

# Revista Iberoamericana de Turismo



## Apontamentos sobre a insustentabilidade de um Programa Político: O Caso do Programa Monumenta em Penedo -AL<sup>1</sup>

Silvana Pirillo Ramos

Doutora em Ciências Sociais - Sociologia - pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil. Professora Associada da Universidade Federal de Alagoas, Brasil

E-mail: silvanapirillo@uol.com.br

### Resumo

O artigo analisa a relação da população de Penedo, município ao sul do Estado de Alagoas, tombado em 1995, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com a forma de ativação do patrimônio cultural promovido pelo Programa Monumenta, programa estratégico do Ministério da Cultura que visa conjugar recuperação e preservação do patrimônio cultural com desenvolvimento econômico pela via do turismo. Com um patrimônio cultural significativo para a história do Brasil colonial, Penedo ficou entre vinte e seis municípios escolhidos para o desenvolvimento do programa. Considerando-se a dimensão utilitária inerente aos processos de construção e ativação patrimonial, objetiva-se compreender as formas desiguais de apropriação do espaço, o comprometimento do caráter de política pública, promovendo uma avaliação do Programa Monumenta, a partir de sua recepção e tradução no cotidiano dos moradores do Centro Histórico. O referencial teórico metodológico se constitui por análises documentais, observação participante, análise das notícias na mídia e realização de entrevistas semiestruturadas com a população residente no centro histórico, a fim de, por meio da análise dos discursos, apreender as representações sociais. Busca-se identificar como um programa político se traduz no cotidiano de quem vivencia e sofre diretamente as consequências das ações implementadas, o que permite indicar elementos que dificultam o processo de sensibilização e mobilização, fatores centrais para seu desenvolvimento e sustentabilidade.

**Palavras - chave:** Programa Monumenta. Turismo Cultural. Representações sociais.

### 1 Apresentação

Penedo, município ao sul do Estado de Alagoas possui uma área de **689 Km<sup>2</sup>** e uma população de 60378 habitantes (IBGE,2010). No site da Secretaria de Cultura do Estado de Alagoas a apresentação do município ressalta a importância de seu patrimônio cultural:

Erguendo-se imponente sobre um rochedo às margens do rio São Francisco, a cidade de Penedo é um relicário vivo, que conserva um patrimônio artístico-cultural de grande valor, tendo sido palco dos acontecimentos mais importantes do Brasil Colonial. As marcas dos colonizadores portugueses, holandeses e dos missionários franciscanos, podem ser constatadas na arquitetura barroca de conventos e igrejas. (ALAGOAS, 2013a)

<sup>1</sup> Trabalho financiado com recursos do CNPq (Edital MCTI /CNPq /MEC/CAPES N° 18/2012 - Ciências Humanas, Sociais). Uma versão deste artigo foi apresentada na 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 03 e 06 de agosto de 2014, em Natal/RN e publicada nos Anais do evento.

O Município de Penedo tem suas origens no século XVI, entre 1560 e 1565 com a fundação de uma feitoria em um rochedo as margens do rio São Francisco para combater indígenas por Duarte Coelho de Albuquerque, filho de Duarte Coelho Pereira, primeiro donatário da Capitania de Pernambuco. A política de capitânicas hereditárias de Portugal tinha o objetivo de conquistar terras e expandir os povoamentos e, para tanto, organizou-se expedições com destino ao norte de Olinda- PE e outra para o sul, adentrando-se a Alagoas.

Em 12 de abril de 1636, o povoado foi elevado à vila, com a denominação de Vila do São Francisco. O domínio holandês que se alastrou por terras do nordeste brasileiro atingiu Penedo, de 1637 a 1645. Penedo tinha uma posição estratégica, sendo o principal caminho para Bahia, na época a sede do governo, porta de entrada também para os sertões e esta posição motivou os holandeses a construir o Forte Maurício de Nassau para garantir a segurança do povoado, sendo que, na ocasião da derrota dos holandeses o forte foi incendiado e dele não restaram vestígios.

Penedo prosperou muito ao longo do século XVIII, houve o aumento da população e o desenvolvimento do comércio, o povoamento motivou diversas construções de moradias, comércios e prédios públicos, mas, apenas em 18 de abril de 1842, em função de seu crescente desenvolvimento econômico, a vila foi elevada à categoria de cidade.

No início da República, segundo Diegues Júnior (1980), Penedo marcava sua presença no cenário alagoano como capital da região, com um movimentado e poderoso porto fluvial, explorando o Rio São Francisco, constituindo-se como berço de diversas famílias consideradas nobres e influentes na política.

A prosperidade econômica e a posição de Penedo, inserido nas relações de importação e exportação de diferentes produtos em função do Rio São Francisco e o comércio fluvial, proporcionou-lhe oportunidade de estar permanentemente atualizado e inserido nos movimentos sociais de época e ocasionou a presença de uma arquitetura eclética com uma diversidade de momentos históricos representados em seu sítio histórico.

Na segunda metade do século XX, o transporte fluvial entrou em decadência, com a construção de rodovias e ferrovias e Penedo foi perdendo, gradativamente, sua importância no cenário econômico. (DIEGUES JR, 1980).

A presença de um reconhecido patrimônio cultural aliada as dificuldades econômicas marca o despertar de Penedo para o turismo como uma alternativa de salvação, mais especificamente, para o que se denomina “turismo cultural”, aqui considerado a partir da definição do Ministério do Turismo como “as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura”. (BRASIL, 2012)

Penedo obteve tombamento em nível estadual de seu “Patrimônio Histórico, Artístico e Natural”, por meio do decreto nº 25595 de 08/03/1986. O tombamento municipal pela lei 939 de 09/11/1989 que veio homologar o mesmo conteúdo do decreto de tombamento estadual, mantendo os limites da mesma área<sup>2</sup>

A partir do tombamento as áreas de mangues alagados, matas, vegetações de encostas as construções, demolições, formas de preservação dos imóveis do centro histórico assim como preservação, alteração do tecido das ruas e praças passaram a ser

<sup>2</sup> O tombamento envolve três zonas: Zona de Preservação ambiental (ZPA), áreas de entorno que asseguram a proteção ambiental; zona de preservação rigorosa (ZPR), onde se situa o centro histórico propriamente dito, zona de preservação Paisagística (ZPP) área de mangue alagados, matas e demais formas de vegetação de encostas e trechos de acentuada declividade. (ALAGOAS, 2013)

coordenadas pelo SPHAN e/ou Conselho Estadual de Preservação de Patrimônio Histórico e Artístico do Estado de Alagoas – CONPHAE/AL. O tombamento Federal do Conjunto Histórico e Paisagístico da Cidade de Penedo só ocorreu em 1995 pela Portaria do Ministério da Cultura nº169 de 18/12.



Vista panorâmica do Município de Penedo-Al em 2010

Fonte: SIPEAL -PENEDO,2014

Pelas características do município, o desenvolvimento econômico passa a ser pensado a partir da dinamização de diferentes usos do patrimônio cultural, por meio de um processo de reabilitação do centro histórico tombado. Em 2002, Penedo é contemplado com o Programa Monumenta incluindo-se entre os 26 municípios selecionados para receber recursos financeiros Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, com o objetivo de conjugar recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social.

O presente artigo analisa a relação da população de Penedo - Al com a forma de ativação do patrimônio histórico promovido pelo Programa Monumenta e o processo de desenvolvimento do turismo cultural no Município. Objetiva-se compreender as formas desiguais de apropriação do espaço geradas a partir da execução das ações do referido programa, o comprometimento do caráter de política pública e o cumprimento das metas estabelecidas. Para tanto utiliza-se de análise de documentos, dentre eles o Inventário Nacional de Referências Culturais de Penedo- IPHAN, observação participante do cotidiano do município, análise das notícias divulgadas na mídia local e também de entrevistas semiestruturadas, realizadas com a população residente no centro histórico do município.

## 2 PROGRAMA MONUMENTA

Com recursos financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento -BID e com apoio técnico da UNESCO, o Programa Monumenta foi instituído pelo Ministério da Cultura, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) orientando-se pelos princípios das políticas neoliberais. (POZZER, 2011). A partir de 1997, o BID configurou-se como uma agência parceira do Brasil nos programas relacionados ao patrimônio cultural junto ao Ministério da Cultura e formou-se uma equipe técnica em cooperação com os técnicos da UNESCO, definindo-se locais e ações prioritárias.

O Programa Monumenta é considerado o mais significativo programa do país, com maior volume de recursos, na área de recuperação de sítios históricos. Seus objetivos consistem em preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano; estimular ações que aumentem a consciência da população sobre a importância de se preservar o acervo existente; estabelecer critérios de conservação e aperfeiçoar a gestão do patrimônio, estimular projetos que viabilizem as utilizações econômicas, culturais e sociais das áreas em recuperação no âmbito do projeto e aumentar a consciência da população com relação a importância da preservação do patrimônio (BRASIL,2013). Em seus princípios o Monumenta está imbuído do discurso da melhoria da qualidade de vida da população local, da geração e emprego e renda e da inclusão social.

A meta do Programa é dotar os sítios históricos de capacidade para que consigam manter suas características preservadas sem a necessidade de receber novos aportes federais para sua conservação permitindo a autossustentabilidade do patrimônio, considerando-se como autossustentável “quando a estratégia usada para desenvolver esse Programa for também usada para recuperar sítios nele não incluídos, independentemente da participação do BID no financiamento” (COSTA; SCARLATO, 2010), ou seja o Programa Monumenta visa a criação e consolidação de um novo modelo de gestão do patrimônio cultural.

Os recursos do Programa são compostos por recursos externos oriundos do empréstimo junto ao BID (70%) e pela contrapartida (30%) proveniente de recursos da União, Municípios, Estados e da iniciativa privada. O Programa Monumenta cria o Fundo de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural para qual se destina parte dos recursos obtidos com os usos dos imóveis após seu restauro e também uma porcentagem do IPTU arrecadado na região, partindo-se do princípio que o trabalho de valorização simbólica do sítio histórico vai gerar a valorização imobiliária.

Considera-se também a valorização do patrimônio histórico a partir do processo de turistificação da área e da utilização desse patrimônio para o turismo. Verifica-se que o Monumenta instrumentaliza o patrimônio cultural como elemento central no processo de valorização urbana. Embora se proponha a um desenvolvimento em parceria com sociedade civil, setor privado e poder público, a esfera de atuação do setor privado revela-se ampliada como se pode observar em seu Regulamento Operativo

Os Projetos deverão incorporar a iniciativa privada desde a sua concepção, tanto na condição de potenciais operadores, como de parceiros em empreendimentos imobiliários e comerciais, com vistas ao esforço de revitalização das áreas de intervenção (BRASIL, 2006, p. 36)

O Programa Monumenta é definido pelas características neoliberais da política de cultura implementada no governo Fernando Henrique Cardoso. Trata-se de uma política que visa estreitar as relações entre o Estado e a iniciativa privada, dotando a iniciativa privada do papel principal no processo de condução das ações e colocando o Estado em uma posição de coadjuvante reduzindo sua atuação no controle das decisões.

Esse modelo de gestão, voltado para a obtenção de "resultados", tem como premissa a eficiência administrativa, inspirada no universo empresarial, ou seja, o "sucesso" da gestão pública (enxugamento de gastos públicos sociais, privatização de empresas estatais para geração de divisas públicas, diminuição do controle do Estado sobre o mercado). (COSTA; SCARLATO, 2010).

A política neoliberal de cultura inicia-se tentando dismantlar o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, associando-o aos entraves burocráticos da preservação do patrimônio nos pais, caracterizando-o como herdeiro de uma legislação do período do Governo Getúlio Vargas, defensor ainda de um patrimônio ligado a uma cultura elitista dos brancos, católicos, portugueses e muito distantes da sabedoria popular.

A proposta do Monumenta em sua gênese e concepção foi então discutida fora do IPHAN, por técnicos e consultores do BID e da UNESCO. Ao IPHAN ficou apenas a função de aprovação do projeto técnico e orçamento sendo que o órgão ainda ficou prejudicado por carência de equipe técnica, que se encontrava absolutamente defasada na época, e a dificuldade de desenvolver trabalhos contando com mão de obra qualificada.

A fim de definir quais municípios seriam contempladas com o recurso do BID, atribuiu-se a equipe coordenada pelo Prof. Dr. Istvan Jancsó, docente do Departamento de História da Universidade de São Paulo, em 2000, a construção de um documento intitulado: *Referencial Teórico para a Criação de Categorias de bens tombados federais a partir de seu significado histórico-cultural*.

O documento gerou uma lista com 101 áreas urbanas de 22 estados, com base em uma concepção diferenciada da vigente até o momento sobre a escolha de a quais bens deveriam ser objeto do Programa, tendo como proposta a valorização dos bens representativos de

"todas as etnias, de todas as épocas e ciclos econômicos das diferentes regiões do país" e propondo prioridade aos sítios de caráter complexo que dêem uma imagem da diversidade de nosso passado e contemplem seu caráter plural, tendo em vista o estabelecimento de uma hierarquia que observe uma narrativa renovada da história nacional. (JANCÓS, 2005, p. 4)

A fim de estabelecer critérios para a escolha de imóveis que devem ser preservados Jancsó (2005, p. 6) observa:

os imóveis devem ser preservados não por suas qualidades arquitetônicas, nem por inserir se na grande história, mas pelo que nos revelam de outras vivências, outros modos de ser que nos precederam, que sugiram como o tempo altera e mantém os modos de vivência social no território.

A equipe do Professor Jancsó elabora um banco de dados digital com informações sobre as áreas urbanas passíveis de contemplação considerando suas características; localização; porte; área de influência; data de fundação do sítio urbano; datação dos sítios históricos urbanos nacionais ou conjuntos urbanos de monumentos nacionais (original,

predominante e final); história e descrição. Estabelece critérios de priorização (por ordem de importância) sendo eles:

Critério Social (valorizar a aparição de novos agentes sociais, tanto segmentares como parcelares, ou seja, com e sem consciência grupal: grupos étnicos, religiosos, sociais, regionais em sua diversidade e na pluralidade que constitui a nação), Critério Regional (valorizar os vazios da memória: o Norte, o Sul e o Centro-oeste, ou seja, o que saia do eixo MG, RJ, SP, BA), Critério por Densidade cronológica (valorizar a inteligibilidade do tempo, a complexidade cronológica, contra o mito e o fantasma da pureza original) e Critério Vazio Cronológico (valorizar o século XVI, pela escassez de monumentos, o século XIX e o XX, pela raridade entre o patrimônio tombado e importância). (BRASIL, 2005, p.8).

Para definir os sítios e conjuntos que seriam atendidos com os recursos financeiros do BID para a sua pronta recuperação, conforme previsto no contrato de empréstimo, constituiu-se um grupo de trabalho, composto por especialistas independentes em patrimônio cultural e técnicos do governo municipal e estadual e representantes do BID, do IPHAN, da Unesco e de órgãos como a Embratur e Ministério da Educação.

A princípio, o Programa Monumenta contempla 26 municípios brasileiros. São eles: Alcântara (Maranhão/MA), Belém (Pará-PA), Cachoeira (Bahia-BA), Congonhas (Minas Gerais- MG), Corumbá (Mato Grosso do Sul- MS), Diamantina (Minas Gerais- MG), Goiânia (Goiás-GO), Icó (Ceará-CE), Laranjeiras (Sergipe- SE), Lençóis (Bahia-BA), Manaus (Amazonas-AM), Mariana (Minas Gerais- MG), Natividade (Tocantins- TO), Oeiras (Piauí-PI), Olinda (Pernambuco-PE), Ouro Preto (Minas Gerais-MG), Pelotas (Rio Grande do Sul-RS), Penedo (Alagoas-AL), Porto Alegre (Rio Grande do Sul-RS), Recife (Pernambuco-PE), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ), Salvador (Bahia-BA), São Cristóvão (Sergipe- SE), São Francisco do Sul (Santa Catarina- SC), São Paulo (São Paulo-SP), Serro (Minas Gerais -MG).

### 3 PROGRAMA MONUMENTA EM PENEDO

No Estado de Alagoas, na lista dos 101 Sítios e Conjuntos Históricos Urbanos Nacionais presentes no documento *Referencial Teórico para a criação de categorias de bens tombados federais a partir de seu significado histórico-cultural*, elaborado como referência para o Programa Monumenta, ficaram os municípios de Piranhas, Marechal Deodoro e Penedo, sendo que Penedo se destacou por atender aos critérios preliminares para inserção na lista de prioridades conforme descrição:

Presença de, no mínimo, 02 (dois) Monumentos Tombados em nível Federal; presença de fatores que contribuam para a configuração do Conjunto Urbano, tais como: a inserção em estrutura urbana de interesse de preservação, a ocorrência de elementos urbanísticos catalizadores ou articuladores, assim como a existência de unidade histórica e morfológica do tecido urbano; e inserção em sítio protegido pelos níveis estadual ou municipal ou onde se registre a presença monumentos protegidos por esses níveis (BRASIL, 2005)

Penedo atendia os critérios preliminares<sup>3</sup>, por outro lado, não era suficiente atender a estas condições estabelecidas para inserir-se no Programa, era necessário que apresentasse condições para receber e gerir adequadamente o recurso.

Para definir quais locais entrariam na lista das prioridades para ser contemplado com o Programa Monumenta, produziu-se uma ficha descritiva das condições do Município com fundamento nas indicações produzidas pelas Superintendências Regionais do IPHAN.

A ficha, também chamada de diagnóstico, deveria permitir uma visualização das condições do município com base no estado de conservação do sítio, dinâmica urbana da área onde se insere, na identificação de fatores de degradação e descaracterização, nos processos de degradação localizados e na gestão do patrimônio cultural do sítio (BRASIL,2005).

Após este procedimento cada uma das áreas eleitas elaboraram seu Perfil do Projeto. No caso de Penedo o referido documento listou uma série de ações a serem contempladas pelo Programa Monumenta, todas visando atender aos objetivos principais, conforme descritos na tabela abaixo:

**Tabela 01: Ações Previstas para o Programa Monumenta em Penedo em 2002**

Objetivos	Itens a serem contemplados pelo Projeto Penedo/Monumenta
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano sob proteção federal;</li> <li>Aumentar a conscientização da população brasileira acerca desse patrimônio</li> <li>Aperfeiçoar a gestão desse patrimônio e estabelecer critérios para implementação de prioridades de conservação.</li> <li>Aumentar a utilização econômica, cultural e social das áreas de projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Restauração da Igreja de Nossa Senhora da Corrente;</li> <li>Restauração e revitalização do Mercado Público;</li> <li>Restauração e revitalização do Pavilhão da Farinha;</li> <li>Restauração da Igreja de São Gonçalo Garcia;</li> <li>Restauração da Casa da Aposentadoria;</li> <li>Recuperação, manutenção e revitalização de praças e logradouros;</li> <li>Recuperação e revitalização da Orla;</li> <li>Imóveis Privados: recuperação de fachadas e telhados (serviços externos). Dentre os imóveis privados está o Convento Nossa Senhora dos Anjos;</li> <li>Recursos para Projetos e UEP (Unidade Executora do Projeto);</li> <li>Recursos para Promoção Econômica, Cultural e Turística, entre eles, o programa de ações sociais para os comerciantes do Mercado Público, Pavilhão da Farinha e ambulantes do entorno; e dois estudos de viabilidade, quais sejam: o primeiro para um possível hotel a ser implantado no Convento Nossa Senhora dos Anjos e o segundo para definição do uso do piso inferior da Casa da Aposentadoria, proposto a princípio para um restaurante;</li> <li>Recursos para Fortalecimento Institucional, Programas Educativos e Treinamento de Agentes Locais de Cultura e Turismo.</li> </ul>

Fonte: Prefeitura Municipal de Penedo-PMP. Projeto Centro Histórico de Penedo/AL. Perfil do Projeto. Caderno 04/08. Junho/2002b (Adaptação Própria)

<sup>3</sup> No caso de Penedo tem-se bens imóveis tombados isoladamente pelo IPHAN, inseridos no perímetro tombado: Convento dos Franciscanos ou Residência Maria dos Anjos e Cruzeiro de Pedra, Igreja de Nossa Senhora da Corrente e Igreja de São Gonçalo Garcia dos Homens Pardo.

Atendendo ao conceito básico do Programa Monumenta de geração de atratividade, o Perfil do Projeto (PMP, 2002b, p.18) indicou como principais ações:

- Implantação de um complexo de usos turísticos e culturais no Paço Imperial;
- Promoção turística da Igreja Nossa Senhora da Corrente;
- Restauo, implantação e promoção turística de hotel pousada no Convento Franciscano;
- Restauo da Igreja São Gonçalo Garcia;
- Restauo e implantação de receptivo turístico e usos afins no Mercado e Pavilhão vizinho;
- Reurbanização do trecho do Cais situado na Área Elegível com implantação de equipamentos turísticos e infraestrutura náutica, desapropriação dos postos de combustíveis e demais edificações situadas entre as edificações históricas e a margem do rio (quiosques, restaurantes, lanchonetes e supermercado);
- Reurbanização dos logradouros do trecho da Área Elegível em que se situam os atrativos destacados anteriormente, como a Avenida e Praça Floriano Peixoto, a Rua Dâmaso do Monte, as Praças Barão de Penedo e Rui Barbosa e as Ladeiras que acorrem ao Cais.

Quanto à acessibilidade, outro conceito básico do Programa Monumenta, que corresponde à melhoria das condições de acesso ao Sítio Histórico demarcado como área do projeto, a pé e por veículo individual ou coletivo, e respectivo estacionamento, o Perfil do Projeto recomendou a implantação de estacionamento para veículos individuais e coletivos turísticos no Centro Histórico (PMP, 2002a).

A fim de atender ao princípio do Programa Monumenta de estimular a participação privada nas ações de recuperação e promoção, o projeto em Penedo contemplou a recuperação de imóveis privados por meio de empréstimos aos seus proprietários que manifestassem interesse em “financiar a recuperação da fachada e cobertura do seu imóvel, incluindo, sempre que necessário, a demolição de acréscimos que tenham descaracterizado a edificação, ou ainda financiar a estabilização ou consolidação estrutural da edificação, quando necessário” (PMP,2002b,p.25). O proprietário seria o responsável por manter seu imóvel em bom estado de conservação depois da reforma e o retorno do empréstimo aos imóveis privados deveria ser obrigatoriamente depositado no Fundo de Preservação.

A partir das ações elencadas, o Perfil do Projeto considerou que o Programa Monumenta poderia, a longo prazo, trazer uma série de impactos sociais positivos para o município como:

- Melhoria da qualidade de vida dos residentes, principalmente com a reurbanização da orla do rio, que irão contar com oferta mais atrativa de serviços e novas oportunidades de lazer;
- Manutenção adequada dos edifícios históricos de propriedade privada situados na área do Projeto;
- Melhoria das condições de circulação e estacionamento para visitantes;
- Melhoria estética, com conseqüente aumento da autoestima dos residentes e da atratividade da cidade para visitantes;
- Melhoria da qualidade do ar e do nível de ruído, no centro histórico;
- Revigoração de estabelecimentos voltados para o turismo, e
- Aumento de oportunidades de geração de renda, com abertura de novos negócios e novos postos de trabalho. (PMP, 2002c, p.23)



No Perfil do Projeto, a atividade econômica do Turismo é elencada principal elemento de sustentação do Programa em Penedo, como atividade que apresentava grande potencial a ser explorado e cujo desenvolvimento poderia significar a garantia de retorno financeiro e conservação dos monumentos do Centro Histórico.

A Zona Central de Comércio era considerada um pólo regional (de comércio, varejo e serviços) que atende uma região maior com municípios tributários de Penedo. Como o município atraía muitas pessoas de municípios vizinhos mal abastecidos pelo comércio em suas localidades de origem, para realizarem compras de itens básicos de necessidade cotidiana, o Perfil do Projeto partia do princípio que tais deslocamentos já configuravam um turismo de compras, que considerou “o turismo motivado, pela necessidade de abastecimento: compras de mercadorias e consumo de serviços não encontrados em outras cidades de menor porte” (PMP, 2002b, p.27).

Considerando a existência desse “turismo regional de compras e abastecimento” a proposta seria, através do Programa Monumenta, ligá-lo de forma mais intensa ao turismo de natureza cultural, histórica e arquitetônica, estimulando o que conceituavam como sinergia entre os vários segmentos: turismo náutico, pluvial, de pesca, ecológico, etc.; eventos e festas religiosas e temáticas; interesse histórico, arquitetônico e cultural.

Essa sinergia era considerada dependente de ações de promoção. Para atrair turistas à cidade de Penedo, o Perfil do Projeto considerava a implantação da Promoção Turística do Patrimônio, por meio das seguintes ações:

**Tabela 02: Promoção Turística do Patrimônio/ Perfil do Projeto**

<b>Objetivo</b>	<b>Ação Proposta</b>	<b>Observação</b>
Promover o centro histórico restaurado e um roteiro de ecoturismo.	Elaboração de folders	O roteiro de ecoturismo faz parte de uma parceria entre a Secretaria de Turismo e o SEBRAE, devendo ser elaborado, complementando a parte cultural.
Divulgar a parte cultural de Penedo	Produção e distribuição de folheteria sobre o centro histórico da cidade	Este material deveria ser distribuído nos hotéis da cidade e no posto de informação turística existente na Secretaria de Turismo.
Promover Penedo junto as agências de receptivo turístico de Maceió fim de que as mesmas incluam em seus pacotes os atrativos culturais e naturais do município	Organização de uma visita técnica das agências de receptivo turístico de Maceió a Penedo	
Atrair potenciais investidores, grandes empresas relacionadas a serviços de receptivo turístico (pousadas, restaurantes, bares, lojas de artesanato, passeios náuticos, entre outros) para que invistam em Penedo	Elaboração um programa de incentivo ao empreendedorismo	Se grandes empresas relacionadas a serviços de receptivo turístico (pousadas, restaurantes, bares, lojas de artesanato, passeios náuticos, entre outros), fossem atraídos para investir em Penedo, haveria uma melhoria da qualidade da infraestrutura turística o que poderia

		impactar na taxa de crescimento anual de turistas
Promover a sinalização Turística do Município de Penedo	Sinalizar e identificar os atrativos turísticos	A sinalização deve considerar a presença de turistas estrangeiros.

Fonte: Prefeitura Municipal de Penedo-PMP. Projeto Centro Histórico de Penedo/AL. Perfil do Projeto, Caderno 04/08. Junho/2002b, p.19 (adaptação própria)

Tendo em vista, que o município apresenta um calendário de eventos que atrai um grande número de visitantes (Festa do Bom Jesus dos Navegantes o Carnaval, o Festival de Tradições Populares, o circuito de Jipe do Baixo São Francisco, Festa de São João e São Pedro, Aniversário da Padroeira de Penedo e Gincana de Pesca de Arremesso) a implantação de um Centro de Eventos foi elencado como fator central na proposta apresentada ao BID como elemento componente da infraestrutura e de estímulo ao aumento das atividades turísticas.

Diante das possibilidades apontadas, o Perfil do Projeto estimava que o crescimento de turistas para a cidade de Penedo se realizaria a uma taxa entre 2% e 4% aa, a partir da implantação das ações do Programa Monumenta.

Na previsão orçamentária do programa em Penedo indicava-se ainda ações de Educação Patrimonial atendendo ao objetivo do programa de conscientizar a população para a importância de preservar o patrimônio cultural. A proposta envolvia Campanhas Educativas como Campanha de Educação Cultural e Patrimonial, Campanha local de prevenção de incêndio, Campanha local visando a volta dos nomes antigos das ruas. Nessas campanhas propõe-se também a produção de materiais (Vídeo c/ histórico resumido das ruas e locais históricos, Cartilha de Educação Patrimonial, tombamento e sua legislação, livro com a história de Penedo) e a formação e desenvolvimento de recursos materiais e humanos para equipar escolas para inclusão da Educação Patrimonial (PMP, 2002 d).

#### **4 APONTAMENTOS SOBRE A INSUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA MONUMENTA EM PENEDO**

No caso de Penedo a análise documental permite visualizar que o referido diagnóstico apresentado ao BID não correspondia à realidade do município naquele momento. O documento retratava o turismo como um fator relevante da economia local, incentivado pela Prefeitura e pela comunidade local, que por sua vez era caracterizada com muito bom grau de conscientização e mobilização, constituindo associações com participação ativa na gestão pública local. Considerava ainda que o Município de Penedo preservava suas tradições culturais o que resultava no bom estado de preservação do Sítio Histórico e a mesma problemática pode ser identificada no que se refere a elaboração do Perfil do Projeto

O diagnóstico ignorou as reais condições do município, e os documentos elaborados para obtenção dos recursos do BID omitiram indicadores que revelavam a inviabilidade da consolidação dos objetivos do programa no referido território, dentre eles o da autossustentabilidade do projetos baseada na dinamização de novos usos possíveis para o patrimônio cultural.

Ignorava-se completamente as condições do Estado de Alagoas, que desenvolve o turismo de Sol e Mar desde a década de 80, sendo que, segundo a Secretaria Estadual de Turismo, 90% dos turistas que para lá se dirigem vem motivados pelos atrativos naturais, sendo o turismo com motivações culturais praticamente inexistente, embora muitos municípios alagoanos apresentem um patrimônio cultural significativo a ser explorado.

Existem roteiros turísticos consolidados para este fluxo de turistas interessados pelo Sol e Mar por determinadas agências e operadoras de turismo que dominam o mercado no Estado de Alagoas, em parceria com hotéis, pousadas, restaurantes toda uma rede que sobrevive deste fluxo.

Penedo não está, nem nunca esteve incluído nestes roteiros consolidados, sendo que suas condições nunca permitiram que fosse considerado, pelos próprios critérios do Ministério do Turismo, como um município turístico, mas apenas um município com potencial para o turismo.<sup>4</sup> Não há um fluxo de turistas, os meios de hospedagem são poucos e apresentam serviços precários, sustentando-se de viajantes em trânsito, geralmente representantes comerciais, que não fazem nem mesmo um turismo de negócios. Observa-se, ainda, que a taxa de ocupação da incipiente rede hoteleira é historicamente próxima de zero aos finais de semana e feriados.

A escolha do Município de Penedo para receber os recursos do Monumenta ignora o modelo de turistificação do Estado de Alagoas, ou seja, a organização do espaço e a consolidação dos territórios de poder que se formam a partir do desenvolvimento da atividade econômica do Turismo.

A própria constituição da elite alagoana, lembrando que a sociedade é dotada de uma desigualdade social baseada na concentração de renda nas mãos de um pequeno grupo, evidencia a dificuldade do desenvolvimento de um produto turístico voltado para a exploração do patrimônio cultural que tenha as mínimas condições de concorrer com o modelo vigente de Sol e Mar.

Vasconcelos e Bezerra (2012) evidenciam a permanência dos traços de um *habitus*<sup>5</sup> de origem das elites alagoanas, formada por uma maioria extremamente rica e poderosa, que tem como uma de suas características dominante, um baixo nível de consumo cultural e uma minoria (dentro desta mesma elite) de elevado padrão cultural e historicamente alheia ao consumo e visibilidade no que se refere às culturas populares, o que tem sido responsável pela consolidação do atual modelo de turistificação em Alagoas.

O setor empresarial do turismo está concentrado nas mãos dos grandes empresários que atuam no litoral e toda a atividade econômica do turismo se articula em torno da concentração de renda nas mãos deste grupo específico, inviabilizando o desenvolvimento e a sustentabilidade de um modelo alternativo.

O Programa Monumenta se estruturou com base na realização de oficinas de planejamento participativo que se utilizaram do método ZOPP, que requer organização, mobilização e, principalmente, formação de instâncias de representação devidamente articuladas.<sup>6</sup> O processo do planejamento participativo ignorou uma realidade de exclusão social e política da população local e resultou em um diagnóstico inicial de Penedo que não reconheceu as peculiaridades dos usos do espaço e da formação dos territórios.

---

<sup>4</sup> Município Turístico: “Aquele que possui atrativo turístico, infraestrutura, produtos e serviços adequados que atendam ao fluxo existente”/ Município com Potencial Turístico: “Aquele que possui recursos turísticos sem infraestrutura, produtos e/ou serviços consolidados”. (BRASIL, 2006)

<sup>5</sup> Os autores consideram *habitus*, a partir da teoria de Pierre Bourdieu, como uma tentativa de explicar a maneira como indivíduo orienta a sua ação social, produzindo relações sociais que tendem a reproduzir outras ações individuais.

<sup>6</sup> A metodologia ZOPP, do alemão "Ziel Orientierte Projekt Planung"-Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos - foi criada pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), na Alemanha, entre as décadas de 70 e 80. Sua criação está relacionada a uma mudança de paradigma no processo de planejamento, que passou a criticar o fato das ações e concepções ficarem centradas apenas no poder governamental. A metodologia trabalha com a organização e representação da sociedade civil como fatores centrais no planejamento. (RAMOS, 2006)

O indicadores sociais do Estado de Alagoas como alta taxa de analfabetismo, mortalidade infantil, desemprego, pobreza e número de famílias sobreviventes a partir do programa de renda do governo federal<sup>7</sup>, revelam a exclusão social da população, que apresenta relações com o processo exclusão política que se configura pela falta de informação, conhecimento e de condições mínimas de repertório por parte da população para um processo efetivo de participação na gestão dos programas políticos (GUIDDENS, 2005).

Esses indicadores sociais resultam de um processo histórico de opressão, conformismo e silêncio forçado. A sociedade alagoana se desenvolveu em torno do cultivo da cana de açúcar com os coronéis e usineiros concentrando o poder econômico e político. Em 2007, verifica-se que 18 famílias de usineiros dominam 65% do PIB de Alagoas (LIRA, 2007), sendo que essas mesmas famílias tem sua história baseada em um processo de revezamento no cenário político local, durante séculos, ditando regras e criando as próprias leis de acordo com suas conveniências.

Penedo apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (2000) de **0,665**, e o índice de Gini, em 2010, é de 56,58 (PNUD, 2012). Apresenta 26,9% da população entre a linha da indigência e da pobreza e 33,7% abaixo da linha da indigência e o índice de analfabetismo é de 29,3% entre os que têm 15 anos ou mais de idade. Apenas 26,7% dos domicílios do município possuem acesso à rede geral de esgotamento sanitário e a maior parte do destino final do esgoto, sem tratamento algum, é o rio São Francisco.

Dados coletados a partir da contagem das inscrições da população junto aos programas sociais na Prefeitura Municipal de Penedo em 2011 revelam que 11600 famílias estavam cadastradas no Programa Bolsa Família do Governo Federal, e 8543 sendo beneficiárias do programa, caracterizadas como extremamente pobres, com renda *per capita* de até setenta reais por mês. A maioria da população penedense vive de rendas provenientes do Governo Federal ou trabalha, muitas vezes, de forma sazonal, nas usinas de cana de açúcar nas imediações do município.

Diante do cenário apresentado, a voz da população local acaba sendo utilizada apenas como um processo de legitimação das ações de determinados grupos de interesse que, no momento, detém o poder e necessita de mecanismos para nele se manter. O canal de participação é uma ilusão que se transforma em uma nova estrutura de dominação, sutil e poucas vezes percebida. Configura-se, assim, uma aparência de gestão participativa necessária para atender aos requisitos dos documentos/termos de referência que visam a captação de recursos de agências multilaterais.

No que se refere ao desenvolvimento do turismo é importante observar que a maioria da população local não conhece seu patrimônio cultural e muito menos as possibilidades para o desenvolvimento econômico do município que significaria a viabilização de novos usos deste patrimônio.

Penedo não tem e nem nunca teve instâncias de governança local estruturadas e atuantes como Conselhos Municipais, Fóruns ou qualquer outra organização semelhante que pudesse significar um efetivo engajamento da sociedade local em um processo de planejamento participativo.

Dessa forma, o município não apresenta uma representatividade significativa no Estado de Alagoas, e a própria questão do desenvolvimento do patrimônio cultural e sua

<sup>7</sup>O pior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do país (0.67), segundo a Confederação Nacional dos Municípios é do Estado de Alagoas (CNM,2012). Apresenta, também, a maior taxa de mortalidade infantil do país sendo que, 46,4 a cada mil crianças nascidas vivas, morrem antes de completarem um ano de vida o que significa mais que o dobro da média nacional, que é de 22 (IBGE, 2010).Alagoas é a unidade da federação com a pior taxa de analfabetismo: 24,6% de analfabetos e 36,5% de analfabetos funcionais.

viabilização como atrativo turístico não é efetivamente colocada em discussão e nem apresenta condições de enfrentamento diante de uma rede estruturada de interesses que se fazem representados e revelam a presença constante de uma espécie de lobby que comanda as decisões.

Vasconcelos e Bezerra (2012, p.155) apresentam o como se encaminha o fortalecimento da rede de conveniências e de seu agenciamento:

o *trade* turístico indica seus representantes no setor público vinculado ao Turismo do Estado, o qual por sua vez escolhe os seus quadros técnicos viciados na eficácia do mesmo paradigma, o que na prática, implica no fortalecimento do atual modelo, perpetrando assim a permanência do atual do círculo vicioso de Sol e Mar.

Mesmo o turismo se constituindo como principal componente do setor de serviços e na atividade que mais cresce no Estado, representando, em 2012, 8% do PIB de Alagoas Em um cenário de tantos conflitos e contradições , um programa de reabilitação do patrimônio cultural e desenvolvimento econômico a partir do trabalho com o turismo fica totalmente comprometido Como afirma Canclini, (1994, p.100).

Como espaço de disputa econômica, política e simbólica, o patrimônio está atravessado pela ação de três tipos de agentes: o setor privado, o Estado e os movimentos sociais. As contradições no uso do patrimônio têm a forma que assume a interação entre estes setores em cada período

Ao se escolher o município de Penedo para implantar o Programa Monumenta todas estas questões descritas não foram consideradas. O Programa ignorou completamente as configurações de poder e as condições sócio culturais da população local e promoveu uma redução do espaço, no qual ele atuaria diretamente, a um “puro e simples receptáculo de suas ações às quais devem somar-se as ações dos agentes de mercado” (CRUZ, 2005) .

O Programa Monumenta em Penedo não considerou que “O planejamento se dá sobre um espaço concreto, herdado, histórica e socialmente construído e que, portanto, tem de ser considerado pela política pública e pelos programas e projetos que dela derivam”. (CRUZ, 2005, p.40). A análise dos documentos de planejamento do Programa permite a compreensão de que há uma ignorância total da peculiaridades do espaço, talvez atendendo a propósitos e interesses de determinados grupos, uma espécie de estratégia para a perpetuação e o manutenção das condições vigentes.

O término para o repasse dos recursos do Programa, em Penedo, ocorreu em 2010 e foram investidos doze milhões de reais em obras de revitalização do patrimônio. Por outro lado, é possível verificar que as metas do programa não apresentavam o mínimo de condições de serem consideradas como atingidas, mesmo com significativas obras de restauração do patrimônio arquitetônico em monumentos históricos e em espaços públicos, como as obras da Igreja Nossa Senhora da Corrente, Mercado Público, Pavilhão da Farinha, Casa da Aposentadoria, Igreja de São Gonçalo Garcia, Praça Barão de Penedo, Praça Padre Veríssimo, Praça Rui Barbosa, Rua Dâmaso do Monte, Avenida Floriano Peixoto, Adro da Igreja Corrente/prolongamento da Rua 7 de Setembro, Praça Costa e Silva, Rua Dom Jonas Batinga, Rua São Miguel, Orla de Penedo.

O aspecto físico dos bens imóveis, ruas, praças e espaços de convivência foram restaurados, por meio de reformas estruturais e recuperação de fachadas, mas os respectivos usos pela população local ou mesmo para o turismo não foram otimizados no município, comprometendo a proposta inicial.

A reabilitação de um Centro Histórico requer a recomposição, através de políticas públicas e de incentivos às iniciativas privadas, de suas atitudes e vocações, “habilitando novamente o espaço para o exercício das múltiplas funções urbanas, historicamente localizadas naquela área, que fizeram de sua centralidade uma referência para o desenvolvimento da cidade”. (BRASIL,2004,p.12) e o que se observa em Penedo, analisando os resultados das ações do Programa Monumenta é que este processo nunca se efetivou.

Dessa forma, seria necessário que as intervenções no aspecto físico resultassem na resignificação desses bens imóveis com a participação de todos os atores sociais em um processo de reinvenção compartilhada, sendo que, o processo de ativação do patrimônio cultural deveria se sustentar em memórias, vivências e experiências dos moradores locais, promovendo novos usos do espaço e dinamizando suas múltiplas funções possíveis.

## 5 A TRADUÇÃO DO FRACASSO

O Programa Monumenta inicia-se nos municípios como um programa estratégico de desenvolvimento calcado em uma política cultural. Para subsidiar uma análise do programa será considerada a concepção de política cultural de Canclini (2001, p. 65), definida como:

El conjunto de intervenciones realizadas por el estados, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social.

A definição do autor conduz a importância da análise do processo de “desenvolvimento simbólico” e principalmente do “consenso para o ordenamento e a transformação”, assim como da compreensão de quais seriam e como seriam as necessidades culturais da população. O desenvolvimento simbólico deve ser compreendido a partir de um processo de ressignificação das relações com o espaço decorrentes de intervenções no cotidiano dos moradores geradas, entre outras coisas, pela execução dos programas políticos, aqui especificamente de um programa que se propõe a reabilitação do patrimônio cultural.

Nesse sentido é necessário compreender uma política de preservação do patrimônio como algo que abrange necessariamente um âmbito maior que o de um conjunto de atividades visando à proteção de bens.

É imprescindível ir além e questionar o processo de produção desse universo que constitui um patrimônio, os critérios que regem a seleção de bens e justificam sua proteção; identificar os atores envolvidos nesse processo e os objetivos que alegam para legitimar o seu trabalho; definir a posição do Estado relativamente a essa prática social; e investigar o grau de envolvimento da sociedade (FONSECA, 2010,p.9)

O consenso para o ordenamento e a transformação só pode ser construído a partir de uma democratização da política cultural com o envolvimento de todos os atores sociais, balizando os conflitos inerentes ao processo. Segundo Canclini (1994, p.106)

...uma política efetiva de preservação e desenvolvimento do patrimônio deve avançar na democratização da cultura considerando avaliações adequadamente pelo público dos museus e sítios arqueológicos, pelos habitantes dos centros históricos e receptores de programas educativos e de difusão.

O autor ressalta que para que a política se caracterize como democrática não basta multiplicar as pesquisas patrimoniais, os museus e a divulgação: é necessário conhecer e entender os parâmetros de percepção e compreensão em que se baseia a recepção dos destinatários. Evidencia ainda a importância de se considerar as necessidades cotidianas da população sendo que “ao recuperar um centro histórico, a revalorização dos monumentos não deve pesar mais que as necessidades habitacionais e simbólicas de seus habitantes” (CANCLINI, 1999, p. 21)

A democratização da cultura está, dessa forma, relacionada a compreensão dos significados do patrimônio cultural e principalmente da forma como as transformações nele inseridas se traduzem no cotidiano.

Sendo assim, para compreender a relação da população com o patrimônio cultural, e com o processo de reabilitação desse patrimônio procura-se apreender as representações sociais dos moradores do Centro Histórico. Para tanto é necessário adentrar-se para o significado desse patrimônio em suas vidas, as motivações para que o acessem ou para que nunca consigam acessá-lo.

Representações sociais são construções, a partir das vivências cotidianas dos atores sociais, são visões de mundo, concepções e imagens sobre a realidade, argumentações e justificativas para atitudes coletivamente construídas, explicações para as diferentes situações geradas pelas condições de vida. Moscovici, (2004, p. 21) assim define representação social:

[...] um sistema de valores, idéias e práticas, com uma dupla função: primeiro, estabelecer uma ordem que possibilitará às pessoas orientar-se em seu mundo material e social e controlá-lo; e, em segundo lugar, possibilitar que a comunicação seja possível entre os membros de uma comunidade, fornecendo-lhes um código para nomear e classificar, sem ambigüidade, os vários aspectos de seu mundo e da sua história individual e social [...]

A forma como se compreende e se explica a realidade é uma representação social. As representações sociais constituem o saber prático do senso comum, justificam as ações e comportamentos, constroem o sentimento de familiaridade, pertencimento a grupo e a própria identidade. (ABRIC, 2000).

Dessa forma o estudo das representações sociais permite que se adentre a um universo simbólico, que se compreenda a forma de recepção das concepções e ações de um programa político, no caso, o Programa Monumenta.

No discurso dos moradores do Centro Histórico emergiram os conflitos que foram gerados pelo processo de tombamento e pelas ações executadas. No local convivem casas habitadas com casas abandonadas, muitas em ruínas, a maioria de famílias tradicionais da

sociedade alagoana que se mudaram em função da perda do espaço do município de Penedo no cenário econômico da Região Nordeste. A população que permanece residindo é excessivamente revoltada com o fato do tombamento não permitir que realize alterações estruturais e nas fachadas de suas residências e com as determinações do IPHAN referentes ao tipo de tinta, a cor e a todos os detalhes para eventuais alterações e manutenções necessárias aos imóveis. (RAMOS,2013)

Entre outras questões, os moradores relataram que são impedidos de realizarem o chamado “puxadinho”, espécie de construção anexa para a moradia de um filho, familiar, amigo, ou até para locação, elemento reconhecido nas necessidades cotidianas da população, que tem muita dificuldade de acesso à casa própria, porque as normas do IPHAN não permitem alterações estruturais no patrimônio tombado (RAMOS,2013). Tantas intervenções se traduzem nos discursos como indignação e dúvida sobre o fato de realmente serem os proprietários das casas e o tombamento passa a ser compreendido como uma espécie de desapropriação do imóvel.

O Programa Monumenta compreende um programa de financiamento para reformas em imóveis de caráter privado, com taxa de juro zero e os prazos de até vinte anos para obras de recuperação de fachadas sendo que as propostas de reformas dos imóveis passam por um processo de seleção, por meio de edital público, lançado pelo município ou estado (BRASIL, 2013). Por outro lado, a maioria da população do centro histórico relatou que não apresenta condições de pleitear o financiamento sendo que apresentar uma proposta de reforma da própria casa nos moldes demandados pelos critérios do IPHAN é apontado como um elemento que limita a autonomia do proprietário e que dificulta e, muitas vezes, inviabiliza as reformas dos imóveis privados.

Houve uma valorização do Imposto Territorial Urbano –IPTU do Centro Histórico, após a execução das obras do Monumenta e também o valor de mercado dos imóveis, praticamente, triplicou. Por outro lado, não há uma procura por esses imóveis para fins residenciais, sendo que as pessoas preferem morar em locais distantes do Centro Histórico. Morar no centro não é considerado com algo bom, as casas são consideradas velhas, de manutenção muito cara, e permanentemente vigiadas pelo IPHAN o que “tira a liberdade do proprietário”.

A população se manifesta indignada com os gastos com a restauração dos bens imóveis promovida pelo Programa Monumenta e o descaso simultâneo com as ruas em péssimas condições, sem asfalto, cobertas pelo mato ou totalmente esburacadas, o esgoto, muitas vezes, exposto a céu aberto, desaguando no Rio São Francisco. Soma-se ainda a indignação com a precariedade do transporte público, da saúde e da educação, entre outros serviços básicos incapazes de atender, efetivamente, à demanda local.

Há um desconhecimento por parte da população sobre a origem das verbas públicas e as finalidades a que se destinam sendo que, muitas vezes, considera-se a destinação dos recursos do Programa Monumenta para a restauração dos bens imóveis como um desvio da verba que deveria ser aplicada na melhoria dos serviços básicos e emergenciais

Os comerciantes relutam também em obedecer às regras do IPHAN e insistem em alterar as fachadas dos prédios históricos que, geralmente, ocupam, com placas, iluminações inadequadas, entre outros recursos.(RAMOS,2013). Na mídia local, como na rádios “Penedo FM” e “Grande Rio FM” e em jornais como o “Conexão Penedo”, e na mídia nacional, a problemática foi diversas vezes relatada, em 2010, 2011 e 2012. Para exemplificar, observa-se o depoimento de Mário Aloisio, superintendente do IPHAN em Alagoas, em entrevista a mídia:



Os comerciantes querem propor painéis e esquecem a identidade do município. É um grande embate que estamos tentando resolver da melhor forma e com a conscientização necessária. Se a população de Penedo perder aquele patrimônio, vai viver do quê? Não existe um sinal de atividade econômica para desenvolver o município, a não ser a letargia da atividade comercial. (COMERCIANTES, 2012).

Em 2010, concluiu-se o Inventário Nacional de Referências Culturais de Penedo, um trabalho para o IPHAN, sob a coordenação da antropóloga Madalena Zambi e da arquiteta Cristina Magalhães. As pesquisadoras observam no relatório final:

Cabe dizer que, no decorrer do trabalho de campo, notou-se certa animosidade da população com relação ao IPHAN. No caso das entrevistas, para se conseguir acesso às pessoas, recorrentemente foi necessário omitir, de início, que o trabalho estava sendo feito para o instituto. Esta informação só era passada depois que o entrevistado já se sentia seguro e à vontade com o entrevistador. (ZAMBI; MAGALHÃES, 2010, p.23).

Segundo Zambi e Magalhães (2010), as mudanças, feitas sob a iniciativa do Programa Monumenta e IPHAN, geraram polêmicas e insatisfações na população que não aceitou de bom grado as propostas urbanizadoras, entendendo que se tratava de uma ruptura em uma prática e instalação secular.

A população penedense se revela totalmente descrente com relação à atuação do IPHAN, sentindo-se excluída e, na maioria das vezes, prejudicada pelas intervenções do referido órgão em seu cotidiano. Ele é visto apenas como um órgão fiscalizador e punitivo. Muitos entrevistados chamaram o IPHAN de “Infame”. Trata-se de um trocadilho com as letras, que gera um apelido recorrentemente utilizado pela população para referir-se ao órgão no município, que revela sua má reputação e descrédito.

Muitos moradores do centro histórico consideram que a preservação do patrimônio cultural, no que se refere aos bens imóveis é um empecilho para o desenvolvimento do município sendo que se associa desenvolvimento a presença de edifícios, Shopping Center, indústrias de grande porte e projetos de grandes avenidas. Não há conhecimento de que o patrimônio histórico pode ser um elemento para o desenvolvimento econômico do município principalmente pela via do turismo, da mesma forma não há nenhum entrevistado que revele interesses empreendedores relacionados ao Turismo, o que mostra o desconhecimento total dos fatores que envolvem a atividade econômica.

A população não conhece sua história e não apresenta relações afetivas com o patrimônio cultural objeto do projeto, o que impede também que tenha um sentimento de pertencimento. O que se pode observar é que os valores simbólicos trabalhados no processo de reabilitação pelo programa Monumenta não são os valores da população. Dessa forma Canclini (1994, p. 102/103) justifica o desinteresse pelo patrimônio cultural:

É compreensível que as classes populares, enredadas na escassez das moradias e na necessidade da sobrevivência, se sintam pouco envolvidas na conservação de valores simbólicos sobretudo se não são os seus. Mesmo em relação ao seu próprio capital cultural, os setores subalternos manifestam às vezes uma posição tibia ou

vacilante, como se tivessem interiorizado a atitude desvalorizadora dos grupos dominantes dirigida à cultura popular

Embora na grade curricular do Ensino Fundamental da rede pública do Município haja a disciplina História de Penedo, a mesma não é trabalhada efetivamente, sendo que os professores reconhecem a necessidade, mas alegam que não têm condições para desenvolver o trabalho, por falta de subsídios (material de pesquisa, transporte para levar os alunos ao Centro Histórico, informantes para apresentarem os monumentos, etc). O IPHAN, por sua vez, afirma que não tem um corpo técnico para desenvolver um projeto deste porte que envolve um trabalho com Educação Patrimonial.

Os penedenses, em maioria, retratam a cidade como extremamente bela, inicialmente pela presença do Rio São Francisco e depois pelos monumentos restaurados, mas apenas por questões estéticas, não sabendo explicar o significado dos mesmos. A maioria nunca entrou nos monumentos históricos restaurados pelo Monumenta (nem antes e nem depois da restauração) e se considera incapaz de apresentar Penedo para um turista.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Penedo é um município com potencialidades materiais para o desenvolvimento do Turismo que não foram adequadamente trabalhadas. Podemos considerar que há uma série de falhas no projeto de reabilitação do patrimônio cultural, que não conseguiu respeitar as necessidades simbólicas da população e, nem mesmo, buscou efetivamente um consenso para o ordenamento e a transformação.

Verifica-se que os impactos positivos previstos, a partir das ações do Monumenta no Perfil do projeto, não se concretizaram: não houve melhoria da qualidade de vida dos residentes e nem manutenção adequada dos edifícios históricos de propriedade privada situados na área do Projeto (sendo uma minoria da população contemplada com a linha de financiamento para recuperação de imóveis privados). A melhoria estética dos imóveis não resultou em consequente aumento da autoestima dos residentes e nem em maior atratividade da cidade para visitantes como previsto e a manutenção dos prédios históricos continua um grave problema para a administração municipal, que não tem recursos para efetua-la.

Mesmo com revigoração de estabelecimentos voltados para o turismo não houve aumento de oportunidades de geração de renda, com abertura de novos negócios e novos postos de trabalho e, principalmente, não houve conscientização da população para a importância da preservação do patrimônio cultural, sendo que as ações previstas de educação patrimonial não foram efetivamente desenvolvidas.

A forma de ativação do Patrimônio Cultural promovida pelo Programa Monumenta em Penedo acabou por favorecer a rede consolidada no Estado de Alagoas do Turismo de Sol e Mar, inviabilizando o desenvolvimento de um modelo alternativo. Dessa forma o Programa fracassou em seus objetivos, principalmente no que se refere a autossustentabilidade e não conseguiu conjugar recuperação e preservação do patrimônio cultural com desenvolvimento econômico.

## REFERÊNCIAS

ABRIC, J. C. *Pratiques Sociales et Représentations*. Paris: PUF, 1994

ALAGOAS.Gabinete do Governador .**Decreto nº 29.595 de 08 de março de 1986.** Homologa a resolução nº 03 de 25 de fevereiro de 1986, do Conselho Estadual de Cultura e de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural – CEPC/AL, para fins de tombamento da cidade de Penedo. Disponível em: <<http://www.cultura.al.gov.br/politicas-e-acoes/patrimonio-historico/bens-tombados/sitios-historicos/cidade-de-penedo>> .Acesso em 08/08/2013

ALAGOAS. Secretaria de Cultura. **Penedo.** 2013a. Disponível em <<http://www.cultura.al.gov.br/gestores-municipais/penedo/>> Acesso em 05/08/2013

BRASIL, Ministério da Cultura(MinC) **Programa Monumenta Sítios Históricos e Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.** Brasília: Ministério da Cultura, 2005

BRASIL. Ministério das Cidades. *Implementação de Ações em Áreas Urbanas Centrais e Cidades Históricas – Manual de Orientação* .2004 Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/265/titulo/Implementacao+de+Acoes+em+Areas+Urbanas+Centrais+e+Cidades+Historicas>>acesso em 05/08/2013

BRASIL. Ministério do Turismo (Mtur). **Turismo Cultural.** 2012.

Disponível em:

<[http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/estruturaacao\\_segmentos/turismo\\_cultural.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/estruturaacao_segmentos/turismo_cultural.html)>. Acesso em: 19/09/2012.

BRASIL. Ministério do Turismo (Mtur).**Projeto Inventário da oferta Turística.Programa de Regionalização do Turismo.**2006.Disponível em,<http://www.inventario.turismo.gov.br/invtur/downloads/projInvTur/projInvTur.pdf>> Acesso em :08/08/2013

BRASIL. Portal do IPHAN. **Patrimônio Imaterial.** 2012a. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=10852&retorno=paginaIphan>>. Acesso em: 07/09/2012.

BRASIL. **Regulamento Operativo. Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano.** Ministério da Cultura, 2006. Disponível em <[http://www.monumenta.gov.br/upload/Regulamento%20Operativo\\_1160490107.pdf](http://www.monumenta.gov.br/upload/Regulamento%20Operativo_1160490107.pdf)> Acesso em 10/04/2014

CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. In: MATO, D. (org.) Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Buenos Aires: Clacso, 2001.

\_\_\_\_\_. “O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional”. *Revista do IPHAN*, nº 23, 1994, p. 94-115.

COMERCIANTES de Penedo resistem em preservar. **Defender - Defesa Civil do Patrimônio,** Cachoeira do Sul, RS, Set.2011. Disponível em: <<http://www.defender.org.br/penedoce-comerciantes-de-penedo-resistem-em-preservar/>>. Acesso em: 24/09/2012

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Índice de Desenvolvimento Humano**, 2012. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/idh/uf\\_idh.asp?iIdUf=100127](http://www.cnm.org.br/idh/uf_idh.asp?iIdUf=100127)>. Acesso em: 16/11/2012.

COSTA, E.B. e SCARLATO, F.C. O Programa Monumenta no Brasil e seu rebatimento sobre o território urbano de Diamantina, Minas Gerais In: **Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica**, Buenos Aires, 2012. Disponível em <<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/321.htm>> Acesso em: 05/08/2013

CRUZ, R. (2005) Políticas Públicas de Turismo no Brasil: território usado, território negligenciado In: **Revista Geosul**, Universidade Federal de Santa Catarina v.20, n 40, 2005

DIEGUES JR., M. **O Banguê das Alagoas - Traços da Influência do Sistema Econômico do Engenho de Açúcar na Vida e na Cultura Regional**, Maceió: EDUFAL, 1980.

DUARTE JR, R. Programa Monumenta: uma experiência em preservação urbana no Brasil. **Revista CPC**, São Paulo, n. 10, p. 49-88, mai./out. 2010.

FONSECA, M.C.L. **O Patrimônio em Processo**, Rio de Janeiro, UFRJ, 2010

GIDDENS, A. Pobreza, Previdência Social e Exclusão Social. In: **Sociologia**, Porto Alegre: ARTMED, 2005, p. 254-281.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **CENSO 2010**. Disponível em <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados\\_do\\_censo2010.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados_do_censo2010.php)> Acesso em: 20/11/2010.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Gabinete da Presidência. Portaria nº 169 de 18 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o tombamento do Centro Histórico do Município de Penedo. **Diário Oficial da União**, Brasília, D. F. 19 dez.1995. Seção 1, p. 34

JANCSÓ, I. Referencial teórico para a criação de categorias de bens tombados Federais a partir de seu significado histórico-cultural. In: BRASIL, Ministério da Cultura. **Programa Monumenta Sítios Históricos e Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Brasília: Ministério da Cultura, Programa Monumenta, 2005.

LIRA, F. J. **Formação da Riqueza e da Pobreza de Alagoas**, Maceió, AL: Edufal, 2007.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

POZZER, M. R. O. Políticas Públicas de Patrimônio Cultural na América Latina: o BID e os casos de Brasil e Equador. In: XVIII Congresso Internacional da Alas, 2011, Recife. **Anais do XXVIII Congresso Internacional da ALAS**, Recife: 2011. Disponível em:

<[http://www.sistemasmart.com.br/alias/arquivos/alias\\_GT02\\_Marcio\\_R\\_O\\_Pozzer.pdf](http://www.sistemasmart.com.br/alias/arquivos/alias_GT02_Marcio_R_O_Pozzer.pdf)>. Acesso em: 13/11/2011.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Portal ODM:** Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2012. Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/relatorios/al/penedo>>. Acesso em: 15/09/2012.

RAMOS,S.P. Programa Monumenta em Penedo (Alagoas, Brasil): A Pobreza como entrave na Revitalização do Patrimônio Cultural. **Revista Turismo & Sociedade**. Curitiba, v. 6, n. 2,2013, p. 364-387

RAMOS,S.P. O Planejamento Participativo e a Metodologia ZOO.P. ANDRADE,I. A. **Metodologia do Trabalho Social**. Natal:EDURFN,2006.p.29-38

SIPEAL-PENEDO.Disponível em: <<https://sipealpenedo.wordpress.com/penedo/>>. Acesso em:10/03/2014

VASCONCELOS. D.A.L; BEZERRA, E. Reflexões sobre Modernidade, Turismo e Campo Social no Estado de Alagoas – Brasil. **Revista Iberoamericana de Turismo – RITUR**, Penedo, AL, vol. 2, n. 2,2012, p. 146-158

ZAMBI, M; MAGALHÃES A. C. **Inventário Nacional de Referências Culturais de Penedo/AL**, Penedo, AL: UFAL/ IPHAN, 2010.

***Notes on the unsustainability of a Political Program:  
The Case of the Monumenta Program in Penedo –AL***

***Abstract***

*The article analyzes the relationship of the population of Penedo, municipality to the south of the State of Alagoas, listed in 1995 by the Historical and Artistic Institute (IPHAN) in the form of activation of cultural heritage promoted by the Monumenta Program - strategic program by the Ministry of Culture which aims at combining recovery and preservation of cultural heritage with economic development via tourism. With a significant cultural heritage to the history of colonial Brazil, Penedo was among the twenty-six municipalities selected for the program development. By considering the utilitarian dimension inherent to construction processes and asset activation, the objective is to understand the unequal ownership forms of Space, the commitment of public policy character, promoting assessment of the Monumenta Program from its reception and translation to the daily lives of residents of the Historical Center. The theoretical framework is constituted by documentary analysis, participant observation, analysis of media reports and conduction of semi-structured interviews with the population of the historical center, in order to, through speeches analysis, understand social representations. The aim is to identify how a political program translates in the daily lives of people living and suffering directly the consequences of actions taken, thereby signaling elements that hinder the process of sensitization and mobilization, key factors for its development and sustainability.*

*Key words: social Monumenta.Turismo Program Cultural.Representações*

**Keywords:** Monumenta Program. Cultural tourism. Social representations

Artigo recebido em 06/11/2014. Aceito para publicação em 10/03/2015.