837, destacando seu escopo, hoje já visto como restrito, como descrito por Choay (2006): "Aquando da criação em França da primeira Comissão dos Monumentos Históricos, em 1837, as três grandes categorias de monumentos históricos eram constituídas pelos vestígios da Antiguidade, por edifícios religiosos da Idade Média e por alguns castelos". O termo "classement", utilizado pela primeira vez nessa comissão, foi adotado no Brasil no século XX como "tombamento". Em 1887, foi criada a Comissão Superior dos Monumentos Históricos, composta por arqueólogos e arquitetos, com o objetivo de avaliar o estado dos monumentos nacionais, a necessidade de restaurações e suas condições de segurança.

A valorização do patrimônio cultural no século XIX ocorreu em um contexto de rápida urbanização. O surgimento de grandes metrópoles e centros urbanos no cenário mundial desencadeou uma onda de transformações, não apenas em termos de infraestrutura, mas também em aspectos culturais, sociais e econômicos. Essa rápida urbanização, impulsionada pela Revolução Industrial e pelo crescimento populacional, trouxe consigo desafios para a preservação do patrimônio cultural, como a demolição de edifícios históricos para dar lugar a novas construções e a descaracterização de áreas urbanas tradicionais.

A tensão entre modernização e preservação do patrimônio cultural tornou-se um tema central no debate sobre a gestão do patrimônio cultural em cidades históricas, principalmente no contexto da rápida urbanização do século XIX. O surgimento de grandes metrópoles e centros urbanos desencadeou uma onda de transformações, não apenas em termos de infraestrutura, mas também em aspectos culturais, sociais e econômicos.

A necessidade de modernizar e expandir as cidades frequentemente colidia com a preservação de edifícios e áreas históricas, gerando dilemas sobre o equilíbrio entre progresso e memória. A transformação de Paris no século XIX, sob a direção do Barão Hausmann, é um exemplo emblemático desse conflito. Hausmann, em nome da modernização e da higiene, ordenou a demolição de diversos bairros históricos, substituídos por amplos bulevares e edifícios modernos.

Nesse contexto de renovação das cidades francesas, a noção de patrimônio urbano histórico emergiu como um contraponto importante ao processo de urbanização e descaracterização progressista dominante, alinhando-se com a perspectiva de Choay (2011) sobre a necessidade da preservação do patrimônio cultural em um contexto de modernização e transformação urbana.

Pereira (2016) destaca que as primeiras iniciativas de preservação do patrimônio cultural surgiram na Inglaterra e na França no século XVIII, porém, limitavam-se à proteção de monumentos e obras de arte individuais, sem uma compreensão mais ampla do conceito de "patrimônio urbano". A noção de patrimônio urbano, que reconhece a importância de preservar o contexto e o ambiente dos monumentos históricos, só começou a se desenvolver no final do século XIX e início do século XX. Essa mudança de paradigma foi impulsionada, em parte, pelas críticas às reformas urbanas de Hausmann em Paris, que destruíram grande parte do patrimônio histórico da cidade.

A transição do século XIX para o século XX foi marcada por profundas transformações urbanas, tecnológicas e sociais. As metrópoles europeias, em particular, experimentaram uma expansão acelerada, impulsionada pela industrialização e pela consequente migração do campo para as cidades (Harvey, 1992). Essa urbanização vertiginosa frequentemente ameaçou estruturas e locais de relevância histórica, à medida que novas edificações surgiam para atender à demanda da população em crescimento.

Harvey (1992) destaca ainda, que essa rápida urbanização muitas vezes não foi acompanhada de uma reflexão adequada sobre a preservação do patrimônio cultural. A ênfase na modernização e no progresso levou à destruição

de muitos edifícios e locais históricos, que foram substituídos por novas construções.

A tensão entre modernização e preservação do patrimônio cultural é um tema central no debate sobre a gestão do patrimônio cultural em cidades históricas. É necessário encontrar um equilíbrio entre o progresso e o respeito à história e à tradição. À medida que a modernização avança, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de preservar e valorizar o legado histórico e cultural das sociedades.

Nesse contexto, o patrimônio cultural transcende a simples reminiscência do passado. Ele se estabelece como um pilar essencial para a construção da identidade coletiva e para a preservação dos valores intrínsecos de uma sociedade.

No entanto, com o triunfo do capitalismo, e principalmente com seu desenvolvimento recente, o valor econômico-especulativo passou a predominar na ocupação urbana, relegando a segundo plano outros valores humanos, simbólicos e políticos. Castriota (2000) aponta para as consequências negativas dessa lógica especulativa para a qualidade de vida nas cidades.

A terra, vista como um bem especulativo, torna-se objeto de disputa e exploração, resultando em processos de gentrificação, segregação socioespacial e degradação ambiental. A busca pelo lucro máximo muitas vezes se sobrepõe ao bem-estar da população e à preservação do patrimônio cultural e natural. Essa visão da terra como mercadoria, sujeita às leis do mercado, tem gerado consequências negativas para a qualidade de vida nas cidades, como a segregação socioespacial, a especulação imobiliária e a degradação ambiental.

Portanto, o conceito de patrimônio nacional e patrimônio urbano, que se refere aos bens culturais de um país que são considerados de valor excepcional para a nação, é uma resposta à necessidade de preservar a memória coletiva e a identidade cultural, em um contexto de transformações urbanas e pressões do mercado que ameaçam a integridade e a autenticidade dos centros históricos.

3.1.1. O impacto da segunda Guerra Mundial na valorização do patrimônio cultural

Como vimos no subtópico anterior, o conceito de patrimônio cultural evoluiu ao longo dos séculos, passando de uma visão restrita a monumentos e obras de arte para uma compreensão mais ampla que inclui bens majoritariamente materiais e iniciativas pontuais de intangibilidade. Essa evolução foi impulsionada por diversos fatores, incluindo as transformações urbanas e tecnológicas do século XIX e início do século XX, e o impacto das duas grandes guerras mundiais.

Embora o início do século XX tenha sido marcado pelas “evoluções” urbanas e tecnológicas, e este processo impulsionou drasticamente a percepção de proteção ao patrimônio cultural, foram as duas grandes guerras mundiais que traçaram um limite na então lenta discussão acerca preservação das cidades.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) deixou cicatrizes profundas no patrimônio cultural europeu, com monumentos e obras de arte destruídos em conflitos e bombardeios, resultando em uma perda irreparável (LOWENTHAL, 1998). Lowenthal (1998) argumenta ainda, que a memória coletiva é moldada tanto pela preservação quanto pela destruição, e a Primeira Guerra Mundial serviu como um lembrete doloroso da fragilidade do patrimônio cultural.

No entanto, foi a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que catalisou uma reflexão global sobre a preservação do patrimônio. A destruição sem paralelo, exemplificada pela quase total aniquilação de cidades como Varsóvia e Dresden, não foi apenas um efeito colateral da guerra, mas em muitos casos, uma tática deliberada para minar a moral do adversário (Taylor, 2011). A análise de Taylor (2011) sobre o bombardeio de Dresden revela uma dimensão sombria da guerra: a destruição do patrimônio cultural como arma psicológica, visando desmoralizar a população e enfraquecer sua resistência.

Figura 1 - Dresden, Alemanha, 1945.



Fonte: (Reprodução/Richard Peter/tate.org.uk)

Essa perda, que transcendeu a mera arquitetura e atingiu a essência cultural e identitária de nações, gerou uma resposta global. A fundação da UNESCO em 1945 representou um marco na cooperação internacional para a salvaguarda do patrimônio (UNESCO, 1972). A UNESCO, em sua Carta Constitutiva (1972), afirma que "a paz deve ser construída sobre o fundamento da solidariedade intelectual e moral da humanidade", reconhecendo a cultura como elemento fundamental para a paz e a compreensão mútua entre os povos.

A criação da UNESCO não foi apenas uma reação à devastação causada pela guerra, mas também uma manifestação da necessidade de uma governança compartilhada e colaborativa em nível global para a proteção do patrimônio cultural. Assim como o federalismo enfatiza a colaboração entre diferentes níveis de governo dentro de uma nação, a UNESCO promove a ideia de uma "confederação global", onde nações soberanas trabalham juntas para proteger e preservar o patrimônio cultural e natural da humanidade. Essa abordagem confederativa reconhece a interdependência global e a responsabilidade coletiva na gestão e preservação do patrimônio mundial.

Nesse contexto, o federalismo em sua forma cooperativa desempenha um papel fundamental na implementação efetiva das diretrizes da UNESCO para a proteção do patrimônio cultural. A cooperação entre diferentes níveis de governo, tanto nacional quanto local, é essencial para garantir que os recursos

e as responsabilidades sejam compartilhados de forma equitativa e que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz.

A guerra também provocou uma reconfiguração na forma como o patrimônio era percebido. Antes majoritariamente entendido em termos nacionais, o patrimônio, após a guerra, começou a ser visto como um legado compartilhado da humanidade, mas ao mesmo tempo, ainda apreciado pelas comunidades locais (ASHWORTH, 2005). Esta mudança de paradigma foi indispensável para os esforços subsequentes de preservação.

O impacto devastador da Segunda Guerra Mundial no patrimônio cultural transcendeu as fronteiras europeias, atingindo diversas regiões do globo e deixando marcas profundas em monumentos, obras de arte e sítios históricos. No Japão, por exemplo, a cidade de Hiroshima foi completamente devastada pela bomba atômica em 1945, incluindo o icônico Memorial da Paz de Hiroshima, que posteriormente foi reconstruído como um símbolo de resistência e esperança, conforme relata Hersey (2012) em seu livro "Hiroshima" (1946). Esses exemplos ilustram a vulnerabilidade dos bens culturais em contextos de conflitos armados e a importância da sua preservação para a memória e a identidade coletiva.

No Brasil, embora não tenha participado diretamente da guerra, o conflito teve um impacto indireto na valorização do patrimônio cultural. Como destaca Chuva (2009), abordando que a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937 já demonstrava uma crescente preocupação com a preservação da herança cultural brasileira. A Segunda Guerra Mundial, com sua destruição sem precedentes do patrimônio cultural europeu, intensificou essa preocupação e levou a uma reflexão mais profunda sobre a importância de proteger os bens culturais como um elemento fundamental para a identidade e a memória coletiva.

Choay (2001) argumenta que a guerra representou um ponto de inflexão na forma como o mundo passou a valorizar o patrimônio cultural, ampliando a compreensão do patrimônio de uma perspectiva nacional para uma visão global, compartilhada pela humanidade. Leonardo Castriota (2007) destaca que a criação da UNESCO em 1945, com sua missão de promover a paz e a

cooperação internacional por meio da educação, ciência e cultura, também influenciou as políticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil, reforçando a importância da proteção dos bens culturais como um elemento fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e pacífica.

Após a guerra, os esforços de reconstrução e restauração do patrimônio cultural foram marcados por diferentes abordagens. Na Europa, a "restauração estilística" predominou inicialmente, buscando reconstruir os monumentos históricos em sua forma original, como se a guerra nunca tivesse ocorrido. No entanto, essa abordagem foi criticada por especialistas como Cesare Brandi (1963), que afirmava: "A restauração constitui o momento metodológico do reconhecimento da obra de arte na sua consistência física e na sua dupla polaridade estética e histórica, com vista à sua transmissão ao futuro" (BRANDI, 1963, p. 29). Brandi defendia uma restauração que respeitasse a autenticidade e a história do monumento, evitando intervenções que pudessem comprometer sua integridade. Essa crítica abriu caminho para o desenvolvimento de novas teorias e práticas de conservação, que buscavam conciliar a preservação do patrimônio edificado e de sítios históricos com o respeito à sua história e às marcas do tempo, considerando também seu contexto urbano e social.

Além da restauração estilística, outra abordagem que ganhou destaque após a guerra foi a da "conservação integrada", que busca preservar o patrimônio cultural em seu contexto histórico, social e urbano. Essa abordagem reconhece que os monumentos e sítios históricos não são elementos isolados, mas parte integrante da paisagem urbana e da vida das comunidades. A conservação integrada, portanto, propõe a integração da preservação do patrimônio cultural ao planejamento urbano e ao desenvolvimento sustentável, considerando as necessidades das comunidades locais e a dinâmica das cidades contemporâneas.

Um exemplo notável dessa abordagem é o Plano de Reabilitação do Centro Histórico de Bolonha, na Itália, iniciado na década de 1970, que buscou conciliar a preservação do patrimônio edificado com a melhoria da qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico da cidade. Como destaca Leonardo Castriota (2007, p. 18): "O caso de Bolonha é exemplar por ter

demonstrado a viabilidade da integração entre preservação e desenvolvimento, associando a recuperação do patrimônio histórico à revitalização econômica e social do centro da cidade.

A reflexão sobre os impactos da Segunda Guerra Mundial no patrimônio cultural levou à emergência de um corpo robusto de normativas e diretrizes internacionais dedicadas à proteção dos bens culturais. A mudança de paradigma pós-guerra, que ampliou a compreensão do patrimônio de uma perspectiva nacional para uma visão global, compartilhada pela humanidade, serviu como catalisador para o desenvolvimento dessas normativas.

Ao analisar o legado da Segunda Guerra Mundial para a preservação do patrimônio cultural é de certa maneira uma tarefa complexa. A guerra evidenciou a fragilidade dos bens culturais e a importância de sua proteção para a identidade e a memória coletiva. Ao mesmo tempo, a destruição causada pela guerra serviu como um catalisador para a reflexão sobre o valor do patrimônio cultural e para o desenvolvimento de políticas e instrumentos de preservação mais eficazes. Como destaca Leonardo Castriota (2007, p. 16):

Desde o final da 2ª Guerra, porém, o próprio conceito de patrimônio passa por importantes mudanças, vindo a sofrer uma ampliação que muda a natureza do seu campo. No que se refere especificamente ao patrimônio arquitetônico, a sua concepção inicial, muito presa ainda à ideia tradicional de monumento histórico único, vai sendo ampliada: tanto o conceito de arquitetura, quanto o próprio campo de estilos e espécies de edifícios considerados dignos de preservação expandem-se paulatinamente.

Os esforços de reconstrução e preservação que se seguiram ao conflito demonstram a capacidade humana de superar adversidades e a importância de valorizar e proteger nossa história e nosso patrimônio cultural para as gerações futuras.

3.1.2. Diretrizes e legislações Internacionais sobre Patrimônio Cultural a partir do Século XX

Após o término da Segunda Guerra Mundial, o mundo se deparou com a urgente necessidade de repensar a proteção do patrimônio cultural, uma preocupação que transcendeu as legislações locais e exigiu uma resposta internacional coordenada. Nesse contexto, o século XX foi marcante pela consolidação de um arcabouço formal internacional de proteção ao patrimônio, articulado através de cartas patrimoniais, legislações, convenções, e uma evolução nas teorias de conservação.

Leal (2014) analisa o processo de institucionalização do patrimônio cultural no século XX, destacando sua transformação em patrimônio nacional, ou seja, propriedade de uma nação. A autora argumenta que essa patrimonialização envolve uma forma específica de lidar com a cultura, vista como um conjunto de bens que devem ser protegidos, valorizados e promovidos por representarem a identidade de uma nação. Esse processo pressupõe a concepção da cultura como propriedade, passível de apropriação e gestão por parte do Estado e de outras instituições.

Dentre essas iniciativas, as cartas patrimoniais se destacaram, definidas por Leal (2014) como "conjuntos de documentos, originados de conferências internacionais focadas na salvaguarda do patrimônio cultural." Esses documentos, embora não legislativos, delinearam as práticas recomendadas e diretrizes de intervenção para a proteção do patrimônio cultural em um cenário global, refletindo as dinâmicas e compreensões de diferentes períodos históricos.

A Carta de Atenas (1931), considerada um marco inicial na formalização das diretrizes para a conservação patrimonial, emergiu em resposta à rápida urbanização e aos desafios da modernização na Europa. Esta carta, pioneira por natureza, centrava-se predominantemente em monumentos individuais, refletindo a concepção restrita da época sobre o que constituía patrimônio digno de preservação.

Avançando além dessa visão inicial, a Carta de Veneza (1964) ampliou o escopo da discussão ao enfatizar a importância do contexto e do ambiente que envolve esses monumentos, reconhecendo que a proteção do patrimônio cultural requer uma abordagem mais holística. De acordo com Khul (2010), a

organização do congresso que originou a Carta de Veneza, o texto da própria Carta e a criação do ICOMOS - Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, faziam parte de um esforço cumulativo de várias nações, incluindo seus serviços de preservação e profissionais da área, para estabelecer um sistema de cooperação internacional que auxiliasse na resolução das inúmeras questões envolvidas na preservação de bens culturais, de modo a enfrentá-las com rigor metodológico e coerência de critérios e princípios.

Essa progressão nas diretrizes patrimoniais ilustra um desenvolvimento significativo no entendimento da comunidade internacional sobre a preservação do patrimônio, marcando um movimento em direção a uma perspectiva mais integrada e inclusiva.

Adicionalmente, a Carta de Burra (1981) e a Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica (2011), juntamente com a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003), representaram avanços significativos na proteção patrimonial. A Carta de Burra introduziu princípios para a conservação de lugares de significado cultural, ampliando a compreensão do patrimônio para incluir aspectos culturais e sociais. Da mesma forma, a Recomendação da UNESCO sobre a Paisagem Urbana Histórica abordou a complexidade das áreas urbanas históricas e sua interação com as comunidades locais, promovendo uma abordagem integrada para sua conservação. A Convenção de 2003 destacou a importância das tradições e expressões culturais, enfatizando a necessidade de uma colaboração internacional para salvaguardar o patrimônio que transcende as fronteiras físicas.

Embora a Carta de Atenas de 1931 represente um marco inicial na jornada global de conservação do patrimônio, refletindo as preocupações com a modernização e urbanização aceleradas da Europa, seu foco restrito a monumentos individuais marca as limitações do seu escopo. Essa ênfase reflete o estágio inicial de um reconhecimento crescente sobre a importância de proteger o patrimônio cultural, que na época, ainda não abrangia plenamente a complexidade das paisagens urbanas e seu entrelaçamento com a vida cotidiana.

A Carta de Veneza de 1964 representa um avanço significativo na percepção da conservação patrimonial, ao ampliar o foco para além dos monumentos individuais, salientando a importância do contexto e ambiente que os rodeiam. Conforme apontado por Leal (2014), esta carta transcendeu a criação de diretrizes, funcionando como um catalisador para um movimento global de preservação que eventualmente levou à fundação de entidades influentes como a UNESCO e o ICROM. Essencialmente, a Carta de Veneza estabeleceu uma base para que a preservação do patrimônio cultural fosse considerada dentro de um espectro mais amplo que inclui a paisagem urbana, incentivando uma abordagem integrada que respeita a dinâmica entre os monumentos e seu entorno.

Silva (2022) também destaca a importância da Carta de Veneza (1964) como um marco nas diretrizes internacionais para a proteção do patrimônio cultural. O documento, elaborado no II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos (ICOMOS), expandiu o conceito de patrimônio, indo além da visão tradicional centrada no monumento isolado. Essa ampliação do conceito, como ressalta a autora, reflete uma crescente conscientização sobre a importância do contexto e da ambiência na preservação do patrimônio cultural.

A Carta de Veneza influenciou significativamente as políticas de preservação em diversos países, inclusive no Brasil. A partir da década de 1960, observa-se um aumento no tombamento de conjuntos históricos, reconhecendo a importância de proteger não apenas os edifícios individualmente, mas também o tecido urbano e as relações entre as edificações e o espaço público. Como afirma Silva, "no Brasil sua influência foi adotada passando a termos conjuntos históricos tombados em todas as cinco regiões do Brasil" (SILVA, 2022, p. 5).

Exemplos como as cidades de Ouro Preto e Diamantina, em Minas Gerais, e o centro histórico de Salvador, na Bahia, demonstram a influência da Carta de Veneza na valorização do patrimônio urbano e na busca pelo reconhecimento internacional desses sítios.

Já a Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO, estabelecida em 1972, representa um divisor de águas na consolidação da cooperação

internacional, instigando os países a unir esforços na preservação de locais de excepcional valor universal, tanto cultural quanto natural. Esta convenção não somente promoveu a ideia de que o patrimônio pertence a toda a humanidade, independentemente de sua localização geográfica, mas também incentivou uma abordagem colaborativa entre os países, estabelecendo um sistema de patrimônio mundial que transcende fronteiras nacionais.

Documentos como a Carta de Florença (1981) e, mais notavelmente, a Carta de Washington (1987), refletiram avanços significativos na percepção da conservação patrimonial, reconhecendo explicitamente a complexa relação entre as comunidades, seu ambiente e o patrimônio cultural. A Carta de Washington, em particular, enfatiza a indispensável cooperação entre os diferentes níveis de governança – local, nacional e internacional – para a efetiva proteção do patrimônio urbano. Este documento é pioneiro ao integrar a preservação do patrimônio cultural nas estratégias de planejamento e desenvolvimento urbano, estabelecendo um modelo para políticas públicas que promovam um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, respeitando e valorizando a herança cultural.

Assim, em um movimento significativo para abranger aspectos anteriormente menos enfatizados do patrimônio, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada pela UNESCO em 2003, ampliou o escopo da proteção patrimonial para incluir tradições, práticas, expressões, conhecimentos e técnicas - elementos fundamentais da diversidade cultural que constituem a riqueza imaterial das comunidades. Esta convenção enfatizou a importância do reconhecimento e da valorização do patrimônio imaterial, que, apesar de não ser tangível, forma a espinha dorsal da identidade cultural das sociedades. Além disso, reforçou o conceito de cooperação transnacional na preservação do patrimônio, destacando a necessidade de estratégias globais inclusivas que respeitem as diversidades locais.

Apesar de existirem diversas cartas patrimoniais nos mais variados temas, contextualizados através da evolução do entendimento acerca do patrimônio cultural, este estudo busca filtrar algumas das diretrizes mais pertinentes a temática principal de relação sócio urbana e federalismo.

O crescente reconhecimento da complexidade do patrimônio cultural, e a sua interconexão com o ambiente natural e social, conduziu à formulação da Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica pela UNESCO em 2011. Este documento sublinha a necessidade de uma abordagem integrada na preservação, incorporando não apenas os aspectos tangíveis, mas também os intangíveis da cultura, além de enfatizar a participação das comunidades locais no processo de gestão do patrimônio. A Recomendação destaca como paisagens urbanas históricas são compostas por camadas de história cultural e natural entrelaçadas, demandando práticas de conservação que respeitem essa complexidade.

Além disso, a Carta de Burra (1981), uma diretriz pioneira focada na conservação de lugares de significado cultural na Austrália, tem sido amplamente reconhecida por seu enfoque em práticas e princípios que valorizam a continuidade e a relação entre patrimônio cultural e as comunidades que o vivenciam. Essa carta enfatiza a importância da interpretação e compreensão dos valores culturais inerentes aos locais históricos, promovendo uma abordagem de conservação que seja tanto inclusiva quanto participativa. Embora de origem australiana, os princípios da Carta de Burra transcendem fronteiras, influenciando diretrizes internacionais e sendo aplicáveis em contextos globais.

Finalmente, a interação dinâmica entre o patrimônio cultural tangível e intangível recebeu atenção especial através da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003) da UNESCO. O documento reconhece que tradições orais, artes performáticas, práticas sociais, rituais e eventos festivos, além de conhecimentos e práticas concernentes à natureza e ao universo, formam o tecido vivo da cultura que precisa ser preservado para as futuras gerações. A convenção estimula a cooperação internacional e o compartilhamento de responsabilidades na salvaguarda deste patrimônio, ressaltando a importância de documentar, pesquisar e promover o patrimônio imaterial, garantindo assim sua continuidade.

No que tange ao regramento legislativo internacionalmente, ressalta-se novamente a França, no qual após a Revolução Francesa e a expansão

napoleônica, na Europa, identificou-se um dos primeiros documentos que registram a noção de patrimônio histórico. O Decreto de 16 de setembro de 1792 destaca a concepção de patrimônio histórico associado a uma visão que considera o lugar do povo.

Durante o período monárquico e absolutista, houve destruição e ruína de vários bens da Igreja e da aristocracia, resultantes das ações revolucionárias da política do terror desencadeadas pelos líderes jacobinos. Como consequência dessas ações, um dos primeiros atos da Assembleia Nacional foi colocar “à disposição da nação” os bens do clero, em obediência a esse Decreto. Coelho (2001 apud DE CARVALHO, 2009, p. 31) afirma que, segundo o Decreto, "os princípios sagrados da liberdade e da igualdade não mais permitem expor aos olhos do povo francês os monumentos erguidos ao orgulho, ao preconceito, à tirania".

A aplicação de regras rígidas aos proprietários de prédios de valor reconhecido, que são considerados patrimônios arquitetônicos e históricos da França, foi uma das medidas tomadas pela legislação francesa no século XX, como a Lei de 1913, que instituiu o Serviço dos Monumentos Históricos na França, marcou o início formal da política de patrimônio no país, caracterizando-se por uma estrutura altamente centralizada que influenciou a organização de agências de preservação em diversos países.

Conforme destaca Brito (2018), a política de patrimônio francesa se estrutura de forma piramidal, com o Ministério da Cultura no topo, coordenando departamentos, secretarias e agências que lidam direta ou indiretamente com o patrimônio histórico-cultural. Essa centralização reflete uma visão do patrimônio como um bem nacional, cuja gestão e proteção são de responsabilidade do Estado.

Vários países seguirão essa legislação em suas ações, incluindo o Brasil, cuja história de políticas de preservação cultural coincide com a própria história de órgãos normativos, consultivos e administrativos estabelecidos a partir da década de 1930. O poder público, que emprega o intelectual para criar leis e decretos, é imbricado neste sentido.

Paralelamente ao desenvolvimento das normas de proteção, as atividades práticas de restauro de monumentos também foram se consolidando em diversos países, dando origem a diferentes correntes teóricas de intervenção que influenciaram a elaboração de documentos internacionais a partir da década de 1930.

A preocupação com a proteção do patrimônio cultural não se limitou aos países europeus. Em diferentes regiões do mundo, governos e organizações da sociedade civil passaram a reconhecer a importância de preservar a herança cultural para as gerações futuras. Na Ásia, por exemplo, países como Japão, China e Índia possuem legislações e instituições dedicadas à proteção de seu rico patrimônio cultural, que inclui templos, palácios, sítios arqueológicos e manifestações culturais tradicionais.

Na África, a diversidade cultural do continente é refletida na variedade de abordagens para a preservação do patrimônio. Países como Egito, Marrocos e Etiópia possuem um longo histórico de proteção de seus monumentos históricos e sítios arqueológicos, enquanto outros países têm se concentrado na valorização e salvaguarda de suas tradições orais, expressões artísticas e conhecimentos tradicionais.

Nas américas, como destaca Lino (2010), o México foi pioneiro nesse campo, publicando sua primeira lei de proteção ao patrimônio em 1827, impulsionado pela presença marcante da civilização pré-colombiana e pela criação da Junta de Antiguidades em 1808. Nos Estados Unidos, o Antiquities Act de 1906 representou um marco na proteção de sítios arqueológicos e monumentos históricos.

Ademais, a crescente globalização e os desafios decorrentes da modernização exigem que as políticas de patrimônio cultural sejam flexíveis o suficiente para acomodar diversas perspectivas e práticas culturais. Nesse contexto, a interculturalidade e o diálogo entre diferentes tradições culturais tornam-se fundamentais para a construção de estratégias de conservação que respeitem a diversidade cultural global e promovam o entendimento mútuo.

A evolução do campo da preservação do patrimônio cultural portanto, está intimamente ligada ao desenvolvimento de um marco legal específico para a proteção dos bens culturais. Como aponta Castriota (2007), até a década de 1960, o campo da preservação encontrava-se bastante definido em termos legais. A consolidação do conceito de monumento histórico ao longo do século XIX foi acompanhada pela criação de legislações de proteção em diversos países europeus, que passaram a contar com instrumentos para a preservação de seus monumentos antigos.

Essa análise de Castriota destaca o papel fundamental do marco legal na institucionalização da preservação do patrimônio. A existência de leis e regulamentos específicos confere legitimidade e respaldo às ações de proteção, estabelecendo critérios para a identificação, tombamento e conservação dos bens culturais.

A participação das comunidades locais emerge como um componente vital nas estratégias de salvaguarda do patrimônio cultural, reforçando o princípio de que a proteção e a valorização do patrimônio devem ser processos inclusivos que estimulem o engajamento comunitário e a transmissão de conhecimentos entre gerações. Esta abordagem ressalta o papel do patrimônio cultural como um pilar de identidade comunitária e um vetor de desenvolvimento social sustentável.

3.2. A construção da política brasileira para o Patrimônio Cultural e o seu contexto federativo

A construção da política brasileira para o patrimônio cultural está intrinsecamente ligada aos processos históricos que moldaram a identidade nacional. A chegada da família real portuguesa em 1808 e a subsequente independência em 1822 representaram momentos cruciais na formação de uma identidade brasileira, e o patrimônio cultural desempenhou um papel central nesse processo. A busca por símbolos e referências que unificassem o país

recém-independente levou a uma valorização dos bens culturais como elementos constitutivos da nacionalidade.

As raízes da proteção ao patrimônio no Brasil remontam ao período colonial, especialmente ao ciclo do ouro em Minas Gerais no século XVIII. A riqueza gerada pela exploração aurífera financiou a construção de um rico patrimônio arquitetônico e artístico, representado por igrejas, palácios e obras de arte sacra.

No entanto, esse período também foi marcado por profundas desigualdades sociais e impactos ambientais, que deixaram suas marcas na paisagem e na memória coletiva. A preservação desse patrimônio material e imaterial torna-se fundamental para a compreensão da história e da identidade brasileira, revelando as contradições e complexidades do processo de colonização.

No século XVIII, a cultura brasileira foi profundamente influenciada pelas "missões jesuíticas" e pela arquitetura europeia, especialmente a portuguesa e a francesa. Esse período de intensa receptividade à cultura europeia contribuiu para a formação de uma estética e de um repertório de formas arquitetônicas que marcaram as cidades brasileiras.

Conforme destaca Pinheiro (2006), o Brasil vivia um processo de "europeização" das cidades, com a disseminação do estilo eclético na arquitetura. No entanto, essa influência estrangeira também gerou debates sobre a necessidade de valorizar as raízes nacionais e construir uma identidade cultural própria. A conferência "A Arte Tradicional Brasileira", proferida em 1914 pelo engenheiro Ricardo Severo, representou um marco nessa busca por uma arquitetura que expressasse a identidade brasileira.

A presença europeia, particularmente a portuguesa, desempenhou um papel fundamental na formação da cultura, da arquitetura e da sociedade brasileira. No entanto, o Brasil não se limitou a imitar os modelos europeus, mas os adaptou e reinterpreto de acordo com suas próprias condições e necessidades, criando uma fusão cultural única. A arquitetura colonial brasileira, por exemplo, apresenta elementos europeus, mas também incorpora técnicas e

materiais locais, resultando em um estilo próprio. Essa capacidade de adaptação e transformação cultural demonstra a criatividade e a resiliência da sociedade brasileira.

Como já mencionado, Pinheiro (2006) destaca que o processo de "europeização" das cidades, com a disseminação do estilo eclético na arquitetura, avançou rapidamente no Brasil. No entanto, a partir do início do século XX, surgiram movimentos que buscavam valorizar as raízes nacionais e construir uma arquitetura que expressasse a identidade brasileira. A conferência "A Arte Tradicional Brasileira", proferida em 1914 pelo engenheiro Ricardo Severo, representou um marco nessa busca por uma arquitetura que dialogasse com o contexto cultural e social do país. Severo defendia a valorização das técnicas construtivas tradicionais e a utilização de materiais locais, buscando uma arquitetura que fosse ao mesmo tempo moderna e autenticamente brasileira.

Segundo Segawa (2001), a busca por uma arquitetura brasileira com identidade nacional foi um processo complexo e variado, envolvendo a valorização das tradições construtivas, a adaptação de modelos estrangeiros e a busca por uma expressão própria, distanciando-se das prévias incursões europeias a fim da criação de uma arquitetura nacional. Essa busca por uma identidade arquitetônica nacional refletiu o desejo de construir uma nação moderna e autônoma, que valorizasse suas raízes culturais e se distanciasse da herança colonial.

Posteriormente, a Era Vargas (1930-1945) foi marcada por um processo de centralização política que impactou a estrutura federativa do país. Durante o Estado Novo (1937-1945), a autonomia dos estados foi reduzida, em contraste com o federalismo estabelecido pela Constituição de 1891. A Constituição de 1934, por outro lado, tentou equilibrar essa centralização, introduzindo uma série de direitos sociais e uma visão mais integrada do federalismo, mas foi rapidamente substituída pela Constituição de 1937, que consolidou o poder centralizado de Getúlio Vargas. Esse contraste entre a Constituição de 1891, que estabeleceu um federalismo descentralizado, e a Constituição de 1934, que

tentou equilibrar a centralização com direitos sociais, é essencial para se compreender a evolução da gestão do patrimônio cultural no Brasil.

Durante o Estado Novo, a centralização teve implicações significativas para a gestão do patrimônio cultural, que passou a ser vista como um instrumento de construção da identidade nacional e legitimação do regime. O Estado Novo, com sua ênfase no nacionalismo e na modernização, buscou construir uma identidade nacional unificada e promover o Brasil como uma nação moderna e progressista.

Nesse contexto, o patrimônio cultural foi apropriado como um instrumento para a construção de uma identidade nacional unificada e para a legitimação do regime autoritário de Getúlio Vargas. Como destaca Borges (2006), o governo Vargas buscou "restaurar" a sociedade brasileira, retirando-a de um suposto estado de atraso e conduzindo-a rumo à modernidade e ao progresso. Nesse processo, o patrimônio cultural foi utilizado como um elemento simbólico para evocar um passado glorioso e construir uma narrativa de continuidade histórica que legitimasse o projeto político do Estado Novo. A valorização de figuras históricas, como Tiradentes, e a construção de monumentos grandiosos, como o Monumento ao Duque de Caxias, exemplificam essa estratégia de apropriação do passado para fins políticos.

A valorização de elementos da cultura popular e das tradições regionais foi central na estratégia de construção da identidade nacional durante o Estado Novo. Borges (2006) argumenta que essa "folklorização" da cultura serviu para criar uma imagem de unidade e homogeneidade, ocultando as desigualdades e conflitos sociais existentes no país. Como afirma o autor, "o Estado Novo apropriou-se da cultura popular, transformando-a em um instrumento de propaganda e controle social" (BORGES, 2006). A criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) foi fundamental para a disseminação dessa visão idealizada do Brasil e para a promoção do culto à personalidade de Vargas.

O século XX foi marcado por profundas transformações políticas, sociais e culturais no Brasil. A Era Vargas e, em particular, o Estado Novo (1937-1945), tiveram um impacto significativo no sistema federativo brasileiro, como destaca (PONTES, 2013):

Infelizmente, a previsão constitucional de uma cooperação em nossa federação prevista no citado texto legal sofreu interrupção com o advento da constituição de 1937, outorgada e extremamente centralizadora, fruto da crise dos primeiros anos da década de 1930 que desestruturou as oligarquias cafeeiras, problemas de desemprego e na produção agrícola fez com que a Constituição de 1934 tivesse vida curta. Assim, durante o período ditatorial, face às intervenções federais, o Brasil assumia mais características de estado unitário do que propriamente de uma federação.

Consequentemente, afetando diretamente política de patrimônio cultural. Nesse período, a preservação do patrimônio foi utilizada como um instrumento para fortalecer a identidade nacional e legitimar o regime. Como destaca Pinheiro (2006), a associação imediata entre patrimônio e os conteúdos ideológicos do Estado Novo é um "inconveniente da 'cultura do patrimônio'" (PINHEIRO, 2006, p. 16). Rodrigo Melo Franco de Andrade, figura central na criação do SPHAN, afirmava que o "patrimônio histórico e artístico nacional é o documento de identidade da nação brasileira" (ANDRADE apud ANDRADE, 1987, p. 45), evidenciando a relação entre patrimônio e identidade nacional.

Sobre a autenticidade do novo poder, Silva (2010) argumenta que, apesar de se autodenominar "novo", o regime instaurado pelo golpe de novembro de 1937 caracterizou-se pela manutenção da ordem política vigente, consolidada nas mãos da elite nacional. O Estado Novo, apresentando-se como a solução para os problemas econômicos e sociais do país por meio de um governo forte e centralizador, baseou-se em três princípios: autoritarismo, centralismo e nacionalismo. Contudo, o período também foi marcado por avanços na industrialização e mudanças nas leis trabalhistas.

A análise de Silva (2010) sobre o Estado Novo evidencia as contradições inerentes ao regime. Embora tenha se apresentado como uma ruptura com a ordem estabelecida, o Estado Novo, na prática, manteve os privilégios da elite e concentrou o poder nas mãos do governo central. O discurso nacionalista e modernizador serviu como instrumento de legitimação de um regime autoritário que restringiu as liberdades individuais e reprimiu a oposição. Apesar dos avanços na industrialização e nas leis trabalhistas, o Estado Novo não promoveu uma verdadeira transformação social, perpetuando as desigualdades e a exclusão de amplos setores da população.

Durante o Estado Novo, o patrimônio cultural foi apropriado como um instrumento para a construção de uma identidade nacional unificada e para a legitimação do regime autoritário de Getúlio Vargas. Como destaca Borges (2006), o governo Vargas buscou "restaurar" a sociedade brasileira, retirando-a de um suposto estado de atraso e conduzindo-a rumo à modernidade e ao progresso. Nesse processo, o patrimônio cultural foi utilizado como um elemento simbólico para evocar um passado glorioso e construir uma narrativa de continuidade histórica que legitimasse o projeto político do Estado Novo. A valorização de figuras históricas, como Tiradentes, e a construção de monumentos grandiosos, como o Monumento ao Duque de Caxias, exemplificam essa estratégia de apropriação do passado para fins políticos.

O Estado Novo também promoveu a construção de monumentos e a realização de eventos cívicos que exaltavam a figura de Vargas e os feitos do regime, buscando criar uma memória coletiva favorável ao Estado Novo. Discursos, desfiles e comemorações eram cuidadosamente planejados para reforçar a imagem de um líder forte e de um país unido sob sua liderança. A própria arquitetura oficial do período, com seus traços monumentais e inspirados no neoclassicismo, refletia essa busca por grandiosidade e autoridade.

A "restauração" da sociedade brasileira proposta por Vargas implicava em um controle centralizado da cultura e em uma narrativa histórica seletiva que legitimasse o regime autoritário. A análise de Borges (2006) nos permite compreender como o patrimônio cultural pode ser utilizado para fins políticos e ideológicos, destacando a importância de uma abordagem crítica à história e à memória.

Durante o Estado Novo, o nacionalismo foi um elemento central na política de patrimônio cultural. A produção artística e arquitetônica do período colonial, particularmente a de Minas Gerais, foi valorizada como símbolo da identidade nacional. Movimentos como a Inconfidência Mineira e figuras como Tiradentes, declarado herói nacional por Vargas, foram incorporados à narrativa oficial da história do Brasil. Cidades históricas mineiras, como Ouro Preto, Diamantina e São João del-Rei, foram tombadas, e artistas como Aleijadinho foram celebrados como ícones da arte nacional. Essa valorização do patrimônio colonial,

especialmente o barroco mineiro, visava construir uma narrativa de continuidade histórica que legitimasse o regime e projetasse uma imagem de um Brasil grandioso e unido.

A criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937, através do Decreto-Lei Nº 25, foi um marco na institucionalização da política de patrimônio cultural no Brasil. Com a influência de intelectuais e artistas como Mário de Andrade, Rodrigo Melo Franco de Andrade e Lúcio Costa, o SPHAN foi concebido para identificar, registrar e proteger o patrimônio cultural brasileiro. Sua atuação inovadora na América Latina evidenciou a crescente valorização do patrimônio como instrumento de afirmação nacional. O SPHAN desempenhou um papel fundamental na consolidação da política de patrimônio cultural no Brasil, estabelecendo diretrizes claras e metodologias para a preservação, determinando quais bens seriam considerados patrimônio e estabelecendo critérios para sua restauração e conservação.

O texto de Rodrigo Melo Franco de Andrade, publicado na primeira edição da Revista do SPHAN em 1937, revela a preocupação com a divulgação do patrimônio cultural brasileiro e com a construção de um conhecimento sólido sobre sua arte e história. Andrade reconhece a escassez de estudos e a dificuldade de acesso às informações existentes, rebatendo a visão de um escritor inglês que afirmava a inexistência de interesse pelos monumentos artísticos no Brasil. Como destaca Andrade, "existem estudos de grande interesse sobre vários aspectos do patrimônio artístico nacional. O que sucede é que eles se acham dispersos em folhetos, jornais e revistas, cuja procura requer esforço e paciência" (ANDRADE, 1937, p. 3). A Revista do SPHAN buscou reunir e divulgar estudos sobre o patrimônio cultural brasileiro, contribuindo para a formação de uma consciência nacional sobre a importância da preservação do patrimônio.

Rodrigo Melo Franco de Andrade criticava a tendência de tratar os assuntos relacionados ao patrimônio de forma superficial e literária, defendendo a necessidade de um estudo objetivo e rigoroso. Como afirma, "essa balda pouco apreciável nos tem feito perder um tempo precioso, que cumpre recuperar" (ANDRADE, 1937, p. 3). A criação da Revista do SPHAN representa um marco

na institucionalização da pesquisa e da divulgação do patrimônio cultural no Brasil, buscando superar a dispersão e a falta de sistematização do conhecimento existente.

Além de sua atuação prática na identificação, registro e proteção do patrimônio cultural, o SPHAN também se dedicou à promoção da educação patrimonial. A instituição buscou sensibilizar a população sobre a relevância do patrimônio cultural, enfatizando a necessidade de sua preservação para as gerações futuras. Essa preocupação com a educação patrimonial refletia o entendimento de que a preservação do patrimônio não depende apenas de ações governamentais, mas também do engajamento da sociedade civil.

A partir deste cenário, De Carvalho (2009) apresenta um panorama do desenvolvimento das políticas de proteção ao patrimônio cultural no Brasil, destacando a atuação de diferentes atores e a influência de legislações regionais e nacionais. Inicialmente, observa-se um movimento de conscientização em estados como Bahia, Pernambuco e Minas Gerais, que elaboraram legislações próprias para a proteção de bens culturais. Em Pernambuco, por exemplo, a criação da Inspetoria de Monumentos contou com o apoio de intelectuais como Gilberto Freyre, demonstrando o engajamento da elite cultural na defesa do patrimônio. Como afirma De Carvalho (2009, p. 32), "nesse momento já se percebe uma tentativa de disciplinar um saber acerca do conceito de patrimônio".

A Constituição de 1934 representou um avanço ao consagrar o princípio da função social da propriedade e ao atribuir à União, aos estados e aos municípios a responsabilidade de favorecer e animar o desenvolvimento das Ciências, das Artes, das Letras e da Cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país (BRASIL, 1934 [cap. II, art. 148]).

No entanto, foi com a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937 que o Estado brasileiro assumiu de forma mais efetiva a política de proteção ao patrimônio. Como destaca De Carvalho (2009, p. 33), "a criação do SPHAN marca um período em que o estado assume uma política de proteção do patrimônio, descrita como parte de um projeto oficial

mais amplo, cuja meta consistia na modernização política, econômica e cultural do país".

A criação do SPHAN, portanto, deve ser compreendida dentro do contexto do Estado Novo e de seu projeto de modernização autoritária. A atuação de intelectuais como Rodrigo Melo Franco de Andrade foi fundamental para a formulação dessa política de proteção ao patrimônio, que buscava conciliar a valorização da cultura nacional com os objetivos políticos do regime.

Nesse contexto, o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, foi fundamental para a institucionalização do tombamento como um instrumento de proteção do patrimônio cultural no Brasil, estabelecendo a tutela do Estado sobre bens de valor cultural (Chuva, 2009). (LEAL, 2014) define o tombamento como:

O tombamento é o ato oficial de reconhecimento do valor cultural de um bem que, por suas características históricas, artísticas, estéticas, arquitetônicas, arqueológicas, ou documental e ambiental, integra-se ao patrimônio cultural de uma nação, estado ou município. O bem tombado pode ser móvel ou imóvel, público ou privado.

De Carvalho (2009) ressalta a complexidade desse processo, que envolveu tanto a conscientização regional quanto a centralização estatal na gestão do patrimônio cultural. O contexto progressista da época, marcado por uma efervescência cultural e intelectual, reverberava por todo o Brasil, e o SPHAN desempenhou um papel central nesse processo. A instituição estabeleceu diretrizes claras e metodologias para a preservação, determinando quais bens seriam considerados patrimônio e estabelecendo critérios para sua restauração e conservação.

Chuva (2009) analisa ainda, como o patrimônio cultural, especialmente o barroco mineiro, foi apropriado e reinterpretado durante o Estado Novo como um símbolo de identidade nacional e de ruptura com o passado colonial. A autora destaca que, para os intelectuais do SPHAN, a recuperação e a valorização do patrimônio barroco representavam um "salto em direção ao novo", uma forma de romper com a continuidade e fundar uma produção artística autenticamente brasileira. Essa visão do barroco como um movimento renovador e revolucionário se alinhava com os ideais modernistas da época, que buscavam romper com as tradições e construir uma nova estética nacional.

Assim, um dos marcos iniciais do SPHAN foi o tombamento da cidade de Ouro Preto, em Minas Gerais, em 1938. Esta ação não apenas protegeu um conjunto arquitetônico de imenso valor histórico e artístico, mas também sinalizou para o país a importância de preservar sua herança cultural. Outros tombamentos significativos seguiram-se, consolidando a atuação do SPHAN na vanguarda da preservação patrimonial. Além de sua atuação prática, o SPHAN também se dedicou à promoção da educação patrimonial. A instituição buscou sensibilizar a população sobre a relevância do patrimônio cultural, enfatizando a necessidade de sua preservação para as gerações futuras.

Após a fundação do SPHAN e os primeiros esforços de tombamento, a consciência patrimonial no Brasil começou a se expandir e a se consolidar. A década de 1950 testemunhou um aumento na diversidade dos bens tombados, refletindo uma compreensão mais ampla do que constituía o patrimônio cultural. Não eram apenas edifícios e monumentos históricos que mereciam proteção, mas também manifestações culturais intangíveis, tradições orais, festividades e práticas que formavam cultural do país. Dentro desse contexto, personalidades influentes como Paulo Duarte e Sérgio Buarque de Holanda emergiram como vozes fundamentais, contribuindo significativamente para expandir e enriquecer a compreensão sobre o que realmente significava o patrimônio cultural. Esta perspectiva foi fundamental para a inclusão de manifestações culturais intangíveis no escopo de proteção patrimonial.

Contudo, essa crescente conscientização e valorização do patrimônio não veio sem seus desafios e obstáculos. Durante as décadas de 1960 e 1970, o ritmo acelerado de urbanização e o boom econômico no Brasil resultaram em pressões consideráveis sobre diversos patrimônios culturais. A necessidade de modernização e infraestrutura frequentemente colidia com os esforços de preservação. Em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, muitos edifícios históricos foram demolidos para dar lugar a novas construções, gerando debates acalorados sobre progresso versus preservação.

Após a fundação do SPHAN e os primeiros esforços de tombamento, a consciência patrimonial no Brasil começou a se expandir e a se consolidar. A década de 1950 testemunhou um aumento na diversidade dos bens tombados,

refletindo uma compreensão mais ampla do que constituía o patrimônio cultural. Não eram apenas edifícios e monumentos históricos que mereciam proteção, mas também manifestações culturais intangíveis, tradições orais, festividades e práticas que formavam cultural do país.

Dentro desse contexto, personalidades influentes como Paulo Duarte e Sérgio Buarque de Holanda emergiram como vozes fundamentais, contribuindo significativamente para expandir e enriquecer a compreensão sobre o que realmente significava o patrimônio cultural. Esta perspectiva foi fundamental para a inclusão de manifestações culturais intangíveis no escopo de proteção patrimonial.

O período da ditadura militar no Brasil (1964-1985) foi marcado por uma centralização opressiva do poder, que impactou significativamente as políticas de patrimônio cultural no país. Durante esse tempo, a ênfase estava mais na construção de uma identidade nacional homogênea, que muitas vezes negligenciava a diversidade e riqueza do patrimônio cultural brasileiro. Embora o regime militar tenha promovido algumas iniciativas de preservação, como a valorização de símbolos nacionais e a restauração de monumentos históricos, essas ações eram frequentemente permeadas por uma visão autoritária e seletiva do que deveria ser preservado, refletindo a ideologia e os interesses do governo.

Essa abordagem contrasta fortemente com as políticas implementadas durante o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), quando o Decreto-Lei nº 25 de 1937 estabeleceu as bases para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Apesar de ambas as eras serem caracterizadas por governos autoritários, o Estado Novo colocou a proteção do patrimônio cultural num contexto de nacionalismo, buscando forjar uma identidade nacional unificada através da valorização e preservação do patrimônio histórico e artístico.

Contudo, enquanto o Estado Novo procurou estabelecer instituições como o SPHAN (atual IPHAN) para institucionalizar a proteção do patrimônio, a ditadura militar enfatizou uma agenda de modernização e desenvolvimento que, em alguns casos, levou à negligência ou mesmo à destruição de bens culturais em nome do progresso.

Ao fazer uma relação entre a ditadura militar e o Estado Novo, percebe-se uma evolução nas políticas de patrimônio cultural no Brasil, desde uma ênfase na unificação nacional sob um regime autoritário até uma abordagem mais inclusiva e democrática que valoriza a diversidade cultural. A Constituição de 1988 representa um compromisso renovado com a proteção do patrimônio cultural em sua multiplicidade, corrigindo as falhas de períodos anteriores e colocando o Brasil num caminho de respeito e valorização de sua herança cultural.

Entre 1956 e 1961, o Brasil passou por uma fase de rápido crescimento econômico e urbanização sob a presidência de Juscelino Kubitschek. Essa fase foi chamada "cinquenta anos em cinco." Industrialização, construção de vasta infraestrutura e modernização das cidades foram as prioridades de JK para o avanço do país. A ideia principal era construir Brasília, a nova capital federal, que seria representada como um símbolo do futuro brilhante e moderno do Brasil. A inauguração de Brasília em 1960 marcou um momento de ruptura e inovação na arquitetura e no urbanismo brasileiros, além de mudar a geografia política do país.

Nascimento (2020) destaca a construção de Brasília como o principal objetivo do Plano de Metas do Governo JK, inaugurada em 21 de abril de 1960. O projeto urbanístico da nova Capital Federal foi resultado de um concurso público organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), tendo como vencedor o arquiteto Lúcio Costa. Oscar Niemeyer foi o responsável pela elaboração dos projetos arquitetônicos das principais edificações da cidade. A capital brasileira se tornou um ícone da modernidade brasileira, mas há preocupações sobre o que acontecerá com as cidades históricas e o patrimônio arquitetônico e cultural estabelecido se o novo e o moderno forem eclipsados ou ignorados.

A construção de Brasília e o crescimento econômico durante o governo JK criaram dificuldades significativas para a preservação da herança cultural. A tensão entre o desenvolvimento e a necessidade de preservar o legado cultural e histórico foi causada pelo foco na modernização. No entanto, durante esse período, também foi notado que o Brasil tinha a capacidade de liderar as

inovações em arquitetura e urbanismo e integrá-las ao contexto cultural mais amplo.

No que diz respeito ao patrimônio cultural, havia dualismo durante o mandato de JK, a modernização e a criação de uma identidade nacional moderna foram impulsionadas, enquanto a preservação da riqueza cultural e histórica do país começou a ser discutida. Nascimento (2020) analisa ainda que, o governo brasileiro, durante o período em questão, buscou investir na implantação de indústrias tecnologicamente avançadas, oriundas do exterior, nos setores de transporte, eletrônica e mecânica, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico do país. Este diálogo reflete políticas e ações posteriores em relação ao patrimônio cultural brasileiro, que começaram a entender a importância de equilibrar preservação e progresso.

Com a redemocratização do Brasil na década de 1980, houve um ressurgimento e reforço na valorização da participação popular. Esse movimento democrático impulsionou uma descentralização na gestão do patrimônio, permitindo que decisões fossem tomadas de maneira mais inclusiva e representativa. Foram implementadas novas legislações patrimoniais, e instituições, destacando-se o IPHAN (que sucedeu ao SPHAN), intensificaram seus esforços para integrar e envolver as comunidades nas decisões relativas à preservação e valorização do patrimônio. A Constituição Federal de 1988 marcou uma mudança significativa ao reconhecer e valorizar a vasta diversidade cultural presente no Brasil, rompendo com a visão homogênea de identidade nacional promovida durante a ditadura militar.

Essa transformação no paradigma refletiu um entendimento mais profundo e inclusivo de que a sociedade brasileira é um mosaico de diversos grupos e comunidades, cada um com sua rica tapeçaria de identidades, histórias e memórias. Assim, a proteção do patrimônio cultural passou a ser guiada pela noção de diversidade, refletindo a riqueza cultural que compõe o Brasil.

Com a chegada do século XXI, o Brasil enfrentou uma nova gama de desafios e oportunidades na esfera da gestão e valorização do patrimônio cultural, influenciados tanto por dinâmicas internas quanto por tendências globais. Em um contexto de crescente globalização, onde as fronteiras culturais

se tornam mais permeáveis, a preservação e celebração da identidade cultural autêntica ganharam destaque e urgência.

Neste cenário, o patrimônio cultural não é valorizado somente como uma janela para o passado, mas também como uma ferramenta poderosa para moldar futuros mais inclusivos e harmoniosos, onde a diversidade cultural é celebrada e a coesão social é fortalecida.

As comunidades locais, muitas vezes, sentem-se excluídas das decisões que afetam seu próprio patrimônio. A necessidade de uma gestão mais inclusiva e participativa é amplamente reconhecida, mas sua implementação prática ainda enfrenta obstáculos. É fundamental que as políticas públicas de patrimônio cultural garantam a participação efetiva das comunidades locais na identificação, proteção e gestão dos bens culturais, reconhecendo seu papel como verdadeiras guardiãs do patrimônio e detentoras de saberes e práticas tradicionais.

O Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, marcou o início da proteção formal do patrimônio histórico e artístico no Brasil, criando o que viria a ser o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Este órgão tem sido fundamental na proteção de uma ampla gama de bens culturais, evidenciando a diversidade do patrimônio brasileiro, desde sítios arqueológicos a manifestações culturais intangíveis.

A descentralização promovida pelo federalismo permitiu que estados e municípios assumissem um papel ativo na preservação de seu patrimônio, adaptando as políticas de proteção às suas realidades locais. Esta abordagem foi reforçada pela Constituição de 1988, que, ao definir patrimônio cultural em seu artigo 216, não apenas reconheceu sua natureza material e imaterial, mas também vinculou sua preservação à identidade e memória das diversas comunidades formadoras da sociedade brasileira.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na redemocratização do Brasil e na valorização da diversidade cultural. A nova Carta Magna estabeleceu diretrizes claras para a proteção do patrimônio cultural, reconhecendo-o como um bem de uso comum do povo e atribuindo ao Estado a responsabilidade de protegê-lo e preservá-lo.

A Constituição de 1988 também fortaleceu o federalismo cooperativo, atribuindo competências concorrentes à União, estados e municípios na área de cultura. Além disso, a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) contribuiu para a integração da proteção do patrimônio cultural ao planejamento urbano, enfatizando o desenvolvimento sustentável e a participação cidadã.

Chuva (2009) analisa a evolução das políticas de preservação do patrimônio urbano no Brasil, destacando dois momentos distintos: o período até a década de 1970, marcado pela predominância do IPHAN e pela noção de "cidade-monumento"; e o período a partir da década de 1980, caracterizado por uma maior participação dos estados e municípios e pela concepção da "cidade-documento".

Até a década de 1970, a preservação do patrimônio cultural no Brasil esteve concentrada nas mãos do IPHAN, que selecionava cidades históricas para tombamento com base em critérios estético-estilísticos, valorizando os traços da arquitetura colonial, especialmente do barroco mineiro. Chuva (2009) aponta que essa abordagem, embora tenha contribuído para a proteção de importantes conjuntos históricos, resultou em uma homogeneização do patrimônio arquitetônico urbano e na disseminação de uma imagem idealizada do passado colonial.

A partir da década de 1980, com a influência da Nova História e a crescente participação dos estados e municípios na gestão do patrimônio, a noção de "cidade-documento" passou a orientar a seleção e a intervenção em áreas urbanas de valor histórico. A ênfase passou a ser na capacidade do sítio urbano de concentrar informações sobre os processos sociais e culturais que moldaram aquele espaço, valorizando a diversidade e a complexidade da história das cidades.

Apesar do sólido arcabouço legal para a proteção do patrimônio cultural, o Brasil enfrenta desafios na implementação e fiscalização dessas leis, exacerbados por restrições orçamentárias e ambiguidades legais. A coordenação entre os diferentes níveis de governo e a participação ativa da sociedade civil são essenciais para superar essas barreiras e garantir a eficácia das políticas de proteção, e embora o IPHAN atue em âmbito federal, órgãos

estaduais e municipais, desempenham um papel complementar, permitindo uma proteção mais adaptada às especificidades locais.

3.2.1. A Expansão Urbana e os Centros Históricos brasileiros a partir do séc. XX

O modelo de desenvolvimento econômico do Brasil, caracterizado pela industrialização e modernização aceleradas das cidades, teve um impacto significativo na expansão urbana que começou na segunda metade do século XX. Esse modelo foi fortemente inspirado na experiência dos países desenvolvidos e incentivou a expansão horizontal das cidades e a criação de novas áreas periféricas, priorizando o investimento em infraestrutura viária. De acordo com Flávio Villaça (2001), esse modelo de urbanização fez com que os centros históricos fossem deixados de lado devido à falta de investimentos na revitalização e à deterioração do patrimônio edificado.

A industrialização e a modernização da agricultura impulsionaram uma intensa migração rural-urbana no Brasil a partir da década de 1930. Milhões de pessoas do campo se mudaram para as cidades em busca de melhores oportunidades de emprego e condições de vida, transformando profundamente o panorama urbano do país. Diversos fatores contribuíram para esse êxodo rural. Entre eles estão a mecanização da agricultura, que diminuiu a necessidade de trabalhadores rurais; a concentração de terras em mãos de grandes proprietários; e a falta de acesso à educação, saúde e outros serviços básicos nas áreas rurais. As cidades, por sua vez, ofereciam oportunidades de emprego em indústrias emergentes e melhores condições de vida, com acesso a serviços e equipamentos urbanos.

A mudança demográfica excedeu a capacidade de planejamento urbano das cidades, levando a uma expansão desordenada das áreas urbanas e ao surgimento de periferias com infraestrutura insuficiente e condições de vida precárias, como destaca Bonduki (1998). Problemas sociais graves, como

favelização, violência e exclusão social, surgiram nas periferias devido à falta de moradias adequadas, saneamento básico, transporte público e equipamentos urbanos.

O movimento modernista, que propunha uma ruptura com as formas tradicionais de arquitetura e urbanismo, buscando soluções mais racionais e funcionais para as cidades em crescimento, teve um papel importante na industrialização e modernização das cidades brasileiras. Como afirma Hugo Segawa (2010, p. 45), "o modernismo brasileiro teve um papel importante na definição da imagem das cidades brasileiras no século XX, com sua ênfase na funcionalidade, racionalidade e estética da simplicidade". A arquitetura dos edifícios e o planejamento urbano foram afetados pelo modernismo, criando bairros e reorganizando áreas centrais.

O urbanismo modernista, influenciado pelas obras de Le Corbusier e outros arquitetos europeus, defendeu a construção de cidades funcionais com áreas separadas para residência, trabalho e lazer, bem como amplas avenidas para facilitar o tráfego. No entanto, esse método resultou na segregação socioespacial e na divisão do espaço urbano, separando as áreas residenciais das áreas de trabalho e lazer. Maricato (2002) observa que esse modelo de urbanização, que prioriza o transporte público e a expansão horizontal das cidades, resultou em uma "cidade partida", com áreas centrais bem servidas de infraestrutura e serviços, enquanto as periferias têm saneamento básico, transporte público e equipamentos urbanos insuficientes.

Uma nova estética urbana baseada em linhas retas, formas geométricas simples e uso de materiais como concreto armado foi proposta por arquitetos como Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, que foram influenciados pelas ideias de Le Corbusier e da Bauhaus. O Palácio Gustavo Capanema, atual Ministério da Educação e Saúde no Rio de Janeiro, e o Conjunto Arquitetônico da Pampulha em Belo Horizonte são exemplos notáveis dessa estética. Além disso, o planejamento urbano foi afetado pelo modernismo, que levou à criação de planos diretores que visavam organizar o crescimento das cidades e aumentar a funcionalidade do espaço urbano.

A especulação imobiliária, orientada pela maximização dos lucros, emergiu como um dos principais motores desse processo de urbanização acelerado. A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik destaca essa mudança, quando a terra passou a ser vista principalmente como um ativo de mercado em vez de espaço para o desenvolvimento comunitário e cultural Rolnik (2015). Os centros históricos, com seu patrimônio edificado muitas vezes degradado e subutilizado, perdiam valor e atratividade. Por outro lado, essa mudança na percepção da terra resultou em um aumento na valorização dos terrenos, especialmente em áreas periféricas destinadas a novos empreendimentos imobiliários.

O incentivo à indústria automobilística no Brasil a partir da década de 1950 inaugurou uma nova era na urbanização do país e teve um grande impacto na forma e na dinâmica dos centros históricos do país. O transporte individual prevaleceu sobre o transporte público, o que levou a uma reorganização da infraestrutura urbana voltada para os carros. Para facilitar o tráfego, a construção de largas avenidas, viadutos e a abertura de novos eixos viários frequentemente resultou na destruição de parte do patrimônio histórico edificado e na descaracterização de áreas urbanas tradicionais.

Além de afetar os centros históricos, essa priorização do automóvel prejudicou a qualidade de vida nas cidades. Esse modelo de desenvolvimento urbano centrado no transporte individual causa maior congestionamento, poluição atmosférica e sonora e acidentes de trânsito. Além disso, quando as cidades se expandiram em torno de rodovias e eixos viários, surgiram bairros dormitórios com pouca infraestrutura e serviços e longe dos centros de lazer e trabalho. Isso resultou em longos deslocamentos e um aumento no tempo gasto no trânsito, o que teve um efeito na qualidade de vida e na mobilidade da população. Esse modelo de urbanização baseado na expansão horizontal e na dependência do automóvel causa segregação socioespacial e exclusão de pessoas sem acesso ao transporte individual, como destaca Rolnik (2015).

No contexto da urbanização brasileira, a questão regional tem um impacto significativo na preservação e na dinâmica dos centros históricos. Padrões e ritmos de urbanização diferentes foram observados em todas as regiões do Brasil, refletindo as desigualdades sociais e econômicas que existem desde o

início. As áreas no Sul e no Sudeste, onde há uma maior concentração de indústrias e atividades econômicas, atraíram um maior fluxo de migrantes e experimentaram um processo de urbanização mais acelerado. Nessas regiões, os investimentos foram concentrados em infraestrutura e serviços urbanos. Milton Santos ressalta (SANTOS, 2002, p. 24): "O desenvolvimento desigual das regiões brasileiras se reflete na forma como as cidades cresceram e se expandiram, com as regiões mais ricas concentrando investimentos e infraestrutura, enquanto as regiões mais pobres ficaram para trás".

A capacidade de preservar e valorizar os centros históricos também reflete essas disparidades regionais. Em várias cidades do Norte e do Nordeste, isso foi mais difícil atrair investimentos e implementar políticas públicas de revitalização.

Portanto, a industrialização, a modernização, a especulação imobiliária, a preferência pelo transporte individual e as desigualdades regionais marcaram a urbanização brasileira no século XX, que foi um processo complexo e desigual. Os centros históricos foram marginalizados e descaracterizados como resultado desse contexto. Eles enfrentaram problemas como o esvaziamento populacional, a deterioração do patrimônio edificado e a perda da vitalidade urbana.

Um processo de "esvaziamento" dos centros históricos foi causado pela expansão desorganizada das cidades e pela especulação imobiliária. Nesse processo, a população residente foi lentamente substituída por atividades comerciais e de serviços, transformando esses locais em áreas de consumo e lazer, mas com pouca vida social e cultural fora do horário comercial (Rolnik, 2015). A degradação do patrimônio edificado, combinada com a falta de financiamento para revitalização, levou à perda da identidade cultural e da memória coletiva associada aos centros históricos.

Esse processo de marginalização e esvaziamento teve um maior impacto nos centros históricos das grandes cidades brasileiras, e vários exemplos podem ser encontrados em várias cidades do Brasil. Por exemplo, no século XX, o bairro do Recife Antigo, que já era o centro econômico e político da cidade, caiu e foi abandonado. A economia e a população mudaram para outras partes da cidade.

O Recife Antigo agora é uma "área esvaziada e degradada", com muitos monumentos históricos abandonados ou subutilizados, conforme Pontual (2002) observa.

O problema da degradação dos centros históricos não é apenas no Brasil; ele está presente em toda a América Latina, onde a preservação e a obsolescência frequentemente desafiam o patrimônio histórico. Como observa Canclini (2006), a rápida modernização das cidades latino-americanas, muitas vezes influenciada por exemplos de países desenvolvidos, criou um conflito entre a proteção do patrimônio histórico e os requisitos de crescimento econômico e renovação urbana. Os centros históricos estão em uma posição instável entre a promoção como locais turísticos e culturais e o abandono e a degradação.

Um dos maiores obstáculos à preservação dos centros históricos é o crescimento da especulação imobiliária, impulsionada pela busca constante por novos empreendimentos e pela valorização do solo urbano. Frequentemente, a pressão da indústria sobre locais que têm valor cultural e histórico significativo resulta na destruição e descaracterização desses locais. Isso ocorre com a demolição de edifícios históricos para a construção de novos edifícios ou para a transformação desses locais em espaços comerciais, sem prestar a devida atenção à sua autenticidade e integridade. Os centros históricos são frequentemente tratados como meros terrenos a serem explorados para a obtenção de lucro pela lógica da especulação imobiliária, como observa Rolnik (2015). Um método que equilibre o crescimento e a conservação é necessário para incorporar esses espaços ao desenvolvimento urbano contemporâneo. Isso garante que nossa herança cultural não seja sacrificada pelo progresso econômico.

Portanto, de acordo com o contexto ampliado, os efeitos da expansão urbana acelerada em centros históricos brasileiros afetaram e ainda afetam a preservação do patrimônio edificado, bem como a dinâmica social, econômica e cultural desses locais. Como afirma Nádia Somehk, arquiteta e urbanista, alguns dos principais problemas enfrentados incluem o esvaziamento populacional, a degradação de edifícios históricos e a substituição da função residencial por

atividades comerciais e de serviços, o que coloca desafios para a gestão do patrimônio cultural e a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo:

"O patrimônio é uma questão urbana, contudo vem sendo tratado como mero projeto de resistência, sem a busca efetiva para protegê-lo e conservá-lo. Projetos urbanos podem proteger o patrimônio e o ambiente desde que tratados com participação e inclusão social. Ampliar participação, ampliar a disseminação do conhecimento, da sensibilização ao patrimônio pode conduzir a projetos urbanos com inclusão social." (SOMEHK,2016)

A migração da população para bairros periféricos e mais novos reduziu a densidade demográfica e a vitalidade urbana. Muitos edifícios residenciais foram deixados de lado, causando danos à paisagem urbana, sensação de insegurança e aumento da vulnerabilidade social.

A degradação dos edifícios históricos é outra grave consequência que afeta os centros históricos brasileiros, como resultado da pressão da especulação imobiliária e do esvaziamento populacional. Esses patrimônios culturais sofreram danos irreparáveis devido à falta de manutenção, abandono, ação do tempo e intervenções inadequadas. Isso comprometeu sua integridade física e seu valor histórico. Além disso, os imóveis são deteriorados devido a problemas jurídicos, heranças mal resolvidas, espólios familiares e até mesmo a intencionalidade de alguns proprietários. Muitas vezes, esses imóveis são deixados vazios ou em ruínas, aguardando a valorização do terreno ou a chance de demolição para dar lugar a novos empreendimentos. A recuperação do patrimônio edificado e a revitalização dos centros históricos são desafiadas pela complexidade jurídica e pela falta de incentivos à preservação.

A diminuição da população e a substituição da função residencial por atividades comerciais levam à perda da vitalidade urbana. Os centros históricos perdem sua função social e cultural, pois antes eram espaços de convivência e interação social com uma vida cultural diversificada. Essa mudança torna esses locais menos atraentes e estigmatizados, tornando-os menos atraentes. A variedade de usos e a presença diária de pessoas nas ruas são dois fatores que determinam a vitalidade de uma cidade, conforme observado por Jacobs (2011).

Os centros históricos são menos atrativos e seguros devido à concentração de atividades comerciais e à falta de moradores.

A violência urbana é um problema que se agrava nos centros históricos degradados e esvaziados. A falta de iluminação pública, o abandono de edifícios, a diminuição da circulação de pessoas e a sensação de insegurança criam um ambiente propício para a criminalidade, afetando a qualidade de vida dos moradores, afastando visitantes e contribuindo para a estigmatização desses espaços. Como observa Soares (2000), a violência urbana está relacionada a fatores complexos, como a desigualdade social, a exclusão, a falta de oportunidades e a fragilidade das instituições de segurança pública. Nos centros históricos, a degradação do espaço urbano e o esvaziamento populacional podem contribuir para agravar esses problemas, tornando-os espaços mais vulneráveis à violência.

Apesar das dificuldades, a reabilitação bem-sucedida de centros históricos no Brasil mostra que é possível combinar o desenvolvimento urbano sustentável com a preservação do patrimônio cultural. Um exemplo notável é o bairro da Lapa, no Rio de Janeiro. Nas últimas décadas, a Lapa foi revitalizada após um período de decadência e abandono na segunda metade do século XX. O processo incluiu a restauração de edifícios históricos, a abertura de novos espaços culturais e a promoção da vida noturna. Como ressalta Leitão (2010), a revitalização da Lapa foi o resultado de uma série de coisas diferentes. Alguns exemplos incluem o envolvimento do governo na revitalização da infraestrutura e na promoção de eventos culturais; o financiamento de bares e restaurantes por parte de empresas privadas; e a pressão da comunidade civil para valorizar o bairro.

O centro histórico de Curitiba, no Paraná, é outro exemplo de reabilitação bem-sucedida. A cidade é conhecida por seu planejamento urbano inovador e seu sistema de transporte público eficiente, mas também fez um grande esforço para salvaguardar e revitalizar seu centro histórico. A revitalização do centro histórico de Curitiba foi baseada em uma abordagem integrada, de acordo com Hardt (2007). Essa abordagem incluiu a recuperação do patrimônio edificado, a

construção de espaços públicos de alta qualidade, a promoção de eventos culturais e a melhoria da mobilidade urbana.

A expansão acelerada das cidades nos centros históricos do Brasil coloca em risco a gestão do patrimônio cultural e a promoção de um desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável. Esse processo causa esvaziamento populacional, degradação do patrimônio edificado, perda da vitalidade urbana e aumento da violência, e exige soluções múltiplas e colaboração. Existem exemplos de reabilitações bem-sucedidas que demonstram a possibilidade de conciliar a preservação do patrimônio cultural com o desenvolvimento urbano, valorizando a memória, a identidade cultural e o potencial desses espaços como polos de desenvolvimento econômico, social e cultural. Apesar dos desafios, existem exemplos de reabilitações bem-sucedidas.

3.2.2. Legislação e normativas do Patrimônio Cultural brasileiro

No Brasil, a proteção e preservação do patrimônio cultural são regidas por um conjunto de leis, decretos e regulamentos que estabelecem as diretrizes e mecanismos para garantir que a proteção cultural do país seja mantida para as gerações futuras (BRASIL, 1988). Estes instrumentos legais não apenas definem o que constitui patrimônio cultural, mas também estabelecem os mecanismos para sua identificação, registro, proteção e promoção.

Com a Proclamação da República em 1889, o Brasil manteve um sistema federativo, conforme estabelecido desde a Constituição de 1891. Esta primeira fase do federalismo brasileiro deu aos estados ampla autonomia, permitindo-lhes ter suas próprias constituições e sistemas judiciários. Em 24 de fevereiro de 1891, o Brasil viu a promulgação de sua segunda Constituição, conhecida como Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Curiosamente, essa Constituição não fez menção ao direito de acesso à cultura, omitindo completamente a palavra "cultura" (SILVA, 2014). Essa ausência demonstra

como a compreensão do patrimônio cultural e seu vínculo com a identidade nacional ainda eram incipientes nesse período.

A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, marcou um período de profundas transformações políticas e sociais no Brasil, incluindo a centralização do poder e a valorização do patrimônio cultural como elemento de construção da identidade nacional. A Constituição de 1934 representou um avanço ao consagrar o princípio da função social da propriedade e atribuir à União, aos estados e aos municípios a responsabilidade de "favorecer e animar o desenvolvimento das Ciências, das Artes, das Letras e da Cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país" (BRASIL, 1934 [cap. II, art. 148]).

O preâmbulo da Constituição de 1934 reflete essa nova abordagem, enfatizando a unidade, liberdade, justiça e bem-estar social e econômico. A partir desse momento, a maioria das Constituições brasileiras reconheceu o dever do Estado de proporcionar acesso à cultura. O art. 148 da Constituição de 1934 exemplifica essa nova direção, destacando o papel do Estado na promoção da cultura, ciência e artes (BRASIL, 1934).

No entanto, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorgou uma nova Constituição, conhecida como Constituição Polaca, devido à sua natureza autoritária. A cultura, nesta Carta, estava vinculada ao Ministério de Educação e Saúde, sem um orçamento específico. O art. 128 da Constituição de 1937 reafirma a liberdade de arte, ciência e ensino, enquanto o art. 134 destaca a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional (Koshiba; Pereira, 1998, Apud Silva, 2014).

No entanto, foi através do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que estabeleceu as bases para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, que até os dias atuais se define o que pode ser considerado patrimônio, incluindo edificações, monumentos, paisagens e objetos de valor histórico, artístico ou arqueológico a nível federal. O decreto também criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), que mais tarde se tornaria o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (BRASIL, 1937).

Portanto a principal autarquia federal da legislação brasileira que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional (BRASIL, 1937).

O Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, foi fundamental para a institucionalização do tombamento como um instrumento de proteção do patrimônio cultural no Brasil, estabelecendo a tutela do Estado sobre bens de valor cultural (Chuva, 2009). Como destaca Leal (2014), o tombamento é o ato oficial de reconhecimento do valor cultural de um bem que, por suas características históricas, artísticas, estéticas, arquitetônicas, arqueológicas, ou documental e ambiental, integra-se ao patrimônio cultural de uma nação, estado ou município. Esse instrumento jurídico possibilitou a proteção de um vasto acervo de bens culturais, desde edifícios históricos até sítios arqueológicos.

Ademais, o decreto teve um impacto significativo na formação da política de patrimônio cultural no Brasil, influenciando a criação de legislações regionais e a atuação de intelectuais e artistas engajados na defesa do patrimônio. De Carvalho (2009) apresenta um panorama do desenvolvimento dessas políticas, destacando a atuação de diferentes atores e a influência de legislações regionais e nacionais. Inicialmente, observa-se um movimento de conscientização em estados como Bahia, Pernambuco e Minas Gerais, que elaboraram legislações próprias para a proteção de bens culturais. A criação da Inspetoria de Monumentos em Pernambuco, por exemplo, contou com o apoio de intelectuais como Gilberto Freyre, demonstrando o engajamento da elite cultural na defesa do patrimônio.

A Constituição de 1946, promulgada após o fim do Estado Novo, buscou restabelecer o equilíbrio entre os poderes e a autonomia dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que reconheceu a importância da cultura, estabelecendo a educação como um direito de todos e dever do Estado e reconhecendo a necessidade de promoção da cultura nacional. Em seus artigos 174 e 175, a Constituição afirmava:

Art. 174 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

Art. 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens

e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público. (BRASIL, 1946).

A Constituição de 1946 representou um avanço na valorização da cultura e da educação no Brasil, reconhecendo a cultura como um dever do Estado de forma mais incisiva e estabelecendo diretrizes mais claras para sua promoção e proteção. No entanto, a falta de especificidade, a ausência de um orçamento específico e a centralização do poder limitaram a efetividade dessas diretrizes. Ainda assim, a Carta Magna de 1946 indicava a direção que o país tomaria nas décadas seguintes, valorizando a autonomia dos estados e municípios e a preservação e promoção do patrimônio cultural brasileiro.

Quase duas décadas depois, o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985) foi marcado por uma volta da centralização opressiva do poder, que impactou significativamente as políticas de patrimônio cultural no país. Durante esse tempo, a ênfase estava mais na construção de uma identidade nacional homogênea, que muitas vezes negligenciava a diversidade e riqueza do patrimônio cultural brasileiro. E embora o regime militar tenha promovido algumas iniciativas de preservação, como a valorização de símbolos nacionais e a restauração de monumentos históricos, essas ações eram frequentemente permeadas por uma visão autoritária e seletiva do que deveria ser preservado, refletindo a ideologia e os interesses do governo.

Com a redemocratização do Brasil na década de 1980, houve um ressurgimento e reforço na valorização da participação popular. Esse movimento democrático impulsionou uma descentralização na gestão do patrimônio, permitindo que decisões fossem tomadas de maneira mais inclusiva e representativa. Foram implementadas novas legislações patrimoniais, e instituições, destacando-se o IPHAN (que sucedeu ao SPHAN), intensificaram seus esforços para integrar e envolver as comunidades nas decisões relativas à preservação e valorização do patrimônio.

Apenas décadas depois, após o período da ditadura militar, a relação entre federalismo e patrimônio cultural no Brasil se tornaria mais robusta, com a Constituição de 1988, que por fim fortaleceu o federalismo na sua forma mais cooperativa e deu ainda mais ênfase à preservação do patrimônio cultural.

A Constituição Federal de 1988 marcou uma mudança significativa ao reconhecer e valorizar a vasta diversidade cultural presente no Brasil, rompendo com a visão homogênea de identidade nacional promovida durante a ditadura militar. O artigo 216 da Constituição estabelece que o patrimônio cultural brasileiro é um bem de uso comum do povo e que o Estado é responsável por protegê-lo e preservá-lo. Ao garantir os direitos das comunidades tradicionais e indígenas sobre seu patrimônio cultural, esta constituição, valoriza a diversidade cultural do Brasil e promove uma gestão mais democrática e participativa.

A Constituição de 88, em seu artigo 216, define o patrimônio cultural brasileiro como:

"Os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" (BRASIL, 1988).

Este reconhecimento explícito do patrimônio cultural no sentido amplo do conceito e a ênfase na diversidade e inclusão, refletem a evolução do pensamento sobre o patrimônio cultural no Brasil e sua relação com federalista entre os entes federativos e enfatiza a responsabilidade do Estado em protegê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. ao contrário de seu antecessor autoritário, celebra a diversidade cultural do Brasil.

Ademais, como forma de legislação, o artigo 216 de 1988 detalha:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - As formas de expressão;
- II - Os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - As obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - Os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (BRASIL, 1988).

Ela reconhece a coexistência de diferentes culturas e tradições no território nacional, garantindo os direitos das comunidades tradicionais e indígenas sobre seu patrimônio cultural, e, assim, reafirma o compromisso democrático do país com a pluralidade e a inclusão (BRASIL, 1988).

Ao introduzir o federalismo cooperativo na gestão do patrimônio cultural e criar o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), buscou promover uma abordagem mais integrada e participativa. O SNPC tem como objetivo "implementar a gestão compartilhada do Patrimônio Cultural Brasileiro, visando a otimização de recursos humanos e financeiros para sua efetiva proteção" (IPHAN, 2023). Esse sistema busca articular a atuação dos diferentes entes federativos na proteção e valorização do patrimônio cultural, respeitando as especificidades locais e promovendo a coesão nacional.

No entanto, a efetiva implementação do SNPC e do federalismo cooperativo ainda enfrenta desafios, exigindo um aprofundamento das discussões sobre como esses mecanismos podem contribuir para a salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro. Como constata Torres (2014), a forma de atuação do IPHAN hoje reflete não só uma estrutura fragmentária e setorializada do próprio Ministério da Cultura (MinC), mas também a fragmentação e total desarticulação da gestão de cultura entre os entes federativos da administração pública.

Sua estrutura foi concebida para ser aplicada em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, e tem como objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais, como destacado na constituição federal de 1988, no Art. 216-A, embutido no guarda-chuva do Sistema Nacional de cultura (SNC):

- I – Diversidade das expressões culturais;
- II – Universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III – fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV – Cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI – Complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII – transversalidade das políticas culturais;
- VIII – autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

- IX – transparência e compartilhamento das informações;
 - X – Democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
 - XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
 - XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.
- COMPONENTES: Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, e nas respectivas esferas da Federação:
- I – órgãos gestores da cultura;
 - II – Conselhos de política cultural;
 - III – Conferências de cultura;
 - IV – Comissões intergestores;
 - V – Planos de cultura;
 - VI – Sistemas de financiamento à cultura;
 - VII – sistemas de informações e indicadores culturais;
 - VIII – programas de formação na área da cultura; e
 - IX – Sistemas setoriais de cultura.

A descentralização federativa, proporcionou mais poderes aos Estados e municípios, e embora o IPHAN atue em âmbito federal, órgãos estaduais e municipais, desempenham um papel complementar, permitindo uma proteção mais adaptada às especificidades locais, como destaca De Carvalho (2009). A criação de órgãos estaduais de proteção ao patrimônio, como o CONDEPHAAT em São Paulo e o DPHAP no Maranhão, demonstra a descentralização e a participação dos estados na gestão do patrimônio cultural.

Outro instrumento legal importante é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece diretrizes para a política urbana. Este estatuto reconhece a importância do patrimônio Cultural e estabelece mecanismos para sua proteção e integração no planejamento urbano (BRASIL, 2001).

Sobre políticas e programas do governo federal, o Programa Monumenta, implementado entre 1999 e 2010, pelo governo federal através do IPHAN, representou uma experiência complexa e inovadora na gestão do patrimônio cultural brasileiro, com implicações conceituais e políticas significativas, segundo atesta Bonduki (2012). Impulsionado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e articulado com o Ministério da Cultura (MinC) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o programa tinha como objetivo central promover o desenvolvimento econômico e social por meio do patrimônio cultural, buscando a sustentabilidade das ações a longo prazo.

A proposta inicial do programa, formulada pelo IPHAN em 1996, previa investimentos públicos para a revitalização de áreas urbanas em quatro cidades, incluindo edifícios históricos, serviços urbanos básicos, aspectos ambientais e paisagísticos, e instalações voltadas para a dinamização econômica, social e cultural. No entanto, a ênfase na sustentabilidade financeira e na parceria público-privada, trazida pelo BID, gerou tensões e controvérsias, levando ao afastamento do IPHAN da coordenação do programa entre 1997 e 2003. Como destaca Giannecchini (2021), o período inicial de formulação do Monumenta foi marcado por "disputas diversas quanto ao seu foco e o sentido dos seus componentes", refletindo as diferentes visões sobre a gestão do patrimônio cultural e o papel do Estado nesse processo.

A ideia de promover o desenvolvimento econômico e social por meio do patrimônio cultural não era nova, mas a exigência do BID de que cada projeto local gerasse recursos para garantir a autossustentabilidade da conservação dos bens culturais a longo prazo representou um diferencial significativo. O Monumenta foi estruturado em cinco componentes: investimentos integrados na área do projeto, fortalecimento institucional, promoção de atividades econômicas, treinamento de artífices e agentes locais, e programas educativos sobre o patrimônio histórico. O programa atuou em 26 municípios, com investimentos significativos em restauração de edifícios históricos, reurbanização de espaços públicos e implementação de projetos de desenvolvimento econômico e social. Apesar dos avanços e dos investimentos realizados, o Monumenta enfrentou desafios como a complexidade burocrática, a fragilidade das instituições locais e a dificuldade de atrair investimentos privados. A experiência do programa revelou a importância de uma abordagem mais flexível e adaptada às realidades locais, com foco na capacitação dos municípios e na construção de parcerias sólidas com a sociedade civil.

O Monumenta deixou um legado importante para a gestão do patrimônio cultural no Brasil, com destaque para o projeto de financiamento de imóveis de propriedade privada, que se tornou referência para o BID e foi incorporado pelo IPHAN (BONDUKI, 2012). O programa também contribuiu para a descentralização da gestão do patrimônio cultural, incentivando a participação dos municípios e a construção de parcerias com a sociedade civil. No entanto, a

experiência do Monumenta também evidenciou os desafios para a efetiva implementação do federalismo cooperativo na gestão do patrimônio cultural, com a necessidade de uma maior articulação entre os diferentes níveis de governo e o fortalecimento das instituições locais.

Santin (2013) afirma que a legislação brasileira aborda o patrimônio cultural em vários dispositivos, além da Constituição Federal, como o Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/2001). Em seu artigo 2o, XII, este Estatuto enfatiza a preservação, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico e artístico, bem como do meio ambiente natural e construído. O objetivo da lei não é apenas melhorar a qualidade de vida das pessoas, mas também garantir o desenvolvimento qualitativo das cidades com preservação da memória e da identidade ambiental.

Para efetivar tal proteção, o Estatuto da Cidade dispõe de instrumentos que, quando adequadamente aplicados pelos municípios, podem promover significativamente a conservação do patrimônio cultural. Alguns instrumentos gerais, nos quais aplicados ao patrimônio, podem auxiliar e trazer benefícios e potencializar as políticas públicas municipais. Lino (2010) destaca que o Estatuto da Cidade sugere aos municípios a utilização de diversos mecanismos para fins de preservação do patrimônio cultural, tais como o tombamento, o estudo de impacto de vizinhança, a transferência do direito de construir e a desapropriação. A autora ressalta a importância de integrar a preservação do patrimônio cultural ao planejamento urbano, reconhecendo o papel fundamental dos municípios nessa tarefa.

O direito de preempção, por exemplo, é particularmente importante porque dá aos municípios uma ferramenta ativa para preservar e promover áreas com valor cultural e histórico. Este instrumento permite a aquisição de propriedades localizadas em áreas de interesse patrimonial, garantindo que essas áreas sejam utilizadas para a valorização do patrimônio cultural, evitando a especulação imobiliária que poderia resultar na destruição ou descaracterização desses locais.

Os municípios podem planejar e implementar planos para revitalizar e preservar centros históricos e outros locais de importância cultural, integrando-

os ao tecido urbano como ativos vivos e dinâmicos, usando seu direito de preempção, como escrito no estatuto das cidades (BRASIL,2001):

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – Regularização fundiária;
- II – Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

Do IPTU progressivo no tempo, embora tradicionalmente seja visto como uma ferramenta voltada para a otimização do uso do solo urbano e o combate à especulação imobiliária, seu papel pode ser estendido para incentivar a conservação e a revitalização de imóveis de valor histórico e cultural. Por exemplo, proprietários de imóveis situados em zonas de patrimônio cultural, que estejam degradados ou subutilizados, podem ser incentivados a restaurar e dar um uso compatível a esses imóveis, de maneira a preservar sua contribuição à memória, identidade e paisagem cultural da cidade, como demonstrado em seu artigo 7 (BRASIL,2001):

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota

máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8o.

§ 3o É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Um método essencial para equilibrar a preservação do patrimônio cultural com o crescimento urbano é a transferência do direito de construir, conforme especificado pelo Estatuto da Cidade. O uso deste instrumento legal permite que os proprietários de imóveis, particularmente aqueles com valores históricos, culturais ou ambientais significativos, transfiram suas estruturas construtivas que ainda não foram concluídas para outra área. Isso facilita a preservação do patrimônio e estimula o desenvolvimento de áreas com menos restrições. O artigo 35 do Estatuto da Cidade diz (BRASIL,2001):

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir., mencionados previamente, outros mecanismos desempenham papéis cruciais.

Evoluindo ao longo do tempo, a legislação brasileira sobre o patrimônio cultural tem buscado assim acompanhar as transformações sociais e as demandas por uma gestão mais democrática e participativa. Santin (2013) destaca que, além da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, outros dispositivos legais contribuem para a proteção do patrimônio cultural, como a Lei nº 3.857/1989, que instituiu o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, e a Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, incluindo o patrimônio cultural.

Estes instrumentos legais, juntamente com decretos de tombamento, portarias e regulamentos, formam um arcabouço legal robusto que busca

garantir a proteção e preservação do patrimônio cultural brasileiro em todas as esferas do poder executivo e seus entes federativos. Eles refletem a compreensão de que o patrimônio cultural é um recurso finito e insubstituível que desempenha um papel primordial na formação da identidade nacional e na promoção da diversidade cultural.

No entanto, a existência de leis e regulamentos por si só não é suficiente. A eficácia destes instrumentos legais depende de sua implementação e regulamentação adequada, monitoramento e fiscalização. Além disso, a participação ativa da sociedade civil, comunidades locais e outros partícipes é indispensável para garantir que o arcabouço legal seja aplicado de maneira justa e eficaz.

Os grandes desafios de implantação do sistema, recaem no que comumente se observa dentro das políticas de cooperação federalista no Brasil, a dificuldade organizacional entre os entes federativos e de capital humano, principalmente no IPHAN, como constata Santos (2012) sobre como a forma de atuação do IPHAN hoje reflete não só uma estrutura fragmentária e setorializada do próprio Ministério da Cultura (MinC), que tem dificuldades em articular a atuação de suas unidades vinculadas de forma a produzir a interdependência e complementariedade dos setores da política cultural, como reflete também a fragmentação e total desarticulação da gestão de cultura entre os entes federativos da administração pública. A análise de (LINCK, 2022) destaca bem a complexidade federalista atual e sua implementação cooperativa entre os entes federativos:

A história das reformas constitucionais que impactam o federalismo levanta questões sobre o grau de centralização e autonomia ideais dos entes federados e sobre a esfera governamental adequada para dar conta dos objetivos das diversas políticas públicas. Certamente, os atores políticos sempre discutirão sobre o equilíbrio ideal entre os poderes estaduais, federais e municipais no plano normativo, enquanto as reformas constitucionais modificam e impactam na prática a balança de poder.

No entanto, há atualmente, grande interesse na implantação de políticas inovadoras para superar problemas crônicos de exclusão e segregação social. Multiplicam-se experiências participativas como o orçamento participativo,

conselhos consultivos e gestores, além de tentativas de estabelecer parcerias público-privadas, a exemplo do programa NOSSO CENTRO.

3.3. O Centro Histórico De São Luís e As Políticas Federalistas

Dotado de um imensurável valor arquitetônico e paisagístico, o centro histórico de São Luís, no Maranhão se destaca pela sua homogeneidade colonial e do seu traçado urbano, que singularizam seu acervo com fachadas azulejares, características de uma adaptação da arquitetura portuguesa colonial aos tópicos. Conforme Lopes (2005, p. 241),

"Em São Luís, a malha urbana (séc. XVII) e arquitetura civil pombalina (séc. XIX), conformam um conjunto histórico homogêneo e significativo protegido por legislação federal, estadual e municipal e reconhecido como Patrimônio Cultural da Humanidade."

No entanto, o processo de esvaziamento da área central nas últimas décadas, reflexo de políticas públicas - ou a falta delas, em um olhar federalista, compartilhando as responsabilidades sobre o território, acirrando assim, conflitos entre as competências dos entes federativos e em alguns casos, sobreposições e redundâncias de programas de reabilitação do centro histórico.

3.3.1. Da Fundação ao Século XIX: Formação e Consolidação

Com sua rica herança arquitetônica e cultural, o Centro Histórico de São Luís é um testemunho vivo da trajetória da cidade ao longo dos séculos. Sua fundação por franceses sob a direção de Daniel de La Touche em 8 de setembro de 1612 marcou o início de uma história marcada pela interação entre diferentes povos e culturas. Apesar de sua breve presença, a França deixou suas marcas na paisagem e na cultura local, como demonstra a escolha do local para a cidade e a relação inicial com os tupinambás índios (Pacheco, 2014).

Os padrões arquitetônicos, urbanísticos e sociais de São Luís foram moldados pela sua reconquista por Portugal e sua incorporação no Império português, pois a cidade se estabeleceu como um ponto estratégico na América Portuguesa. A identidade cultural de São Luís foi formada por essa interação entre as culturas indígenas, francesas e portuguesas. Essa fusão de tradições e influências se reflete na arquitetura, no urbanismo e nas manifestações culturais da cidade.

A retomada portuguesa de Jerônimo de Albuquerque em 1615 marcou o início de uma mudança política e urbanística que moldaria a cidade de São Luís no futuro (Lopes, 2008). Como capitão-mor do Maranhão, Albuquerque organizou o espaço urbano e fortaleceu o controle português. O forte francês de Saint Louis foi renomeado para São Filipe, e a vila próxima foi chamada de Saint Louis. A busca por uma organização urbana racional e funcional é demonstrada pela adoção do traçado urbano ortogonal, característico da colonização espanhola, bem como pela influência das Ordenações Filipinas (IPHAN, 2007).

O planejamento urbano do núcleo fundacional de São Luís reflete a influência das Ordenações Filipinas, que foram promulgadas durante a União Ibérica (1580-1640). A malha ortogonal, composta por quadras regulares e ruas retas, reflete a busca por uma organização espacial racional e funcional, típica da colonização espanhola nas Américas, de acordo com o IPHAN (2007). Apesar de sua rigidez, essa organização espacial permitiu um crescimento ordenado da cidade e facilitou o gerenciamento e o controle do território.

A arquitetura, o urbanismo e a vida social de São Luís foram marcados pela forte influência do Império português. De acordo com Lopes (2008), a localização geográfica da cidade, próxima à foz dos rios Anil e Bacanga, permitiu um contato mais direto com a metrópole no século XVII. Em 1621, o Maranhão e o Grão-Pará se tornaram Estados independentes do Estado do Brasil e diretamente subordinados a Lisboa. Isso foi resultado da proximidade com Lisboa e das dificuldades de navegação entre São Luís e outras cidades brasileiras. A identidade cultural e a arquitetura de São Luís foram fortemente moldadas pelo vínculo com a metrópole e pela posição estratégica da cidade como porta de entrada para a Amazônia.

No entanto, apesar de sua localização estratégica e das vantagens de navegação entre Portugal e São Luís, a cidade não cresceu rapidamente até meados do século XVIII. Essa recessão econômica foi causada por dois fatores. O primeiro foi a falta de produtos de exportação de alto valor, e o segundo foi a concorrência com outras áreas do Brasil (Andrés, 2006; Burnett, 2011). Em 1680, o padre Antônio Vieira falou sobre a pobreza e a falta de infraestrutura básica e alimentos essenciais em São Luís, dizendo: "Não há açougue nem ribeira, nem horta nem tenda em São Luís; o açúcar vem de fora..." (Vieira apud (Brasil), 2007, p. 27). A arquitetura de São Luís e Alcântara refletiu essa estagnação, não exibindo o luxo e a sofisticação que outras cidades coloniais brasileiras da época apresentavam.

As estruturas urbanas de São Luís e Alcântara refletiam a estagnação econômica, não exibindo o luxo e a sofisticação que outras cidades coloniais brasileiras da época apresentavam. Em 1680, o padre Antônio Vieira falou sobre a desolação e o empobrecimento da área, mostrando a falta de infraestrutura e produtos essenciais: O açougue, a ribeira, a horta e a tenda não existem em São Luís; o açúcar vem de fora..." (Vieira apud IPHAN 2007, p. 27). Durante esse período, a arquitetura destas cidades era caracterizada pela funcionalidade e simplicidade. As estruturas eram principalmente térreas e feitas com taipa e madeira locais. A situação econômica da região e os desafios para atrair investimentos para projetos de grande porte são refletidos pela falta de grandes monumentos e arquitetura mais elaborada (Lopes, 2008; Nascimento, 2020).

O traçado urbano de São Luís, com suas ruas estreitas e quadras regulares, também teve um impacto na arquitetura da cidade. A tipologia dos sobrados, com suas fachadas voltadas para a rua e seus quintais internos, é uma resposta direta à configuração do lote urbano. As casas térreas, como as "portas e janelas" e as "meias-moradas", também refletem essa adaptação ao espaço urbano limitado (Silva Filho, 1998). A forte influência com o Império Português, portanto, serviu como endossador dos parâmetros arquitetônicos, urbanísticos e sociais da cidade. A proximidade com a metrópole e a localização foram destacadas por (LOPES, 2008) ao afirmar que:

"A localização geográfica também contribuiu para um contato mais direto com a metrópole, no século XVII, uma vez que as correntes

marinhas e os ventos dificultavam a navegação entre São Luís e Salvador na Bahia. Para superar esta dificuldade e facilitar o controle da região amazônica, criou-se o Estado do Maranhão e Grão-Pará em 1621, independente do Estado do Brasil e subordinado a Lisboa."

A partir de meados do século XVIII, vários fatores políticos e econômicos tornaram o desenvolvimento do Maranhão mais favorável. A economia da região foi transformada quando a Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão foi fundada em 1755 e o cultivo de algodão em larga escala foi introduzido, levando a um período de prosperidade e crescimento para São Luís.

O crescimento econômico do Grão-Pará e do Maranhão foi marcado pela fundação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão em 1755. De acordo com Lopes (2018), a produção e exportação de produtos como o algodão foram impulsionadas pela empresa, que detinha privilégios comerciais e contribuiu para o crescimento da economia local. O cultivo em larga escala do algodão, que utilizou mão-de-obra escrava africana, transformou a economia de San Luis e a colocou no circuito do comércio internacional.

O aumento da economia e a expansão do comércio de escravos aumentaram a população de São Luís. O tráfico de escravos africanos e a chegada de famílias dos Açores aumentaram a população da cidade de 854 para 16.580 em 1718 e 1788 (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil), 2007). O aumento da população teve um efeito direto na economia e na estrutura urbana da cidade, pois resultou em uma maior concentração de atividades econômicas, bem como na necessidade de expansão do espaço urbano.

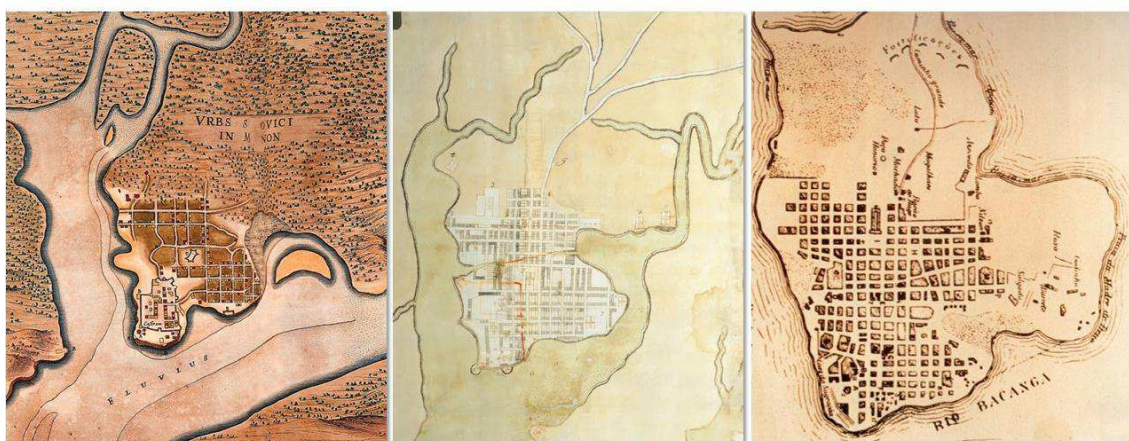
Ao longo do século XIX, São Luís passou por várias melhorias urbanas, refletindo seu desenvolvimento econômico e sua importância crescente como centro urbano. Essas melhorias destinadas a modernizar a cidade e torná-la mais atrativa para o comércio e a residência incluíram a construção do Cais da Sagração, pavimentação de ruas e reurbanização de praças (Nascimento, 2020).

A prosperidade econômica permitiu o financiamento de teatros, bibliotecas, escolas de arte e várias instituições culturais, consolidando São Luís

como um epicentro cultural no norte do Brasil. A cidade se transformou em um centro de conhecimento e arte, atraindo pensadores e artistas de várias partes do país. Uma identidade local e a valorização do patrimônio histórico e artístico da cidade surgiram como resultado desse crescimento cultural.

São Luís foi estabelecida como um exemplo excepcional de planejamento urbano da época devido à minuciosa reorganização da cidade, que foi inspirada no pensamento urbanístico renascentista europeu (Costa, 1999). A organização espacial, com sua simetria e perspectivas geométricas, facilitou a administração e criou um ambiente favorável ao desenvolvimento cultural e artístico. O estilo pombalino se espalhou pela baixa Lisboa após o terremoto de 1755 e ajudou a criar uma arquitetura urbana de grande valor estético e histórico em São Luís.

Figura 2 - Mapas da evolução urbana da cidade de São Luís: 1641-1644; 1759 e 1844.



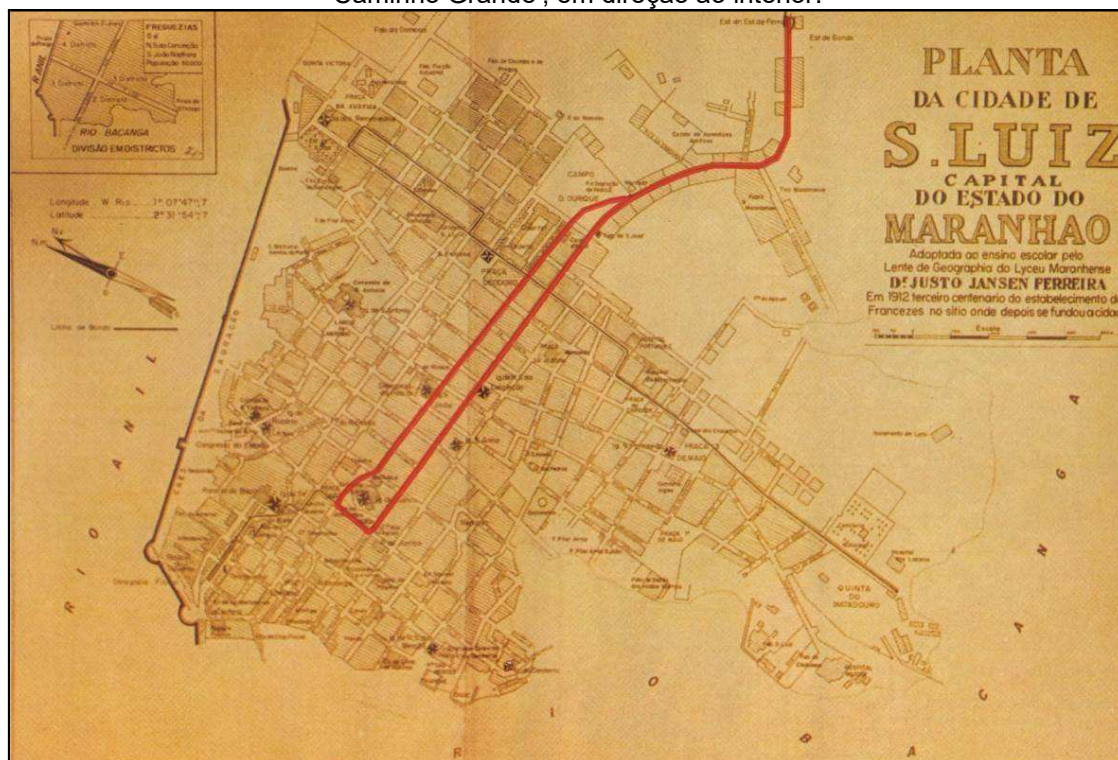
Fonte: Nascimento (2020)

O século XVIII viu um renascimento econômico e cultural para São Luís, principalmente durante o reinado de Dom José I e a influência do Marquês de Pombal. A cidade se tornou um centro comercial e cultural importante, atraindo investimentos e visitantes de várias partes do país e do exterior (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil), 2007). A época de prosperidade e expansão deixou um legado na arquitetura, urbanismo e identidade cultural de São Luís.

Segundo Nascimento (2020), o Caminho Grande foi o principal meio de transporte entre o centro e os bairros mais distantes de São Luís durante a década de 1800, quando a cidade se expandiu em torno do traçado ortogonal estabelecido no século XVII. Os rios Bacanga e Anil limitaram a expansão da

cidade no sentido oeste-leste. A princípio, o Caminho Grande era um caminho rural que ligava a capital a outras vilas. Passou por várias mudanças até que, na década de 1940, a Avenida Getúlio Vargas foi construída. A expansão horizontal da cidade refletiu o crescimento da população econômica de São Luís, bem como a necessidade de conectar o centro urbano a novas áreas de residência e comércio.

Figura 3 - Mapa ilustrativo da ampliação dos limites da cidade durante o século XIX através do 'Caminho Grande', em direção ao interior.



Fonte: Pacheco (2014).

Além da arquitetura colonial e do traçado urbano ortogonal, o patrimônio cultural de São Luís inclui um importante componente: a arquitetura industrial. As primeiras fábricas, instaladas na cidade a partir do final do século XIX, desempenharam um papel significativo na evolução urbana e na formação de bairros operários (Nascimento, 2020). A Carta de Nizhny Tagil (2003) reconhece a importância do patrimônio industrial, definindo-o como:

O patrimônio industrial compreende os vestígios da cultura industrial que possuem valor histórico, tecnológico, social, arquitetônico ou científico. Estes vestígios englobam edifícios e maquinaria, oficinas, fábricas, minas e locais de processamento e de refinação, entrepostos e armazéns, centros de produção, transmissão e utilização de energia, meios de transporte e todas as suas estruturas e infraestruturas, assim como os locais onde se desenvolveram

atividades sociais relacionadas com a indústria, tais como habitações, locais de culto ou de educação.

A expansão urbana de São Luís até o século XX reflete a interação entre diferentes atividades econômicas, como o comércio, a agricultura e a indústria, e a necessidade de adaptação da cidade às novas demandas da modernidade. As fábricas, localizadas estrategicamente próximas ao centro comercial ou em áreas periféricas com acesso a fontes de água e portos, impulsionaram o desenvolvimento de infraestrutura em seus arredores e deram origem aos primeiros bairros proletários (Nascimento, 2020). Os bairros do Anil e Madre Deus, por exemplo, surgiram em torno de fábricas têxteis estabelecidas no final do século XIX.

3.3.2. O século XX e a Noção de Valor Patrimonial

No início do século XX, São Luís vivenciou uma fase de intensa transformação industrial, merecendo a alcunha de "Manchester do Norte". Esse apelido derivava de sua semelhança com a cidade de Manchester, na Inglaterra, que foi um dos berços da Revolução Industrial. Em São Luís, a instalação de indústrias têxteis, impulsionada pelo capital de aristocratas rurais e burguesia comercial, fomentou não apenas o crescimento econômico, mas também uma expansão demográfica significativa (Nascimento, 2020).

Conforme Pflueger (2012), após a abolição da escravidão, o Maranhão empreendeu esforços para se transformar de uma próspera província agrária em um estado com uma economia industrial robusta. Os ricos proprietários de terras começaram a redirecionar seus capitais acumulados para investimentos industriais, aproveitando as características de São Luís como centro administrativo, cultural e comercial. Essa mudança contribuiu para o rápido desenvolvimento de São Luís como uma capital industrial. Influenciada pelos ideais republicanos e abolicionistas, a cidade não apenas expandiu suas

atividades econômicas, mas também se tornou cada vez mais cosmopolita, moderna e culta, com uma crescente preocupação pelo desenvolvimento social.

Segundo Carvalho (2009), o aumento populacional em São Luís, decorrente do desenvolvimento das indústrias têxteis, trouxe consigo uma nova forma de organização urbana que desviava dos padrões coloniais anteriores. A cidade, antes dividida em cidade alta — zona residencial e administrativa — e cidade baixa — área comercial e portuária —, começou a experimentar uma suburbanização. Este processo foi marcado pela formação de bairros proletários nos arredores dos núcleos industriais, redefinindo a organização espacial da cidade.

As indústrias, situadas próximo ao centro comercial, foram catalisadoras na criação de bairros como o Anil e o Fabril. Carvalho (2009) destaca que em torno da Companhia de Fiação e Tecidos Rio Anil surgiu o bairro do Anil, e próximo à Companhia Fabril Maranhense formou-se o bairro Fabril. Similarmente, o bairro Madre Deus desenvolveu-se nos arredores da Companhia de Fiação e Tecidos Cãnhamo. O surgimento desses bairros não foi apenas uma consequência geográfica, mas parte de um processo de disciplinamento que buscava otimizar o tempo e os movimentos dos operários, garantindo assim uma força de trabalho estável e assídua nas fábricas.

Este movimento de urbanização e disciplinamento também foi influenciado pelo modernismo, que começou a se manifestar em São Luís através de novos estilos arquitetônicos e práticas urbanísticas. O modernismo no Brasil buscava uma ruptura com as tradições arquitetônicas e culturais do passado, favorecendo uma expressão que refletisse os valores contemporâneos do país. Em São Luís, essa influência foi evidente na adoção de novas técnicas construtivas e na reconfiguração do espaço urbano para refletir uma estética moderna e funcional.

A era Vargas (1930-1945), com seu forte enfoque nacionalista e políticas centralizadoras, ampliou essas transformações. O governo de Getúlio Vargas promoveu a valorização do patrimônio cultural como parte de uma estratégia mais ampla de construção da identidade nacional e legitimação do regime. Em São Luís, essas políticas se traduziram em iniciativas que tanto procuravam

modernizar a infraestrutura urbana quanto preservar e promover elementos culturais vistos como essencialmente brasileiros. A interação dessas políticas com o contexto industrial e modernista da cidade moldou de maneira indelével o seu desenvolvimento urbano e cultural.

Até meados da segunda metade do século XX, a preservação dos centros históricos não era valorizada nem estava na agenda do poder público e da sociedade, que era fascinada pela modernidade (Bonduki, 2012). As intervenções urbanas focavam no embelezamento, saneamento e renovação urbana, buscando "desconstruir" a cidade colonial e imperial para fortalecer um centro de negócios uni funcional. Isso incluía a exclusão do uso residencial, a abertura de novas avenidas, praças e parques, desmonte de morros, reforma de logradouros e a definição de novos alinhamentos, resultando na derrubada de muitos edifícios antigos e na expulsão dos moradores.

Na arquitetura, A chegada da arquitetura moderna a São Luís se manifestou através da introdução de novas linguagens como o ecletismo, o Art Déco, o neocolonial e a arquitetura modernista, conforme demonstrado por Nascimento (2020) e Lopes (2008) em seus estudos sobre a produção arquitetônica da cidade. Esses autores identificaram edificações representativas desses estilos, como o Cine Éden (1919) e a reforma do Palácio dos Leões no final do século XIX, que exemplificam a influência do ecletismo com sua mistura de elementos de diferentes estilos históricos. A arquitetura neocolonial, com seu resgate de elementos da arquitetura colonial portuguesa, ganhou destaque em residências e instituições públicas, como a Escola Modelo Benedito Leite (1948) e o Grupo Escolar Gomes de Souza, refletindo, segundo Segawa (2001), "a busca por uma arquitetura brasileira com identidade nacional". O Art Déco, com suas formas geométricas e linhas simplificadas, marcou presença em edifícios institucionais, comerciais e culturais, como o Cine Roxy (1939) e o Mercado Central (1941).

A arquitetura modernista, com sua ênfase na funcionalidade e na simplicidade das formas, teve um impacto significativo em São Luís a partir da década de 1950. Arquitetos estrangeiros, como Gregori Warchavchik e Lina Bo Bardi, e brasileiros, como Lúcio Costa, Oscar Niemeyer e Affonso Eduardo

Reidy, influenciaram a produção arquitetônica modernista da cidade. O Edifício Governador Archer (1951) e a Sede do SESC-SENAC (1959) são exemplos de edificações modernistas que marcaram a paisagem urbana de São Luís.

Fatos estes, que impulsionaram as novas técnicas construtivas modernas, possibilitando assim um aumento exponencial da flexibilidade arquitetônica, sejam elas em formas de vãos, sejam elas em forma de gabarito. Estas soluções inovadoras, foram corroboradas pela população local, como mostra o artigo do jornal O Globo, de 1948:

São Luiz, para aqueles que nela residem ou a visitam e conhecem outras capitais nada mais representa que uma simples cidade tipicamente colonial. Com mais de três séculos de existência, em trabalhos árduos e contínuos, desde quando vivíamos sob o jugo de Portugal, até esta época de progressos de todas as espécies, nossa cidade em matérias de arquitetura, permanece ainda (e não sabemos até quando), no mesmo estado de atraso que caracteriza a arquitetura antiga (O GLOBO – SÃO LUÍS, 1948, [s.p.] apud CARVALHO, 2009).

A partir da década de 1940, a cidade de São Luís começou a se expandir para além do seu núcleo histórico, transformação em boulevard, da Avenida Getúlio Vargas, que se tornou um importante eixo de crescimento no sentido Leste-Oeste.

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a partir da década de 1930, e a influência do urbanismo moderno e dos ideais higienistas, as intervenções urbanas se tornaram mais intensas e abrangentes. O Estado Novo, com sua ênfase no nacionalismo e na modernização, buscou transformar as cidades brasileiras em símbolos de progresso e desenvolvimento. Como destaca Segawa (2010), "o modernismo brasileiro teve um papel importante na definição da imagem das cidades brasileiras no século XX, com sua ênfase na funcionalidade, racionalidade e estética da simplicidade".

A abertura da Avenida Magalhães de Almeida, em 1942, representou um marco na modernização de São Luís. A avenida, construída em diagonal no tecido urbano colonial, exigiu a demolição de vários imóveis e modificou a configuração urbana da cidade. Essa intervenção, embora tenha sido criticada por alguns intelectuais locais por descaracterizar o traçado histórico da cidade, também foi vista como um símbolo de progresso e modernidade. Como afirma o

Interventor Federal Paulo Ramos (1941) em seu relatório ao Presidente Getúlio Vargas, a abertura da avenida seria "outro melhoramento de grande vulto e destinado a modificar por completo a feição colonial de São Luiz", como destaca Lopes (2013).

Figura 4 - Avenida Magalhães de Almeida e alargamento da Rua do Egito:



Fonte: Burnett (2011)

Conforme apontado por Lopes (2013), a administração de Paulo Ramos em São Luís foi marcada por ações de modernização urbana inspiradas nas intervenções do Barão Haussman em Paris e nos projetos do prefeito Pereira Passos no Rio de Janeiro. Essas ações buscavam transformar a cidade colonial em um centro urbano moderno, com a abertura de novas avenidas, a construção de edifícios públicos e a melhoria da infraestrutura.

A expansão urbana, impulsionada em grande parte pelo desenvolvimento das indústrias têxteis e pela implantação dos bondes elétricos. Segundo Nascimento (2020), as fábricas têxteis, assim como os bondes, foram catalisadoras da desconcentração demográfica, promovendo a criação de novos núcleos populacionais nas vilas operárias. Estas vilas, estrategicamente localizadas próximas às unidades produtivas, visavam minimizar o tempo e os custos de deslocamento dos trabalhadores, garantindo assim maior regularidade e produtividade no trabalho. No entanto, muitos desses novos bairros surgiram sem infraestrutura adequada, carecendo de serviços essenciais como abastecimento de água, sistema de esgotos e coleta de lixo.

saúde da população. Destacam-se o estudo sobre saneamento realizado por Palmério Cantanhede em 1899 e um relatório sobre a peste bubônica de Victor Godinho em 1904, que desempenharam papéis essenciais no desenvolvimento de estratégias para enfrentar essas questões (Carvalho, 2009).

O urbanismo sanitista, com sua forte ênfase na higiene e no saneamento, foi uma resposta direta a esses desafios e teve um papel fundamental na transformação de São Luís ao longo do século XX. Influenciadas pelos relatórios e estudos de médicos e engenheiros como Palmério de Carvalho Cantanhede, as políticas públicas adotadas buscaram não apenas melhorar as condições de saúde, mas também adequar a cidade aos novos padrões de higiene e salubridade. Como ressalta Carvalho (2009), em nome dessa política sanitista, várias intervenções urbanas foram realizadas, incluindo a demolição de antigos casarões coloniais para dar lugar a uma infraestrutura urbana que promovesse um ambiente mais saudável e menos propenso a epidemias.

Essas transformações, embora necessárias para a modernização da cidade, também levaram à perda de parte do patrimônio histórico de São Luís, gerando debates sobre o equilíbrio entre preservação e renovação. As iniciativas de urbanismo sanitista não apenas moldaram o aspecto físico da cidade, mas também refletiram uma mudança de paradigma em como os problemas urbanos eram percebidos e tratados. O legado dessas intervenções é destacado nas marcas da cidade antiga, seu urbanismo e história.

De acordo com Lopes (2014), o surgimento do urbanismo modernista em São Luís foi recebido com resistência por parte de importantes intelectuais locais, como Raimundo Lopes e Antônio Lopes. Esses pensadores valorizavam profundamente o patrimônio cultural da cidade, com Raimundo focando na preservação do conjunto urbano e Antônio na arquitetura. Juntos, eles defendiam a concepção de São Luís como uma cidade colonial, opondo-se às reformas propostas pelo urbanismo modernista que buscavam modernizar a cidade de maneira que poderia comprometer seu valor histórico e cultural. Essa defesa foi fundamental para estabelecer uma base sólida para as futuras políticas de conservação da cidade.

Assim, os esforços iniciais para estabelecer e implementar políticas de conservação em São Luís surgiram entre as décadas de 1930 e 1940. Influenciadas por pesquisas e propostas de renomadas entidades culturais e acadêmicas, como a Academia Maranhense de Letras e, notavelmente, o Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão, essas ações buscavam estabelecer parâmetros para as transformações urbanas contemporâneas. De acordo com Pacheco (2014), o processo de reconhecimento dos elementos arquitetônicos e urbanísticos do Centro Antigo de São Luís como patrimônio cultural teve início na década de 1920, com a atuação de intelectuais locais, como Antônio Lopes da Cunha, que contribuiu para a fundação do Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão (1925) e para a preservação da Igreja Matriz de Alcântara (1927). As ações desses intelectuais e instituições lançaram as bases para uma abordagem mais sistemática de preservação e valorização do patrimônio histórico e cultural de São Luís, moldando as políticas que seguiriam nas próximas décadas.

Podemos destacar que as primeiras ações de tombamento do IPHAN em São Luís, na década de 1940, foram direcionadas a bens de propriedade da Igreja, como a Capela de São José das Laranjeiras e o Portão Armoriado da Quinta das Laranjeiras. Lopes (2004) aponta que essas ações refletem a preocupação inicial do IPHAN com a preservação de monumentos históricos e artísticos de valor excepcional, e demonstram a influência do contexto nacional de valorização do patrimônio cultural durante o Estado Novo.

Conforme análise de Lopes (2004), as primeiras ações de proteção ao patrimônio cultural em São Luís, realizadas pelo governo federal, foram direcionadas a bens isolados, como a Capela de São José das Laranjeiras e o Portão Armoriado da Quinta das Laranjeiras, tombados em 1940, e o conjunto urbano de Alcântara, reconhecido como Monumento Nacional em 1948. Somente em 1955, com o tombamento dos conjuntos arquitetônicos e paisagísticos das praças Benedito Leite, João Francisco Lisboa e Gonçalves Dias, e do Largo do Desterro, o governo federal passou a considerar a preservação de conjuntos urbanos em São Luís. Em 1974, esses conjuntos foram integrados em um único perímetro de proteção, denominado Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Cidade de São Luís. Posteriormente, o governo

estadual e o município também atuaram na proteção do patrimônio cultural, com o tombamento de áreas de entorno e a criação da Zona de Preservação Histórica (ZPH).

Mais tarde, em 1974, essas áreas foram incorporadas a um perímetro de proteção mais amplo que abrangia sessenta hectares, englobando bairros significativos como Praia Grande, Desterro e Ribeirão, com um total de 978 edificações, conhecido como Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Cidade de São Luís. Nesse mesmo ano, a área urbana da sede do município de Alcântara também foi designada como um Conjunto Arquitetônico e Urbanístico (Lopes, 2004).

Em 1973, um importante passo foi dado para a preservação do patrimônio histórico de São Luís e Alcântara, quando a UNESCO, a pedido do governo do Maranhão, enviou o consultor Viana de Lima para realizar um levantamento detalhado das características dessas cidades. As recomendações de Lima se tornaram fundamentais para o desenvolvimento do sistema de preservação estadual, especialmente articulado pelo DPHAP-MA e incorporado ao Plano Diretor da Cidade de 1977. Neste plano, foram estabelecidas áreas de proteção diferenciadas no Centro Histórico de São Luís, definindo índices especiais e normas para ocupação, usos e gabaritos, que exigiam análise e aprovação do DPHAP-MA para novas construções e reformas na área já tombada (Pacheco, 2014).

De acordo com (Andrés, 2016), quando detalha os estudos do arquiteto português:

“... o importante na sua análise feita em 1973, foi a determinação em tratar a preservação do patrimônio arquitetônico com uma visão abrangente e de conjunto do ponto de vista da espacialidade urbana, dos usos e com evidentes preocupações ambientais.”

Viana de Lima, reconhecendo a importância de São Luís no contexto das cidades coloniais brasileiras, propôs ao Estado uma delimitação específica para o tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da cidade. Esta delimitação serviu de base para as inscrições nos Livros do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, e no Livro de Belas Artes em 1974 pelo IPHAN. A

análise comparativa entre a proposta de Lima e a poligonal de tombamento finalizada pelo IPHAN revelou semelhanças significativas, embora com algumas discrepâncias, particularmente nos limites que fazem fronteira com o litoral, influenciadas pela presença ou ausência de aterros na área (Pacheco, 2014).

Pacheco (2014) destaca ainda que, além das recomendações de consultores internacionais, como Viana de Lima, os técnicos do IPHAN reconheceram a necessidade de uma gestão compartilhada do patrimônio cultural com as autoridades estaduais e municipais, visando ao desenvolvimento de planos integrados que considerassem a complexidade das cidades e regiões metropolitanas, ao mesmo tempo em que valorizassem as especificidades dos núcleos históricos, demonstrando assim que a questão cooperativa de federalismo, que foi promulgada quase duas décadas depois, pela constituição de 1988, já se fazia presente, ao menos na visão técnica.

Durante a década de 1980, o governo estadual tomou medidas adicionais para proteger o patrimônio cultural, estabelecendo pelo Decreto nº 10.089, de 1986, uma zona envolvente ao perímetro federal, que cobria uma área de 160 hectares e aproximadamente 2.500 imóveis, refletindo o traçado urbano do século XIX. Essas iniciativas foram complementadas por ações municipais que, através da legislação urbanística de 1992, incluindo o Plano Diretor e as normas de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, criaram a Zona de Preservação Histórica – ZPH, abrangendo todo o conjunto urbano circundado pelo Anel Viário como o Centro Antigo da cidade (Lopes, 2004).

padrões de habitação, revelando a evolução cultural da comunidade ao longo do tempo e conferindo ao local uma autenticidade distinta.

3.3.3. O Centro Antigo Ludovicense e os Entes Federativos

A gestão do patrimônio cultural em um contexto federativo como o brasileiro é permeada por tensões e conflitos de interesses entre os diferentes níveis de governo. Enquanto a esfera federal, representada pelo IPHAN, prioriza a preservação do patrimônio edificado, os governos estaduais e municipais, muitas vezes, privilegiam o desenvolvimento econômico e a atração de investimentos, o que pode gerar uma visão fragmentada da gestão do patrimônio. Como afirma Choay (2001), a tensão entre modernização e preservação do patrimônio cultural é um tema recorrente na história do urbanismo, com diferentes abordagens e soluções ao longo do tempo.

No caso de São Luís, essa tensão se manifesta na contraposição entre os interesses do desenvolvimento econômico e a proteção do patrimônio histórico e cultural. Lopes (2005b) destaca o papel fundamental dos intelectuais locais na defesa da preservação, contrapondo-se às visões modernizantes que priorizavam a transformação radical do espaço urbano. A busca por um modelo de cidade que conciliasse a preservação do patrimônio com o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população, tornou-se um desafio central para a gestão urbana de São Luís.

As primeiras iniciativas de preservação do patrimônio cultural em São Luís, como o Código de Posturas de 1936 e a criação da Comissão do Patrimônio Artístico Tradicional em 1943, refletem a crescente conscientização sobre a importância de proteger a herança cultural da cidade. Lopes (2018) destaca a atuação do urbanista e então prefeito José Otacílio Saboya na formulação do Código de Posturas, que reconhecia a necessidade de preservar a "unicidade urbana de São Luís".

O Município, em 1943, a cidade criou a Comissão do Patrimônio Artístico Tradicional. Esse grupo ratificou o Decreto no 476, de 1 de julho de 1943, conhecido como a Lei Pedro Neiva de Santana. Esta legislação pioneira definiu características arquitetônicas que representavam a identidade da cidade, como casas tradicionais com azulejos e mirantes. (Lopes, 2014)

As primeiras políticas públicas de preservação implementadas em São Luís se concentraram na preservação do patrimônio material, com o objetivo de evitar sua descaracterização e demolição, como aponta Costa (2019), afirmando que "a preocupação destas primeiras iniciativas era proteger o patrimônio histórico material [...] das descaracterizações e demolições que visavam modernizá-los". A arquitetura neocolonial foi vista como uma alternativa para novas intervenções em áreas históricas com o objetivo de combinar o novo com o antigo. O comércio ilegal de elementos arquitetônicos, como azulejos e pedras de cantaria, também chamou a atenção das autoridades.

Nos anos 1950, a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN)⁵, com sede no Rio de Janeiro, declarou quatro áreas urbanas de São Luís como Patrimônio Nacional: o Largo do Desterro e as praças Benedito Leite, João Lisboa e Gonçalves Dias, juntamente com seus entornos. A preocupação em preservar não apenas edifícios isolados, mas também o ambiente urbano e a paisagem histórica da cidade são demonstradas por essas ações. Andrés (2016) aponta que a instalação da Diretoria Regional do IPHAN em São Luís, em 1980, foi impulsionada pela crescente preocupação com a preservação do patrimônio cultural da cidade e pelos debates gerados em torno do Projeto de Renovação da Praia Grande, demonstrando a importância das ações locais na articulação com as políticas nacionais de patrimônio.

Na década seguinte, a DPHAN protegeu áreas históricas com base nessa lei. Esses primeiros esforços se concentraram em preservar o patrimônio

⁵ A segunda modificação na denominação do atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) ocorreu em 1946. Por meio do Decreto-lei nº. 8.534, de 02 de janeiro, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), criado em 1937 pela Lei nº. 378, de 13 de janeiro, foi transformado em Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), mantendo a subordinação ao Ministério da Educação e Saúde (MES) – situação que perdurou até 1953, quando foi criado o Ministério da Saúde, e o MES passou a ser denominado Ministério da Educação e Cultura (MEC). Fonte: IPHAN

material, particularmente as características arquitetônicas distintas, protegendo-as de alterações que visavam modernizá-las de acordo com as tendências ecléticas.

As primeiras iniciativas de preservação de São Luís foram baseadas em uma visão idealizada do passado colonial, frequentemente ignorando a história e a cultura diferentes da cidade. Após a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937, a preocupação com a preservação do patrimônio aumentou como resultado da valorização da identidade cultural e do patrimônio histórico em todo o país. As bases legais e as preocupações com a "conservação" do patrimônio como identidade cultural irão moldar as representações sobre a cidade, as políticas públicas e as maneiras pelas quais o poder público e a iniciativa privada intervieram até a década de 1970, quando as políticas de preservação começaram a abordar novos problemas e demandas.

A arquitetura neocolonial se tornou uma solução viável para novas reformas em áreas de destaque. Além disso, a preservação e o comércio ilegal de bens patrimoniais, como azulejos e outros componentes arquitetônicos, aumentaram a preocupação.

O DPHAN identificou e protegeu quatro áreas importantes em São Luís para esses objetivos. As percepções da cidade foram influenciadas por esses marcos legais e a ênfase na preservação do patrimônio como um símbolo cultural até a década de 1970, quando novos problemas e demandas começaram a surgir, devido dentre outros fatores, à construção de infraestrutura viária e conjuntos residenciais em áreas distantes do núcleo original da cidade a partir de 1971, a malha urbana da cidade acelerou o êxodo da população local. Ao longo dos anos seguintes, o antigo centro de São Luís foi usado principalmente para residências por comércio, serviços e agências administrativas das três esferas governamentais. A desocupação levou à degradação de muitos edifícios antigos, o que é um problema a ser abordado por políticas de preservação em várias áreas públicas.

Posteriormente, a expansão urbana de São Luís, a partir da década de 1970, com a construção de novas pontes e a ocupação de áreas além dos rios

Anil e Bacanga, contribuiu para a desvalorização da área central e para o surgimento de novos desafios para a gestão do patrimônio cultural. Como afirma Burnett (2007), o antigo centro de São Luís passou por um processo de esvaziamento populacional e degradação do patrimônio edificado, exigindo a adoção de políticas públicas que concilhassem a preservação com o desenvolvimento urbano.

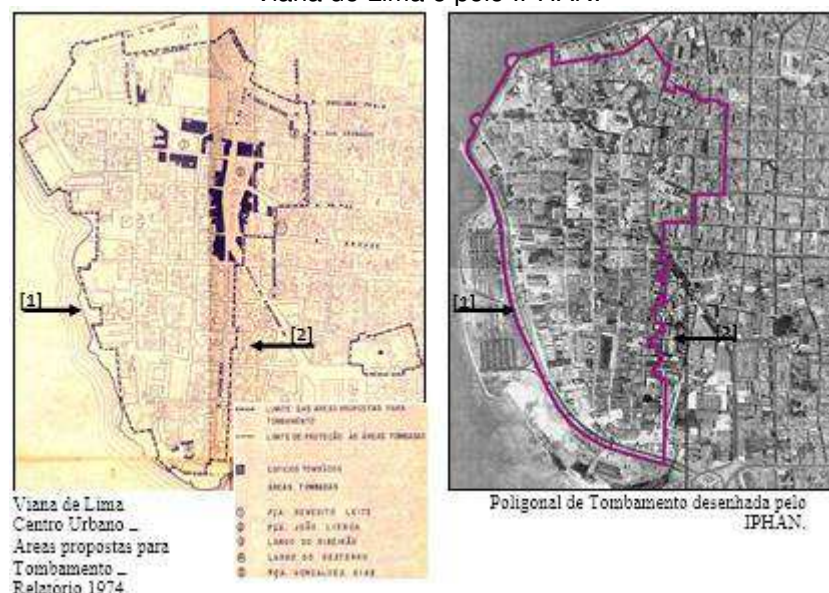
A partir da década de 1950, o IPHAN passa a reconhecer o valor do conjunto urbano do Centro Histórico de São Luís, tombando as praças Benedito Leite, João Lisboa e Gonçalves Dias, e o Largo do Desterro, juntamente com seus entornos. Como destaca Pacheco (2014), essas ações demonstram a preocupação em preservar não apenas edifícios isolados, mas também o ambiente urbano e a paisagem histórica da cidade.

A política de aproximação do IPHAN com instâncias internacionais de gestão e proteção do patrimônio cultural durante o governo militar da década de 1970 visava expandir sua atuação no território nacional. Consultores internacionais como o inspetor francês Michel Parent e o arquiteto português Alfredo Viana de Lima, realizaram missões científicas no Maranhão para elaborar relatórios sobre a situação dos sítios históricos de São Luís e Alcântara. Essas missões serviram de base para políticas públicas para preservar o patrimônio histórico construído em São Luís entre as décadas de 1970 e 2010 (MARANHÃO, 1996).

O Relatório Viana de Lima ajudou os atores locais a lerem e intervir no acervo arquitetônico e urbano de São Luís. Ele propôs restrições ao tráfego, remoção de elementos que perturbam a paisagem e reorganização da iluminação e sinalização na área tombada, resultando no tombamento federal em 1974. Essas missões serviram de base para políticas públicas para preservar o patrimônio histórico construído em São Luís entre as décadas de 1970 e 2010 (MARANHÃO, 1996). Em julho de 1973, através do Decreto n. 5.069/1973, essa colaboração levou à criação do Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Estado do Maranhão - DPHAP-MA, que desenvolveu critérios norteadores para a seleção dos bens culturais do estado, inspirados no Decreto-lei nº 25/37.

As recomendações de Lima foram utilizadas para posteriormente elaborar o sistema de preservação estadual, organizado pelo DPHAP-MA e integrado ao Plano Diretor da Cidade em 1977. (Lopes, 2004).

Figura 7 - Mapas de delimitação de proteção do Centro Histórico de São Luís, propostos por Viana de Lima e pelo IPHAN.



Fonte: Pacheco (2014)

Tais iniciativas culminam em 1974 com a ampliação das áreas tombadas, mas devido aos critérios federais, que priorizam as edificações do século XVIII e menosprezam as chamadas arquiteturas ecléticas, o perímetro de tombamento de conjunto foi limitado aos bairros da Sé, João Lisboa, Praia Grande, Desterro e Portinho, homogêneos pela arquitetura colonial, ficando classificada como zona de proteção da área tombada a região do Largo do Carmo até o Liceu Maranhense, que seus exemplares dos séculos XIX e XX.

A área mais antiga do centro, que compreende a Praia Grande e o Desterro, foi o foco inicial. Esses estudos deram origem à noção do "Centro Histórico" da cidade, que uniria várias áreas urbanas protegidas em uma mesma área de proteção. Isso incluiria áreas de tombamento federal e estadual, bem como áreas de preservação histórica e central criadas no Plano Diretor de 1975. Essa área é considerada o Centro Histórico de São Luís.

Em 1976, o IPHAN estabeleceu a Superintendência Regional com um Escritório Técnico na cidade vizinha de Alcântara. O IPHAN apoiou o estado em 1996 para que o centro histórico de São Luís fosse incluído na Lista

Representativa de Bens Culturais Patrimônio Mundial da UNESCO em dezembro de 1997. No entanto, o tombamento federal só foi ratificado novamente em 2007, quando a área foi incluída na Lista de Patrimônio Mundial.

A 1ª Convenção da Praia Grande, realizada em 1979 pelo estado e pelo SPHAN, marcou o início das políticas preservacionistas contemporâneas implementadas pelo governo do estado do Maranhão. A reunião foi organizada para discutir o Projeto de Renovação da Praia Grande, proposto pelo arquiteto americano John Gesiger (1978), e estabeleceu diretrizes técnicas e políticas para a "revitalização" do patrimônio construído. Isso levou à criação de um Grupo de Trabalho e Comissão de Coordenação do Projeto Praia Grande, o que resultou na reestruturação de alguns imóveis. Andrés (2016) destaca ainda a Convenção, como um marco na busca por uma gestão mais integrada e democrática do patrimônio cultural, com a participação de especialistas, técnicos, dirigentes de órgãos públicos, universidades e entidades da sociedade civil.

O estado tentou conciliar o desenvolvimento econômico e social no centro histórico com a preservação do patrimônio construído. Muitas práticas daquela época foram guiadas por essa abordagem, como o Plano de Reabilitação de Bolonha, que se concentrou na reutilização social de edifícios históricos, bem como na reabilitação e criação de espaços públicos como catalisadores da revitalização.

Um Programa de Revitalização do Centro Histórico de São Luís (PRCHSL) foi desenvolvido em quatro etapas contínuas de 1981 a 2014 pelo Governo do Estado para obter recursos do programa PRODETUR do Governo Federal.

O DPHAP-MA realizou tombamentos de bens do patrimônio cultural entre 1980 e 1993. Isso incluiu tombamentos de bens arquitetônicos, paisagísticos e arqueológicos em várias cidades do interior do estado, como a antiga Fábrica da União Têxtil Caxiense S.A. em Caxias, bem como tombamentos de bens isolados em Itapecuru-Mirim, Pindaré-Mirim, para depois deste período, novos tombamentos foram evitados por problemas na implementação dos estudos.

O Projeto Reviver começou em 1987 sob o governo do governador Eptácio Cafeteira. O Centro de Criatividade Odylo Costa Filho foi o centro do projeto (MARANHÃO, 1996).

Os fundos do PRCHSL foram usados para restaurar vários prédios históricos do bairro da Praia Grande e monumentos isolados, como a Fábrica Cânhamo (CEPRAMA), a Casa de Cultura Josué Montello, o Teatro Artur Azevedo, a Fábrica Rio Anil (CINTRA) e o Convento das Mercês (Fundação da Memória Republicana). além de restaurar as redes de serviços de água, esgoto, energia elétrica e telefonia, bem como pavimentar as ruas e calçadas com novos sistemas de arborização e iluminação pública. (Andrés, 2016)

Com relação aos prédios de propriedade da iniciativa privada, é importante destacar que um dos primeiros projetos do PRCHSL foi a transformação de um casarão histórico desapropriado pelo Estado em apartamentos para habitação social. No entanto, essa experiência não teve continuidade. Com a experiência acumulada e como parte de um novo passo, o Governo do Estado (em colaboração com o IPHAN) propôs e preparou o dossiê para defender a inclusão do centro histórico de São Luís na Lista Representativa de Bens Culturais Patrimônio Mundial da UNESCO.

Além disso, durante a década de 2000, o estado planejou e implementou planos de habitação para servidores públicos estaduais em edifícios próprios. O governo recuperou seis imóveis para esse propósito. Estudos que examinaram as condições após a ocupação destes imóveis descobriram que a má gestão e a distância entre o Estado e os beneficiários foram as principais causas dos problemas observados nesses edifícios (GONÇALVES, 2006; CARDOSO, 2012).

Uma Comissão Técnica do Patrimônio Histórico de São Luís (1986) reuniu órgãos preservacionistas de várias áreas do poder público, trabalhando juntos com a SPHAN-2a DR da Secretaria Municipal de Urbanismo e o DPHAP-MA, com a ajuda da equipe do Projeto Praia Grande. O objetivo dessa comissão era analisar os planos de construção, reforma, ampliação e preservação de edifícios no Centro Histórico de São Luís. Mas essa experiência foi curta, e ela foi

desmobilizada em 1987. Foi reativada em 1991, mas foi desativada novamente em 1993.

A fim de consolidar o processo de esvaziamento físico da área, o Governo do Estado transferiu as sedes de vários órgãos administrativos para o Palácio Henrique de la Roque na área de expansão da cidade na década de 1990. Ao mesmo tempo, a velocidade de execução do PRCHSL foi diminuída.

A organização existente para administrar as políticas de preservação do governo do estado remonta à época do PRCHSL. O Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Maranhão (DPHAP) é responsável por fiscalizar e aprovar projetos na Superintendência de Patrimônio Cultural (SPC), um órgão de gestão e planejamento subordinado à Secretaria de Estado de Cultura (SECMA).

Ainda na década de 1970, a prefeitura de São Luís foi influenciada pelas ações dos governos federal e estadual. Isso incluiu o assunto no primeiro Plano Diretor da cidade (1975) e lançou o Projeto Mirante, uma grande campanha que promovia o uso de azulejos nas fachadas dos imóveis da região central como um meio de fortalecer a identidade cultural da cidade. No entanto, o prefeito Haroldo Tavares acabou descaracterizando

Com a declaração do Centro Histórico de São Luís como Patrimônio Mundial pela UNESCO em 1997, a cidade adquiriu reconhecimento internacional e foi impulsionada a implementar uma gestão mais integrada e participativa para a preservação do local. Em resposta, o município, sob a liderança do então prefeito Tadeu Palácio, estabeleceu o Núcleo Gestor do Centro Histórico (NGCH) em 2003, por meio do Decreto nº 25.441. Este órgão colegiado tinha como objetivo articular ações de preservação e revitalização do Centro Histórico, reunindo representantes de diferentes níveis de governo, sociedade civil e iniciativa privada. O NGCH propunha-se a organizar a prestação de serviços públicos, propor soluções para problemas imediatos, estimular a atividade econômica local e garantir a sustentabilidade do patrimônio, buscando "integrar as medidas municipais e alavancar os laços e parcerias estabelecidas entre os diferentes níveis administrativos e de gestão" (CASTRO FILHO, 2016).

Em um passo adicional para fortalecer as iniciativas de proteção ao patrimônio cultural, foi fundada em 8 de julho de 2005 a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico (FUMPH), conforme a lei nº 4.493/2005. A criação da FUMPH e do NGCH representou um avanço significativo na busca por uma gestão democrática e participativa do patrimônio cultural. Contudo, o NGCH enfrentou desafios relacionados à coordenação política e à mobilização de recursos, levando à sua dissolução em 2008.

Em uma breve contextualização, a atual gestão da prefeitura, comandada pelo prefeito Eduardo Braide, o Núcleo Gestor do Centro, passou a se inserir com mais afinco nas discussões acerca do gerenciamento do centro histórico, com reuniões mensais, e divisões em grupos temáticos de discussão. A inclusão da sociedade civil e de diversos órgãos e instituições, eleva a capacidade cooperativa na busca de conciliações e consensos nas discussões sobre o espaço urbano do centro histórico da cidade, demonstrando a importância de uma abordagem integrada e participativa na gestão do patrimônio cultural, ao mesmo tempo em que evidencia os desafios para a efetiva implementação do federalismo cooperativo e a necessidade de um diálogo contínuo entre os diferentes atores envolvidos na busca por soluções que conciliem a preservação do patrimônio cultural com o desenvolvimento urbano sustentável.

Figura 8 - Posse do Núcleo Gestor em agosto de 2022



Fonte: Prefeitura de São Luis

A partir de 2004, pela esfera federal, o IPHAN no Maranhão ampliou seu escopo de atuação, inserindo o patrimônio imaterial em suas diretrizes correntes de atuação. Trabalhou para criar o Inventário Nacional de Referências Culturais

do Tambor de Crioula e registrá-lo como Patrimônio Nacional em 2007. O Complexo Cultural do Bumba meu Boi do Maranhão foi reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade em 2019. A reconhecimento foi concedido pela Superintendência Regional.

Ainda, o IPHAN no Maranhão buscou parcerias para realizar ações mais amplas, como fiscalização e proteção do patrimônio material; estabilização e recuperação física de imóveis; apoio a organizações e projetos culturais - como projetos de educação patrimonial - e promoção de eventos que valorizassem o patrimônio cultural do estado.

O Programa Monumenta, desenvolvido pelo Governo Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no começo dos anos 2000, buscou a sustentabilidade e gestão compartilhada em seu escopo. São Luís, foi uma das cidades que decidiu se envolver no programa com o objetivo de obter recursos e realizar ações para recuperar seu patrimônio edificado e revitalizar o espaço urbano.

Entre 1997 e 1999, a equipe do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís (PPRCHSL) criou vários estudos e planos para convidar a cidade a participar do Monumento. Como destaca Andrés (2006), esses estudos incluíram o documento "Matriz da Proposta", a "Oficina de Planejamento pelo método ZOPP⁶", projetos-piloto para adequar imóveis para uso residencial, transformar terrenos baldios em estacionamentos, um plano de reassentamento para famílias que vivem em imóveis invadidos, estudos de viabilidade econômica e relatórios de impacto ambiental.

Contando com a participação de especialistas, consultores, sociedade civil e comunidade local, esses estudos proporcionaram uma oportunidade importante para avaliar as ações tomadas até agora, identificar problemas e soluções, e identificar as potencialidades e fragilidades do centro histórico.

⁶ O método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) é uma abordagem estruturada de planejamento participativo desenvolvida pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) nos anos 1980, que visa garantir a participação ativa de todas as partes interessadas, promovendo uma compreensão comum dos objetivos e atividades necessárias para o sucesso do projeto.

O "Subprograma de Promoção Social e Habitação no Centro Histórico" foi o principal objetivo da proposta de São Luís para o Monumento, com o objetivo de promover a permanência da população residente, combater o esvaziamento populacional e promover a revitalização social e econômica da área.

O projeto do Monumento de Saint Louis não foi aprovado, apesar dos esforços e pesquisas. A "falta de entendimento entre os governos do Estado e Prefeitura" foi a principal causa do insucesso, de acordo com Andrés (2006) (p. 198). O projeto se limitou a poucas intervenções pontuais, na área do portinho e restauração da fachada azulejar e cobertura do solar dos Belfort, por exemplo. Isso demonstra a dificuldade de implementar uma gestão compartilhada e a importância do entrosamento entre os diferentes níveis de governo para o sucesso das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural.

A experiência do Monumenta em São Luís mostra que a falta de colaboração e coordenação entre os entes federativos pode comprometer a eficácia das políticas públicas, mesmo em ambientes com muito potencial e projetos bem fundamentados. Para superar os desafios da preservação do patrimônio cultural e promover o desenvolvimento sustentável dos centros históricos, é necessário buscar um modelo de gestão integrada e participativa que valorize o diálogo e a construção de consensos entre os diferentes atores envolvidos.

Cerca de uma década depois, O PAC Cidades Históricas⁷, do governo federal, aprovou 44 ações de intervenção em São Luís em 2013, com investimentos de aproximadamente 144 milhões de reais. Desde então, o IPHAN já executou 16 ações de recuperação física do patrimônio construído, com investimentos de aproximadamente 66 milhões de reais. A reurbanização da Rua Oswaldo Cruz (Rua Grande), que melhorou o comércio local, é uma das obras incluídas no PAC Cidades Históricas, além de várias igrejas, sobrados, prédios e espaços públicos.

⁷ O PAC Cidades Históricas foi uma linha de investimento criada em 2013, com autorização do Ministério do Planejamento, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - uma iniciativa inédita na história das políticas de preservação no país, direcionada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo Iphan. Fonte: gov.br

Ao utilizar essa estrutura, a Prefeitura tentou reunir fundos e implementar um Plano de Reabilitação do Bairro do Desterro (2004-2007), que se desdobraria no Programa de Revitalização do Centro Histórico, financiado pelo BID. Além disso, em parceria com a Embaixada e o Ministério da Cultura da França, a Prefeitura participou do projeto Estudos de Viabilidade da Habitação no Centro Histórico de São Luís (2002-2004), que utilizou cinco imóveis como projetos-piloto. No entanto, estes estudos mostraram que era necessário estabelecer uma linha de financiamento público ao proprietário locatário, que ainda não foi criada.

Durante esse período, a Prefeitura também ajudou a organizar o I Encontro de Cidades Patrimônio da Humanidade em 2003. Isso levou à assinatura da Carta de São Luís e à fundação da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM), que o prefeito de São Luís presidiu.

No entanto, desde a criação do Núcleo Gestor do Centro Histórico em 2003 e a criação da Subprefeitura do Centro em 2005, a Prefeitura se concentrou na gestão diária do espaço urbano. Essas políticas colocaram a habitação como uma prioridade nas políticas de preservação e gestão urbana.

Desde a década de 1990, a prefeitura tem trabalhado para preservar e promover a arte urbana. Isso começou com a Lei nº 3.203, de 31 de março de 1992, que estabeleceu regras para a colocação de obras de arte em empreendimentos de urbanização, edificação e complementos urbanos em São Luís (modificada pela Lei nº 3.582, de 20 de dezembro de 1996), e a recuperação de alguns monumentos significativos nos espaços públicos.

No entanto, após eventos que resultaram na perda de monumentos e processos judiciais para sua reconstrução, como a Mãe d'Água Amazônica e o Marco de Fundação da Cidade durante a reforma da Praça Pedro II, a prefeitura criou uma Comissão de Arte Pública, Monumentos e Equipamentos Urbanos da Cidade de São Luís (Decreto nº 29.642, de 28 de novembro de 2006). Além disso, a prefeitura lançou um concurso para novas obras.

Além disso, é importante observar que a Lei nº 3.376, de 1994, que isentava o IPTU sobre os imóveis situados nas Zonas Tombadas do Centro Histórico foi uma das poucas medidas implementadas para incentivar a

preservação do patrimônio edificado privado. No entanto, a prefeitura de São Luís não divulgou adequadamente o documento e não alcançou um número significativo de imóveis.

O Plano Diretor, que foi aprovado pela prefeitura em 2006, estabeleceu uma política de conservação integrada que levou aos Planos de Reabilitação de Bairros. O Plano de Reabilitação do Bairro do Diamante (2008) foi desenvolvido pela FUMPH a partir desta iniciativa e de sua experiência acumulada, mas não foi executado.

Ao mesmo tempo, a equipe da FUMPH realiza uma pesquisa de campo significativa. Essa pesquisa foi organizada e publicada em um Guia de Arquitetura e Paisagem de São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara (2008), financiado pela Junta de Andaluzia do governo espanhol.

A partir de 2016, com a assinatura do contrato com o BID, a Prefeitura de São Luís começa a implementar o Programa de Revitalização do Centro Histórico de São Luís - Procidades/BID. O programa, que foi desenvolvido e discutido desde 2007, incluiu a revitalização de espaços públicos estruturantes da cidade, como o Parque do Bom Menino, a urbanização do Terminal do Anel Viário e praças significativas, como a Praça da Misericórdia, Praça da Alegria e Praça da Saudade, o programa terminou em 2022 e o município atualmente está pleiteando a fase 2 do empréstimo com o BID, com foco na problemática habitacional do centro.

Nota-se, portanto, que ao longo do séc. XX e séc. XXI, os entes federativos nas três esferas constitucionais se firmaram na consolidação de estruturas institucionais para a preservação do patrimônio cultural e da ideia de um “centro “histórico” na cidade, no entanto, a aplicação federativa, prevista na constituição de 1988, a qual se aparta de diversas políticas implementadas ao longo do séc. XX, deixa evidente a separação e individualização de suas ações no âmbito político, em contraste com a busca cooperativa dos estudos pelas equipes técnicas.

O gerenciamento do patrimônio cultural no Brasil enfrenta continuamente problemas de recursos financeiros e humanos. Os órgãos responsáveis pela

preservação geralmente enfrentam limitações orçamentárias e escassez de recursos humanos, o que limita sua capacidade de operar e auxiliar os governos a aplicarem políticas eficazes de preservação e valorização do patrimônio. A falta de recursos prejudica a capacidade de fiscalização, o desenvolvimento de projetos de restauração e a promoção de atividades de educação patrimonial, que são essenciais para aumentar a conscientização da população.

4. O PROGRAMA NOSSO CENTRO E O FEDERALISMO COOPERATIVO EM SÃO LUÍS, MA

Ao longo das últimas décadas, as políticas públicas de intervenção no centro histórico de São Luís evidenciaram a complexidade do sistema federativo brasileiro na gestão do patrimônio cultural. Como discutido anteriormente, o século XX foi marcado por um jogo de responsabilidades e competências entre os entes federativos, onde a aplicação do princípio da cooperação concorrente se mostrou inconsistente.

Desde a centralização do poder durante a Era Vargas até a redemocratização em 1988, as práticas de intervenção dos diferentes programas de intervenção dos poderes executivos em São Luís, demonstraram, ao longo deste estudo, uma preocupante falta de continuidade, resultante de diversos fatores, sejam eles políticos, de planejamentos inadequados, de descontextualização e sobreposição entre programas, além da inércia e da equivocada compreensão da importância do centro histórico, tanto como espaço urbano, quanto como sítio do Patrimônio Mundial, um trecho do tecido urbano da cidade, que exala a complexidade multimodal necessária para seu entendimento.

Diante desse cenário, este capítulo se propõe a analisar o programa NOSSO CENTRO à luz do federalismo cooperativo. Serão investigadas a concepção, implementação e execução do programa, a conectividade entre os diagnósticos, planejamento e ações, com o objetivo de estabelecer uma análise crítica da política pública do Governo do Estado do Maranhão e sua sustentabilidade no contexto de preservação e reabilitação do centro histórico de São Luís, para que posteriormente se analise como esta política se relaciona com as concepções de federalismo cooperativo, sendo estes pontuais ou plenas.

Antecedendo ao programa em si, desde a primeira gestão de Flávio Dino no governo do estado, em 2015, a equipes técnicas em diversas secretarias retomaram as discussões sobre a reabilitação do centro, em particular sobre o papel da habitação neste processo.

Foi assim que a Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) apresentou, em maio de 2015, um Programa de Habitação para a Área Central de São Luís, com um diagnóstico e propostas que trazem a experiência acumulada em projetos locais, como os Estudos de Viabilidade de Habitações no Centro Histórico realizados pela prefeitura nos anos 2000, e nacionais, como o projeto Morar no Centro, da prefeitura do Rio de Janeiro (Sombra,2024).

Determinado a dar o exemplo, o governo do estado orientou suas secretarias e órgãos a retornarem aos prédios do centro antigo, sob o argumento de trazer novas atividades para a área e, ao mesmo tempo, economizar recursos com aluguéis em regiões valorizadas da cidade. O governador recuperou a função do Palácio dos Leões como residência oficial e local de despachos, instalando ali a Secretaria de Governo (SEGOV), em um gesto simbólico que se mostrou eficaz.

A partir destas discussões e iniciativas, ainda em seu primeiro mandato, o governador articulou vários órgãos e grupos de trabalho que desenvolveram os instrumentos legais do Adote um Casarão, Habitar no Centro e Cheque Minha Casa, que se tornariam o núcleo do programa Nosso Centro.

A reverberação nacional sobre o programa, rendeu ao NOSSO CENTRO, através do “Adote um Casarão”, em 2022, através o prêmio de mérito do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), na categoria Urbanismo e Planejamento das Cidades. Ainda, o programa foi premiado em terceiro lugar, no 35o Prêmio Rodrigo de Mello do (IPHAN) em 2022 na categoria pessoa jurídica. O importante prêmio, reconhece iniciativas as excepcionais de preservação e promoção do Patrimônio Cultural Brasileiro a nível nacional.

4.1. Estrutura e Objetivos do Programa

Em 26 de junho de 2019, o Governo do Maranhão deu um passo significativo na busca pela reabilitação e preservação da Zona Central de São Luís. Através do Decreto nº 34.959, foi instituído o Programa NOSSO CENTRO,

uma estratégia integrada que engloba os programas Adote um Casarão, Habitar no Centro e Cheque Minha Casa.

Figura 8 - Logomarca do programa NOSSO CENTRO



Fonte: Governo do Maranhão

O Decreto em questão, cuja finalidade é consolidar o centro de São Luís como um marco em inovação e desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que valoriza e preserva sua riqueza histórica e cultural (MARANHÃO, 2019).

O texto legal define o "Centro Histórico" com base em três critérios: o perímetro do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Cidade de São Luís, inscrito nos Livros do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico e no Livro de Belas Artes, em 1974 pelo IPHAN; as áreas protegidas em forma de tombamento, pelo Decreto Estadual nº 10.089/1986 e pelo Decreto Estadual nº 11.591/1990; a Zona Central, a Zona de Preservação Histórica e as Zonas de Interesse Social 1 - Madre Deus e Coreia, instituídas pela Lei nº 3.253, de 29 de dezembro de 1992, do Município de São Luís, englobando assim, como se pode observar na figura 3 abaixo, o anel viário do Centro Histórico de São Luís, extrapolando os perímetros de tombamentos Estaduais e Federal, alcançando uma parcela maior da população central, que se encontra no entorno imediato das áreas tombadas, possibilitando uma ampliação de benefícios sociais, como o Cheque Minha Casa, que será abordado posteriormente neste estudo.

Em 2021, o programa teve uma atualização em seu decreto, ampliando sua atuação para todo o estado do Maranhão:

“Art. 1º Fica instituído o Programa NOSSO CENTRO que tem por objetivos tornar o Centro da cidade de São Luís e dos demais municípios maranhenses referência em inovação e desenvolvimento

sustentável, bem como preservar seus valores histórico e cultural. (Redação do caput dada pelo Decreto Nº 36877 DE 20/07/2021).”

Embora, dentro da cidade de São Luis, esta alteração não interfira em sua política pública, é imprescindível citá-la como forma de esclarecimento da estrutura atual e escopo geral da intenção do programa em termos de regionalização e expansão de sua política, o que mais a frente, em 2021, inicia-se o programa NOSSO CENTRO Viana.

Dito isto, inicialmente, a gestão do programa, a cargo da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), na época, comandada pelo Deputado Federal e pré-candidato à prefeitura de São Luis, Rubens Júnior, fora incumbida de designar um Grupo Gestor, e conta com membros de diversos órgãos da Administração Pública Estadual, e considerando a estrutura de múltiplos níveis e afinidades intersecretariais, foi estabelecido o Comitê Diretor do NOSSO CENTRO, com o objetivo de dirigir o planejamento e sugerir iniciativas. O comitê é composto por representantes da Secretaria de Governo (SEGOV), Secretaria Estadual de Cultura do Maranhão (SECMA), Secretaria Estadual de Turismo (SETUR), Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), Agência Executiva Metropolitana (AGEM) e Secretaria de Segurança Pública (SSP) da área central, e como argumenta o atual deputado estadual, Rubens Júnior em entrevista para este projeto, a interação entre os níveis do governo estadual era excelente e havia muito diálogo e cooperação Silva Júnior (2024).

Nos primeiros meses de programa, era visível, dentro da estrutura humana do programa, a motivação dos partícipes representantes de cada secretaria envolvida no programa, sendo desenvolvidos estudos e mapeamentos urbanos para fossem propostas ações de desenvolvimento, requalificação e reabilitação do centro histórico, como exigia o decreto do programa, no seu art.3, inciso3:

§ 3º O Grupo Gestor do Programa Nosso Centro reunir-se-á mensalmente, de forma ordinária, e extraordinariamente, por convocação de seu Coordenador ou do Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. (Decreto Nº 36877 DE 20/07/2021)

Como representante e articulador do conselho gestor do programa, estava o arquiteto José Antônio Lopes, profissional de reconhecido gabarito tanto na sua experiência de atuação em questões urbanísticas, como na área do Patrimônio Cultural, ocupando anos antes a presidência da Fundação Municipal do Patrimônio (FUMPH).

Os demais representantes das outras secretarias envolvidas constituíam diversos perfis técnicos, como advogados, turismólogos e arquitetos, na busca por soluções demandadas em conjunto com o então Governador Flavio Dino para a materialização dos planos a serem executados. Ressalta-se que embora a multiplicidade secretarial envolvida no programa NOSSO CENTRO tenha sido singular na forma de se atuar em relação à elaboração de estratégias governamentais, como foco deste estudo, cabe analisar criticamente se o federalismo cooperativo na concepção, elaboração e implantação dos objetivos do programa se deu de fato em forma de uma política pública integradora ou se concentrou unilateralmente no poder executivo estadual, e se apenas, pontualmente, algumas destas ações tiveram parcerias e cooperações institucionais, como será abordado posteriormente.

Segundo Brandão (2024), o programa exigiu a colaboração de várias secretarias governamentais, sendo um desafio significativo estabelecer diálogo entre diferentes órgãos e garantir que todos estivessem alinhados com os objetivos do programa, especialmente entre o estado e o IPHAN. Além disso, garantir a sustentabilidade e manutenção do programa a longo prazo foi e continua sendo um desafio importante.

No entanto, a concretização de propostas e estratégias do programa, avançavam em ritmo acelerado, trabalhando em polos vocacionais, como descritos no decreto, no qual destaca-se a identificação e conexão de polos vocacionais, a redução de espaços urbanos desocupados, o incentivo à habitação, comércio e atividades culturais, a captação de investimentos de diversos setores e a formação de parcerias com entidades públicas, privadas e civis. Além disso, é relevante mencionar que o NOSSO CENTRO é executado em conjunto com outros programas voltados para a habitação e revitalização de

locais históricos, como o "Cheque Minha Casa", "Adote um Casarão" e "Habitar no Centro", como mencionado no parágrafo único do decreto:

Parágrafo único. O Programa NOSSO CENTRO será executado em articulação com os programas existentes na área de habitação e de revitalização de sítios históricos, incluindo o Programa "Cheque Minha Casa", o Programa "Adote um Casarão" e o Programa "Habitar no Centro", instituídos, respectivamente, pela Lei nº 10.506, de 6 de setembro de 2016, pela Lei nº 10.794, de 28 de fevereiro de 2018, e pela Lei nº 10.997, de 29 de março de 2019.

Esses programas, ao serem incorporados pelo NOSSO CENTRO, transformam o projeto em uma iniciativa abrangente, que reúne diversas ações voltadas para as áreas centrais.

Essa concepção mais abrangente de programa, facilitou e gerou permeabilidade e visibilidade ao programa, ao visibilizar uma grande amplitude social e política, pois cada ação do Governo do Estado dentro da área denominada como centro histórico de São Luis, era uma ação do programa NOSSO CENTRO, seja a intervenção na área cultural, institucional, tecnológica, habitacional e afins.

O programa demonstra em uma certa ótica, a importância de uma abordagem integrada para a reabilitação do centro histórico, considerando a interligação entre os diferentes polos vocacionais, a busca pela redução dos vazios urbanos, o fomento da atratividade dos polos, a captação de investimentos e a formação de parcerias com a iniciativa privada, a sociedade civil e os órgãos públicos. A iniciativa representa um passo significativo na busca por um desenvolvimento sustentável para o centro histórico de São Luís, preservando seu patrimônio cultural e promovendo sua transformação em um espaço vivo, dinâmico e inclusivo.

Outro fator relevante na aplicação motivação das intervenções, se recai no fato do governo do Estado possui diversos imóveis em estado de degradação e/ou ruínas, enrolados em processos judiciais transitados em julgado, portanto, este fato guiou diversas intervenções inclusas no programa.

4.1.1. Dos programas

4.1.1.1. Cheque Minha Casa Centro

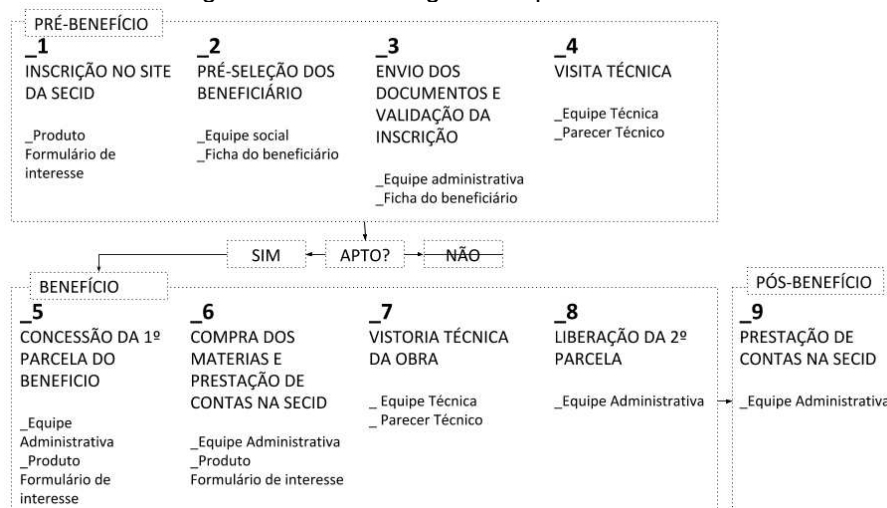
O Cheque Minha Casa é um programa criado pelo Governo Estadual junto com a Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano-SECID, com a finalidade de facilitar o acesso à moradia digna, de acordo com a Lei 10.506 de 6 de setembro de 2016. Com a finalidade de focar partes dos esforços na diminuição da insalubridade e a busca de manter a população residente do centro, o programa NOSSO CENTRO incorporou este programa em seu decreto, a fim de garantir o benefício, às famílias de baixa renda, com o objetivo de apoiar a reforma, a ampliação ou a melhoria de unidades habitacionais já existentes, com prioridade para as instalações sanitárias do imóvel e até o ano de 2019 atendeu 8.659 unidades residenciais na região metropolitana de São Luís.

São pré-requisitos do programa ter renda familiar mensal não superior a 03 (três) salários-mínimos, não possuir outro imóvel, ser maior de dezoito anos ou emancipado, ter família constituída de no mínimo dois integrantes, comprovar vínculo na residência de no mínimo, três anos e não ter sido beneficiado com moradia em outro programa municipal, estadual ou federal. Foram priorizadas pessoas com deficiência, idosos acima de 60 anos e pessoas com menor renda. No último edital incluiu-se a famílias com crianças.

O valor do benefício é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fornecido em duas parcelas, cada uma no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). Esse valor é destinado para compra de material de construção e acabamento. A mão-de-obra para a execução da obra é de responsabilidade do beneficiário. Os materiais podem ser comprados em lojas previamente cadastradas que por sua vez recebem do Governo do Estado crédito fiscal.

Em 2019 foi lançado um edital especial para região do centro da cidade de São Luís atrelada ao programa NOSSO CENTRO (conjunto de intervenções

Figura 10 - Metodologia “Cheque Minha Casa”



Fonte: SECID (2022)

O valor total investido em subsídios para melhorias habitacionais no centro de São Luís é de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil) terá impacto direto em 1.034 (mil e trinta e quatro) moradores, o que significa um investimento de, aproximadamente, R\$1.450,68 (mil e quatrocentos e cinquenta reais e sessenta e oito centavos) por pessoa.

Previamente a entrega da primeira parcela do benefício, os técnicos da SECID realizaram um levantamento técnico sobre as condições de inadequação da moradia, as prioridades dos moradores para melhorias e uma pesquisa socioeconômica. As respostas obtidas referem-se ao período de coleta entre 14/08/2019 e 05/09/2019, o resultado permitiu mensurar o uso e eficiência do benefício.

No entanto, para soluções arquitetônicas mais complexas de combate a inadequações conforto ambiental, acessibilidade e comprometimento estrutural o programa em parceria com a Universidade Estadual do Maranhão constituiu um grupo de trabalho para prestar um serviço assessoria técnica para os beneficiários do centro de São Luís, 5 equipes de 4 alunos de Arquitetura e Urbanismo em conjunto aos técnicos do DPHAP, atenderam 55 famílias e acompanharam 27 obras com assistência técnica, projetos e acompanhamento das obras.

A decisão acerca da área de abrangência inicial do programa, se deu pela área de tombamento estadual, inserida no decreto 10.089/1986 e centro expandido, contido dentro do decreto do programa NOSSO CENTRO, no intuito de desburocratizar as implementações e assistências as famílias, ao mesmo tempo em que se buscou garantir que as adequações estivessem de acordo com as normas de patrimônio vigentes.

A seguir, constam dados extraídos do como demonstrado no relatório do comitê gestor do programa NOSSO CENTRO, Secid (2019), relacionados ao diagnóstico no qual embasou o programa.

Para ilustrar a situação socioeconômica das famílias beneficiadas pelo programa "Cheque Minha Casa Centro", é pertinente analisar os dados do diagnóstico habitacional realizado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID). O estudo revelou importantes características da população residente no centro histórico de São Luís:

O número médio de pessoas por família nas residências visitadas é de 3,44, com mais da metade das casas (60,22%) abrigando até 3 moradores. Entretanto, 21,59% das unidades vistoriadas apresentam adensamento excessivo, condição caracterizada pelo número médio de moradores por dormitório acima de três. Além disso, a pesquisa constatou que 70,3% dos beneficiários residem nas habitações há mais de 20 anos, demonstrando um forte vínculo com o território. Outro aspecto relevante é a presença de atividades econômicas em 15,3% das residências, como quitandas, salões de beleza, escolas, centros religiosos e oficinas, evidenciando a multifuncionalidade desses espaços (SECID, 2019).

O perfil dos beneficiários também revela a vulnerabilidade social presente no centro histórico.

Do total de casas contempladas, 49,17% têm idosos, 37,54% têm crianças e 17,94% têm pessoas com deficiência, sendo 44,4% destas com deficiência física. Em relação à ocupação, 37% se declararam desempregados ou trabalham de forma autônoma, enquanto 30,2% são dependentes de aposentadorias e pensões. Quanto à escolaridade, cerca de 54,5% possuem

Ensino Médio completo e 10,7% possuem Ensino Médio incompleto (SECID,2019)

Figura 11 - Mostra o gráfico de ocupação e permanência.



Fonte: Secid, 2019

O diagnóstico habitacional realizado pela SECID também identificou as principais inadequações e problemas presentes nas unidades habitacionais do centro histórico de São Luís. Os dados revelam um cenário preocupante em relação às condições de salubridade e segurança das moradias:

Os dados sobre os banheiros mostram que pelo menos 57% dos casos apresentam algum grau de inadequação (ausência de revestimentos, de vaso sanitário, de pia, de chuveiro, subdimensionamento, infiltrações, entre outros), e em 11% dos casos há ausência total de banheiro (21 unidades). Além disso, 61,5% das unidades habitacionais possuem problemas de acessibilidade e/ou segurança, sendo 39,6% relacionados a escadas (SECID, 2019).

Figura 12 - Mostra o gráfico da situação dos banheiros e sensação de segurança e acessibilidade.

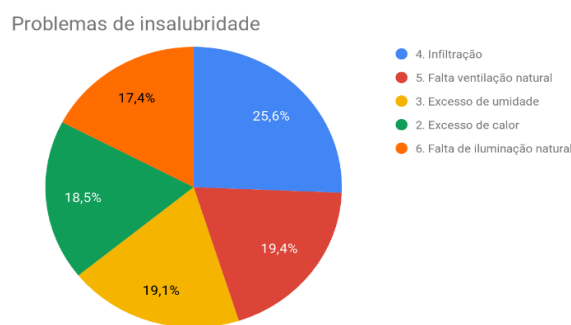


Fonte: Secid, 2019

A pesquisa também identificou problemas de insalubridade em uma parcela significativa das residências:

81,7% das casas apresentam um ou mais problemas de insalubridade, como infiltração na cobertura, falta de ventilação, falta de iluminação natural e excesso de umidade (SECID,2019).

Figura 13 - Mostra o gráfico de insalubridade.

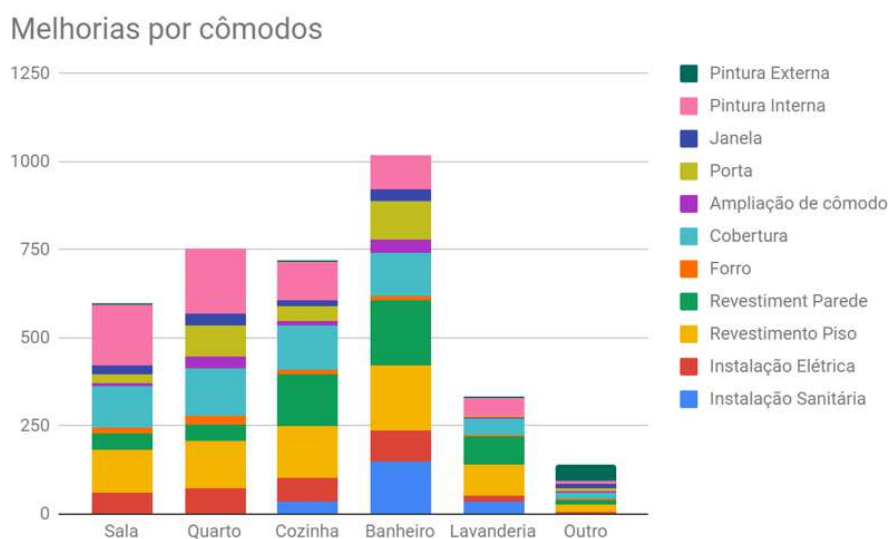


Fonte: Secid,2019

Ao analisar as demandas dos beneficiários, o estudo identificou as principais prioridades para a melhoria das habitações:

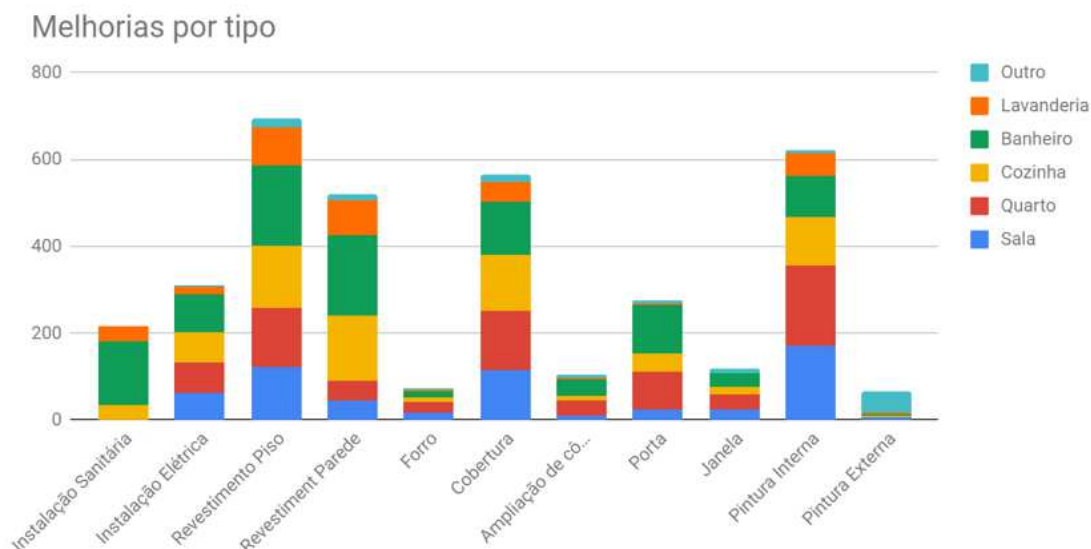
Quando questionados sobre quais cômodos e quais intervenções desejavam realizar, houve maior menção por melhorias em banheiros (28,59%), seguido dos quartos (cerca de 21%) e cozinha (cerca de 20%). Já a principal preferência de reforma por tipo, os beneficiários apresentaram preferência por piso (19,48%), pintura interna (17,46%) e reforma na cobertura (15,84%) (SECID,2019).

Figura 14 - Mostra o gráfico de demandas de melhorias.



Fonte: Secid, 2019

Figura 15 - mostra o gráfico de demandas por tipo.

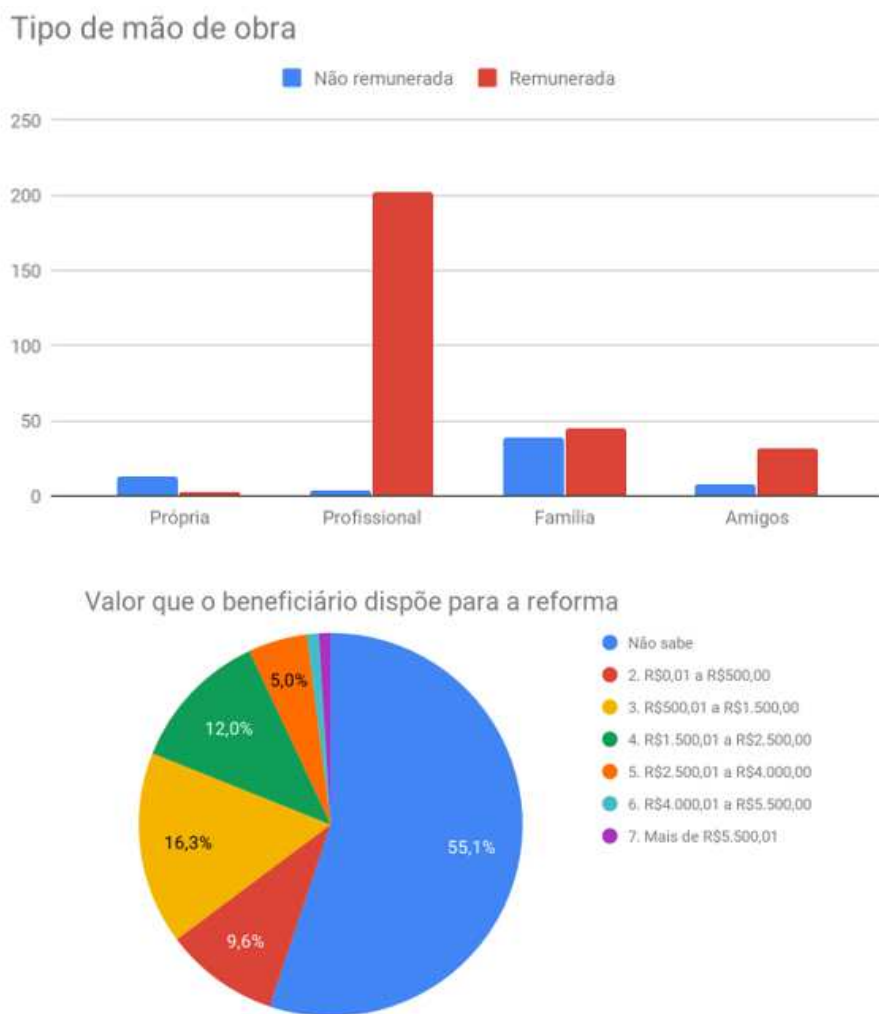


Fonte: Secid, 2019

No entanto, a capacidade financeira para a realização das reformas é limitada:

55% dos beneficiários disseram não ter nenhum recurso para a contratação de mão-de-obra, 9,6% teriam até R\$500,00, 16,3% entre R\$500,00 e R\$1000,00 e apenas 19% alegaram possuir acima de R\$1.500,01. Apenas 19% dos beneficiários disseram que vão ter algum tipo de ajuda voluntária para as reformas (SECID,2019).

Figura 16 - Mostra o gráfico de mão de obra e orçamento.



Fonte: Secid, 2019

De acordo com o então secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, atual deputado federal pelo estado do Maranhão, Rubens Pereira Júnior, o Maranhão tem promovido ações significativas no setor habitacional. Ele destaca a integração de dois programas fundamentais da SECID, afirmando: "A união de dois importantes programas da SECID, Cheque Minha Casa e NOSSO CENTRO, permitirá a celeridade nas iniciativas de revitalização e requalificação da região central de São Luís" (GOVERNO DO MARANHÃO, 2019).

Já Maria da Anunciação, uma doméstica de 67 anos residente no bairro Desterro, expressou sua satisfação com o programa, mencionando: "Minha casa

estava necessitando de uma reforma e, com esse cheque, vou renovar o reboco e fazer meu banheiro” (GOVERNO DO MARANHÃO, 2019).

Sobre a importância e expectativas da população residente no perímetro de intervenção, Alexandrina Sousa, 72 anos, residente no Centro, ressaltou a importância do programa para a conservação das residências na região central. Ela afirmou: “Nossa casa é antiga, precisa de uma reforma no telhado e ainda queremos trocar o piso que está soltando. Esse cheque é um incentivo e uma forma de manter as pessoas no Centro da cidade. Vou arrumar minha casa e ter mais qualidade de vida” (GOVERNO DO MARANHÃO, 2019).

Figuras 1 - Casas mapeadas para o Cheque Minha casa.



Fonte: Secid, 2019

O programa Cheque Minha Casa Centro foi desenvolvido para atender aos residentes do centro histórico de São Luís, que têm fortes conexões com a cidade e residem nas casas há gerações. A pesquisa da SECID mostrou que o programa atingiu seu público-alvo inicial, pois considerou famílias com crianças, idosos e baixa renda, que são grupos que são muito importantes para as políticas públicas de habitação.

Mas a longa permanência dessas famílias em suas casas não melhorou as condições de habitabilidade. A autoconstrução, que é comum na região, em

conjunto com a falta de orientação técnica, levou a problemas estruturais, de revestimento e sanitários. Isso prejudicou a saúde, a segurança e a acessibilidade das moradias. A situação é pior porque o centro histórico é uma área tombada, o que limita as intervenções e exige a aprovação dos órgãos de patrimônio antes de qualquer mudança nas edificações. A pesquisa revelou que a maioria dos beneficiários sofreu acidentes domésticos, principalmente quedas em escadas e banheiros. Isso mostra a urgência de intervenções que melhorem a acessibilidade, especialmente para idosos e pessoas com deficiência. A condição de insalubridade e a qualidade de vida dos moradores são agravadas pela falta de ventilação e iluminação natural.

Embora o programa tenha conseguido atender à demanda por melhorias em pisos e paredes, houve dificuldade em considerar a expansão de cômodos e a reparação dos telhados. De acordo com a Secid, 2019, isso se deu às restrições impostas às lojas participantes de material de construção, que foram obrigadas a se enquadrar no regime tributário de lucro presumido. Isso limitou a disponibilidade de materiais essenciais para reformas desse tipo. Alternativamente, alguns dos beneficiários procuraram complementar as obras comprando materiais no comércio local, fortalecendo a economia local.

Para garantir a qualidade das obras, o atendimento às necessidades específicas de cada residência e o respeito às normas de preservação do patrimônio, a parceria com a Universidade Estadual do Maranhão e o Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Maranhão (DPHAP) ofereceu assessoria técnica às famílias. Sempre em conformidade com as diretrizes de preservação do patrimônio histórico, a equipe técnica ajudou no redesenho de layouts, redimensionamento de cômodos e adequação de banheiros, o que melhorou a utilização do espaço e as condições de habitabilidade. Essa experiência mostra a importância de incorporar a assistência técnica e a experiência dos órgãos de patrimônio às políticas de habitação para garantir que as intervenções sejam realizadas de forma adequada, eficiente e respeitando o valor histórico e cultural das edificações.

A escassez de recursos financeiros para complementar as obras foi um dos principais problemas identificados pelo programa. A maioria dos

beneficiários não tinha fundos suficientes para pagar os custos de mão de obra, que, em média, equivaleram ao mesmo valor do investimento em materiais de construção. A conclusão das reformas e a eficácia do programa podem ter sido prejudicadas por essa restrição financeira.

4.1.1.2. Adote um Casarão

Tido como o maior expoente do NOSSO CENTRO, o Adote um Casarão é um programa inédito no Maranhão, onde a disponibilização de imóveis pertencentes ao Governo do Estado do Maranhão que se encontram em desuso e/ou em situação de degradação avançada, possam ser “adotados” pela iniciativa privada para sua utilização.

Diante de um passivo imobiliário de dezenas de imóveis subutilizados, aliados a processos judiciais transitados em julgado na obrigação de fazer e a necessidade de se implantar as estratégias do programa NOSSO CENTRO (ainda inexistente), o Governador à época e agora Ministro do Supremo Federal, Flávio Dino, estabeleceu um ponto de partida, através da Secretaria de Governo (SEGOV), então comandada pelo advogado Antônio Nunes, ainda em meados de 2017.

As onerosas intervenções necessárias, impactariam drasticamente o orçamento do tesouro estadual, inviabilizando a concretude de diversas intervenções e ainda sofrer pesadas multas pela omissão do dever de fazer, pela justiça federal, e segundo Ferreira (2022), a escassez de recursos públicos e a necessidade de recuperação dos imóveis históricos motivaram a criação de um programa que busca parcerias com a iniciativa privada.

Vale ressaltar que a complexidade em elaborar tais programas, requer uma interdisciplinaridade secretarial de grandes proporções. Assim, foram convocados a participar junto a SEGOV do inventariado e planejamento dos primeiros diagnósticos, a Secretaria de Cultura do Estado do Maranhão

(SECMA) através da Superintendência do Patrimônio Cultural e a Secretaria de turismo (SETUR).

Na complexidade em adotar uma modelagem, um assunto se reverberava de forma mais convergente, sobre a destinação ser o principal motivador, ao invés do simples restauro.

Diego Galdino, então da SECMA, frisa em reunião a possibilidade de disponibilização destes imóveis para a iniciativa privada, através de benefícios da Lei de Incentivo Cultural, gerando benefícios através do ICMS (GALDINO, 2024)

Figura 17 - Logomarca do Programa Adote um Casarão.



Fonte: Secid, 2019

A concepção do programa, apresentada após diversas reuniões entre os secretários e suas equipes técnicas em torno de sua formatação, resultou na Lei ordinária nº 10.794 de 28 de fevereiro de 2018, e consta em seu Art.1:

Art. 1º Fica instituído o Programa Estadual "Adote um Casarão", que visa à restauração e à ocupação dos imóveis ociosos de propriedade do Governo do Estado do Maranhão localizados no Centro Histórico de São Luís.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, será considerada como área do Centro Histórico de São Luís aquela delimitada pelo Decreto Estadual nº 10.089 de 1986 e como "casarões" os imóveis pertencentes ao Governo do Estado do Maranhão nela localizados. (MARANHÃO, 2019)

Este artigo demonstra o escopo de abrangência do programa, utilizando imóveis do estado para as concessões e inicialmente englobando apenas a área de proteção estadual, sendo retificado em 2019, como explica Sombra (2024):

“...expandiu-se as áreas de atuação delimitadas pela Lei para que coincida com a área de atuação do Programa Nosso Centro, instituído recentemente por meio do Decreto nº 34.959/2019, já que tanto o Programa Adote um Casarão, quanto o Programa Habitar no Centro fazem parte da estratégia de revitalização do Centro de São Luís instituída pelo Nosso Centro.”

Garantindo assim a abrangência total da área do centro. O artigo 2 em suas escritas, descreve suas disposições gerais:

Art. 2º O Programa Estadual "Adote um Casarão" tem por objetivos:

I - Promover a recuperação física do patrimônio imóvel de cunho histórico-cultural pertencente ao Governo do Estado;

II - Preencher vazios urbanos no Centro Histórico de São Luís e satisfazer a função social da propriedade, de acordo com as diretrizes nacionais de ocupação urbana;

III - Impulsionar o desenvolvimento sustentável e socialmente inclusivo do Centro Histórico de São Luís;

IV - Valorizar o patrimônio histórico e a cultura maranhense;

V - Incentivar o comércio local, principalmente as atividades voltadas ao turismo e à cultura local;

VI - Conferir visibilidade turística ao Centro Histórico de São Luís. (MARANHÃO, 2019)

A intenção de promover a recuperação do estoque imobiliário em desuso pelo governo do estado, se traduziu na necessidade de cumprimento da função social da propriedade, estimulando a iniciativa privada e/ou terceiro setor, a ocupar e dinamizar a região histórica.

Diversos imóveis foram disponibilizados para o programa, que continua até os dias atuais em busca de imóveis do estado e frutos de possíveis desapropriações para inserir no programa.

A possibilidade de remissão ou abatimento de ICMS, através da Lei de Incentivo à Cultura estadual, ampliou o leque de atratividade do programa, como forma de atrair desde os pequenos empresários, como grandes empresas. O artigo 4 é destacado como:

Art. 4º Como contrapartida pela adoção do casarão, o particular poderá gozar das seguintes modalidades de benefício:

I - Concessão de uso do imóvel, pelo tempo previsto em edital e na proposta do particular;

II - Concessão de incentivos

III - Remissão de débitos de origem administrativa e/ou judicial do particular para com o Estado, excetuando-se as dívidas de origem tributária.

§1º As modalidades de contrapartida instituídas por este artigo poderão ser gozadas alternativa ou cumulativamente pelos particulares inscritos, a depender das possibilidades aventadas nos editais de chamamento do Programa.

§2º A escolha pela(s) modalidade(s) de contrapartida a ser(em) usufruída(s) pelo particular será feita de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade da Administração, nos termos previstos nos editais de chamamento. (MARANHÃO, 2019)

Após análise técnica, deliberou-se pela vinculação de ambos os Programas ao Convênio CONFAZ ICMS nº 85/2011, já ratificado pelo Estado, que autoriza a concessão de crédito outorgado de ICMS no valor máximo de 5% da arrecadação anual do tributo para aplicação em investimentos em infraestrutura em seus territórios. O Convênio será regulamentado no Estado por meio de Resolução Administrativa SEFAZ, seguindo o rito previsto na Lei Estadual nº 9.379/2011 e no Decreto nº 27.504/2011; e, tendo em vista que a reforma dos Casarões consiste em investimento em infraestrutura estadual, concluiu-se que será instrumento mais adequado à consecução dos fins dos Programas.

O primeiro edital do Programa Adote um Casarão, apesar do seu sucesso em termos de participação e propostas, enfrentou desafios relacionados à ocupação e situação jurídica dos imóveis ofertados. Como apontam Sombra, Farias e Longhi (2023), alguns dos prédios disponibilizados para adoção ainda abrigavam atividades de órgãos públicos, como a Secretaria de Segurança Pública, ou estavam ocupados por grupos culturais com contratos de cessão vencidos, gerando incertezas quanto à posse e dificultando o acesso dos interessados aos imóveis.

Essas dificuldades iniciais evidenciam a importância de um diagnóstico prévio e da articulação intersetorial na implementação de políticas públicas de preservação do patrimônio. A falta de clareza sobre a situação jurídica dos imóveis e a ausência de comunicação com os ocupantes geraram conflitos e atrasos no processo de adoção.

Apesar desses desafios, o primeiro edital do Adote um Casarão resultou em um portfólio diversificado de usos para os casarões, incluindo coworkings, centros culturais, polos tecnológicos e restaurantes. Essa diversidade, como

destacam Sombra, Farias e Longhi (2023), reflete o potencial do programa para promover a revitalização do Centro Histórico de São Luís, com a atração de novos investimentos e a geração de empregos.

De acordo com o processo estabelecido para a adoção de casarões, uma vez que os projetos recebem aprovação dos órgãos de patrimônio, os adotantes têm um prazo de até dois meses para iniciar as obras de recuperação. Durante este período, o Governo assume o papel de fiscalizador para assegurar que o cronograma seja cumprido até a conclusão das obras. Especialmente no caso de adotantes que buscam benefícios fiscais, essa fiscalização é indispensável na fundamentação dos relatórios de medição e determinar o valor dos benefícios a serem concedidos. Importante ressaltar que, para fins de contrapartida fiscal, são consideradas apenas as benfeitorias que contribuem significativamente para a manutenção e qualificação do patrimônio. Durante o ato de medição, a equipe técnica da SECID categoriza as intervenções em benfeitorias necessárias, úteis e voluptuárias, sendo que as últimas são excluídas do cálculo de contrapartida fiscal (SEFAZ; SECID apud 2021).

Benfeitorias necessárias referem-se a intervenções que focam na conservação e recuperação do imóvel para restaurar seu estado original. Já as benfeitorias úteis são aquelas que potencializam ou facilitam o uso do imóvel, como a ampliação da área construída ou a melhoria da acessibilidade, incluindo sistemas de combate a incêndio. Por outro lado, as benfeitorias voluptuárias, que envolvem gastos com mobiliário, eletrodomésticos, decoração e escolha de materiais de alto valor estético, são consideradas despesas que não agregam valor duradouro ao patrimônio público.

A análise das 14 experiências de adoção revelou a formação de dois grupos distintos em relação à gestão e execução dos projetos. O primeiro grupo, denominado "Adotantes Autogestores", caracteriza-se por uma menor divisão do trabalho e relações institucionais mais informais, muitas vezes com os próprios adotantes participando ativamente da gestão e execução das obras. O segundo grupo, chamado de "Adotantes Investidores", inclui aqueles que realizaram investimentos superiores a R\$1 milhão e apresentaram um nível mais alto de profissionalização na gestão dos projetos, contratando assessorias técnicas e

empreiteiras especializadas, além de manterem relações formais com os órgãos de patrimônio e gestão municipal (Sombra, Farias & Longhi, 2023).

Tabela 2 - Imóveis do Adote um Casarão

Adote um Casarão: Projeto e obras	Etapa:
Rua da Estrela 163 Mandingueiros do Amanhã	Concluído
Rua da Estrela 472A TVN (MAXX)	Concluído
Rua da Palma 322 IESTI	Concluído
Rua do Ribeirão 140 Porta e Janela	Concluído
Rua de Santaninha 418 MST Solar da Terra	Concluído
Rua Portugal 155 Mercado das Artes	Concluído
Rua do Giz 139 Equatorial	Concluído
Rua da Palma 305 Escola de Marcenaria Casa da Árvore	Concluído
Rua Grande s/n Shopping Rua Grande	Concluído
Praça João Lisboa 328 SESI – Museu da Industria	Concluído
Praça João Lisboa 153 Moto Bar Restaurante	Judicializado
Rua Portugal 243 Kitaro	Judicializado
Rua Direita 156 Proj. Caixa Preta	Em obras
Rua da Palma 247 Alumar	Projeto Arquitetônico

Fonte: Secid, 2022

Do primeiro grupo, denominado internamente de Autogestores, destaca-se a experiência inusual de intervenção, para a sede do Centro Cultural e Educacional Mandingueiros do Amanhã, que com sua gestão criativa, criou experiências valiosas de cooperação, dando ao projeto um caráter multidisciplinar. A organização social Mandingueiros do Amanhã transformou um prédio histórico em um laboratório de pesquisa em parceria com o grupo de engenheiros sociais, chamados de Engenheiros Sem Fronteiras. Como resultado dessa cooperação, foi possível abordar com sucesso o desgaste das estruturas de concreto armado do edifício, enfatizando a possibilidade de trabalhos interdisciplinares.

O edifício em questão é uma estrutura colonial com uma história extensa que já foi uma seção escolar da biblioteca pública Benedito Leite e um anexo da Defensoria Pública. Ele é atualmente a sede do projeto Mandingueiros do Amanhã, um empreendimento fundado pelo Mestre Bamba há mais de 25 anos. Crianças de São Luís e comunidades quilombolas do Maranhão recebem aulas de Capoeira Angola e outras artes afro-brasileiras por meio deste projeto social.

Figura 18 - Mandingueiros do Amanhã, antes e depois



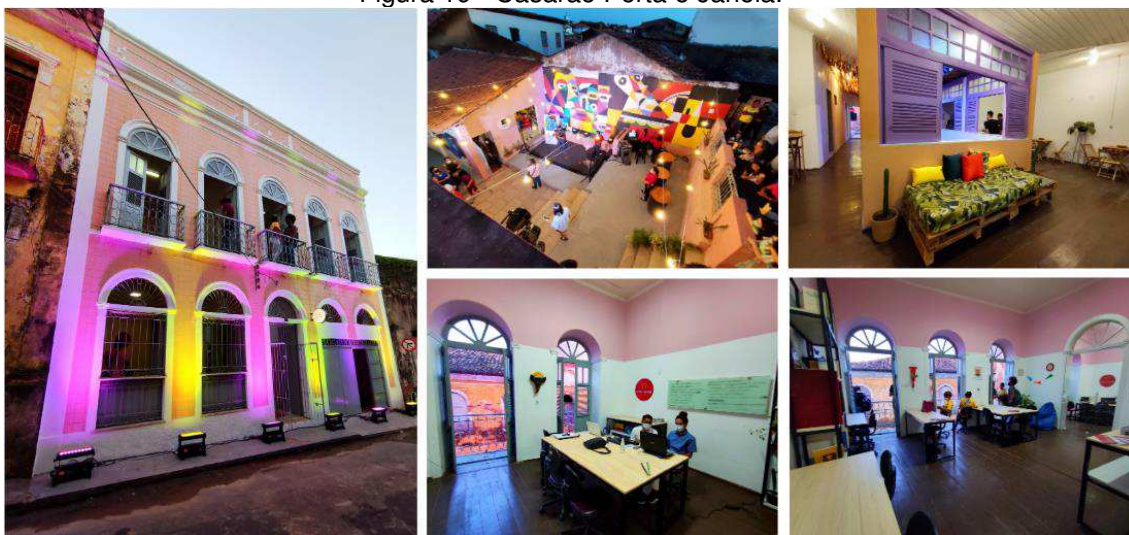
Fonte: Secid, 2022

No projeto apresentado ao Programa Adote um Casarão, o IESTI propôs criar um espaço para a realização de eventos, ações, programas e pesquisas em um espaço que conta com copa, salas, banheiros e quintal. Com o cuidado psicossocial e biológico para a população em vulnerabilidade social, principalmente crianças e adolescentes, o instituto se apresenta como uma ferramenta de inclusão social através do acesso às terapias integrativas e complementares, bem como a ampliação da saúde holística, enquanto a Casa da Árvore abriga um interessante coworking de design e marcenaria, o prédio teve sua fachada recuperada e uma obra de reforma de intervenções pontuais que permitiram a instalação dos equipamentos da marcenaria. A intervenção propõe um processo constante de melhoramento, uma vez que os próprios produtos gerados nas oficinas compõem a edificação.

O Mercado das Artes, contemplado inicialmente em conjunto com a falecida “Juja”, dona do restaurante Casa de Juja, enfrenta dificuldades na finalização de sua proposta completa, abrindo parcialmente suas atividades na rua do trapiche, e o restaurante japonês Kitaro, se encontra em uma situação mais complexa, tendo o seu imóvel contemplado ocupado por grupos de capoeira, que reivindicam sua concessão de uso. O assunto está judicializado, aguardando decisões judiciais para prosseguir as intervenções.

O adotante Porta e Janela, que foi contemplado pelo programa, em um sobrado estilo colonial nas proximidades da fonte do ribeirão. De acordo com a edição de 12 de setembro de 1934 do jornal “A pacotilha” o casarão 140 da Rua do Ribeirão foi residência da família do jovem Cypriano Almeida na década de 1930, nos anos 2010 estava em uso parcial pela Secretaria de Segurança Pública até que no ano de 2019, quando através do programa Adote um Casarão, foi selecionado o projeto apresentado pelo Porta e Janela, escritório com atuação em projetos de assessoria técnico popular que realiza projetos de construção, reforma, regularização de habitações e equipamentos coletivos para famílias de baixa renda. Hoje funcionada ainda com um bar e restaurante.

Figura 19 - Casarão Porta e Janela.



Fonte: Secid, 2022

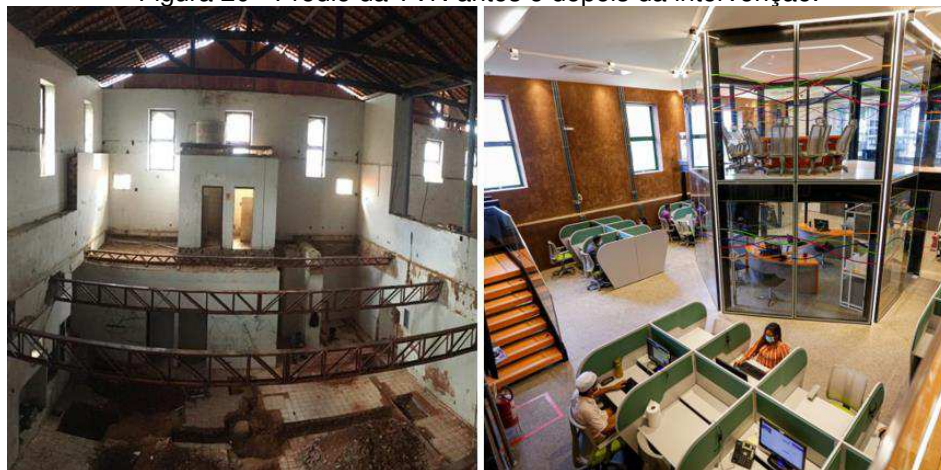
Os mais recentes adotantes Autogestores, são o grupo cultural Caixa Preta, no qual o imóvel localizado em frente o Centro Cultural da Vale está em processo de conclusão para a entrega e o imóvel da rua de Santaninha, em vias de ser entregue ao Solar da Terra – MST, e irá funcionar em uma localização

privilegiada, como ponto de comercialização dos produtos produzidos pelo movimento.

Os adotantes classificados como "Investidores", que pretendem investir mais de R\$1 milhão na recuperação dos casarões, apresentam uma estrutura de gestão de projetos mais complexa e burocrática, com a contratação de equipes técnicas especializadas e o envolvimento de diferentes níveis de decisão (SOMBRA; FARIAS; LONGHI, 2023). Essa complexidade pode gerar atrasos na aprovação dos projetos e no início das obras, como demonstram os exemplos do Consórcio Alumar e da Equatorial, que tiveram que passar por extensos processos internos de avaliação e aprovação dos projetos.

Em contraste, o adotante TVN, com sua estreita colaboração com a SECTI, conseguiu implementar um processo ágil e eficiente, concluindo as obras em um prazo relativamente curto, sendo o primeiro adotante a inaugurar seu empreendimento, em 2021. Essa diferença destaca a importância da articulação intersetorial e da flexibilidade na gestão de projetos para o sucesso do programa.

Figura 20 - Prédio da TVN antes e depois da intervenção.



Fonte: Secid, 2022

O casarão onde está localizado o Equatorial Lab. tem um rico histórico de usos ao longo do século XX, incluindo residência e negócios. Ele passou por uma mudança para acomodar o novo uso, mantendo as características originais e facilitando o acesso. Usando mobiliário e componentes independentes para evitar perfurações em paredes, pisos e forros, a intervenção buscou minimizar as alterações na estrutura anterior.

Figura 21 - Inauguração do Equatorial LAB



Fonte: Grupo, 2023

O piso original em pedra de lioz foi substituído por um piso elevado em madeira com revestimento vinílico e rampas para garantir a acessibilidade e a viabilização das instalações necessárias. Os autores indicam que essa solução permite a visualização do piso original por meio de uma porção de vidro, preservando a memória do casarão e incorporando harmoniosamente elementos contemporâneos.

Este espaço tem a importante tarefa de potencializar a migração de outras empresas, através de seus laboratórios de tecnologia e startups.

A Alumar, hoje Rio Tinto S.A, venceu o edital do imóvel que sediava a antiga Delegacia de Costumes e se encontra até a data de pesquisa, dezembro de 2023 em processo aprovação do seu projeto arquitetônico junto ao IPHAN, para instalar seu centro de inovação.

O SESI, adotante do imóvel onde funcionava a antiga Junta Comercial do Maranhão, na praça João Lisboa, 328, agora ocupa o Museu da Indústria, um importante equipamento aberto ao público, com lanchonete, espaço para aulas e oficinas, dinamizando o seu entorno imediato.

Figura 22 - Inauguração do Museu da Indústria



Fonte: Autor

Finalizando a lista de 14 editais até o presente momento do programa Adote um Casarão, tem-se o Shopping da Rua Grande.

Com a proposta de auxiliar na diminuição as precárias situações no qual ambulantes e comerciantes informais ocupam a Rua Grande e adjacências, o governo do estado, disponibilizou para adoção a antiga Sede da SEDUC, uma edificação moderna e de grandes dimensões, para a instalação de um “shopping popular”, no intuito de absorver parte do comércio informal.

4.1.1.3. Outras ações

Diversas outras ações, que de forma indireta, afetaram na composição do programa, como o "Aluguel no Centro", que consiste em uma iniciativa estratégica da SEGOV - Secretaria de Governo do Maranhão, que visa revitalizar o centro histórico de São Luís através de incentivos à habitação. Esta iniciativa é parte integrante do programa NOSSO CENTRO, que tem como objetivo geral a valorização e preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade.

Figura 23 - Logomarca do Aluguel no Centro



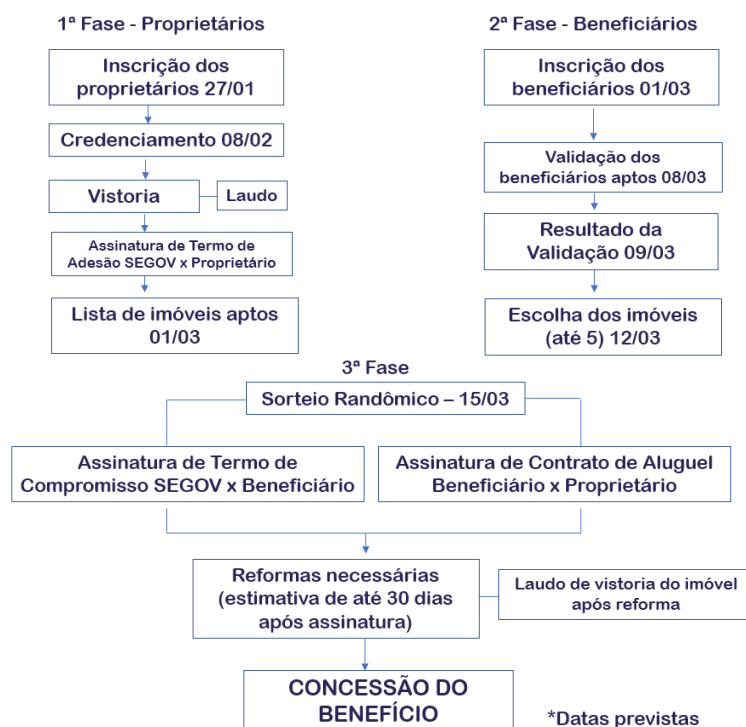
Fonte: Segov

De acordo com documentos oficiais da SEGOV, o programa "Aluguel no Centro" propõe uma abordagem inovadora para incentivar a habitação no centro da cidade. O governo do Maranhão compromete-se a pagar 80% do valor do aluguel de imóveis selecionados que apresentem condições adequadas de habitação. Estes imóveis são categorizados em três faixas de valores: R\$600, R\$1000 e R\$1500. Para exemplificar, em um imóvel cujo aluguel seja de R\$1000, o beneficiário contribuirá com apenas R\$200, enquanto os R\$800 restantes serão subsidiados pelo Governo do Maranhão (SEGOV, [ano da publicação]).

O repasse do subsídio é feito diretamente ao beneficiário. No entanto, é importante destacar que, em situações em que haja mais de um interessado pelo mesmo imóvel, a seleção do beneficiário será realizada por meio de um sorteio. Este incentivo tem uma duração estipulada de até 5 anos.

O público-alvo do "Aluguel no Centro" é bastante diversificado, abrangendo servidores públicos (federais, estaduais e municipais de São Luís), comerciantes com CNPJ ativo e trabalhadores formalmente empregados com carteira assinada. Em situações em que haja interesses coincidentes pelo mesmo imóvel, é dada prioridade àqueles que já trabalham no centro da cidade, reforçando o objetivo de promover a mobilidade urbana e reduzir deslocamentos (SEGOV, 2021).

Figura 24 - Organograma do Aluguel no Centro
CRONOGRAMA



Fonte: Segov

O objetivo deste programa é aumentar a ocupação do Centro Histórico por até cinco anos, subsidiando uma parte significativa do aluguel, permitindo que os locatários paguem apenas 20% do valor total (MARANHÃO, 2023). No entanto, no lançamento do programa "Aluguel no Centro", após um sorteio realizado no final de maio, apenas seis pessoas receberam as chaves de seus novos lares. O programa enfrentou problemas com a baixa adesão, apesar das vantagens oferecidas e da renovação estrutural dos imóveis. Mais de cem imóveis foram identificados como aptos para locação; no entanto, devido às complicações jurídicas relacionadas à ocupação desses imóveis, os resultados não atenderam às expectativas. O desafio de obter informações cartoriais e registros imóveis adequados atrasou significativamente a definição do edital, o que mostra a eficácia do subprograma e a velocidade de sua implementação.

Outra ação importante junto a iniciativa privada, para além do Adote um Casarão, se deve a parcerias institucionais, que no caso do programa NOSSO CENTRO, houve um grande êxito em conjunto com a empresa Vale S.A.

A mineradora, gigante mundial, tendo o estado do Maranhão como um dos maiores eixos de escoamento de minério, através da ferrovia Carajás, é

também uma grande promotora da cultura brasileira, no caso de São Luis, mais especificamente, restaurou e mantém o Centro Cultural Vale (CCV), na rua Direita.

Mas, o grande volume de intervenções urbanas no centro histórico de São Luis é decorrente de multas e TAC's⁸ acerca de danos e compensações ambientais causados pela empresa ao longo dos anos e de sua contante ampliação. Casos como a Praça das Mercês e Largo do Carmo, foram possíveis graças a aplicação destas ações judiciais.

No entanto, o governo do Estado, através do programa NOSSO CENTRO, em uma forma de parceria e transferência voluntária da empresa – o que difere das outras formas de aplicação de investimentos – o valor de R\$15.000.000,00 de reais, para a aplicação em restauro de imóveis do Estado em situação de abandono e/ou ruínas, publicado no diário oficial do estado no dia 17 de agosto de 2020.

A parceria entre o Governo do Maranhão e a empresa Vale, estabelecida no âmbito do programa, enfrentou desafios na sua implementação, principalmente devido à falta de um diagnóstico prévio e à defasagem dos projetos existentes. Como apontam Sombra, Farias e Longhi (2023), a intenção inicial do governo era utilizar os projetos elaborados pelo IPHAN para o PAC Cidades Históricas, mas a complexidade dos trâmites burocráticos e a demora na conclusão dos projetos inviabilizaram essa estratégia.

Diante dessa situação, o governo optou por priorizar a recuperação de edificações que já possuíam projetos em andamento, como os imóveis da rua da Palma e Giz, com projetos contratados pela Secretaria de Infraestrutura (SINFRA) e o prédio do antigo DOPS. Essa adaptação demonstra a flexibilidade do programa e a busca por soluções para superar os obstáculos encontrados na implementação da parceria com a Vale.

O acordo de cooperação entre o Governo do Maranhão e a Vale estabelecia que o Estado seria responsável por fornecer projetos aprovados pelos órgãos de patrimônio e especificar os usos a serem atribuídos aos

⁸ Termos de ajustamento de conduta

edifícios. A Vale era responsável pela contratação, inspeção e supervisão das obras de recuperação. O foco da colaboração foram os prédios históricos arruinados que estavam envolvidos em decisões judiciais, e que até então, não estavam no radar do governo, pelo alto custo de intervenção. No entanto, a oportunidade em restaurar as edificações e cumprir as leis e preservar o patrimônio edificado, poderia impulsionar as estratégias do programa, pois a localização dos imóveis inseridos nas sentenças, se situam em pontos estratégicos para o programa.

Assim, Equipes técnicas da SECID e da SPC, elaboraram os projetos para essas edificações para garantir que as intervenções atendiam às normas de preservação. No entanto, o processo de contratação das obras pela Vale levou cerca de nove meses e os custos aumentaram devido aos altos padrões de segurança e gestão da empresa. Além disso, a definição dos usos dos prédios ao longo do processo de construção levou a atrasos e necessidade de projetos adicionais.

Apesar dos obstáculos, a colaboração com a Vale levou à restauração de quatro estruturas históricas no Centro Histórico de São Luís. O primeiro a ser contemplado, foi o imóvel na rua Rio Branco, 404, que possuía a alcunha de “casarão da SEDUC”, no qual estava com decisão em trânsito julgado pela justiça estadual. O projeto de restauro, inicialmente elaborado pela equipe técnica da SPC e monitorado junto ao Ministério Público Estadual do Maranhão (MPE/MA), teve sua função de ocupação alterada no decorrer da obra, para se transformar em uma creche estadual, servindo como auxílio aos trabalhadores do entorno, muitos destes, comerciários e prestadores de serviços.

Figura 25 - Imagem do antes e depois da creche do centro



Fonte: Autor

Já o casarão onde se encontra a sede da Secretaria Especial de Igualdade Racial, possui traços arquitetônicos característicos do final do período colonial, virada do século XIX-XX. Apresenta na fachada elementos estéticos tradicionais da arquitetura luso brasileira, tais como cunhal, cimbalha, beiral, gradil e molduras em lioz e, no primeiro pavimento, balcão com gradeamento em ferro fundido, compondo o ritmo de vãos e volumetria da tipologia colonial.

Na década de 1970 o sobrado pertencia a Rosa Luigi Lauleta, natural de Gênova. Não há informações sobre as causas do seu abandono inicial, mas a edificação encontrava-se há décadas em processo de arruinamento, com a parte frontal escorada por estrutura de madeira, executada pela Fundação da Memória Republicana, anterior proprietária que a doou ao Governo do Estado do Maranhão.

Como citado anteriormente, o processo judicial em trânsito julgado pela justiça federal, motivou o governo do estado em direcionar parte dos recursos da doação da Vale para sua completa restauração, no qual logo após sua finalização, se tornou a Casa de Negro Cosme, sede da Secretaria de Estado de Igualdade Racial. Ao lado da edificação, na esquina com a rua Jacinto Maia, foi projetado pela SPC uma praça, chamada de praça da liberdade, em alusão a seu entorno imediato, que ainda faz divisa com o Museu do Negro, Cafua.

Figura 26 - Sede da Secretaria de Estado de Igualdade Racial



Fonte: Secid,2022

O imóvel da rua da Palma, 489, se encontrava em ruínas, restando apenas sua fachada escorada. No mesmo sentido de cumprimento de decisão judicial, este imóvel, hoje sede da Organização Não Governamental (ONG) Movimento Interestadual das Quebradeiras de Babaçu é um grande passo para a valorização do cooperativismo maranhense, estruturando e valorizando a tradição e o saber fazer da população do interior do estado.

Figura 27 - Conselho das Quebradeiras de Coco, antes e depois



Fonte: Secid,2022

Finalizando a utilização do aporte da Vale, o maior projeto executado na rua da Palma, engloba duas edificações, o antigo 1º DP e antigo DOPS.

Figura 28 - antigo DOPS, antes e depois



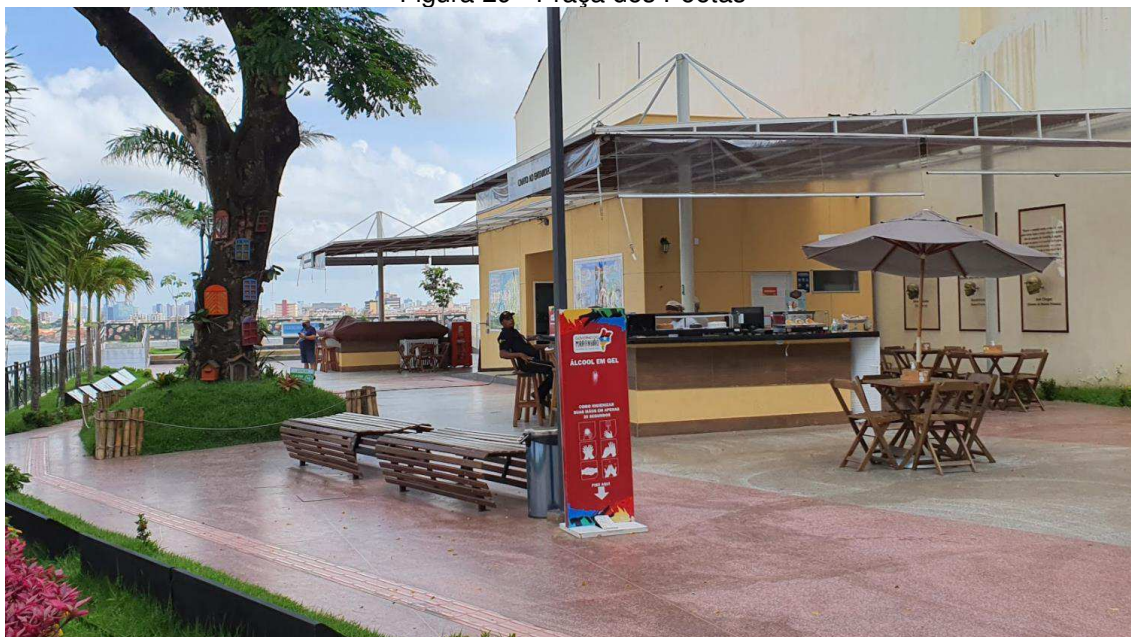
Fonte: Secid, 2022

As edificações, uma sendo eclética de dois pavimentos – 1º DP e a outra uma morada inteira – DOPS, são interligadas por um pátio interno, permitindo o uso compartilhado, no entanto, a parceria com a Vale se restringia a morada inteira, tendo o 1 DP que ser restaurado pela SECID. Atualmente, a edificação restaurada parte da Faculdade de Música da Universidade Estadual do Maranhão.

Os logradouros públicos foram contemplados com reabilitação e implantação. Ainda em 2019, a SPC ficou encarregada da proposta de criação de uma praça, ao lado da nova Junta Comercial, em um lote descaracterizado, no qual funcionava um grupo de capoeira por cima dos restos de uma edificação já ruída e que na década de 80 funcionava como restaurante.

O Governador do Maranhão decidiu por homenagear poetas maranhenses ilustres, com destaque a poetiza Maria Firmina. O projeto conta com um percurso, passando pelos poetas e desembocando em um mirante, com vista excepcional da cidade nova e o pôr do sol.

Figura 29 - Praça dos Poetas

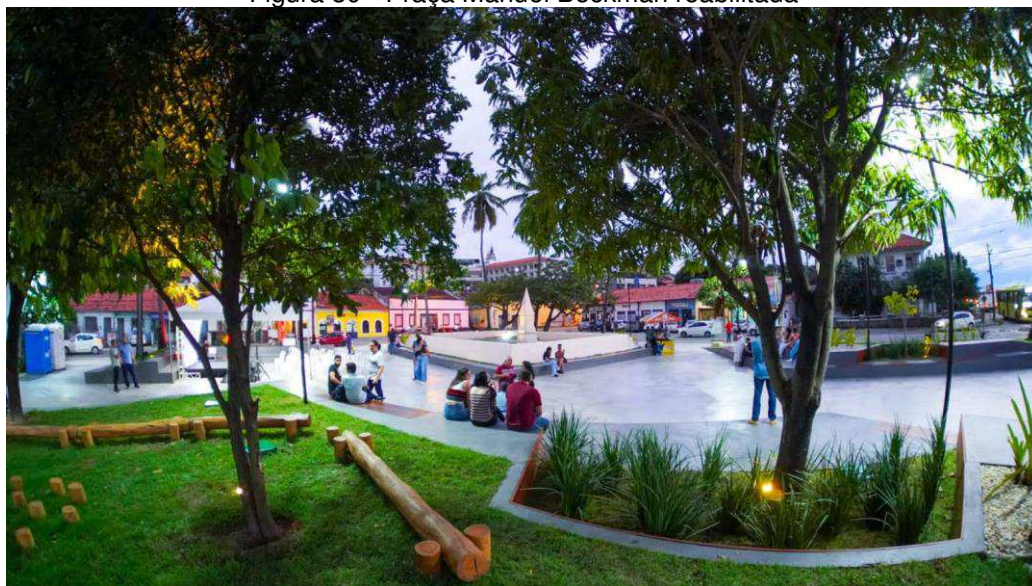


Fonte: Autor, 2020

Localizada na área central de São Luís, a Praça Manuel Beckman, guarda em seus limites o monumento em forma de pirâmide que homenageia Manuel Beckman, revolucionário na Revolta de 1684 que protestava contra as medidas tomadas pela Coroa Portuguesa em questões relacionadas ao comércio local e a exploração dos indígenas.

O projeto foi planejado para valorizar a Pirâmide de Bequimão, potencializar o uso da Praça Manuel Beckman e, sobretudo, respeitar a preservação do patrimônio histórico. Para a concepção do projeto desse espaço público foram levantadas questões como segurança, integração social, proximidade com o meio ambiente, incentivo à cultura e ao lazer, sendo observados os atuais usos da praça pela população local e os seus potenciais como um ponto de atração turística para a cidade de São Luís.

Figura 30 - Praça Manuel Beckman reabilitada



Fonte: Secid, 2022

Foram criados fluxos de acesso aos espaços projetados, buscando tornar a praça mais convidativa e acessível para o seu público. O projeto paisagístico buscou conservar todas as árvores de grande porte que já existiam no local, algumas foram realocadas devido ao partido arquitetônico para que pudessem compor a área sombreada dos espaços de contemplação, otimizando o conforto térmico da praça. O novo projeto luminotécnico também buscou assegurar uma melhor iluminação da área, de modo a tornar o local mais seguro, visto que anteriormente possuía apenas um poste.

Portanto, como observado através da descrição das intervenções variadas e com parcerias entre o Governo do Estado e a iniciativa privada, as ações partiram de um interesse do executivo estadual, isoladamente em sua concepção de uso e destinação, impedindo assim uma possível concordância urbanística mais integrada entre programas federais e municipais já existentes.

4.1.2. Dos polos vocacionais

Na formulação da área de abrangência do programa, buscava-se diagnosticar e implementar estratégias de ação, designadas pelo então

Governador do Estado, Flavio Dino, que a princípio incluíam de forma um pouco mais rígida sobre o conceito dos polos vocacionais.

A definição contida no decreto baseia-se na criação de cinco polos de desenvolvimento: Habitacional, Tecnológico, Cultural, Turístico e de Lazer, Comercial e Gastronômico, e institucional, assim disposto em seu Art. 4:

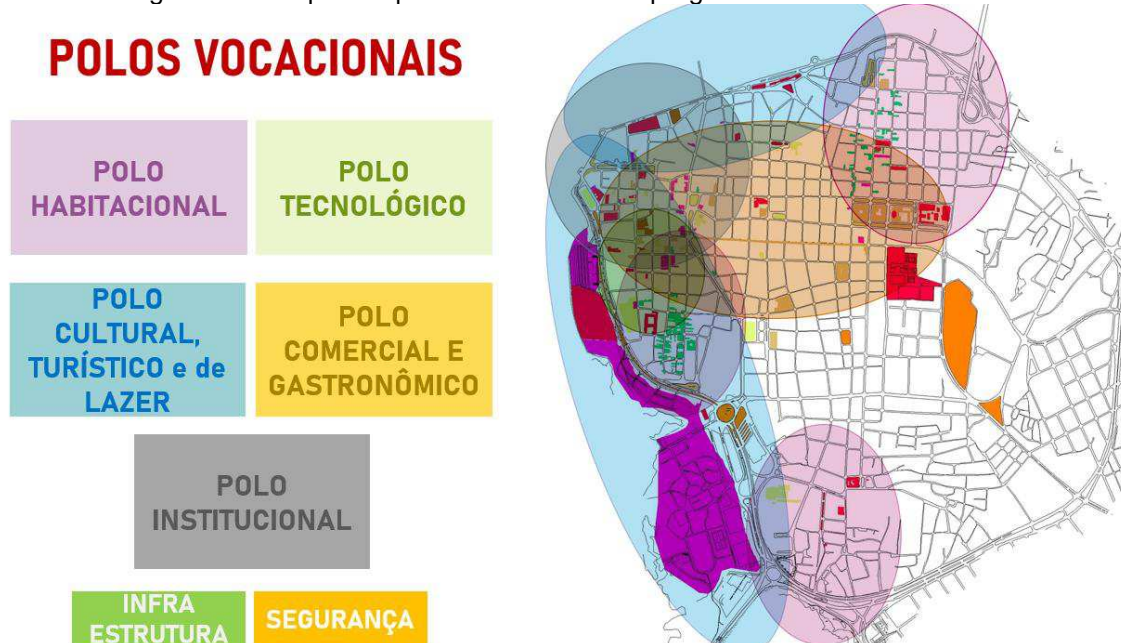
Art. 4º O Programa Nosso Centro atuará nos polos de desenvolvimento abaixo especificados:

- I - Polo Habitacional;
- II - Polo Tecnológico;
- III - Polo Cultural, Turístico e de Lazer;
- IV - Polo Comercial e Gastronômico;
- V - Polo Institucional.

Parágrafo único. Para o desenvolvimento dos polos de que trata este artigo, o Programa Nosso Centro observará as diretrizes de melhoria da infraestrutura e garantia da segurança pública constantes do Capítulo III deste Decreto. (MARANHÃO,2019)

Estes polos foram dispostos como diretrizes de intervenção foram especificados no início do programa em áreas delimitadas e engessadas - fato ao qual se notou ineficaz ao longo da implementação do programa.

Figura 31 - Mapa dos polos vocacionais do programa NOSSO CENTRO.



Fonte: Autor, 2019

Ao abarcar um leque enorme de políticas públicas de diversas secretarias que atuam no programa, o orçamento até o ano de 2022, era de aproximadamente R\$99.194.821,78

Tabela 3 - Investimentos por projeto do Programa Nosso Centro.

Projeto	Informações referentes aos projetos em andamento	
	Quantidade de Intervenções	Valor do Investimento
Adote um Casarão	16	R\$35.480.961,75
Habitar no Centro	7	R\$3.851.496,59
Praças e Parques	6	R\$11.600.490,96
Polo Cultural	24	R\$29.275.158,80
Polo Institucional	9	R\$18.986.713,50
Total geral	62	R\$99.194.821,78

Obs. Dados atualizados em dezembro de 2022.

Fonte: (Sombra, Farias & Longhi, 2023)

A estratégia de ser atuar inicialmente com polos definidos, fora baseada em análises de diagnóstico, que em muitos casos empiricamente, se verificou deficiências e potencialidades nas áreas de convergência dos polos. Portanto, ao ter um foco mais bem delimitado de uma região no mapa, foi-se elaborando convergências entre as áreas para que se pudesse analisar sobre uma ótica de consolidação e conexão.

4.1.2.1. Polo habitacional

O polo habitacional, definido pelo decreto 34.959, de 26 de junho de 2019, consiste em:

Do Polo Habitacional

Art. 5º O Polo Habitacional tem por objetivos específicos incentivar a instalação de novas moradias na região central da cidade de São Luís, bem como a permanência das já existentes e melhorar as condições de habitabilidade do Centro.

Art. 6º Relativamente ao Polo Habitacional, consistem em ações da primeira etapa do Programa Nosso Centro:

I - Recuperar, adaptar e destinar imóveis para habitação de interesse social e de mercado popular;

II - Revitalizar imóveis para habitação de servidores públicos, estudantes e trabalhadores da região central;

III - promover melhorias habitacionais por meio do Programa Cheque Minha Casa;

IV - Envidar esforços para a regularização dos imóveis habitacionais disponibilizados pelo Estado do Maranhão aos servidores públicos. (MARANHÃO,2019)

Vale ressaltar, antecipando a discussão acerca de outro programa do NOSSO CENTRO, a lei do “Habitar no Centro”, que antecede o programa, define em sua legislação as áreas prioritárias para a aplicação da lei, fato este que influenciou na delimitação das áreas de influência do programa. Assim descreve a lei de (MARANHÃO, 2017)

Art. 1º Fica instituído o Programa Estadual “Habitar no Centro” que tem por objetivo geral articular as

políticas de revitalização de sítios históricos com a finalidade de promover o uso habitacional de imóveis localizados em áreas de interesse de preservação do patrimônio cultural edificado.

Parágrafo único. Na primeira fase do Programa de que trata o caput deste artigo, serão consideradas como áreas prioritárias para aplicação desta Lei, o bairro do Desterro, na Praia Grande, incluído no perímetro do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Cidade de São Luís, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN em 1974 e o eixo da Rua Rio Branco e quadras adjacentes, entre as praças Deodoro e Gonçalves Dias, protegido pelos Decretos Estaduais no 10.089/1986 e 11.591/1990.

Portanto, nota-se que as áreas de influência entre os programas coincidem, teoricamente a fim de potencializar a implementação das ações.

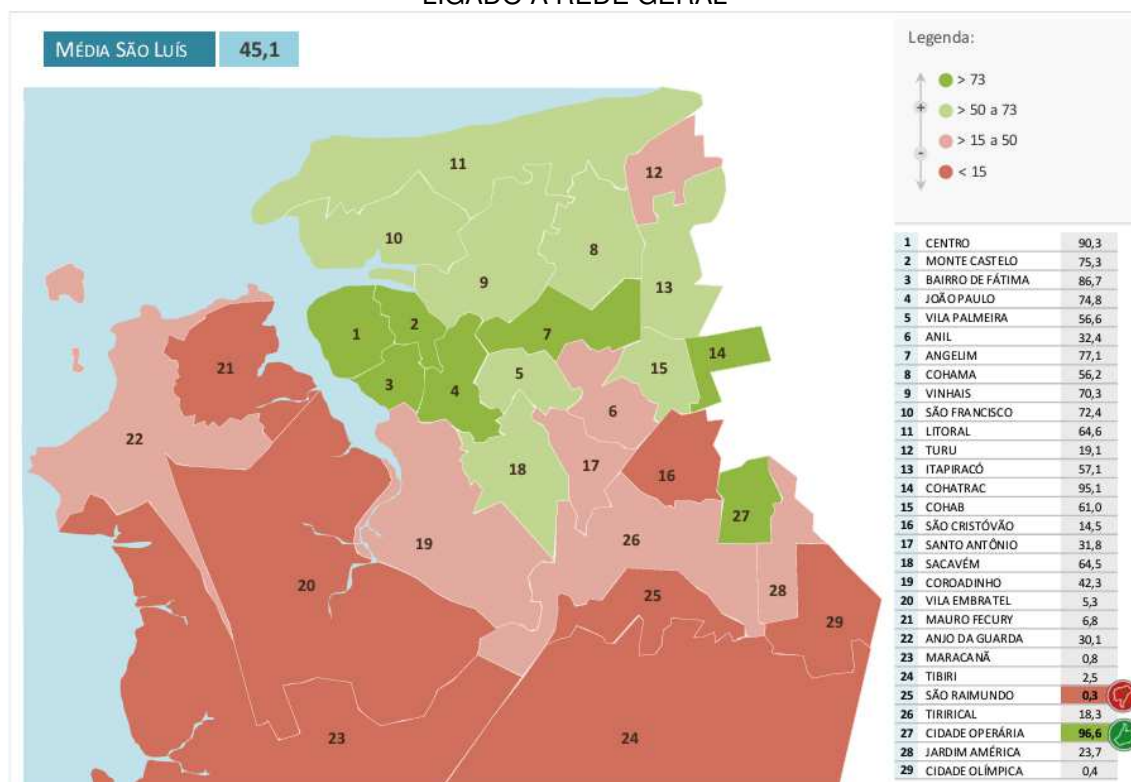
Em seu art.5, especifica o incentivo aos moradores já residentes do centro histórico a se manterem no território. Esta política foi incorporada através do programa Cheque Minha Casa Centro, assunto do tópico anterior, caracterizada por uma versão direcionada ao centro histórico, de uma política pública estadual para o auxílio a melhorias habitacionais do estado.

Em seu art.6, especifica que as ações fazem parte de uma primeira etapa, dando a entender que se trata de um processo continuado, no qual a expansão da política poderia extrapolar os limites delimitados, uma vez que uma segunda etapa fosse planejada.

A necessidade de implementações de programas habitacionais na área central é justificada pelo grande número de unidades habitacionais permanentes

desocupados e com infraestrutura pública acima da média da capital ludovicense, como se destaca na figura abaixo, sobre a quantidade de banheiros em domicílios na cidade, tendo o centro com mais do 90% de instalações sanitárias, liderando o ranking da cidade, que possui uma média de 45%, de acordo com o estudo “Cenários de São Luís (2013-2033)” elaborado pela empresa de consultoria Macroplan no âmbito do projeto “Plano de Longo Prazo São Luís 2033”

Figura 32 - PORCENTAGEM DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS COM BANHEIRO E ESGOTO LIGADO À REDE GERAL



Fonte: Estimativas produzidas com base nos microdados da Amostra do Censo Demográfico (IBGE) de 2010.

No entanto a problemática habitacional e ocupacional do território central, possui ainda diversas complexidades anteriores ao programa. A exemplo, o imóvel da Rua da Estrela nº595, antigo imóvel da CAEMA, com características contemporâneas, se encontrava abandonado, à espera da finalização dos projetos do PAC cidades Históricas, elaborados pelo IPHAN, para a requalificação do espaço no novo polo tecnológico do centro. No entanto, o imóvel havia sido ocupado alguns anos antes por 15 famílias, e sem a perspectiva de finalização dos projetos pelo governo federal aliado a situação

política de extrema direita no Brasil, entre 2019 e 2022, a equipe técnica da SECID junto a Superintendência do Patrimônio Cultural, enxergou uma oportunidade de regularização das famílias ocupantes para que fosse iniciada a reforma e adaptação da edificação para reinserção dos ocupantes em forma de moradia digna e legalizada.

Assim, foram diversas reuniões com a sociedade civil, para estabelecer retiradas temporárias da população residente para posterior volta no imóvel adaptado, fato este que nunca foi implementado, tendo o governo decidido posteriormente em manter o imóvel para polo tecnológico.

A falta de cooperação intergovernamental, acentuada pelas barreiras políticas da época, dificultou a execução dos projetos, resultando em uma desconexão entre as necessidades habitacionais imediatas e as prioridades estratégicas de desenvolvimento tecnológico. A ausência de um plano coerente e cooperativo comprometeu significativamente os resultados esperados. Não se sabe até o momento, qual o destino de todas as famílias removidas, evidenciado assim uma incompatibilidade de planejamento a curto, médio e longo prazo do programa, no que se tange a questão habitacional.

Figura 33 - Reunião entre governo do estado e sociedade civil



Fonte: Autor (2019)

Em outra ação, relacionada a melhorias habitacionais em imóveis do estado, Sombra (2024), destaca que o diagnóstico analisado pela SECID acerca da ocupação dos imóveis destinados aos servidores do estado, resquício do antigo Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís (PPRCHSL), estavam em situação caótica, estando em diversos casos, sublocados, ocupados irregularmente e em grande parte em condições insalubres para a moradia. Os imóveis contemplados foram rua da Estrela 350,

rua João Gualberto 49, rua do Giz 66, Rua da Palma 336 e 337 e Beco da Pacotilha 36. Este planejamento se dividiu em 6 etapas:

- 1ª Etapa: Cadastramento;
- 2ª Etapa: Vistoria técnica;
- 3ª Etapa: Regularização;
- 4ª Etapa: Recuperação;
- 5ª Etapa: Recadastramento;
- 6ª Etapa: Educação patrimonial.

Figura 34 - Imóveis do estado para fins habitacionais



Fonte: SECID (2020)

A ocupação destas habitações, ainda na época do PPRCH, que como relata Andres (2016), os requisitos para participar do programa incluem ser funcionário estadual com rendimentos mínimos de R\$ 600,00 nos contracheques, trabalhar em órgão da administração estadual situado na área tombada pelo Patrimônio Histórico Nacional, não possuir outro imóvel e ter a residência próxima ao local de trabalho para evitar despesas com transporte coletivo.

Décadas depois, em 2019, com o início da etapa de cadastramento, identificou-se diversas incompatibilidades contratuais, com unidades

desabitadas, terceirizadas e quaternizadas, além de se encontrarem em grande parte, insalubres e estruturalmente debilitadas.

As obras, iniciadas em 2019, garantiram a recuperação das unidades e regularização da concessão estatal para servidores que realmente vivem nas unidades habitacionais. Ações como esta, foram implementadas apenas em residências já existentes, não dando continuidade ao programa anterior e aumentando a capacidade de moradia no centro da cidade.

No que tange a adaptar e destinar imóveis para habitação de interesse social e de mercado popular, o programa interveio em uma ocupação irregular existente a anos, no Ed. Governador Archer, construído durante a ditadura Vargas, na Avenida Magalhães de Almeida, no Centro, foi abandonado em 2010 e transformado em habitação digna.

Entre 2017 e 2018, 14 famílias ocuparam o local e habitaram o edifício irregularmente. Ao longo do período de revitalização, o governo do Estado, através da SECID, disponibilizou o aluguel social de R\$ 500 como um recurso de assistência para as famílias que residem no edifício enquanto a intervenção e adaptação prosseguia. As antigas divisões do edifício agora possuem apartamentos, banheiros, lavanderia e um salão reservado para eventos e reuniões e foram regularizadas as concessões de moradia para os ocupantes.

Figura 35 - Ed. Governador Archer antes e depois.

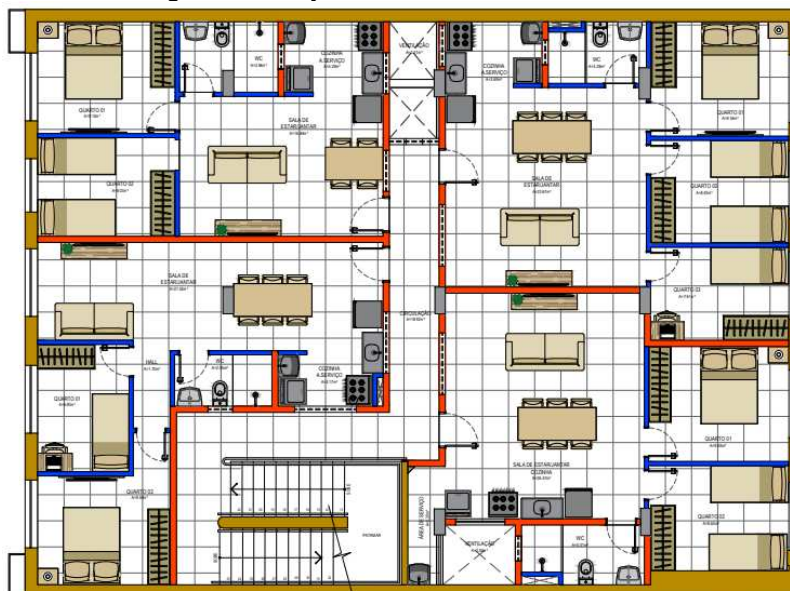


Fonte: Secid, 2020

Em um outro momento, no ano de 2020, iniciaram-se as intervenções no imóvel do ITERMA, localizado na Rua Rio Branco, 279 com fundos para a rua

das Hortas, no qual foi inteiramente restaurado e cedido a 13 famílias para habitação – até a presente data não foram confirmadas as entregas das habitações-.

Figura 36 - Layout habitacional do ITERMA.



Fonte: Secid, 2020

O estoque imobiliário do governo do Estado dispunha de apenas certa quantidade de imóveis aptos a poderem ser requalificados para moradia, ocasionando impasses entre a aplicação e regulamentação da estratégia da lei do habitar no centro e processos de desapropriação, inviabilizando diversas estratégias habitacionais programadas.

Inserir-se ainda neste tópico, o programa Estadual "Habitar no Centro" foi criado pela Lei Ordinária no 10.997, de 29 de março de 2019, e tem como objetivo incentivar o uso habitacional de imóveis localizados em áreas de interesse para preservação do patrimônio cultural edificado. O bairro do Desterro e o eixo da Rua Rio Branco são priorizados na primeira fase do programa, com o objetivo de "apoiar e manter a população residente no Centro e atrair novos moradores, novas atividades comerciais e serviços, tornando o Centro da cidade atrativo e seguro para a população que utiliza os serviços públicos e atividades comerciais, bem como para os turistas interessados em seu acervo.

O objetivo da legislação é promover a revitalização de edifícios ociosos ou degradados e fomentar o setor de reabilitação de edifícios de interesse cultural, oferecendo vantagens, como a concessão de créditos presumidos do ICMS: "concessão de créditos presumidos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, nos termos da Lei Estadual nº 9.437, de 15 de agosto de 2011, no valor da reforma do imóvel" (MARANHÃO, 2019, Art. 6º, I).

No entanto, existem obstáculos significativos na execução da lei, principalmente pelas dificuldades em encontrar imóveis do estado disponíveis para seu uso, como afirma (GALDINO, 2024). No entanto, mais danoso, é resultante da falta de cooperação entre os entes federativos, que levou à falta de um plano consistente para lidar com o grande estoque de imóveis construídos e o déficit habitacional no centro histórico, consequências estas que a lei de fato, nunca foi implementada.

A falta de transparência na comunicação e de coordenação entre os órgãos governamentais causou descontentamento e desconfiança entre os moradores afetados. A proposta de realocação temporária das famílias para depois reintegrá-las em imóveis adaptados não foi efetivada, gerando desconfiança na comunidade e incertezas sobre o futuro das famílias removidas.

A baixa utilização dos imóveis destinados aos servidores públicos e o subaproveitamento do potencial habitacional disponível evidenciam a ineficácia das estratégias de cooperação e planejamento. Para projetos futuros, é fundamental aprimorar a coordenação e cooperação entre os diversos níveis de governo, adotando estratégias mais integradas e participativas que possam superar os obstáculos políticos e operacionais identificados.

Criar comitês permanentes de cooperação entre os órgãos governamentais para facilitar a comunicação e a coordenação, formalizar parcerias entre os governos municipais, estaduais e federal, e envolver a comunidade local no planejamento e na execução das ações habitacionais podem fortalecer a confiança e a colaboração entre os governos e a comunidade.

Os fundamentos do federalismo cooperativo, que ressaltam a parceria entre distintos níveis de gestão, são essenciais para o êxito de iniciativas como o polo habitacional. Embora seja uma ação do governo estadual, o Núcleo Gestor do Centro Histórico, capitaneado pela FUMPH, poderia servir de âncora para auxiliar na coordenação das políticas públicas no território.

Portanto, o fortalecimento do Núcleo Gestor é essencial para garantir uma abordagem coesa e coordenada na gestão das políticas públicas voltadas para a revitalização do centro histórico, potencializando a eficácia das iniciativas habitacionais e outras ações integradas no território, sem prejuízo de “interferência” nas políticas implementadas por outros entes federativos.

4.1.2.2. Polo tecnológico

Com a finalidade de atrair investimentos privados ao centro, inspirados no programa “Porto Digital” em Recife, a equipe técnica do comitê gestor do NOSSO CENTRO identificou a região entre o desterro e a praia grande como uma intersecção importante para instalação de um parque tecnológico. O diagnóstico, como explicado por Galdino (2024), partiu do princípio de buscar conectar a região predominantemente residencial do desterro, com a zona turística, no sentido norte/sul e a conexão leste/oeste entre a área predominantemente comercial e a oeste, de serviços de transporte. Este cruzamento de diagnósticos direcionou, em sobreposição com a quantidade de imóveis do estado do local, a se criar um epicentro do polo tecnológico entre a rua Quatorze de Julho e a rua da Palma, que abrigava o antigo 1º DP, situado na rua da Palma 316, o antigo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), na rua da Palma 308, Associação dos Delegados de Polícia Civil do Maranhão (ADEPOL/MA), na rua da Palma, 322, Delegacia de Costumes, rua da Palma, 247 e o Instituto de Identificação do Maranhão (IDENT), também na rua da Palma, número 167.

Este cruzamento serviu de linhas gerais para a implantação do polo, oferecendo um promissor ponto de conexão entre subáreas da praia grande, com potencial de irradiação para o seu entorno imediato.

As tratativas junto a empresas e startups, caminhavam a passos rápidos, onde a SECTI já realizava cursos e programas de incubadoras e aceleradoras para os novos empreendedores.

Outro fator relevante, dispõe sobre o antigo imóvel da Companhia de Abastecimento de Água e Esgoto do Maranhão (CAEMA), na esquina da rua da Estrela com Jacinto Maia, no qual estava contemplado no PAC Cidades Históricas do IPHAN, e após o término de seu projeto, iria sediar o “polo tecnológico do centro”. De acordo com Sombra (2024), que afirma que a decisão de cooperação entre o Governo do Estado e o IPHAN já estava acertada e a espera da finalização do projeto pelo IPHAN, para que o Governo do Estado pudesse executar a intervenção com o orçamento do tesouro estadual.

Este processo, que a princípio fora iniciado anos antes, em 2016, pela instalação do “Casarão Tech Renato Archer”, na rua da Estrela, em uma adaptação do projeto original do IPHAN para a então sede da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA).

Figura 37 - Casarão Tech.



Fonte: Secid, 2019

Já em 2019, as discussões acerca do levantamento de informações de como avançar na implementação de um parque tecnológico, a SECTI iniciou tratativas junto a Universidade Estadual do Maranhão e Universidade Federal do Maranhão para incorporar em seu parque, programas de mestrado e de educação continuada, buscando formar mão de obra qualificada para o preenchimento de vagas no qual se vislumbrava futuramente ter.

Outra edificação proposta para o uso tecnológico, consiste na edificação do governo do estado, na rua da Estrela, 585, fruto do projeto do PAC Cidades Históricas, tendo como alcunha o “Polo tecnológico do Centro”.

Figura 38 - Imagem 3d do projeto do polo tecnológico.



Fonte: Secid

O Governador Flávio Dino, portanto, estabeleceu uma reunião com os secretários e técnicos do programa junto ao IPHAN, no intuito de estabelecer uma cooperação técnica para a viabilização do projeto pelo PAC, a ser executado pelo tesouro estadual, através da SECID. Assim, fora estabelecidas minutas de cooperação, demonstrando assim uma cooperação federalista, que, no entanto, seja pontual, extrapola diferenças políticas e busca melhorias para o bem comum.

As dificuldades em posteriores na finalização dos projetos pelo IPHAN, devido a burocracias contratuais e cortes na área da cultura, principalmente nos anos em que o presidente do Brasil era o senhor Jair Messias Bolsonaro, atrasou os planos do Estado em executar o projeto antes da saída do então governador Flávio Dino do poder estadual.

As atualizações recentes sobre este projeto, se referem a uma atualização no conceito federalista de cooperação. Com a volta do governo Lula, a cultura volta a ter mais investimentos, como o PAC 2, no qual agora, a execução deste projeto virá por recursos federais, via IPHAN e execução do governo do Estado, demonstrando mais uma vez a cooperação federativa pontual entre o órgão federal e estadual.

Recapitulando sobre o parque tecnológico, observa-se que o início da pandemia de Covid-19, no ano de 2020, muitos projetos foram abortados e a prioridade do estado se volta para combater a doença, direcionando e drenando os recursos do tesouro estadual, e priorizando as políticas públicas essenciais e imediatas.

4.1.2.3. Polo Institucional

O desafio constante entre o equilíbrio entre habitar em uma cidade possuidora da cultura automobilística em conjunto com a fuga das instituições do centro de São Luís, configurou em um grande desafio na implementação das ações no polo institucional. A partir disso, o governo do estado, iniciou suas intervenções no Ed. João Goulart, um imponente exemplar da arquitetura moderna maranhense, localizado no núcleo fundacional da cidade, a Av. Dom Pedro II, que estava abandonado a décadas, fruto de ações judiciais.

De acordo com informações do Portal Vermelho (2020), o Edifício João Goulart, que estava abandonado há quase três décadas, passou por uma ampla reforma para se tornar sede de várias secretarias e órgãos governamentais do Estado do Maranhão. A revitalização do prédio faz parte do programa Nosso Centro, uma iniciativa que busca revitalizar o Centro Histórico de São Luís, melhorando a economia local e aumentando o fluxo de pessoas na área. Este prédio, inaugurado pelo governador Flávio Dino em janeiro de 2020, foi o primeiro a ser ocupado sob este programa.

Figura 39 - Imagem do processo de restauração do Ed. João Goulart.



Fonte: Portal Vermelho, 2020

De acordo com informações obtidas do site da MAPA, o Governo do Maranhão, em 2016, adquiriu o edifício João Goulart, localizado no Centro Histórico de São Luís, marcando um significativo passo para a preservação e valorização do patrimônio histórico, artístico e cultural da região. O edifício, que abrange uma área total de 6.053 metros quadrados distribuídos por 13 pavimentos, foi completamente restaurado e transformado em um complexo administrativo do governo estadual. A reforma, que culminou em janeiro de 2020, foi realizada através de uma modalidade de contratação conhecida como locação sob medida (Built to suit), procedida por uma concessão de direito real de superfície, com uma contraprestação mensal estimada em cerca de 600 mil reais. Este projeto é parte do programa NOSSO CENTRO, que tem como objetivo revitalizar o Centro Histórico por meio da coordenação de diversos investimentos na área, buscando dinamizar o espaço urbano e melhorar a infraestrutura para os mais de 500 servidores estaduais que agora trabalham no local (Maranhão, 2020). A duração da concessão estabelecida é de 22 anos, e o projeto foi conduzido pela Diretoria de Negócios e Parcerias da MAPA, evidenciando um esforço colaborativo para impulsionar a preservação e a funcionalidade do patrimônio no coração de São Luís.

Outra ação que apesar das mudanças encontradas acerca do uso das edificações do Estado, pode-se destacar a reabilitação da antiga estação Ferroviária – RFFSA, fruto de um acordo de cooperação técnica entre o IPHAN e o governo do estado, no qual o órgão federal disponibilizou os projetos, oriundos do PAC cidades históricas, e o estado executou, através do tesouro estadual.

A princípio, o projeto contemplava para sua ocupação, a nova sede da SETUR, além de um café e restaurante, dentro da edificação. As mudanças políticas do momento, geraram uma reviravolta na mudança dos usos, sendo que a RFFSA, por ordem do governador, seria estabelecida o Museu Ferroviário e Portuário, denominado “Do Trilho ao Mar”, no mezanino, o “Locomotiva Hub”, como parte do polo tecnológico e a manutenção da ideia de restaurante e café.

Figura 40 - Imagem do Locomotiva Hub.



Fonte: Autor 2021

Novamente abordando a pandemia de COVID-19, no qual os empreendimentos privados se encontravam em grandes dificuldades orçamentárias, aliados a uma incerteza do futuro próximo, os espaços de alimentação e gastronomia da antiga estação não obtiveram êxito, e o espaço destinado ao restaurante, funciona hoje uma sala de dança.

Outra obra institucional emblemática para o programa, foi a restauração do antigo Centro Caixeiral, adquirido pelo governo do estado através de um

processo de desapropriação, e com a diretriz específica para a instalação do curso de Direito e de Relações Internacionais da UEMA, com a justificativa de trazer mais os estudantes para o centro e dinamizar o fluxo mais permanente de pessoas na região.

Figura 41 - Imagem do restauro do Centro Caixeiral.



Fonte: Autor, 2022

Institucionalmente, parte das estratégias do polo institucional se deu pela convergência entre alocação das unidades de trabalho e serviços públicos e a educação. Assim, a Unidade Plena do Instituto de Educação e Tecnologia do Maranhão (IEMA) São Luís Centro, localizada em um prédio histórico anteriormente ocupado pelo Colégio Marista, foi recentemente reformada com um investimento de cerca de R\$ 5 milhões. De acordo com o jornal Pequeno (2020), as reformas incluíram a modernização de infraestruturas e a criação de novas áreas para atividades esportivas e culturais, beneficiando mais de 500 estudantes. A escola agora oferece diversos cursos técnicos e possui instalações como auditório, piscina, salas de artes marciais, dança, e um campo de futebol, visando melhorar a qualidade de ensino e o desenvolvimento cognitivo dos alunos. Este projeto faz parte de esforços mais amplos para revitalizar o Centro Histórico de São Luís e valorizar seu patrimônio cultural.

Figura 42 - Imagem do IEMA PLENO Centro.



Fonte: Governo Ma

Devido ao aumento de estudantes na área central, o programa NOSSO CENTRO, através de seu corpo técnico e político, identificou a necessidade de implantação de uma unidade alimentar para os alunos, o governo do estado implantou o restaurante popular, gerenciado pela SEDES. Inaugurado em 2021, o Secretário de Educação do Estado, Felipe Camarão descreve:

“O Restaurante da Educação é mais uma conquista para a comunidade escolar, no Governo Flávio Dino. Agora, estudantes, servidores e todos aqueles profissionais que atuam na educação pública na Regional de São Luís terão um restaurante com preços populares à disposição. [...] É importante ressaltar, também, que no mesmo prédio funcionará o IEMA Gastronomia [Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia], com a formação técnica e profissionalizante para chefs de cozinha, cozinheiros industriais, confeitadores e garçons” (CAMARÃO, 2023).

Outra edificação restaurada pelo governo do estado, é a nova sede da Junta Comercial do Estado. A obra, iniciada pelo IPHAN através do APC cidades históricas, encontrou problemas orçamentários devido a patologias encontradas durante a intervenção, assim, em parceria com o governo federal, o estado assumiu a obra, finalizando o processo de transferência da Junta Comercial para o núcleo fundacional da cidade.

Estas ações, que visam complementar as estratégias de sustentabilidade do centro, preconizadas no decreto do programa, ampliam o escopo de atuação do Estado na política pública de patrimônio cultural, no entanto, no polo institucional, o federalismo não se vê de forma explícita na forma colaborativa os elementos de cooperação entre os entes federativos, continuando a prática de que a décadas, o governo do estado investe em ações no território patrimonializado de forma unilateral em sua concepção.

4.1.2.4. Polo Cultural

No intuito de Fomentar a ocupação, a realização de atividades e atrações culturais no Centro Histórico, tornando o referência de lazer à população local e turistas, e ainda preservar e difundir o patrimônio cultural material e imaterial do Estado, a volta de eventos comemorativos no centro da cidade, pensada como forma de atrair principalmente a sociedade maranhense, que a cada dia se distancia mais do centro histórico, auxiliou o programa NOSSO CENTRO em um processo de maior permanência nos espaço público, ativando e potencializando a economia criativa e proporcionando mais renda, principalmente para a comunidade do bairro do desterro, onde muitos vendedores ambulantes mantêm seu sustento.

Em 2019, com a ideia de cobrir parte da praia grande com bandeirinhas de São João, o centro histórico logrou em resgatar as visitas, muitas vezes semanais, das famílias ludovicenses para a área central. Com um investimento inicial de aproximadamente R\$170.000 reais, a renda gerada indiretamente no comércio animou os vendedores.

Para além das pertinentes discussões acerca de danos ao patrimônio edificado e a análise por alguns técnicos de patrimônio sobre a interferência na paisagem cultural, o fato se dá que o equilíbrio entre preservação e ambiência urbana necessitam ter uma melhor interlocução, cooperação e partilhamento de ideias entre os entes federativos. Atualmente, já considerado marcante nas ruas

da praia grande, as bandeirinhas temáticas lograram em resgatar o sentimento de pertencimento, ampliação da propaganda estatal sobre o evento e estimular a economia local.

Figura 43 - Imagem das bandeirinhas de São João em 2019.



Fonte: Autor (2016)

O carnaval, que há anos não se realizava no centro de forma institucionalizada, trouxe mais um atrativo para a cidade antiga, atraindo multidões em seu percurso na Beira-mar, tendo como ponto de partida a RFFSA. A festividade, que há décadas estava diluída entre municípios do interior e a fuga para outras capitais brasileiras, como Rio de Janeiro e Recife, encontrou um alicerce na capital, estimulando o turismo interno e externo, aumentando o tempo de permanência no território central e auxiliando na divulgação sobre a importância dos eventos no centro histórico da cidade.

Segundo o secretário de Estado do Turismo (SETUR/MA), Paulo Matos, o carnaval de 2023 consolidou o destino Maranhão no calendário turístico nacional, mobilizando a economia de forma muito positiva. A taxa de ocupação hoteleira em São Luís superou 80%, superando os carnavais anteriores, com uma ocupação de 81,68% durante o feriado de carnaval, em comparação aos

51% em 2021 e 64% em 2022. Esses dados, coletados pelo Observatório do Turismo do Maranhão, indicam que o Maranhão conseguiu figurar entre os principais destinos do país no carnaval.

A retomada dessa festividade tradicional no coração da cidade não apenas resgatou uma parte significativa da cultura local, mas também serviu como um catalisador para o olhar no centro histórico. Além das tradicionais escolas de samba e blocos carnavalescos locais, o evento conta com a participação de artistas de renome nacional, ampliando o alcance e a visibilidade do carnaval de São Luís.

A valorização do carnaval em São Luís contribuiu significativamente para o fortalecimento da economia local, com o aumento da demanda por serviços de hospedagem, alimentação e transporte. Os comerciantes do centro histórico, em particular, relataram um crescimento notável nas vendas durante o período carnavalesco, refletindo o impacto positivo da festividade no comércio local. O evento aumentou o tempo de permanência no território central, auxiliando na divulgação sobre a importância dos eventos no centro histórico da cidade. Além disso, a presença de turistas e visitantes incentivou a melhoria das infraestruturas urbanas, como a renovação de calçadas, iluminação pública e a segurança, proporcionando um ambiente mais acolhedor e seguro tanto para moradores quanto para turistas.

O sucesso do carnaval de em São Luís demonstra de certa forma, a eficácia das políticas de promoção turística implementadas pelo governo do estado, mesmo que indiretamente. A alta taxa de ocupação hoteleira e o crescimento nas vendas do comércio local são indicadores claros do impacto econômico positivo da festividade. O aumento da visibilidade nacional do carnaval maranhense fortalece o potencial turístico do estado e promove a valorização cultural.

No entanto, apesar dos aspectos positivos, a infraestrutura urbana precisa continuar sendo melhorada para sustentar o aumento do turismo esporádico de forma sustentável. A alta taxa de ocupação hoteleira, embora positiva, pode também indicar uma necessidade de expansão da capacidade de hospedagem para evitar a superlotação e garantir a qualidade dos serviços oferecidos.

Figura 44 - Imagem aérea do Carnaval de 2019.



Fonte: Governo MA

Outras ações, como o Natal do Maranhão, com foco inicial na Av. Dom Pedro II e praça Benedito Leite, contaram com um cenário introduzido no ambiente tombado, executando projeções na fachada do Palácio dos Leões, atraindo, principalmente no horário noturno a população e turistas para esta área institucional, que normalmente se encontra esvaziada nas noites. Esta ação, particularmente, possui um poder de reverberação de grande impacto, pois além de não causar nenhum dano ou obstrução ao patrimônio edificado, invoca multidões no período noturno, mantendo a permanência no espaço de maior qualidade.

Figura 45 - Natal do Maranhão em 2019.



Fonte: Autor, 2019

A pintura da escadaria do beco do Silva, em 2019 demonstra como é possível dinamizar um espaço através de simples ações, como a pintura da escadaria. O lugar, não só evitado, mas desconhecido por muitos da cidade, passou a ser motivo de idas ao centro histórico no intuito de poder registrar aquele momento.

Figura 46 - Pintura no Beco do Silva



Fonte: Autor

Diversas ações transversais na cultura foram realizadas na área central, mas a instalação do Museu do Reggae, talvez seja a mais visibilizada. A intenção e compromisso em abranger diversos estilos, culturas e tradições, traduziu essa conexão entre o material e imaterial no segundo museu do reggae do mundo e o segundo museu mais visitado de estado, ficando atrás somente do museu do Palácio dos Leões, segundo dados da SECMA.

O Shopping da Criança, localizado na Avenida Senador Vitorino Freire está situado onde já foi parte do Rio Bacanga, antes da construção do Aterro do Bacanga, na década de 1980. Em período mais recente possuiu outros usos institucionais como o polo do Viva Cidadão e a sede da Polícia Civil.

No intuito de proporcionar a diversão de brinquedos e atividades que são mais comumente encontradas em espaços pagos, a ideia principal de implantação, pela SEGOV, se justificava na atração das famílias para o centro histórico de São Luis, estimulando cada vez mais a permanência, como apontou GALDINO (2024).

Atualmente o espaço sedia um espaço público e gratuito com serviços diversificados para a saúde, lazer e bem-estar infantil. No primeiro pavimento, o Shopping da Criança possui atrações como jogos, brinquedos, espaço de beleza, cinema, praça de alimentação, brinquedoteca, piscina de bolinhas e espaço de beleza. Além das atrações recreativas, o pavimento superior oferece serviços de saúde em várias especialidades médicas como serviços de Assistência Social, Pediatria, Educação Física, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição, Neuropsicologia, Psicologia, Psicopedagogia e Terapia Ocupacional. A implementação do Shopping da Criança no Centro Histórico promove qualidade de vida e acessibilidade a diversos serviços de lazer e saúde para as crianças maranhenses.

No entanto, a busca por uma maior permanência no território central através da cultura, novamente expõe a fragilidade federativa na execução das intervenções. Apesar de uma ocupação maior nos períodos de festas e comemorações, como aponta o então secretário de Cultura, Anderson Lindoso, que comandou a pasta entre 2020 e 2022, o atual subsecretário da Secretaria de Educação do Estado, que a ocupação do centro com atividades culturais e revitalização de espaços históricos para funcionamento de órgãos públicos fomentaram a ocupação perene do espaço LINDOSO (2024), a interlocução cooperativa, principalmente entre o estado e município, foi mínima, atendo-se a interlocutores informais e mídia social, serem responsáveis pelas notícias de quais seriam as programações e lugares de intervenção, buscando evitar minimamente, sobreposições de eventos e apresentações.

4.1.2.5. Polo Gastronômico e de lazer

Este polo, inicialmente elaborado para se concentrar na região do Largo do Carmo, encarou desafios mais complexos em sua aplicação. A ideia de desapropriar imóveis no entorno, já antecipando a intervenção de reabilitação urbana do Largo do Carmo e Praça João Lisboa pelo município, através de

cooperação com o IPHAN, buscava criar condições para que os investidores privados pudessem dinamizar o espaço, trazendo vitalidade para a região.

No entanto, como já explicitado anteriormente, a pandemia mundial dificultou a logística, espantando a iniciativa privada de fazer novos investimentos. Os imóveis que seriam destinados, fariam parte do programa “Adote um Casarão” a fim de facilitar a ocupação de forma sustentável.

No ano de 2024, porém, uma das concessões feitas pelo programa, resultou na instalação de um restaurante de comidas portuguesas, no imóvel localizado na Praça João Lisboa, 153 C, fruto da melhora econômica e superação das incertezas da pandemia.

A desapropriação do icônico imóvel denominado de Solar dos Belfort, para uso neste polo, inicialmente com intuito de ser um hotel, continua sem denominação de uso específica, e infelizmente se encontra desocupado à mercê das intempéries.

Figura 47 - Solar dos Belfort



Fonte: Secid, 2022

Observa-se, portanto, que coincidentemente ou não com a pandemia mundial de 2021-22, o polo mais afetado reside no que mais diretamente é impulsionado pelo setor privado, o maior prejudicado no momento que seguia.

4.1.2.6. Ações Transversais

As ações transversais do programa NOSSO CENTRO foram elaboradas para garantir a sustentabilidade e a atratividade das intervenções no centro histórico de São Luís. Essas ações incluem melhorias na infraestrutura e na segurança, que são fundamentais para criar um ambiente urbano propício às atividades culturais e turísticas promovidas pelo programa.

Inicialmente, reuniões entre os técnicos da SECID e a polícia militar do Estado discutiram a instalação de um sistema de videomonitoramento em pontos estratégicos do centro histórico. A proposta tinha como objetivo aumentar a segurança e, conseqüentemente, a sensação de segurança dos moradores e turistas. Além disso, foi sugerido um aumento no efetivo do Batalhão de Policiamento Turístico (BPTur). No entanto, os recursos orçamentários necessários para essas implementações não estavam alinhados com a realidade financeira do governo, resultando na suspensão dessas iniciativas.

No campo da infraestrutura, a AGEM foi encarregada de realizar estudos de viabilidade para melhorias nas calçadas, adaptação do traçado urbano para acessibilidade e desenvolvimento de planos de mobilidade urbana. Esses estudos, conduzidos por técnicos da agência, enfrentaram obstáculos relacionados às prerrogativas constitucionais, que atribuem aos municípios a responsabilidade pelo uso e ocupação do solo. Embora as intenções fossem positivas, a falta de alinhamento com os órgãos municipais resultou na não implementação dessas melhorias, destacando a necessidade de uma cooperação intergovernamental mais eficaz para a execução bem-sucedida de tais projetos.

As ações transversais propostas evidenciam uma abordagem integrada do programa NOSSO CENTRO, visando não apenas a revitalização cultural, mas também a melhoria da infraestrutura e da segurança, elementos essenciais para a sustentabilidade a longo prazo. A iniciativa de incorporar tecnologias modernas, como o videomonitoramento, e de aumentar o efetivo policial específico para a área turística, reflete uma preocupação com a segurança dos

visitantes e residentes, essencial para o sucesso de qualquer programa de revitalização urbana.

A falha na implementação dessas ações evidencia uma lacuna significativa na gestão do programa, causada pela falta de recursos financeiros e pelo desalinhamento entre as esferas governamentais. A ausência de infraestrutura adequada e de medidas de segurança continua a ser um desafio para o desenvolvimento pleno do centro histórico como um polo cultural e turístico. Superar essas barreiras requer uma base sólida de financiamento e um fortalecimento da cooperação entre os governos estadual e municipal, transformando as prerrogativas constitucionais em pontos de partida para soluções colaborativas.

A cooperação intergovernamental é indispensável para a implementação bem-sucedida dessas ações, em consonância com os princípios do federalismo cooperativo, que destacam a colaboração entre diferentes níveis de governo. Lena Brandão, atual superintendente do IPHAN no Maranhão e arquiteta da AGEM na época, ressaltou que o programa exigiu a colaboração de várias secretarias governamentais.

Estabelecer diálogo entre diferentes órgãos e garantir que todos estivessem alinhados com os objetivos do programa foi um desafio significativo, especialmente entre o estado e o IPHAN. Além disso, assegurar que o programa fosse sustentável e mantido pelo governo a longo prazo foi e continua sendo um desafio importante (Brandão, 2024). Além disso, o envolvimento comunitário é vital para assegurar que as intervenções atendam às necessidades reais dos residentes e comerciantes locais. A inclusão da comunidade local no planejamento e execução das ações pode fortalecer a confiança entre os governos e a população, promovendo um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável. Entretanto, conforme apontado por Guilhon (2024), morador do Desterro, a comunicação inicial com a comunidade foi boa, mas problemas de descontinuidade dos gestores resultaram na perda dessa comunicação ao longo do tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação analisou criticamente a experiência do programa "NOSSO CENTRO" em São Luís do Maranhão, destacando os desafios e oportunidades para a implementação do federalismo cooperativo na gestão do patrimônio cultural. A pesquisa evidenciou a necessidade de uma maior articulação entre os entes federativos, a construção de um planejamento integrado e a participação efetiva da sociedade civil para garantir a continuidade e eficácia das políticas públicas.

O objetivo principal foi analisar como os princípios do federalismo cooperativo, que propõem a colaboração entre os diferentes níveis de governo para atingir objetivos comuns, são aplicados na prática em São Luís. Investigou-se como as políticas públicas de preservação e promoção do patrimônio cultural contribuem para valorizar o centro histórico, reconhecido como Patrimônio Mundial pela UNESCO.

A análise do programa NOSSO CENTRO, criado pelo Governo do Estado do Maranhão em 2019, revela diversas ações voltadas para a revitalização do centro histórico de São Luís, através de polos vocacionais e de programas o Adote um Casarão, Cheque Minha Casa Centro e diversas outras ações em um grande guarda-chuva institucional de política pública para o patrimônio cultural

Apesar dessas iniciativas, a pesquisa identificou desafios para a efetiva aplicação do federalismo cooperativo. Observou-se uma atuação predominantemente isolada do governo estadual na concepção do programa, havendo com participação limitada da Prefeitura de São Luís e do IPHAN, em ações pontuais de cooperação institucional.

A aplicação de uma metodologia qualitativa, combinado com entrevistas, análise de documentos, observação direta e um diverso referencial teórico acerca do federalismo e do patrimônio cultural, auxiliou o autor em enriquecer a visão global teórica como gestor do programa, proporcionando uma visão tanto interna como externa dos desafios e oportunidades na gestão do patrimônio cultural.

Os resultados desta pesquisa evidenciam a necessidade de fortalecer o federalismo cooperativo na gestão do patrimônio cultural de São Luís. Como apontado por Almeida (2014), a interdependência entre a autonomia dos entes federativos e a cooperação é fundamental para garantir a efetividade das políticas públicas, especialmente em um país com grandes desigualdades regionais como o Brasil. A análise do programa "NOSSO CENTRO" revelou a importância de uma maior articulação entre os diferentes níveis de governo, como ressaltado por Pacheco (2014), que defende a necessidade de uma gestão compartilhada do patrimônio cultural, com a participação de autoridades estaduais e municipais em conjunto com o IPHAN. Além disso, a elaboração de um planejamento integrado, que considere a complexidade das cidades e a interação entre os diferentes elementos que compõem o patrimônio cultural, conforme destacado por Chuva (2009), é essencial para a eficácia das políticas públicas. A participação ativa da sociedade civil, como defendida por Abrucio (2005), também é fundamental para garantir a legitimidade e a responsividade das ações de preservação do patrimônio cultural.

A trajetória da gestão do patrimônio cultural em São Luís reflete as transformações políticas e sociais do Brasil, evidenciando um longo processo de construção e reconstrução das relações entre os entes federativos. Desde o período colonial, com o controle centralizado da Coroa Portuguesa, analisado por Almeida (2014), passando pela descentralização do período republicano e a centralização do Estado Novo, discutidas por autores como Faoro (1979) e Souza (2005), até a redemocratização e a busca por um federalismo mais cooperativo na Constituição de 1988, a gestão do patrimônio cultural em São Luís passou por diferentes fases, com avanços e retrocessos. O Estado Novo, em particular, representou um período de centralização política e de valorização do patrimônio cultural como instrumento de construção da identidade nacional, como analisado por Boris Fausto (2007) e Borges (2006). A busca por um federalismo mais cooperativo a partir da redemocratização e da Constituição de 1988, conforme discutido por autores como Arretche (2012) e Souza (2005), representa um avanço significativo, mas ainda enfrenta desafios para a sua consolidação.

Durante o período colonial, a Coroa Portuguesa exercia um controle centralizado sobre as políticas públicas, incluindo a gestão do patrimônio. A arquitetura e a arte barroca, financiadas pela riqueza gerada pelo ciclo do ouro, serviram como instrumentos de afirmação do poder e da identidade colonial. No entanto, esse período também foi marcado por profundas desigualdades sociais e impactos ambientais, que deixaram suas marcas na paisagem e na memória coletiva.

Com a Proclamação da República em 1889 e a adoção do sistema federativo, os estados brasileiros conquistaram maior autonomia na gestão de seus territórios e recursos, conforme discutido por autores como Faoro (1979) e Souza (2005). Essa descentralização permitiu que os estados desenvolvessem suas próprias políticas públicas de preservação do patrimônio cultural, adaptadas às suas realidades locais.

A partir da década de 1970, o IPHAN passou a atuar de forma mais efetiva em São Luís, com o tombamento de conjuntos arquitetônicos e paisagísticos no centro histórico. A colaboração com especialistas internacionais, como o arquiteto português Alfredo Viana de Lima, contribuiu para a elaboração de planos e diretrizes para a preservação do patrimônio cultural da cidade.

No entanto, a relação entre o IPHAN e o governo estadual nem sempre foi harmoniosa, com momentos de tensão e conflitos de interesses. A expansão urbana de São Luís a partir da década de 1970, com a construção de novas pontes e a ocupação de áreas além dos rios Anil e Bacanga, gerou novos desafios para a gestão do patrimônio cultural, evidenciando a necessidade de uma atuação mais integrada e cooperativa entre os entes federativos, no intuito de potencializar as ações e prerrogativas constitucionais de cada ente federativo.

Com a criação do Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Estado (DPHAP) em 1973 o governo do estado institucionaliza as suas políticas de estado relacionadas a preservação patrimônio políticas de cultural. Inspirado no modelo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o departamento estadual teve um papel fundamental na identificação, tombamento e proteção de bens culturais em todo o estado,

contribuindo para a valorização da identidade cultural e da memória coletiva do Maranhão.

A prefeitura de São Luís, por sua vez, teve uma atuação mais tímida na gestão do patrimônio cultural durante a maior parte do século XX. Somente a partir da década de 1990, com a declaração do Centro Histórico como Patrimônio Mundial pela UNESCO, o município passou a se envolver de forma mais ativa e institucionalizada na preservação e reabilitação da área central, com a criação do Núcleo Gestor do Centro Histórico em 2003 e a implementação de programas de revitalização de espaços públicos.

O Decreto Nº 25.441 de 15 de agosto de 2003 estabelece que "o Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís tem por atribuições e objetivos: integrar as ações municipais e potencializar os vínculos entre as instituições municipais, estaduais, federais, particulares, moradores, visitantes e usuários que atuam e/ou se relacionam na dinâmica urbana do Centro Histórico de São Luís" (São Luís, 2003).

Ao longo das últimas décadas, as políticas públicas de intervenção no centro histórico de São Luís evidenciaram a complexidade do sistema federativo brasileiro na gestão do patrimônio cultural. A atuação dos diferentes programas de intervenção dos poderes executivos, como o Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís (PPRCHSL), demonstrou um preocupante falta de continuidade, resultante de diversos fatores, como as mudanças de governo, a escassez de recursos e a falta de um planejamento integrado.

A análise da cooperação entre o governo estadual, a prefeitura de São Luís e o IPHAN no âmbito do programa "NOSSO CENTRO" demonstra uma atuação predominantemente isolada do governo estadual, com uma participação limitada dos demais entes federativos. Como destacam Sombra, Farias e Longhi (2023), apesar da parceria política, quando os programas Nosso Centro e Adote um Casarão foram criados, não houve cooperação e os programas foram implementados sem cooperação com a prefeitura. Essa ação independente do governo estadual reflete uma tendência histórica na gestão do patrimônio cultural de São Luís, onde o Estado assume a responsabilidade pela preservação em

detrimento do município, mesmo em áreas que são de prerrogativas do governo municipal, como o uso e ocupação do solo.

A prerrogativa municipal sobre o uso e ocupação do solo, conforme estabelecido pela Constituição, deveria implicar uma maior liderança e envolvimento da prefeitura na gestão do patrimônio cultural. No entanto, a atuação tímida da prefeitura de São Luís demonstra uma fragilidade na interlocução federalista, onde a falta de uma presença assertiva e proativa do município contribui para a predominância do governo estadual nas iniciativas de preservação e revitalização. Esse cenário evidencia uma necessidade urgente de fortalecer as capacidades institucionais municipais e promover uma cultura de cooperação mais efetiva entre os diferentes níveis de governo.

A descontinuidade de programas como o PPRCHSL, conduzido pelo governo estadual, reforça a importância de um planejamento integrado e contínuo para garantir a sustentabilidade das intervenções a longo prazo, evidenciando a necessidade de um planejamento de longo prazo que seja mantido independentemente das mudanças de governo e outras variáveis políticas.

Apesar dos esforços iniciais para promover uma abordagem intersetorial com a criação de um comitê gestor para o programa, composto por representantes de várias secretarias do estado, a concepção e estratégias de atuação do programa estadual se moldaram internamente, tendo a colaboração com a prefeitura e o IPHAN reduzida a ações pontuais e necessárias para o andamento do programa, balanceando desafios e conflitos inerentes a aprovações e pareceres técnicos.

As ações executadas pelo programa, demonstram que além da concepção centralizada da política pública, as intervenções e programas também indicam um afastamento da prática cooperativa, minando boa parte de um grande potencial de dados, documentos e diagnósticos que os outros entes federativos possuem.

A prefeitura, por sua vez, estava implementando um programa próprio com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento ao mesmo tempo

da iniciativa do governo estadual e ainda do PAC Cidades Históricas, do IPHAN. Apesar da falta de planejamento integrado, algumas ações foram complementares, pois o governo do estado optou pela recuperação das edificações e a prefeitura se concentrou na reforma de praças, parques e recuperação do sistema viário.

Após a implementação do programa, em um momento de euforia entre as equipes de trabalho, pela ambiciosa expectativa de mudança no paradigma e letargia no qual se encontrava a área central, foi balizada através dos polos vocacionais. Ao longo da execução do programa, se observou que a delimitação das estratégias na forma descrita e difundida do mapa do programa, se tornou um obstáculo, uma forma de engessamento. Entende-se a criação do polo hoje, como um ativo no âmbito conceitual, podendo ser adaptado as mudanças estratégicas que surgiram e possam surgir.

A exemplo dos polos vocacionais, como o polo habitacional, supriu parcialmente seus objetivos, conseguindo as melhorias nas habitações de servidores públicos e um excelente êxito na consolidação e concessão de moradia para os ocupantes do Ed. Governador Archer. No entanto, as políticas de promoção de novas unidades habitacionais e da política de habitação, esbarraram na falha em implementar a Lei do Habitar no Centro e a descontinuidade de gestão do programa. Poucas unidades foram disponibilizadas, sejam elas pela falta de estoque imobiliário do Governo do Estado, seja pela falta de consideração política ao priorizar estas ações como fomento e investimento em um território complexo em detrimento maximizar a quantidade de unidades habitacionais em localidades mais afastadas e baratas.

Esta problemática, no qual aflige todos os três entes federativos, é motivo de insatisfação, principalmente pela comunidade local, como relatado por Denis Guilhon, morador do bairro do desterro, em sua entrevista a este estudo, afirmando que “Tivemos o benefício das obras de requalificação de muitos prédios públicos que hoje servem o programa adote um casarão, e a requalificação de dois prédios para moradia de interesse social, perfazendo o total de 27 apartamentos, sendo que 13 deles, ainda não foram entregues.” (GUILHON, 2024).

No entanto, a responsabilidade compartilhada essencial para a promoção habitacional de forma integrada, reflete o isolamento federativo em suas ações, pois neste caso citado, engloba-se intervenções municipais, com o recurso federal, através do IPHAN e ações do governo estadual, o que claramente deixa claro a visão o descontentamento da sociedade civil na resolução da problemática habitacional no centro, não importando qual ente é responsável.

A urgência no entendimento acerca do repovoamento adensado do centro, esbarra ainda em visões divergentes acerca de seu público ideal. Enquanto as vertentes mais urbanísticas e sociais encabeçam uma linha conceitual de que a diversidade e quantidade de imóveis desocupados no centro histórico de São Luis deveria ser ocupado fomentando políticas habitacionais de interesse social, outras vertentes, embora que muitas vezes de forma camuflada, ainda vislumbram a volta de uma certa “belle-époque” brasileira, no qual a grande burguesia e classes mais abastadas se interessariam em voltar ao centro que elas mesmo foram capazes de abandonar.

Do polo tecnológico a análise que se obtém é de uma política promissora, porém desconectada de uma cooperatividade maior. A instalação de um parque tecnológico é uma ação que para possuir a desejada sustentabilidade, é necessário ter a interligação entre município, estado e união para o sucesso, além da iniciativa privada e instituições. Paralelamente, sabe-se atualmente que o Sebrae, possui um contrato com uma empresa de Recife para elaborar um plano de parque tecnológico no centro da cidade, assim como a prefeitura está elaborando o seu próprio. Ora, será que seriam necessários três polos tecnológicos diferentes e individuais para o mesmo território?

O polo institucional parece ser um dos grandes trunfos dos polos vocacionais, conseguindo reabilitar o Ed. João Goulart, Centro Caixeiral, Restaurante do Centro e IEMAs. Essas ações, se potencializadas em cooperação com o município, a união e instituições privadas de ensino, poderiam alavancar e disseminar novos horizontes de ocupação na área central, e se aliados a uma política habitacional fomentada e estimulada, pode ajudar a impulsionar o adensamento da área central.

A cultural, no qual toda ação do Governo do Estado era classificada como NOSSO CENTRO, demonstra por um lado um grande sucesso em tentar atrair as famílias para o centro e aumentar o tempo de permanência, ativando a economia criativa e a ambiência urbana do centro. No entanto, a análise observa um processo contínuo de falta de valorização das manifestações tradicionais e menos “populares”, espera-se sempre uma política de fomento para estas pautas sociais da cultura.

O polo gastronômico, talvez o menos implantado, resultou no esquecimento das atividades, pois a rigidez inicial de se focar no Largo do Carmo restringiu a ampliação de novas medidas. Apesar de que em sua concepção para o local escolhido fosse de certa forma acertada – o município iniciava as intervenções no Largo – prova mais uma vez que a simples estratégia de reabilitação urbana de um espaço físico não é suficiente para a dinamização e sustentabilidade do entorno.

A avaliação do programa "Cheque Minha Casa Centro" mostra quão importante é investir em políticas públicas que melhorem as condições habitacionais no centro histórico de São Luís, pois tem o potencial de preservar o patrimônio edificado e melhorar a qualidade de vida dos residentes atuais. A experiência também enfatiza a importância de fortalecer o federalismo cooperativo, buscando parcerias e recursos que garantam a continuidade e expansão dessas ações. Isso inclui buscar assistência técnica, em parceria com outras autarquias, a exemplo do Conselho de Arquitetura (CAU) e universidades, diagnosticar e implementar uma regularização fundiária eficaz em conjunto com o município e entidades do terceiro setor, melhorar o acesso a materiais de construção, buscar soluções financeiras que permitam a conclusão das obras e manter um diálogo contínuo com os órgãos de patrimônio para conciliar a preservação cultural com a melhoria das condições de vida.

A lei do Habitar no Centro, pouco discutida neste estudo, é justificada pela real ausência na implantação deste importantíssimo e promissor instrumento de promoção da habitação da área central. A dificuldade em se encontrar imóveis disponíveis e adaptáveis para a modelagem destinada, além de uma histórica resistência do poder público em priorizar de fato a moradia nas áreas centrais –

isso se vale para as três esferas governamentais-, e muitas vezes optar por soluções mais baratas e distantes do eixo central, resultou na não aplicação desta política durante o programa NOSSO CENTRO.

No entanto, a tentativa paralela do Aluguel no Centro esboçou-se como uma política inovadora, capaz de trazer novos moradores para a área central através do aluguel de imóveis. Ao analisar o seu processo, observou-se que sua concepção e gestão se concentraram na SEGOV, e para além da questão federativa, internamente, dentro do governo, outras secretarias foram afastadas deste processo. A dificuldade em dados cartoriais, regulação fundiária e tratativas burocráticas poderia ter sido dirimida através de uma maior cooperação secretarial e muito mais abrangente, se cooperada federativamente.

O premiado Adote um Casarão, programa prodígio do NOSSO CENTRO, foi a política mais explorada e reverberada do governo. A intenção de usar imóveis do poder público estadual em desuso ou em estado de degradação para incentivar a iniciativa privada na ocupação destes imóveis, e ainda poder contar com desconto ou remissão de ICMS, através da Lei de Incentivo à Cultura, abrangeu até o momento 14 edificações de variados usos. Observando o uso das adotantes até os dias atuais, comprova-se que a política é acertada em seu escopo. No entanto, a dificuldade em encontrar novos imóveis restringe o governo estadual de ampliar com mais celeridade o programa, sendo que o processo de desapropriação é moroso e custoso. Ao analisar como a cooperação federativa se encaixa em um programa como este, basta lembrar que o município, que é maior detentor dos instrumentos públicos e tem a prerrogativa do uso do solo, poderia formar termos de parceria com as esferas públicas e potencializar um estoque imobiliário, com gestão compartilhada e mediada com o MPE.

As ações de parceria institucional, principalmente junto à Vale S.A., foram benéficas ao estado, reservando parte do orçamento do tesouro estadual que seria destinado para restaurar imóveis judicializados, e ampliando as ações do programa NOSSO CENTRO. Estas estratégias de parcerias unilaterais, por mais que não sejam entre os outros entes federativos, se mostram eficazes e salutareis.

Fato interessante sobre a obra em parceria com a Vale, o casarão da rua Rio Branco, 404, no qual hoje funciona a creche do centro. Sabe-se, no entanto, que creche e ensino fundamental são competências municipais. O Estado assumiu, junto à SEDUC, a organização do espaço necessário para a tranquilidade dos pais que trabalham no entorno. Tira-se daí um questionamento: não seria mais interessante e republicano que município e estado aglutinassem forças para o bem comum? Até onde a política impede as trocas federalistas?

O programa "NOSSO CENTRO" carece de mecanismos efetivos de participação da sociedade civil, limitando o envolvimento da população na gestão do patrimônio cultural. A participação se restringiu a consultas pontuais e à participação em eventos culturais, sem a criação de espaços de diálogo e decisão que permitam que a comunidade local influencie as políticas públicas, como exemplo, a creche abordada acima.

A participação popular é fundamental para a identificação, proteção e gestão dos bens culturais, pois a comunidade local é a detentora dos saberes e práticas tradicionais que conferem identidade e significado ao patrimônio. A ausência de mecanismos efetivos de participação pode gerar conflitos, desconfiança e desinteresse da população em relação às políticas públicas. Denis Cutrim, morador do bairro do Desterro, em entrevista para a pesquisa, destacou que algumas ações, como o "Adote um Casarão", tiveram resultados positivos, enquanto outras não. Ele observou que a cultura do estado tem sido negligenciada, mesmo com a seção de uso dos aparelhos culturais, e que os investimentos na cultura estão aquém da realidade de uma cidade e um estado que respiram cultura e têm uma rica tradição cultural. Segundo Cutrim, há uma estratégia de aparelhamento de grupos culturais para fins eleitoreiros, com ações que não têm sustentabilidade social nem cultural, causando prejuízo significativo à identificação desses grupos com o verdadeiro significado da palavra cultura (GUILHON, 2024).

Para fortalecer o federalismo cooperativo na gestão do patrimônio cultural de São Luís, é necessário ampliar o escopo e competência das instâncias permanentes de diálogo e coordenação entre os entes federativos, como o

importante e essencial Comitê Gestor do Centro Histórico, com a participação de representantes dos três níveis de governo, da sociedade civil e da iniciativa privada. O compartilhamento de recursos e a construção de um planejamento estratégico conjunto também são fundamentais para garantir a sustentabilidade das ações a longo prazo. A sustentabilidade do programa "NOSSO CENTRO" a longo prazo é um desafio a ser enfrentado, considerando a sua dependência de recursos públicos e as mudanças políticas que podem ocorrer. A falta de um planejamento de longo prazo e de mecanismos de financiamento diversificados pode comprometer a continuidade das ações e a manutenção dos resultados alcançados.

É importante construir um modelo de gestão do patrimônio cultural que seja financeiramente sustentável e resiliente a mudanças políticas. A criação de fundos específicos para a preservação do patrimônio cultural, a busca de parcerias com a iniciativa privada e a diversificação das fontes de financiamento são estratégias essenciais para garantir a continuidade e a expansão das ações do programa "NOSSO CENTRO" a longo prazo.

O futuro da gestão do patrimônio cultural em São Luís se apresenta com desafios e oportunidades que precisam ser considerados para garantir a preservação da identidade cultural e da memória coletiva da cidade, ao mesmo tempo em que se promove o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população.

A necessidade de um desenvolvimento urbano sustentável, focado no patrimônio ambiental urbano, impacta diretamente a gestão do programa NOSSO CENTRO e do patrimônio cultural como um todo. É preciso conciliar a preservação dos bens culturais com a modernização da infraestrutura urbana, a melhoria da mobilidade – uma competência municipal – e a promoção da qualidade de vida da população. Para alcançar esses objetivos, a atuação conjunta dos entes federativos e a busca por soluções inovadoras e sustentáveis são fundamentais. A prerrogativa municipal sobre o uso e ocupação do solo, conforme estabelecido pela Constituição, deveria implicar uma maior liderança e envolvimento da prefeitura na gestão do patrimônio cultural. No entanto, a atuação tímida da prefeitura de São Luís demonstra uma fragilidade na

interlocução federalista, onde a falta de uma presença assertiva e proativa do município contribui para a predominância do governo estadual nas iniciativas de preservação e revitalização.

A descontinuidade de programas anteriores, como o PPRCHSL, conduzido pelo governo estadual, contribui para a incerteza e a falta de sustentabilidade das intervenções a longo prazo, reforçando a importância de um planejamento integrado e da continuidade das políticas públicas. Esse cenário evidencia a necessidade urgente de fortalecer as capacidades institucionais municipais e promover uma cultura de cooperação mais efetiva entre os diferentes níveis de governo. LOPES (2024) aponta em sua entrevista a este estudo, quando perguntado sobre as possíveis melhorias no programa NOSSO CENTRO, que a inclusão do programa como uma iniciativa intersetorial no PPA (Plano Plurianual) 2024-2027, a fim de garantir a integração das ações. Para tanto, recomenda o compartilhamento de uma ferramenta comum de gerenciamento e monitoramento entre todos os órgãos envolvidos, a definição de um calendário de reuniões conjuntas e a criação de um espaço de interlocução com a comunidade para o planejamento e execução de ações compartilhadas.

A pesquisa também contribui para a reflexão sobre o futuro da gestão do patrimônio cultural em São Luís, considerando as tendências e transformações urbanas locais. Ao propor uma reflexão sobre um modelo de gestão do patrimônio cultural que seja capaz de conciliar a preservação da identidade cultural e da memória coletiva com o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população, a dissertação apresenta pontos relevantes para a análise e formulação de políticas públicas mais efetivas e inclusivas.

A preservação e a valorização do patrimônio cultural são fundamentais para construir uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva. O patrimônio cultural não apenas preserva a memória coletiva e a identidade cultural, mas também forma cidadãos mais conscientes e comprometidos com o futuro do país. Este estudo evidencia que o federalismo cooperativo pode ser uma ferramenta poderosa na administração e gestão do patrimônio cultural,

garantindo sua preservação para as gerações futuras e promovendo um desenvolvimento sustentável.

Para assegurar a continuidade e a eficácia das políticas de preservação, é imprescindível construir um modelo de gestão que seja financeiramente sustentável e resiliente às mudanças políticas. A criação de fundos específicos para a preservação do patrimônio cultural, a busca de parcerias com a iniciativa privada e a diversificação das fontes de financiamento são estratégias essenciais. Um planejamento de longo prazo, aliado a mecanismos de financiamento diversificados, pode garantir a continuidade e a expansão das ações do programa "NOSSO CENTRO" e outras iniciativas similares.

O futuro da gestão do patrimônio cultural em São Luís apresenta desafios e oportunidades que exigem uma abordagem inovadora e cooperativa. A necessidade de um desenvolvimento urbano sustentável, focado no patrimônio ambiental urbano, demanda a atuação conjunta dos entes federativos, da sociedade civil e da iniciativa privada.

Cada nível de governo possui prerrogativas constitucionais distintas que, quando integradas, potencializam os resultados das políticas públicas. O município, com sua responsabilidade sobre o uso e ocupação do solo, deve liderar a modernização da infraestrutura urbana e a melhoria da mobilidade, promovendo um ambiente propício para a preservação do patrimônio cultural. O estado, com sua competência em planejamento e execução de políticas públicas, deve coordenar e integrar as ações de revitalização e preservação, garantindo a implementação efetiva de programas como o "NOSSO CENTRO". A União, por sua vez, pode contribuir com recursos técnicos e financeiros, além de políticas nacionais que incentivem a cooperação intergovernamental e a inovação nas práticas de preservação. A implementação efetiva do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) pela União é essencial para estabelecer diretrizes e padrões que orientem e harmonizem as ações de preservação em todo o país.

Ao conciliar a preservação dos bens culturais com a modernização da infraestrutura urbana e a promoção da qualidade de vida da população, é possível transformar os centros históricos brasileiros em um modelo federalista

mais harmônico. Portanto, este estudo demonstra que, com a implementação de um federalismo cooperativo robusto e a inserção e participação ativa da sociedade civil, pode-se vislumbrar que o patrimônio cultural de São Luís não apenas sobreviva, mas prospere, beneficiando gerações futuras e reforçando a importância de tratar o patrimônio, o espaço e o território como questões urbanas fundamentais para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABREU, R. M. R. M. **Patrimônio Cultural: tensões e disputas no contexto de uma nova ordem discursiva**. Referência: In: Apostila Seminários Temáticos Arte e Cultura Popular Edição: Primeira Edição, 2006/2007. Museu Casa do Pontal, Rio de Janeiro. p. 54-63.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.33, p. 165-183, 1994.

ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Oliveira Viana: **instituições políticas brasileiras. Introdução ao Brasil: um banquete no trópico**. Tradução. São Paulo: Editora Senac, 2004. . . Acesso em: 12 abr. 2024.

AMARAL FILHO, Jair do. **Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista**. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [304]-327.

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco. **Rodrigo e o SPHAN - coletânea de textos sobre o patrimônio cultural**. Rio de Janeiro, MinC/Fundação Nacional Pró-Memória, 1987.

ANDRÈS, Luiz Phelipe de Carvalho Castro. **Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís**. In: Estratégias de intervenção em áreas históricas: revalorização de áreas urbanas centrais. Recife, 1993. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Projeto PNDU- Sepurb BRA.

ARANTES, A. A. **Repensando os aspectos sociais da sustentabilidade: a conservação integrada do patrimônio ambiental urbano**. Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S. l.], v. 18, 2012. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/10991>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

ASHWORTH, Gregory; GRAHAM, Brian. **Herança, Identidade e Lugar**. Brighton: University of Brighton, 2005

BERNARDES, W. L. M. **O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e sua influência no modelo brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 01, p. 159-173, 2008.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade. Acesso em: 13 jan. 2024, 1998

BONDUKI, Nabil. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos**. Brasília, DF: IPHAN/Programa Monumenta. Acesso em: 16 fev. 2024., 2012

BRANDÃO, Lena. Lena Carolina Brandão: **entrevista** [maio. 2024]. Entrevistadores: E. Longhi. São Luís, 2024. Documento digital. Entrevista concedida a dissertação de mestrado.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1946.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937.

BRASIL. Lei nº 3.857, de 24 de novembro de 1989. **Dispõe sobre a instituição do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**. Brasília, DF: Presidência da República, 1989.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 09 maio 2024.

BRITO, Mariana Vieira. **A política de patrimônio francesa: esboçando seu passado e presente**. Revista CPC, São Paulo, Brasil, v. 13, n. 25, p. 86–111, 2018. DOI: 10.11606/issn.1980-4466.v13i25p86-111. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/135621>. Acesso em: 8 jan. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica à constituição da São Luís moderna, comunicação** apresentada no IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, São Paulo, Sp, 4 a 6 set. 2006.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Urbanização e desenvolvimento sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís: Uema, 2008.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **O Estado e o Patrimônio Cultural: políticas de elitização e popularização na área central de São Luís**. São Luís, v. 01, n. 01, p.01-10, ago. 2007.

CAMARÃO, Felipe. Como se cadastrar no Restaurante da Educação e ter direito a refeição no Centro Histórico. Secretaria de Estado da Educação. Governo do Estado do Maranhão. 2021. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/como-se-cadastrar-no-restaurante-da-educacao-e-ter-direito-refeicao-no-centro-historico/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas - estratégias para entrar e sair da modernidade**. Tradução de Ana Regina Lessa e Heloísa Pezza Cintrão. São Paulo: EDUSP, 1997.

CAVALCANTE, Susy Elizabeth Forte. **Federalismo: evolução política e necessidade de reconstrução**. Revista Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte 31(30/31): 81-120, 1987/88.

CARVALHO, Conceição de Maria Belfort. **A genealogia do patrimônio em São Luís: da Athenas à capital da diversidade**. 2009. Tese (Doutorado em Letras) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2009.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: conceitos, políticas, instrumentos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CASTRIOTA, Leonardo Bacri. **Intervenções sobre o patrimônio urbano: modelos e perspectivas**. Fórum patrimônio: ambiente construído e patrimônio sustentável, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 9-31, set./dez. 2007. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/CASTRIOTA%252c%20Leonardo%20B_%20Interven%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20o%20patrim%C3%B4nio%20urbano%20-%20modelos%20e%20perspectivas.pdf. Acesso em: 29 fev.2024.

CASTRO FILHO, Armando Machado et al. **Um Olhar de Engenheiro sobre o Centro Histórico de São Luís**. 1. ed. São Luís: CEAMA, 2016. 124 p.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: UNESP, 2001.

CHOAY, Françoise. **O patrimônio em questão: antologia para um combate.**

Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. **OS ARQUITETOS DA MEMÓRIA: SOCIOGÊNESE DAS PRÁTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL (ANOS 1930-1940).** 1. ed. RIO JANEIRO: Editora UFRJ, 2009.

COSER, Ivo. **O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX.** Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 51, núm. 4, 2008, pp. 941-981 Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1998.

GALDINO, Diego. Diego Galdino: **depoimento** [fev. 2024]. Entrevistadores: E. Longhi. São Luís, 2024. Documento sonoro. Entrevista concedida a dissertação de mestrado.

GIANNECCHINI, Ana Clara. **O Iphan e o Programa Monumenta: Lições para a Gestão do Patrimônio Cultural.** In: SILVA, Frederico A. Barbosa da (org.). Direito e Políticas Culturais. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 1-20.

GRUPO, **Equatorial Energia entrega o EQT Lab, Hub de Inovação em casarão revitalizado no Centro Histórico de São Luís.** O Imparcial, São Luís, 27 jun. 2023. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/noticias/2023/06/grupo-equatorial-energia-entrega-o-eqt-lab-hub-de-inovacao-em-casarao-revitalizado-no-centro-historico-de-sao-luis/>. Acesso em: 16 Nov. 2023.

ELAZAR, Daniel J. **Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements.** London: Longman, 1994.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro.** 5ª edição, Editora Globo, Rio de Janeiro, 2012.

FAUSTO, Boris et al. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1994.

FERREIRA, Izabel. Izabel Ferreira: depoimento [dez. 2022]. Entrevistadores: D. Sombra. São Luís, 2022. Documento sonoro. **Entrevista concedida ao Programa Adote Um Casarão.**

FERREIRA, M. L. M. **Patrimônio: discutindo conceitos.** Diálogos (Maringá), v. 10, p. 81-90, 2006.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Revista de informação legislativa**, v. 29, n. 113, p. 505-514, jan./mar. 1992, 01/1992

HARDT, L.; HARDT, C. **Gestão da paisagem urbana: referências para requalificação da área central de Curitiba, Paraná.** In: SiCWB 2007 - Seminário Internacional de Curitiba - Ateliês de Projeto Urbano, 2007, Curitiba. Anais do SiCWB 2007 - Seminário Internacional de Curitiba - Ateliês de Projeto Urbano, 2007. p. 1-13.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HERSEY, John. **Hiroshima.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HORTA, Raul Machado. **Problemas do Federalismo Brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito da TJFMG, Belo Horizonte, 9:68-88 out. 1957.

IPHAN. **Carta de Brasília: Carta sobre a preservação do patrimônio cultural no Brasil.** IPHAN, 1988.

IPHAN. **Educação Patrimonial: Histórico, Conceitos e Processos.** Brasília, DF: Iphan/ DAF/Cogedip/Ceduc, 2014. 63 p. Disponível em <<http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4240>>. Acesso em 23 set. 2023.

IPHAN. **Cartas Patrimoniais.** Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 3. ed. Tradução de Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KISSINGER, Henry. **Ordem mundial** [recurso eletrônico] / Henry Kissinger; tradução Cláudio Figueiredo. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KINCAID, John; TARR, G. Alan. **Constitutional origins, structure, and change in federal countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

KUHL, Beatriz Mugayar. **A restauração de monumentos históricos na França após a Revolução Francesa e durante o século XIX: um período crucial para o amadurecimento teórico**. Revista CPC. São Paulo, n. 3, p. 110-1

Kühl, B. (2010). **Notas sobre a carta de Veneza**. **Anais Do Museu Paulista História E Cultura Material**, 18(2), 287-320. <https://doi.org/10.1590/s0101-4714201000020000844>, nov. 2006/abr. 2007.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

Jornal Pequeno (2020). **Obras de revitalização do IEMA Centro em São Luís são entregues**. Disponível em: <https://jornalpequeno.com.br/2020/08/03/obras-de-revitalizacao-do-iema-centro-em-sao-luis-sao-entregues/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

LE CORBUSIER. **Por uma Arquitetura**. São Paulo: Ed. Perspectiva/ Editora da Universidade de São Paulo, 1973.

LEAL, Claudia Baeta. **Patrimônio cultural**. V. 1. / Claudia Baeta Leal, Luciano dos Santos Teixeira, Márcia Chuva, Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2014. 320 p.

LINDER, Wolf. **Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies**. London: Palgrave Macmillan, 1994.

LINDOSO, Anderson. Anderson Lindoso: entrevista [maio. 2024]. Entrevistadores: E. Longhi. São Luís, 2024. Documento digital. Entrevista concedida a dissertação de mestrado.

LINO, Fernanda LINO (2010) da Costa. **A preservação do patrimônio cultural urbano: fundamentos, agentes e práticas urbanísticas**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade

de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-27012011-091914. Acesso em: 2024-02-09.

LINCK, Lorena & IANONI, Marcus. (2022). **O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental**. Desenvolvimento e Meio Ambiente. 60. 10.5380/dma. v60i0.78983.

LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.

LOPES, José Antonio Viana. **A ideia de preservação na história de São Luís**. O Estado do Maranhão, São Luís, 2 abr. 2014. Alternativo.

LOPES, José Antônio Viana. (Org). **São Luís Ilha do Maranhão e Alcântara: guia de arquitetura e paisagem**. Ed. Bilíngue. Sevilha: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección de Arquitectura y Vivienda, 2008.

LOPES, José Antônio Viana. **Os intelectuais e a preservação do patrimônio cultural em São Luís**. In: PONTUAL, Virgínia; Sá CARNEIRO, Ana Rita (Org.). **História e paisagem. Ensaios urbanísticos do Recife e de São Luís. Recife**, Edições Bagaço, 2005.

LOPES, J. A. V. **Capital Moderna e Cidade Colonial: O Pensamento Preservacionista na História do Urbanismo Ludovicense**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – UFPE.

LOWENTHAL, D.; HADDAD, T. L.; MALUF, R. técnica: **M. COMO CONHECEMOS O PASSADO**. Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S. l.], v. 17, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/11110>. Acesso em: 11 out. 2023.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. Editora Martins Fontes, São Paulo, 1982.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553610020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610020/>. Acesso em: 04 set. 2023.

MARANHÃO. **Edifício João Goulart.** Disponível em: <https://mapa.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/edificio-joao-goulart>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MARANHÃO. **Intervenções estaduais na área do patrimônio mundial/São Luís.** Disponível em: <http://www.maranhao.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2003.

MARANHÃO. Decreto 34.959, de 26 de junho de 2019. **Institui o Programa Nosso Centro.** São Luís, MA, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5546>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MARANHÃO. Lei Ordinária no 10.794, de 28 de fevereiro de 2018. **Dispõe sobre a implementação do Programa “Adote um Casarão” pelo Governo Estadual e dá providências.** Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5188#>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MARANHÃO. Medida Provisória, de 14 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a implementação do Programa "Adote um Casarão" pelo Governo Estadual e dá outras providências.** 14 dez. 2017. Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5040>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MARANHÃO. Lei no 10.997, de 29 de março de 2019. **Institui o Programa Estadual “Habitar no Centro”.** Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5440>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MARANHÃO. Portaria Conjunta SECID/SEFAZ Nº1 DE 02 de junho de 2021. **Dispõe sobre procedimento administrativo para fruição de incentivo fiscal concedido no âmbito do programa Adote um Casarão da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=415637>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MARANHÃO. Decreto nº 36877 de 20 de julho de 2021. **Altera o Decreto nº 34.959, de 26 de junho de 2019, que institui o Programa Nosso Centro.** 20 jul. 2021. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417690>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MARANHÃO. **Governo do Maranhão entrega chaves do programa Aluguel no Centro. Agência de Notícias.** São Luís, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=310638>. Acesso em: 11 jan. 2024.

MARANHÃO. Decreto Nº 35380 de 11 de novembro de 2019. **Regulamenta a Lei nº 10.794, de 28 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a implementação do Programa "Adote um Casarão" pelo Governo Estadual e dá outras providências.** 11 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384960>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MARANHÃO. Lei nº 10.997, de 29 de março de 2019. **Institui o Programa Estadual "Habitar no Centro".** Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, 29 mar. 2019. Disponível em: <http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5440>. Acesso em: 09 maio 2024.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petropolis: Vozes. Acesso em: 13 jan. 2024, 2002

McCORMICK, John. **Understanding the European Union: A Concise Introduction.** London: Palgrave Macmillan, 2017.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** Tradução de Cristina Murachco e introdução de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: abril, 2000.

NASCIMENTO, Lúcia Moreira do (2020). **São Luís e a Rota do Moderno: A Produção Arquitetônica Residencial Moderna, entre 1930-1960, no Maranhão,** 2020. Tese (Doutoramento em arquitetura), Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa.

PACHECO, Ellis Monteiro dos Santos. **O papel das normativas na preservação e ocupação do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de São Luís - MA.** 2014. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio

Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2014.

PEREIRA, D. C. (2016). **Cidade, Patrimônio E Território: As Políticas Públicas Federais De Seleção No Brasil Do Século XXI**. Revista CPC, (21), 36-70. <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0i21p36-70>

PFLUEGER, Grete Soares (Org.); SALGADO NETO, José Bello (Org.). **Aspectos Urbanos de São Luís: uma abordagem multidisciplinar**. São Luís: EDUEMA, 2012.

PINHEIRO, M. L. B. **Origens da noção de preservação do patrimônio cultural no Brasil**. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), [S. l.], n. 3, p. 4-14, 2006. DOI: 10.11606/issn.1984-4506.v0i3p4-14. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44654>. Acesso em: 25 set. 2023.

PONTE, Marcelo Dias; **As origens históricas do federalismo cooperativo e a necessidade de sua efetivação no Brasil em prol do Desenvolvimento equilibrado e bem-estar social**. 1 ed., 2013, v., p. 272-288.

PONTUAL, V. **As narrativas sobre o urbanismo no Recife de ontem: marcas e referências da história urbana**. In: VII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2002, Salvador. Historiografia da Cidade e do Urbanismo: balanço da produção recente e desafios atuais. Salvador: ANPUR/Programa de Pós-graduação em Arquitetura e urbanismo, 2002.

PORTAL VERMELHO (2020). **Governo do Maranhão inaugura edifício João Goulart**. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2020/01/12/governo-do-maranhao-inaugura-edificio-joao-goulart/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

RUSKIN, J. **As Sete Lâmpadas da Arquitetura**. Tradução de Maria Lucia Bressan Pinheiro. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SANTOS, Cecília Helena Godoy Rodrigues dos. **A noção de patrimônio e a origem das ideias e das práticas da preservação no Brasil**. Arqutextos, São Paulo, ano 13, n. 149.01, Vitruvius, outubro 2012. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/13.149/4528>.Acesso>.

Acesso em: 14 fev. 2024.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SÃO LUIS. Decreto nº 25.441, de 15 de agosto de 2003. **Dispõe sobre a instalação do Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís e dá outras providências**. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís, 2003.

SEFAZ; SECID. **Descrição das políticas e práticas de adoção de casarões**. [S.l.]: SECID, 2021.

SECID. **Comitê Gestor do programa NOSSO CENTRO**. São Luis, 2019. Relatório.

SEGAWA, Hugo Massai. **Arquiteturas no Brasil: 1900-1990**. 2010.

SILVA, Leon Delácio de Oliveira e. **Evolução histórica da cultura nas Constituições brasileiras Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 23 Jul 2014,05:45. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40242/evolucao-historica-da-cultura-nas-constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 24 set 2023.

SILVA JUNIOR, R. P. Rubens Pereira e Silva Junior: **entrevista** [maio. 2024]. Entrevistadores: E. Longhi. São Luís, 2024. Questionário eletrônico. Entrevista concedida a dissertação de mestrado.

SILVA, V. J. D. A. (2022). **Cartas patrimoniais: notas introdutórias sobre as possíveis implicações nas políticas de proteção do patrimônio cultural no Brasil**. Denodo (CERN Europeia Organization for Nuclear Ressarce).

SITTE, C. **A construção das cidades segundo seus princípios artísticos** São Paulo: Atica, 1992.

SOARES, Márcia Miranda. **Federalismo e políticas públicas** / Márcia Miranda Soares e José Angelo Machado. -- Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Luiz Eduardo. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ISEER, 2000.

SOMEKH, Nádia. **"Patrimônio Ambiental Urbano, Urbanidade e Construção de Cidade"**. In: Anais do 1º Seminário Internacional Patrimônio Ambiental Urbano, 2016.

SOMBRA, Daniel. Daniel Sombra: depoimento [fev. 2024]. Entrevistadores: E. Longhi. São Luís, 2024. Documento sonoro. Entrevista concedida a dissertação de mestrado.

SOMBRA, Daniel Borges; FARIAS, Andressa Silva; LONGHI, Luis Eduardo Paim. **Programa Adote um Casarão: Contribuições para as políticas de preservação de centros históricos**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023, Belém. Anais... Belém: ANPUR, 2023.

SOUZA, C. (2005). **Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no brasil pós-1988**. Revista De Sociologia E Política, (24), 105-121. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782005000100008>

TAYLOR, Frederick. **Dresden**. Terça-feira, 13 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro, Record, 2011.

TYLOR, Edward Burnett. **Primitive culture: research into the development of mythology, philosophy, religion, art, and custom**. London: John Murray, 1871.

UNESCO. **Lista do Patrimônio Mundial**. 1978. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/list/83/>. Acesso em: 23 set. 2023.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.

