

TRAJETÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO: BID E O FINANCIAMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

George Alex da Guia

Orientador: Professor Doutor Benny Schvasberg

Brasília, Distrito Federal, 2018.

I AM A
MONUMENT

Capa: Valparaíso, Chile (foto acervo do autor, ano-base 2016)

Arte: Oswaldo Marinho

Sobre o logo: ‘*Recommendation for a monument*’ é criação do arquiteto estadunidense Robert Venturi e consta no livro “*Learning from Las Vegas*” (1977) de autoria dele e da arquiteta Denise Scott Brown. Inspirados na experiência sensorial do fruidor que observa os edifícios na velocidade dos carros e das luzes cintilantes da cidade de Las Vegas que os arquitetos estabeleceram, a partir de um croqui, a diretriz de projeto de revitalização de um galpão de planta regular, de fachada austera por meio da instalação de um letreiro luminoso com o título “*I am a monument*” como alternativa ao uso de soluções mais expressivas como é o caso do edifício em forma de pato. Para os arquitetos, apesar de sua arquitetura austera, o galpão, localizado à beira de uma rodovia, deveria ser chamativo e funcionalmente eficiente. Desta forma, a criativa, irônica e bem-humorada solução estabelece, de forma cabal, uma relação entre rentabilidade, dada pela imagem criada (“*I am a monument*”) e o patrimônio arquitetônico ali existente, deslocando, à época, os significados de ‘belo’ e ‘kitsch’, valor de ‘uso’ e ‘troca’, noção de ‘banal’ e ‘acadêmico’ na experiência arquitetônica. O livro, publicado em 1972, reposicionou a teoria da arquitetura para o centro dos debates culturais, alterando as ideias sobre arquitetura, mercado e gosto. O *Recommendation for a monument* dialoga diretamente com o debate posto em curso nesta tese pois tenciona aspectos culturais, financeiros e os significados do patrimônio cultural que, tido como ativo para o desenvolvimento, é ressignificado, adquire múltiplas dimensões, muitas delas externas ao seu mandato e materialidade e, por vezes, passa a ser uma “figuração de si mesmo”.



Universidade de Brasília – UnB – Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
– PPG FAU

GEORGE ALEX DA GUIA

TRAJETÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO: O BID E O
FINANCIAMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA AMÉRICA
LATINA E CARIBE

Orientador: Benny Schvasberg

Tese de Doutorado

BRASÍLIA, DF - 2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema da Biblioteca Central da Universidade de Brasília-UnB.

da Guia, George Alex.

Trajetórias do desenvolvimento : o BID e o financiamento do patrimônio cultural na América Latina e Caribe [manuscrito] / George Alex da Guia. – 2018.
285 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvasberg.

Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, 2018.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, mapas, fotografias, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2. Financiamento internacional. 3. Patrimônio cultural. 4. Desenvolvimento. 5. Hegemonia. 6. Discurso. 7. América Latina e Caribe I. Schvasberg, Benny, orient. II. Título.

CDU 711

GEORGE ALEX DA GUIA

TRAJETÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO: O BID E O FINANCIAMENTO
DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Tese de doutoramento aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, pela Comissão formada pelos professores:

Prof. Dr. Benny Schvasberg (Orientador)
Programa de Pós-Graduação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB

Profa. Dra. Ana Elisabete de Almeida Medeiros
Programa de Pós-Graduação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB

Prof. Dr. Juliano Pamplona Ximenes
Programa de Pós-Graduação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFPA

Prof. Dr. Zephyr Frank
Programa de Pós-Graduação – Departamento de História – *Stanford University*

Prof. Dr. Marcos Thadeu Queiroz Magalhães (suplente)
Programa de Pós-Graduação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB

Data de aprovação ____/____/____

Dedico à minha avó Naná (Ana Benedita), que me ensinou a ver significado e vida nas coisas

AGRADECIMENTOS

Antes de iniciarmos nosso percurso em direção a uma multiplicidade de eventos e simultaneidade de tempos cabe aqui breves, mas sinceros agradecimentos. A tese de doutorado, construída ao longo de cinco anos, entre línguas e cidades distintas, entre percursos erráticos, difusos chega ao seu fim e, como no instante do chute da bola, fica no aguardo de ser mais um gol, ou apenas, uma bola na trave. Evoco aqui a infância e adolescência na minha cidade natal, Cuiabá, Mato Grosso, onde jogar bola nas ruas e ladeiras, tal como ocorre em Valparaíso, no Chile (*futebol en pendiente*), ou correr por entre as pernas das pessoas nas festividades de santos do candomblé e umbanda e das procissões católicas, faz da memória um elo entre o passado e o presente observado na cidade chilena. A nostalgia do tempo passado compartilha das memórias do crescimento urbano desordenado, muito em virtude do projeto de colonização da Amazônia, financiado pelo governo federal brasileiro com recursos internacionais, era o que minha avó me dizia. Na cabeça de um jovem morador de uma pequena e pacata cidade, onde não se tinha acesso à profusão de informações advindas ‘do exterior’, restava saber qual era a cor e o desenho daquele ‘dinheiro de fora’. Os tempos aceleraram-se e o *futebol en pendiente* deu lugar ao intenso fluxo de carros, os jardins frontais aos muros e, com o avançar da idade e, sob o signo do progresso, passei a me mobilizar para a universidade ao mesmo tempo em que me deparava com a degradação do centro histórico de minha cidade.

Façamos um salto no tempo e no espaço. Em um dos mais belos edifícios modernistas projetados pelo arquiteto Paulo Mendes da Rocha, entro no ônibus que me traria para Brasília, capital federal a fim de fazer o curso de arquitetura e urbanismo. Olho para trás e, parado, vou me afastando à medida que o ônibus acelera, e o passado que ali deixo vai ficando pequeno, sem contorno preciso até se mesclar com a paisagem. O espaço urbano é outro, a convivência também, e me deparo com a luta dos moradores da casa do estudante universitário pela ampliação do financiamento estudantil e melhores condições de moradia. Vivo este processo intensamente e me deparo com as relações não do dinheiro que vem de fora, mas dos valores internalizados nas decisões políticas.

Ao final do curso de graduação, ironicamente, escolho como tema operar ato projetual final a elaboração de Plano Diretor para Revitalização Arquitetônica e Urbanística da Rodoviária do Plano Piloto, um do mais belos ‘não-edifício’ projetados por Lucio Costa, bem parte do conjunto urbano inscrito na Lista da Unesco. E foi assim que o tema financiamento do patrimônio cultural formou-se nessa trajetória. Me interessava este manejo dos tempos passado e presente e como o dinheiro e o processo de monetarização, aceleravam os tempos, confundindo suas qualidades.

Nesse percurso, a construção não foi solitária. Ao contrário, pressupõe trabalho em equipe

e solidariedade. Felizmente, ao longo desses cinco anos de elaboração da pesquisa e da tese não estive sozinho nessa jornada que aqui toma o lugar do fim (passado-presente) e início (presente-futuro) de um ciclo. As inúmeras ajudas, parcerias e formas de solidariedade espraiam-se desde a morada ao local de trabalho, da universidade à vida pessoal.

A entrada no programa de pós-graduação foi acompanhada do importante apoio e orientação do professor Benny Schavsberg. Nesse percurso contei com o seu inestimável apoio, que, pacientemente, debatia as questões, acolhia os pensamentos erráticos e contribuía sobremaneira na construção do objeto, tema e pesquisa. Nas aulas de ateliê de planejamento urbano, como parte de meu estágio docente, pude vivenciar a lida e maestria do professor Benny no ensino do desafio de se pensar a cidade em tempos tão acelerados.

No desenvolvimento da pesquisa, e em virtude do modelo de financiamento da pós-graduação do governo brasileiro, contei com a colaboração e compreensão de meus colegas de trabalho no Iphan que, mesmo não tendo me licenciado das atividades rotineiras no Instituto, sempre me incentivaram e, quando das licenças-capacitação, a autorização no tempo certo foi fundamental para os percursos trilhados nesta pesquisa. Agradecimentos especiais vão para o professor universitário e atual Diretor do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização-Depam, Andrey Schlee que, com sua sensibilidade e generosidade, debateu os dilemas da gestão do patrimônio cultural, compartilhou livros e artigos que, de alguma maneira, relacionavam-se com o tema desenvolvido por esta tese. Vale também lembrar de Erica Diogo, Renata Fortes, Ana Claudia Magalhães, Monica Medeiros, Celma Souza, Elisa Picolli, Carolina di Lello, Antonio Miguel Sousa dentre tantos outros colegas que compartilharam as alegrias e dilemas do percurso deste doutorado.

Também agradeço a contribuição da professora Ana Elisabete de Almeida Medeiros e do professor Juliano Pamplona Ximenes que participaram da minha banca de qualificação e cujas observações, precisas e de grande valia, foram guardadas, constantemente revisadas, debatidas e seguirei atento à sua leitura da tese, assim como os comentários na banca de defesa.

A passagem a Palo Alto, Califórnia no ano de 2017, iniciou-se com a atenção de duas pessoas, Bruno Franco e Frederico Freitas. Agradeço a generosidade com que se dispuseram não apenas a debater o tema da pesquisa em desenvolvimento, mas também indicar os caminhos e possibilidades de estágio acadêmico sob orientação do professor Zephyr Frank. Nos encontros de orientação com o professor, em um dos edifícios modernistas da Universidade de Stanford- cuja paisagem desnudava-se para além do campus universitário e se diluía na tortuosa linha de colinas- a conversa acolhedora, paciente e orientação precisa me propiciou um trânsito mais seguro pelo terreno da história espacial e das humanidades digitais. A experiência no *Center for Spatial and Textual Analysis (CESTA)*, como parte do *Spatial History Project*, foi fundamental para a consecução da tese. As participações e apresentações semanais ali vivenciadas e a troca diária com pesquisadores dos

diversos projetos de pesquisa ali acolhidos permitiu-me aprimorar a metodologia desenvolvida na tese e entrelaçar 'história, discurso e espaços' que foram fundamentais para a criação dos alicerces de alguns capítulos da tese. Também tive o prazer de conhecer pessoas que tornaram o cotidiano no CESTA ainda mais agradável, em especial os pesquisadores Gabriel Wolfstein, Bryan Joshrud, Daniel Bush, David McClure, Erik Stein, Ryan Heuser, Hannah Walser sem me esquecer da Celena Allen, Raj e Trinh. Nesse caminho, me deparei com várias pessoas que acabaram por fazer parte do cotidiano dentro e fora do Cesta como Juan Pablo Melo (*Modern Thoughts Program*), Donna Sotiropoulos, Carst Hansen, Leonardo Barleta (Leo) e Barbara Terra.

No interím entre um ponto e outro, agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa do governo do Distrito Federal pelo financiamento de minha pesquisa de campo na cidade de Valparaíso, Chile e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq que financiou pesquisa em arquivos no Brasil. A generosidade com que fui recebido nestas viagens de campo permitiram que a tese pudesse ser concluída. As instituições são feitas de pessoas e a elas sou grato a Antônio Mondragón (INAH-México), Marylin Flores (UN-HABITAT/Cuba), Antonio Prado e Benjamin Infante (CEPAL/Chile), José Celso Cardoso (IPEA/Brasil) que permitiram acesso a arquivos e importantes documentos para a pesquisa. Agradeço, em especial, a todos os entrevistados em todos os países visitados e técnicos dos Arquivos visitados. A proposta de pesquisa foi acolhida de forma calorosa e gentil pelo staff do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em suas sedes no Brasil, Uruguai e Washington que se dispuseram não apenas a dar entrevistas como também ter acesso aos arquivos históricos da instituição. A eles, agradeço a atenção e acesso a documentos e dados sobre o cotidiano da Instituição.

De volta à Brasília, Brasil, aterrissamos num terreno conhecido, cheio de histórias, estórias e boas memórias que só a amizade pode propiciar. Muitos amigos fizeram parte dessa jornada. Agradeço a prazerosa convivência com amigos que trago desde o mestrado, como é o caso de Maria da Piedade Moraes, Pablo Gonçalo, Infinita Devi, Celia Felisberto, Mônia Silvestrin, Adalberto Vilela Junior dentre tantos outros que se fosse listar estes agradecimentos não teriam fim. No percurso do doutorado muitos amigos foram conquistados e deixo aqui meus sinceros agradecimentos: Jemima e Oswaldo Marinho, Luciano dos Anjos, Erika Pinheiro, Felipe, Venkat Selvaraj, Joann Martinez dentre tantos outros.

O dia a dia no doutorado foi bem mais fácil pela amizade e companheirismo da equipe da Secretaria do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, com destaque para os funcionários Francisco Junior, João Borges, Diego e Italo que, sempre prestativos, me ajudaram em diversos momentos. Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha família que, mesmo nos momentos em que me ausentei por completo de suas vidas, sempre estiveram por perto. A todos e todas, fica o meu muito obrigado.

Mathias: What do you want, Mr. Quaid?

Quaid: Same as you. To remember

Mathias: But why?

Quaid: So I can be myself, be who I was. It is each man's quest to find out who he truly is, but the answer to that lies in the present, not in the past.

Mathias: You are what you do.

Matthias: Do you want to know the future?

Doug: What about the past? (...)

PAUSE

Matthias: As it is for all of us. But the past tells us who we've become. The past is a construct of the mind.

Matthias: It blinds us.

Matthias: It fools us into believing it. But the heart wants to live in the present.

Trecho do *script* do filme **O vingador do futuro** (*Total Recall*) – 1990 escrito por Ronald Shusser, Dan O'Bannon e Gary Goldman, baseado no conto de Philip K. Dick “*We can remember it for you wholesalé*”

RESUMO

O projeto político-discursivo de expansão e modernização capitalista posto em prática por instituições financeiras globais, como é o caso do Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial-BIRD e demais bancos regionais de desenvolvimento influenciou não apenas a gestão dos recursos públicos, mas, sobretudo, a economia política do desenvolvimento e seu par, o subdesenvolvimento. Sob este contexto, a tese abarca os diálogos históricos entre o significado e a geografia do dinheiro a partir da perspectiva dos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural postos em prática pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID no período de 1960-2010. O cerne da análise é a política do BID para o financiamento do patrimônio cultural que, longe de ser um mero instrumento técnico e financeiro, no contexto da globalização, não é cultural nem politicamente neutra. Nessa genealogia, aborda a trajetória das práticas discursivas e a geografia dos fluxos de capital e as evidências deste percurso na recuperação dos bairros históricos de Valparaíso no Chile e na engenharia financeira do Programa MONUMENTA no Brasil. A partir dos conceitos de hegemonia e economia política retoma-se uma tradição teórica que transita entre o capital, tempo e espaço e que aposta na descrição- discursiva, geográfica e histórica- como processo de produção de sentidos e significados. É dentro dessa perspectiva que se aborda conceitos como discurso, política, poder e memória que seriam formas de produção atuantes nos projetos de desenvolvimento. Não menos importante, a pesquisa destaca que se faz necessária uma revisão do ideário patrimônio cultural-desenvolvimento em direção a uma nova 'gramática' e prática mais próxima à vida social, cultural e econômica dos bens culturais e de suas populações.

Palavras-chave: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Financiamento internacional. Patrimônio cultural. Desenvolvimento. Discurso. Hegemonia. América Latina.

ABSTRACT

The political-discursive project of capitalist expansion and modernization put into practice by global financial institutions, such as the International Monetary Fund-IMF, World Bank-, and other regional development banks. They have influenced not only the management of public resources but, above all, the political economy of development and underdevelopment. In this context, the thesis covers the historical dialogues between the meaning and the geography of money from the perspective of the cultural heritage development projects put in place by the Inter-American Development Bank-IDB in the period 1960-2010. The essential crux of the analysis is the IDB's policy for financing cultural heritage, far from being a mere technical and financial instrument in the context of globalization, is neither culturally nor politically neutral. In this genealogy, it addresses the trajectory of discursive practices and the geography of capital flows and evidences of this course in the recovery of the historic quarters of Valparaíso in Chile and the financial engineering of the *MONUMENTA* Program in Brazil. From the concepts of hegemony and political economics, a theoretical tradition takes place between capital, time and space, and which is based on description-discursive, geographical and historical-as a process of production of senses and meanings. Within this perspective approaches concepts such as discourse, politics, power and memory that would be forms of production that are active in development projects. On the whole, the research highlights a revision of the cultural heritage-developmental ideology as necessary in the direction of a new 'grammar' and practice closer to the social, cultural and economic life of cultural assets and their populations.

Key words: Inter-American Development Bank. International financing. Cultural heritage. Development. Discourse. Hegemony. Latin America.

RESUMEN

El proyecto político-discursivo de expansión y modernización capitalista puesto en práctica por instituciones financieras globales, como es el caso del Fondo Monetario Internacional-FMI, Banco Mundial-BIRD y demás bancos regionales de desarrollo influenció no sólo la gestión de los recursos públicos, sobre todo, la economía política del desarrollo y su par, el subdesarrollo. En este contexto, la tesis abarca los diálogos históricos entre el significado y la geografía del dinero desde la perspectiva de los proyectos de desarrollo del patrimonio cultural puestos en práctica por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID en el período 1960-2010. El núcleo del análisis es la política del BID para la financiación del patrimonio cultural que, lejos de ser un mero instrumento técnico y financiero, en el contexto de la globalización, no es cultural ni políticamente neutro. En esta genealogía aborda la trayectoria de las prácticas discursivas y la geografía de los flujos de capital y las evidencias de este recorrido en la recuperación de los barrios históricos de Valparaíso en Chile y en la ingeniería financiera del Programa MONUMENTA en Brasil. A partir de los conceptos de hegemonía y economía política se retoma una tradición teórica que transita entre el capital, tiempo y espacio y que apuesta por la descripción-discursiva, geográfica e histórica-como proceso de producción de sentidos y significados. Es dentro de esa perspectiva que se aborda conceptos como discurso, política, poder y memoria que serían formas de producción actuantes en los proyectos de desarrollo. No menos importante, la investigación destaca que se hace necesaria una revisión del ideario patrimonio cultural-desarrollo hacia una nueva gramática y práctica más cercana a la vida social, cultural y económica de los bienes culturales y de sus poblaciones.

Palabras clave: Banco Interamericano de desarrollo. Financiación internacional. Patrimonio cultural. Desarrollo. Discurso. Hegemonía. Latinoamérica.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Mapas

MAPA 0.1 – PAÍSES LATINO-AMERICANOS PARTICIPANTES DA CONFERÊNCIA DE 1944	27
MAPA 0.2 – PODER DE VOTO SEGUNDO POSIÇÃO GEOGRÁFICA (2010)	33
MAPA 3.1- MISSÕES TÉCNICAS UNESCO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (1950-1980)	135
MAPA 3.2- DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE FORMAÇÃO: CENTROS NACIONAIS E REGIONAIS DE TREINAMENTO SEGUNDO ÁREA DE ATUAÇÃO (1972-1991)	143
MAPA 3.3- A FASE DA EXPANSÃO: PAÍSES INTEGRANTES DO RLA E BENS CULTURAIS INSCRITOS NA LISTA DO PATRIMÔNIO MUNDIAL- UNESCO (1972-1996)	145
MAPA 4.1- EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES SEGUNDO TIPO (1974-2010)	192
MAPA 4.2- DESEMBOLSOS SEGUNDO TIPO E AGLOMERAÇÕES URBANAS* (1974-2010)	193
MAPA 4.3- ACESSO À POUPANÇA EXTERNA SEGUNDO ORIGEM DOS RECURSOS (1974-2010)	197
MAPA 4.4- PROCEDÊNCIA DOS RECURSOS PARA COOPERAÇÃO TÉCNICA SEGUNDO PAÍS MEMBRO NÃO REGIONAL (1974-2010)	198
MAPA 4.5- TIPOLOGIA DE PROJETOS E AGLOMERAÇÕES URBANAS (1974-2010)	201
MAPA 5.1: LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ATUAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS PARA VALPARAÍSO, CHILE E GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO.	208
MAPA 5.2: BAIRRO HISTÓRICO DE VALPARAÍSO E SUA ÁREA DE AMORTECIMENTO SEGUNDO INSCRIÇÃO NA UNESCO	212
MAPA 5.3: SETORIZAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DOS ENTORNOS PATRIMONIALES E EIXOS TRANSVERSAIS DE VALPARAÍSO- PROGRAMA EJES <i>TRANVERSALES DE VALPARAÍSO</i> (1995)	215
MAPA 5.4: BAIRROS ATENDIDOS PELO PLANO DE REVITALIZAÇÃO DE VALPARAÍSO.	216
MAPA 5.5 PRDUV- ÁREA DECLARADA PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD EN ENTORNOS PATRIMONIALES INTEGRADOS.	228

Lista de Gráficos

GRÁFICO 0.1- TOTAL DE PAÍSES PARTICIPANTES DA CONFERÊNCIA DE 1944 SEGUNDO REGIÃO (AMÉRICA LATINA)	27
GRAFICO 0.2- PODER DE VOTO SEGUNDO REGIÃO GEOGRÁFICA (2010)	33
GRÁFICO 1.1. A TRAJETÓRIA DA “CRISE” NO DISCURSO DO BANCO	75
GRÁFICO 1.2- GERENCIAMENTO E SEU NOVO LÉXICO NO BID	76
GRÁFICO 1.3- O CONGLOMERADO DO BOM BANCO (ESTUDOS, MULHER, SUSTENTÁVEL, URBANO)	77
GRÁFICO 1.4- A ESCALADA DO TERMO GOVERNANÇA	79
GRÁFICO 1.5- O CONGLOMERADO DA GOVERNANÇA (GERENCIAMENTO, MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, SOCIAL)	80
GRÁFICO 1.6- O CONGLOMERADO DA REFORMA (REFORMA, EDUCAÇÃO, MODERNIZAÇÃO, AVALIAÇÃO)	81
GRÁFICO 3.1- TOTAL DE MISSÕES TÉCNICAS DA UNESCO REALIZADAS (1950-1980)	136
GRÁFICO 3.2- PERCENTUAL DE TEMAS ABORDADOS PELAS MISSÕES TÉCNICAS DA UNESCO (1950-1980)	136

GRÁFICO 3.3- TOTAL DE CURSOS, POR PERÍODO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, REALIZADOS PELO PROJETO RLA OU COM SEU APOIO (1972-1998)	142
GRÁFICO 3.4- CENTROS REGIONAIS E NACIONAIS DE RESTAURO E CONSERVAÇÃO ABERTOS COM APOIO DO RLA SEGUNDO ANO DE CRIAÇÃO E ÁREA DE ATUAÇÃO (1966-1988)	143
GRÁFICO 3.5- TOTAL DE BENS INSCRITOS COMO PATRIMÔNIO MUNDIAL SEGUNDO TIPO E ANO DE INSCRIÇÃO (1978-2010)	145
GRÁFICO 4.1- PUBLICAÇÕES, SEMINÁRIOS E <i>WORKSHOPS</i> DO BID RELATIVOS A PATRIMÔNIO CULTURAL, EM NÚMEROS ABSOLUTOS (1995-2010)	174
GRÁFICO 4.2- FLUXOS FINANCEIROS DO BID COM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL (1974-2010)	180
GRÁFICO 4.3- PERCENTUAL DE PROJETOS DE FINANCIAMENTO DO BID SEGUNDO TAMANHO POPULACIONAL DAS CIDADES (1974-2010) *	182
GRÁFICO 4.4: DESEMBOLSOS (COM CONTRAPARTIDAS) SEGUNDO FONTE DOS RECURSOS E REGIÃO GEOGRÁFICA (1974-2010)	184
GRÁFICO 4.5- PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE ACORDO COM CATEGORIAS, PERÍODO E INCIDÊNCIA GEOGRÁFICA (1974-2010)	185
GRÁFICO 4.6- DESEMBOLSOS SEGUNDO TIPO DE PROJETO E OPERAÇÃO (1974-2010)	187
GRÁFICO 4.7- VOLUME DE DESEMBOLSOS SEGUNDO FUNDO FIDUCIÁRIO E REGIÃO DE DESTINO (1974-2010)	199
GRÁFICO 5.1- TIPOS DE REMUNERAÇÃO DE ACORDO COM O MONTANTE DOS FUNDOS MUNICIPAIS DE PRESERVAÇÃO E TAMANHO POPULACIONAL	245
GRÁFICO 5.2- DEMANDA POR FINANCIAMENTO SEGUNDO TAMANHO DAS CIDADES E TOTAL DE PROPOSTAS DE EMPRÉSTIMO	249

Lista de Tabelas

TABELA 4.1- DESEMBOLSOS TOTAIS SEGUNDO SETOR, SUBSETOR, TIPO DE GARANTIA E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL, DE 1974-2010 (US\$ MILHÕES)	178
TABELA 4.2- DESEMBOLSOS SEGUNDO FONTE DOS RECURSOS, DE 1974-2010 (US\$ MILHÕES)	183
TABELA 4.3- DESEMBOLSOS REALIZADOS A PARTIR DE RECURSOS DE PAÍSES NÃO MEMBROS (1974-2010)	188

Lista de Figuras

FIGURA 0.1 – HOTEL MOUNT WASHINGTON E A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A POLÍTICA MONETÁRIA E FINANCEIRA, <i>BRETTON WOODS, NEW HAMPSHIRE, 1944</i>	26
FIGURA 1.1. ENTRE A ATENÇÃO E O TRANSE: ESTUDANTE DE ECONOMIA AGRÁRIA EM HONDURAS	73
FIGURA 2.1: “INDUSTRIA DA MORADIA”: O URBANO COMO ADJETIVO DE LOTEAMENTOS PERIFÉRICOS	91
FIGURA 2.2- CONSERVAÇÃO E PRESERVAÇÃO (1998-2010)	107
FIGURA 2.3- CIDADES ANTIGAS (1998-2010)	107
FIGURA 2.4- NOVOS ATIVOS (1998-2010)	109
FIGURA 3.1 CARTAZ DE COLÓQUIO PROMOVIDO PELO PROJETO REGIONAL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	147
FIGURA 3.2 PROJETO MUNDO MAIA: PATRIMÔNIO CULTURAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	153

FIGURA 5.1: RETRATOS DOS BAIRROS DE SANTO DOMINGO, CORDILHEIRA, ALEGRE E CONCEPCIÓN.	217
FIGURA 6.1- <i>ANIMITA</i> NA RUA SERRANO (HOMENAGEM AOS MORTOS DO INCÊNDIO EM 2007)	256
FIGURA 6.2-PAPUDO,557	262
FIGURA 6.3- VALPARAÍSO NO PATRIMONIAL	265

LISTA DE SIGLAS

AAPA	Associação Americana de Autoridade Portuária
ACD	Análise Crítica do Discurso
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AFDB	Banco Africano de Desenvolvimento
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
ASDB	Banco Asiático de Desenvolvimento
BID	<i>Business Improvement District</i> (Áreas de desenvolvimento econômico)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CARICOM	Comunidade do Caribe
CC	Conta-Corrente
CECOR	Centro de Conservação e Restauração de Bens Culturais-UFMG
CECRE	Curso de Especialização em Conservação e Restauração de Monumentos e Sítios Históricos- UFBA
CEDUV	Centro de Estudos para o Desenvolvimento Urbano de Valparaíso
CELADE	Centro Latino-Americano para a Demografia
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CII	Corporação Interamericana de Investimento
CNM	Conselho Nacional de Monumentos
CO	Capital Ordinário
CO	Centro-Oeste

COPESCO	Plano Regional de Desenvolvimento Turístico
CORFO	Corporação de Fomento ao Desenvolvimento
CPM	Centro do Patrimônio Mundial
CW	Consenso de Washington
DAPA	Departamento de Patrimônio Arquitetônico do Ministério da Cultura Francesa
DIPRES	Diretoria de Orçamento Nacional
DP	Diretoria do Programa
EBRD	Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
ECLAC	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECUABEL	Projeto Bilateral de Cooperação Técnica (Equador e Bélgica)
EIAs	Estudos de Impacto Ambiental
EPIs	Entornos patrimoniais
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FI	Fundo de Investimento
FI/RF	Fundo de Investimento e Renda Fixa
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOE	Fundo para Operações Especiais
FONSAL	Fundo de Salvamento do Patrimônio Cultural
FOSIS	Fundo de Solidariedade e Investimento Social

FUMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
GEF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IC	Incremento de Capital
ICCROM	<i>International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property</i> (Centro Internacional para Estudo da Preservação e Restauração da Propriedade Cultural)
ICE	Agência para Internacionalização das Empresas Italianas
ICEX	Instituto de Estudos das Operações do Comércio Exterior
ICOMOS	Conselho Internacional para Monumentos e Sítios
IDSE	Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social e Econômico
IFC	Corporação Financeira Internacional
IICA	Instituto Interamericano de Ciências da Agricultura
IILA	Instituto Ítalo-Latino Americano
ILPES	Instituto para o Planejamento Econômico e Social
IMV	Ilustre Municipalidade de Valparaíso
INDES	Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social
INPC	Índice Nacional de Preços do Consumidor
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISI	Modelo de substituição de importações (<i>Import substitution industry</i>)
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza

JK	Juscelino Kubistechk
LAC	America Latina e Caribe
MINVU	Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano
MONUMENTA	Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano
N	Norte
NE	Nordeste
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU/HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto interno bruto
PM	Patrimônio Mundial (Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPHU	Programa de Preservação do Patrimônio Urbano
PRDUV	Programa de Recuperação e Desenvolvimento Urbano de Valparaíso
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
RF	Renda Fixa

RLA	Projeto Regional de Cooperação Técnica
S	Sul
SE	Sudeste
SIRCHAL	Seminário Internacional Sobre a Revitalização dos Centros Históricos da América Latina e Caribe
SPHAN	Serviço Nacional de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUBDERE	Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo do Chile
TELMEX	Empresa Mexicana de Telecomunicações
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TSD	Teoria Social do Discurso
TVA	Autoridade do Vale do Tennessee
UCG	Unidade Central de Gerenciamento de Projetos
UEP	Unidades de Execução de Projetos
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UGP	Unidades de Gerenciamento de Projetos
UMP	Programa de Gestão Urbana (Urban Management Program)
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de Populações das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

USD Dólar dos Estados Unidos

WHS *World Heritage Site*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	24
TEMPO É DINHEIRO (<i>TIME IS MONEY</i>)	24
PATRIMÔNIO CULTURAL, DESENVOLVIMENTO E FINANCIAMENTO	35
METODOLOGIA E ESTRUTURA DO ESTUDO	42
CAPÍTULO 1	50
<u>BID EM PALAVRAS: O(S) SIGNIFICADO(S) DA PRÁTICA DISCURSIVA NA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA</u>	50
INTRODUÇÃO	50
1.1 MULTIPLICIDADE, MATERIALIDADE, PODER E MERCADO FINANCEIRO	52
1.1.1 DISCURSO: MULTIPLICIDADE DE PRÁTICAS E SUA MATERIALIDADE	52
1.1.2 DISCURSO ENQUANTO PRÁTICA DE PODER	55
1.1.3 O DISCURSO COMO RECURSO E TÉCNICA PARA OS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO	58
1.2 O BID EM PALAVRAS	62
1.2.1 MAIS QUE UM BANCO: O DISCURSO DO BID - 1960 A 1975	62
1.2.2 ENTRE AJUSTES, REFORMAS E GERENCIAMENTO: (1976 A 1995)	68
1.2.3 MAIS QUE UM BANCO: UM BANCO MELHOR (1996-2010)	73
1.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO: DESENVOLVIMENTO, SUBSTANTIVO ABSTRATO	83
CAPÍTULO 2	87
<u>O URBANO E O PATRIMÔNIO CULTURAL EM PALAVRAS: O(S) SIGNIFICADO(S) NA PRÁTICA DISCURSIVA NO BID</u>	87
INTRODUÇÃO	87
2.1 O URBANO EM PALAVRAS DO BID	89
2.1.1 O URBANO COMO ADJETIVO À “INDÚSTRIA DA MORADIA” - 1960 A 1975	89
2.1.2 O URBANO ENTRE AJUSTES, REFORMAS E GERENCIAMENTO - 1976 A 2010	94

2.2 O PATRIMÔNIO CULTURAL E O BANCO EM PALAVRAS	99
2.2.1 O PATRIMÔNIO CULTURAL NO BANCO EM PALAVRAS: RELATÓRIOS ANUAIS	99
2.2.2 A PRODUÇÃO DO PATRIMÔNIO URBANO ENQUANTO ESTRATÉGIA DISCURSIVA: PUBLICAÇÕES E DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA (1998-2010)	105
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO: A ‘PRODUÇÃO’ DE SENTIDOS E SIGNIFICADOS SOBRE URBANO E PATRIMÔNIO COMO MECANISMO DE CONTROLE E HEGEMONIA	112
CAPÍTULO 3	116
<hr/>	
<u>COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO RECURSO DA HEGEMONIA: O PROJETO PNUD/UNESCO EM AÇÃO</u>	116
<hr/>	
INTRODUÇÃO	116
3.1 QUANDO (E COMO) NOS TORNAMOS SUBDESENVOLVIDOS: O(S) SIGNIFICADO(S) DE DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DA ONU	119
3.1.1 O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA OU VICE-VERSA? O DEBATE NA UNESCO (1960 A 2010)	126
ANOS 1960: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CULTURA COMO INSUMO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	128
ANOS 1970: DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (URBANO E CULTURAL) NA ERA DOS REGIMES DITATORIAIS	130
ANOS 1980: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CULTURAL: CRISES, AJUSTES E REDEMOCRATIZAÇÃO	131
ANOS 1990 E 2000: DESENVOLVIMENTO(S) E AS MÚLTIPLAS AGENDAS NA ERA DA REDEMOCRATIZAÇÃO	132
3.2 ENTRE MISSÕES E COOPERAÇÕES: O PROJETO PNUD/UNESCO EM PERSPECTIVA (1950 A 1995)	134
3.2.1 MISSÕES TÉCNICAS	134
3.2.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA EM PERSPECTIVA: O PROJETO UNESCO/PNUD PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (1972-1995)	139
CAPACITAÇÃO E INFRAESTRUTURA EDUCACIONAL PARA O PATRIMÔNIO CULTURAL: A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE 1972 NA AMÉRICA LATINA	140
DESLOCAMENTOS TEMÁTICOS: DO RESTAURADOR AO GESTOR, DO MONUMENTO À CIDADE	146
DESLOCAMENTOS GEOGRÁFICOS: DO NACIONAL PARA O TRANSNACIONAL	153
3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO “MÁQUINA DE PRODUZIR” CONSENSOS E DISCURSOS HEGEMÔNICOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	155
CAPÍTULO 4	159
<hr/>	
<u>SIGNIFICADOS E GEOGRAFIAS DO FINANCIAMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BID</u>	159

INTRODUÇÃO	159
4.1 A ECONOMIA POLÍTICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BID OU “O PATRIMÔNIO NO BANCO”	162
CONSTRUINDO A RETÓRICA DA <i>BID BRAND</i>: “MÁQUINA DE PRODUZIR CONSENSOS”	171
4.2 A AÇÃO DO BID NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	177
4.3 GEOGRAFIA DO FINANCIAMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	189
4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO: O PATRIMÔNIO CULTURAL NO ENTRELUGAR ENTRE O SOCIAL E O ECONÔMICO	202
CAPÍTULO 5	206
<hr/>	
OLD CITIES, NEW ASSETS	206
INTRODUÇÃO	206
5.1 VALPARAÍSO: “PÉROLA INACABA” DO PACÍFICO	209
5.1.1 REACTIVAR LA CIUDAD: O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	213
5.1.2 PRDUV: DESENHO, ESTRATÉGIA, LIMITES E SIGNIFICADOS DE DESENVOLVIMENTO E FINANCIAMENTO	
INTERNACIONAL	221
DESENHO DO EMPRÉSTIMO PARA O PRDUV	222
ESTRATÉGIA EM AÇÃO	225
LIMITES DO PRDUV	230
SIGNIFICADO DE DESENVOLVIMENTO NO PRDUV	232
5.2 PPPHU (MONUMENTA) E A ENGENHARIA FINANCEIRA NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO	235
5.2.1 DESENHO DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	236
5.2.2 SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA	240
FUNDO MUNICIPAL DE PRESERVAÇÃO	242
FINANCIAMENTO DE IMÓVEIS PRIVADOS: OU COMO AMPLIAR A “LIQUIDEZ” DO “PASSADO”	246
LIMITES DA SUSTENTABILIDADE PROPOSTA NO MONUMENTA	250
5.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO: DISCURSO PROGRESSISTA E PRÁTICAS CONSERVADORAS NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO	
CULTURAL	252
CONSIDERAÇÕES FINAIS	253
<hr/>	
A CASA, A PONTE E O TOTEM: O PATRIMÔNIO CULTURAL COMO UMA FIGURAÇÃO DE SI MESMO	
<hr/>	253
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	268
<hr/>	

CORPORA UTILIZADO PARA ANÁLISE LINGUÍSTICA QUANTITATIVA	281
CORPUS 1: RELATÓRIOS ANUAIS (VERSÃO EM LÍNGUA INGLESA)	281
CORPUS 2: PUBLICAÇÕES TÉCNICAS DO BANCO RELATIVAS A PATRIMÔNIO CULTURAL (VERSÃO EM LÍNGUA INGLESA)	283
PROGRAMAS (<i>SOFTWARES</i>) UTILIZADOS	283
<u>ANEXO A – LISTA DE ENTREVISTADOS</u>	285
<u>ANEXO B – LISTA DE ARQUIVOS CONSULTADOS</u>	286

INTRODUÇÃO

TEMPO É DINHEIRO (*TIME IS MONEY*)

“The essence of the scheme is, in fact, very simple. It is a question of bringing to the international field the fundamental principles of banking practice, whereby when an individual decides to leave his resources idle, they are not therefore withdrawn from circulation, but put at the disposal of another individual who can use them (...) by the extension of these same principles to the international sphere and that we can cure the evident evils of the international economy, as they have manifested themselves between two wars (...)”¹ (J.M. Keynes)

“So we find ourselves on the horns of our largest contemporary dilemma: whether to be slaves in the empire of the commodity or puppets in the shadow of the state. Recognizing that the past does have an economy, and debating the forms and functions of that economy, may yet point to a way out of this impasse (...)”². (Arjun Appadurai)

Esta tese aborda o caráter transnacional e geopolítico que o tema do financiamento do patrimônio cultural tem adquirido pós-Segunda Guerra Mundial por meio da análise deste fenômeno em uma região do globo- América Latina e Caribe- que tem sido, desde os anos 1960, um importante espaço de aplicação de projetos transnacionais fundamentais para compreender o processo de mobilização do passado em relações econômicas, sociais, identitárias e políticas³. Considera que, no contexto da globalização e do desenho da arquitetura financeira mundial, as políticas públicas locais e nacionais são cada vez mais influenciadas por centros de tomadas de decisão internacionais e, sob essa perspectiva, os bancos multilaterais de desenvolvimento atuam cada vez mais na formulação de ideários de desenvolvimento e gestão que impactam nas realidades sociais locais. A hipótese central é de que o financiamento internacional inaugurou uma nova fase de percepção, produção e consumo do patrimônio cultural, deslocando-o de sua condição de sua

¹ Tradução livre: “A essência do esquema é, na verdade, muito simples. Trata-se de levar ao campo internacional os princípios fundamentais da prática bancária, mediante os quais, quando um indivíduo resolve deixar ociosos seus recursos estes não são por isso, retirados de circulação, mas postos à disposição de outro indivíduo que pode usá-los (...) só pela extensão desses mesmos princípios à esfera internacional é que poderemos curar os evidentes males da economia internacional, como se manifestaram entre duas guerras (...)” in Keynes, J.M. ([vol. XXV]1980, p.204).

² Tradução livre: “então nos encontramos nos chifres do nosso maior dilema contemporâneo: seja para sermos escravos no império da mercadoria ou fantoches à sombra do Estado. Reconhecer que o passado tem uma economia, e debater as formas e funções dessa economia, pode ainda apontar para uma saída desse impasse (...)” Arjun Appadurai (2001, p. 48).

³ A tese opera sobre os processos históricos relativos ao patrimônio cultural de natureza material, ou seja, trata dos bens que tem seu valor reconhecido em sua materialidade. Tendo em vista que o uso do termo patrimônio material também se relaciona com aspectos da cultura material observados nos campos de conhecimento de antropólogos e historiadores, optamos pelo uso do termo patrimônio cultural.

excepcionalidade para transformá-lo, paradoxalmente, em uma figuração de si mesmo, por consequência do crescente “atravessamento” dos fluxos de capital e sofisticados jogos de linguagem que estabelecem modelos hegemônicos da gestão do patrimônio cultural. Entende que os diálogos históricos entre o significado e a geografia do dinheiro são úteis para se compreenderem os projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural e as trajetórias e narrativas construídas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento das Américas-BID, na mobilização do patrimônio cultural como ativo econômico no financiamento do desenvolvimento na América Latina e Caribe. O cerne da análise consiste na política do BID para o financiamento do patrimônio cultural a partir dos conceitos de hegemonia e economia política, que transitam entre o capital, o tempo e o espaço a partir da descrição discursiva, geográfica e histórica. Nessa genealogia, a tese aborda as evidências deste percurso na recuperação dos bairros históricos de Valparaíso, no Chile, e na engenharia financeira do Programa MONUMENTA, no Brasil. A tese está dividida em seis capítulos, incluídas as Considerações Finais.

Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, 1944. Entre as memórias recentes da Guerra, emerge o hotel *Mount Washington*, localizado em uma área bucólica, cercada de montanhas e estações de esqui, de arquitetura de inspiração neorrenascentista, planta de organização pavilhonar, telhados pintados na cor vermelha para remeter à arquitetura de origem espanhola e decoração interior ao estilo francês maneirista. É nesse cenário que se realiza a histórica Conferência das Nações Unidas sobre Política Monetária e Financeira (Conferência de *Bretton Woods*), que homologou a nova arquitetura financeira mundial, cujos pilares foram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, atual Grupo Banco Mundial) e a fixação do dólar como padrão internacional para operações de câmbio — que vigorou oficialmente até o ano de 1973. A Figura 0.1 demonstra o cenário e os participantes da Conferência de 1944.

Figura 0.1 – Hotel *Mount Washington* e a Conferência das Nações Unidas sobre a Política Monetária e Financeira, *Bretton Woods*, New Hampshire, 1944



Fonte: World Bank Group Archives

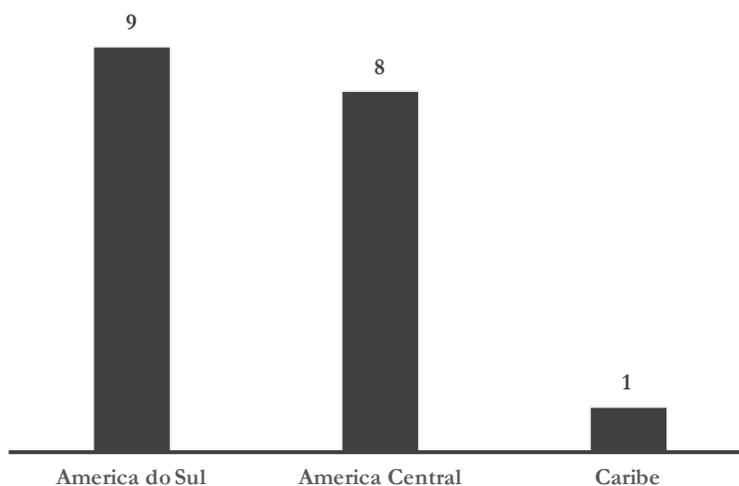
Nos salões ricamente decorados do Hotel ou em suas varandas que permitiam a percepção dos topos das montanhas, representantes de países latino-americanos, como Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia e Peru, atuavam, em “bloco”, para definir melhores termos de troca de suas *commodities* agrícolas ao mesmo tempo em que alertavam da fragilidade do financiamento de suas políticas em virtude do equilíbrio instável da balança de pagamentos (Departamento de Estado dos Estados Unidos, 1944). A massiva presença de países latino-americanos nos debates sobre o padrão monetário ou no desenho da estrutura do Banco Mundial, demonstrou o interesse, o senso de oportunidade e o alinhamento pan-americano em torno do desenho desse sistema financeiro baseado no multilateralismo, que, no final da década seguinte, seria colapsado com a criação de banco regional de desenvolvimento para a América Latina e Caribe. O Mapa 0.1 e o Gráfico 0.1 demonstram a mobilização dos países latino-americanos para a Conferência em 1944.

Com a veemente cobertura dos jornais e o burburinho nos salões de *Mount Washington*, o desenho da arquitetura financeira sintetiza uma das mais inquietantes relações entre financiamento, desenvolvimento e geopolítica, que tomou corpo, forma e impulso expansionista no contexto do pós-guerra. Refere-se, sobretudo, ao projeto geopolítico que “carrega” consigo um sistema de valores materializado na prática discursiva e nas estratégias políticas e econômicas. Financiar a reconstrução em meio aos destroços da guerra na Europa ou os projetos de desenvolvimento nos demais continentes, nesse aspecto, revela-se como um escopo amplo, dinâmico, e passa além de certo confinamento à conversão do dinheiro em capital. Os mecanismos de atuação dos bancos multilaterais não atendem exatamente apenas à racionalidade financeira e técnica da economia de matriz keynesiana, mas, de forma implícita, buscam na força do dinheiro, da sua alocação e uso, que seus significados saltem para fora de sua materialidade, obtenham vida social e cultural, para, num paradoxo levado ao seu limite, voltar a ser dinheiro.

Mapa 0.1 – Países latino-americanos participantes da Conferência de 1944



Gráfico 0.1- Total de países participantes da Conferência de 1944 segundo região (América Latina)



Fonte: *Final Act and Related documents of the United Nations Monetary and Financial Conference (1944)*.

Nesse interregno caro aos significados e geografias do dinheiro, não soa casual que, em 1949, no edifício de arquitetura neoclássica, conhecido como Capitólio, na cidade de Washington, Estados Unidos, o então presidente estadunidense, Harry Truman, em seu discurso inaugural,

tenha estabelecido o desenho geopolítico do pós-guerra, suas estratégias de atuação com os países aliados e, não menos importante, adjetivado países e seus governos na Ásia, África e América Latina como “áreas subdesenvolvidas”, o que inaugurou, nas palavras de Esteva (2010), a “era do desenvolvimento”, utilizando o termo e os significados históricos a ele associados como uma metáfora que homogeneizou a heterogeneidade e a diversidade de modos de vida e produção então existentes e orientou os esforços institucionais dos países do Hemisfério Sul (2010, p. II).

Em uma clara estratégia de competição geopolítica com a União Soviética (URSS), os EUA e Grã-Bretanha constituíram uma rede de aliados, por meio de farta ajuda econômica, com a Europa Ocidental, Japão, Canadá, dentre outros. Um dos instrumentos mais utilizados foi a ajuda bilateral no bojo do Plano Marshall que, acompanhado de uma ampla infraestrutura institucional de assistência financeira, técnica, militar e científica, atuou, em nome da “liberdade e democracia”, na disseminação de valores e mercadorias como forma de administrar politicamente o mundo não comunista. Se, por um lado, os bancos concediam empréstimos para financiar programas e projetos; de outro, instituições como PNUD, UNESCO, UNCTAD, ECOSOC foram criadas para atuar no apoio técnico ao desenvolvimento, para as quais a agricultura, educação e saúde eram setores estratégicos, em especial nos países mais pobres e/ou pouco industrializados. Na América Latina e Caribe, tanto os bancos quanto instituições da ONU para a cooperação técnica foram fundamentais para o fortalecimento do posicionamento dessa região como parceira estratégica da geopolítica expansionista estadunidense, em especial quanto aos modelos de desenvolvimento propostos⁴.

Uma pausa se faz necessária. Interrompe-se esta breve descrição histórica, cara à compreensão do percurso do projeto político-discursivo de expansão e modernização capitalista (Harvey, 2005; 2013), para enfatizar algo que é importante para a argumentação a ser desenvolvida nas próximas páginas. Os bancos multilaterais de desenvolvimento, parte da arquitetura financeira mundial, desenhada em 1944, contam com três mecanismos básicos de atuação: i) mandato, ii) operação e iii) poder de voto. O mandato tem a ver com a missão para a qual a instituição financeira multilateral foi criada, no caso das de *Bretton Woods*, e relaciona-se com o fomento ao desenvolvimento a partir do financiamento de projetos e programas nacionais, além de oferecer suporte financeiro para saques emergenciais durante crises econômicas. Em termos de desenho

⁴ Durante o período da Guerra Fria, diversos países latino-americanos “flertaram” com o ideário comunista-socialista proposto pela URSS dentre eles Guatemala, Chile, Brasil. Contudo, a “solução” dada para este flerte foi a deflagração de regimes ditatoriais em praticamente toda a região. Uma exceção a este movimento expansionista da Doutrina Truman foi a Revolução Cubana, que por um lado conectou a região com a ideologia expansionista soviética e; de outro, reposicionou a região perante os Estados Unidos e países aliados. Esta inflexão permitida pela Revolução foi fundamental para, em nome da liberdade e da “democracia”, as atenções e investimentos fossem voltados para a região.

institucional, todos os bancos seguem a estrutura desenhada no documento final da Conferência de *Bretton Woods*, ou seja, há uma Assembleia de Governadores (*Board of Governors*) constituída pelos representantes dos tesouros nacionais, geralmente ministros de finanças, que é assessorada por um corpo de Diretores Executivos indicados pelos Países-membros, e, sobretudo, uma clara divisão entre a representação política, de um lado, no caso, a Assembleia de Governadores e Diretores Executivos, e, de outro, a gestão do banco, composta pela figura da presidência e equipe técnica (US Departamento de Estado, 1944, p. 79-81).

Sua atuação se sobrepõe às demais organizações bilaterais com a mesma missão, como é o caso da Agência de Apoio ao Desenvolvimento (USAID sigla em inglês) ou mesmo aquelas de países europeus e asiáticos, geralmente controladas pelos governos e estruturadas em torno de um fundo setorial para o desenvolvimento. Não é por acaso que os “bancos”, apesar de serem próximos a agências multilaterais de desenvolvimento, são e atuam primariamente como instituição financeira cujo negócio consiste, por meio da concentração de poupança e capital ocioso monetário, em converter esse dinheiro em capital. Para Babb (2009), os bancos são membros de uma mesma família e, portanto, compartilham dos mesmos valores e regras gerais de atuação (2009, p. 23).

O segundo mecanismo é derivado do cumprimento do mandato e de sua natureza financeira, estando relacionado com as operações de concentração de poupanças nacionais e conversão do dinheiro em fluxo de transações monetárias e deste em capital de empréstimo. Para dar conta desses processos, a operação do Banco é estruturada pela oferta de crédito por meio de empréstimos ou cooperação técnica. A origem dos recursos, no caso dos bancos multilaterais, dialoga com o “preço do dinheiro” e sistema de valores por ele carregado. Por exemplo, há dois tipos de empréstimo: i) *hard loan* — dinheiro proveniente dos recursos de capital ordinário — e ii) *soft loan* — originado, geralmente, a partir de fundos especiais destinados ao fomento de determinado aspecto do desenvolvimento. O *hard loan* tem condicionalidades e regras próximas ao observado nos bancos comerciais, porém com taxas de juros menores⁵, geralmente, com compromisso de pagamento em dólares estadunidenses e são voltados, para o financiamento do setor produtivo da economia (portos, aeroportos, indústria, mineração, transporte, agricultura dentre outros). Por outro lado, o *soft loan* tem condicionalidades e regras mais “flexíveis” e as operações tem suas taxas de remuneração fortemente subsidiadas e destinadas aos países mais

⁵ Os “bancos” financiam este tipo de operação emitindo títulos em mercados de capitais internacionais que geralmente são comprados pelos bancos centrais dos países mutuários e não mutuários. Segundo dados do BID (2012), por exemplo, no ano de 2012, teve 37% de seus títulos comprados por bancos centrais, seguido por 32% por bancos privados/comerciais e 22% por empresas gerenciadoras de fundos de investimento. A participação de pessoas físicas e fundos de pensão e seguros não ultrapassa 9% (BID, 2012: 26).

pobres. As cooperações técnicas podem ser operações paralelas, independentes ou parte dos empréstimos e são destinadas a consultorias e apoio técnico para a preparação de investimentos e a origem de seu financiamento tem a ver com recursos advindos de fundos bilaterais manejados pelo banco⁶.

O sistema de crédito operacionalizado pelos bancos obtém seus recursos a partir de três fontes básicas: i) cotas-parte dos países-membro — cada dólar equivale a poder de voto e veto; ii) recursos das operações de compra e venda de títulos do Banco no mercado internacional de capitais; e iii) rendimentos dos empréstimos (juros, amortização do principal, dentre outros). Com essa constatação, o terceiro mecanismo de atuação desvela-se, em virtude da obrigação, para se fazer parte do “clube”, da captura de parte da poupança nacional, independentemente de sua condição de mutuário ou não, para contribuir com cotas-parte para a composição dos fundos fiduciários do banco. Contudo — diferentemente da regra de participação nas demais agências das Nações Unidas, em que cada país equivale a um voto — no caso dos bancos multilaterais, a assimetria do poder é fundante, pois o poder de voto é determinado pelo volume de capital aplicado por cada membro. Mais, potências econômicas como Estados Unidos tendem a ser os maiores contribuintes da maioria do sistema de crédito multilateral mundial e, por meio do poder de voto e veto, exercer influência nas decisões quanto ao tipo e geografia do uso e alocação do dinheiro convertido em capital de empréstimo e cooperação técnica⁷.

Voltemos à Conferência de *Bretton Woods*, evento histórico que abre e guia esta apresentação. Os registros históricos como fotografias representam salões cheios de homens vestidos de ternos, de idade avançada; na histórica foto após homologação do Tratado, veem-se, em um mesmo registro, os participantes, em primeiro plano, carros da Ford Motors, em segundo plano, e, ao fundo, as montanhas nevadas, o que denota um curioso contraponto de tempos, entre a velocidade dos veículos e o tempo lento de uma região. Contudo, os anos que se seguiram à Conferência foram intensos, acelerados e expansivos. Entre os anos 40 e 70 do séc. XX, o projeto desenvolvimentista, por assim dizer, torna-se, histórico. Referimo-nos, aqui, a um esforço geracional de governantes, banqueiros e estudiosos que operam no desafio de promover o

⁶ Pode-se afirmar que as cooperações técnicas, também conhecidas como assistência técnica, são um dos principais instrumentos de atuação na constituição de expertise e legitimação dos investimentos desenhados pelos mutuários em parceria com a equipe técnica dos “bancos”. Atuando em diversas frentes, as cooperações recebem recursos dos fundos fiduciários ou dos fundos de desenvolvimento de países não-mutuários. As cooperações podem ter como produtos estudos exploratórios para investimentos (identificação de áreas ou projetos prioritários ou setoriais), de viabilidade econômica, de priorização de investimentos, de desenho dos projetos e programas de empréstimo, fortalecimento institucional, gerenciamento financeiro ou de formulação de políticas setoriais.

⁷ De acordo com Babb (2009), os Estados Unidos é o principal *shareholder* da maioria dos bancos de desenvolvimento regionais e do Banco Mundial. A exceção são os bancos regionais de desenvolvimento africano e o asiático, sendo que neste último compartilha a liderança com o Japão.

desenvolvimento a qualquer custo, na crença do crescimento econômico e industrialização, custeados pelo financiamento internacional, como medida para acelerar os tempos, diminuir as mazelas sociais e reinstaurar o sistema capitalista de forma global. Trata-se do contexto de formação e emergência das cooperações e missões técnicas multilaterais promovidas pelo sistema das Nações Unidas-ONU, que, não por acaso, estão intimamente ligadas ao surgimento das primeiras campanhas mundiais e empréstimos internacionais, cujo epicentro de formulação da teoria sobre direitos humanos era o edifício sede da ONU, localizado em Nova Iorque, enquanto nos corredores e salas dos edifícios-sede dos bancos multilaterais e do FMI, em Washington, debatiam-se os rumos da economia e desenvolvimento⁸. Mais do que um entusiasmo com a profusão de crédito e euforia com ele trazida, o desenvolvimento, nesse seu contexto de transformação, revela-se singular e intenso, o que propulsiona os alicerces geradores de uma percepção de tempo e dinheiro diferenciada. De um lado, o projeto desenvolvimentista vislumbra a possibilidade de se expandir historicamente; ou seja, é possível estabelecer cronologia e territórios, comparações e conceitos que despertam uma narrativa específica, uma trajetória do desenvolvimento. Por outro lado, essa possibilidade impulsionou a formação da geração de economistas, historiadores, urbanistas, arquitetos, *designers* e preservacionistas, dentre outros campos do conhecimento cujo olhar desenvolvimentista traduziu uma vontade de promover desenvolvimento, crescimento sob o signo da modernização traduzida como algo novo, que operava o manejo cronológico dos tempos presente e passado, estabelecia critérios para a seleção das memórias, muitas das vezes, parte de políticas regionais e nacionais, mediados pelas crescentes e diversas inovações tecnológicas, em especial dos fluxos financeiros e de ideias.

Estamos, aqui, percorrendo um território de transições, assistindo à construção da hegemonia de um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico e no anseio de modernização do capitalismo. Não há, nesse processo, apenas o entusiasmo da reconstrução e de ajuda técnica e financeira às “economias primitivas”, conforme mencionara Truman (1949). Sintomaticamente, a nova geração de políticas via no desenvolvimento uma forma de integração das economias, de ampliação dos fluxos de capital e, para dar conta desse empreendimento

8 A localização da sede das instituições financeiras criadas em Bretton-Woods tem significado simbólico e geopolítico que merece destaque. De acordo Pereira (2014), o Secretário do Tesouro, Henry Morgenthau, ao insistir na instalação da sede do Banco Mundial e FMI em Washington, tinha como objetivo “trasladar o centro financeiro do mundo de Londres e Wall Street para o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e criar uma nova mentalidade entre as nações a respeito das finanças internacionais”, por meio de instituições concebidas como “instrumentos de governos soberanos e não de interesses financeiros privados” (2014, p. 534). Ainda, segundo o autor (2014), enquanto a Grã-Bretanha atuava na minimização dos governos nacionais na direção do Banco, os Estados Unidos pautavam a presença de representantes dos governos nacionais na direção do Banco no dia-a-dia de Washington.

capitalista, o sistema de crédito internacional removeria as barreiras ao fluxo livre do capital, permitindo a circulação do dinheiro e reduzindo todos os tempos de circulação a um tempo diferencial quase nulo, abrindo-se, dessa forma, os mercados para os produtos, tecnologias e valores de desenvolvimento produzidos nos países industrializados.

É por esse mote, esse terreno histórico comum, que nos interessa compreender essa construção a partir da experiência do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, doravante Banco, criado em 1959, como uma resposta às demandas dos países latino-americanos por maior acesso ao sistema de crédito voltado para o financiamento do desenvolvimento desenhado em *Bretton Woods*. O Banco também foi considerado como uma resposta do governo estadunidense à crescente presença do “bloco socialista” e suas aspirações diferenciadas de desenvolvimento na região, e por isso, foi estruturado com missão mais social, se comparado ao Banco Mundial, em virtude da modalidade de *soft loan*, garantido pelo Fundo de Operações Especiais-FOE, cuja origem dos recursos é o Tesouro e sistema de valores construído nos salões do Congresso estadunidense. Os empréstimos e cooperações técnicas financiados por esse Fundo geralmente eram menores e se destinavam a países menos solventes — na maioria dos casos, países de renda média ou baixa. Os projetos financiados pelo FOE, em geral, eram orientados para o financiamento de políticas de habitação, saneamento, turismo e educação. Somente nos anos 1970 que o Banco passou a enfatizar, em sua carteira de empréstimos, projetos típicos do portfólio do Banco Mundial, como hidrelétricas, indústrias, atividades de exploração mineral e mecanização da agricultura e, em 1986, em virtude das condicionantes impostas pelo Tesouro estadunidense para a reposição de capital, criou corporação dedicada ao fomento do setor privado análoga ao modelo adotado pelo Banco Mundial⁹.

Os Estados Unidos detinham, no momento de criação do Banco, 40,5% do poder de voto e, em 2010, ainda majoritário, contava com 30.01%, sendo um dos membros mais próximos dos países mutuários, com elevado nível de liderança, muito em virtude do poder de veto, similar ao exercido no Banco Mundial. De acordo com Babb (2009), apesar da assimetria de poder, países como Brasil e Argentina — com 10.75% das cotas cada —, México — 6.912% — e Venezuela — 5.761%¹⁰ — têm participação ativa e, apoiados pelos demais países, estabelecem um contraponto

⁹ Na economia política interna ao Banco, as Reposições de Capital, a partir dos anos 1970, permite a construção de uma narrativa sobre os processos de transformação das direções e sentidos de sua política de financiamento, mecanismos e exigências de garantias e reformas. Nos capítulos 1,2 exploraremos estas mudanças e transições no campo das práticas discursivas do Banco e, no capítulo 4, na geografia dos fluxos e significados do dinheiro.

¹⁰ No caso do BID, apesar dos Estados Unidos deter quase um terço dos votos e poder de veto, a coalizão formada por países como Brasil, México, Argentina e Venezuela, em especial ao longo das primeiras 3 décadas, estabeleceu uma relação de forças contra diversas ações impostas pelo governo estadunidense como, por exemplo, proibição de empréstimos a países como Nicarágua, Guatemala em virtude dos regimes ditatoriais ali existentes. Segundo Babb

ao poderio estadunidense na formulação das políticas de financiamento ao desenvolvimento, como foi o caso do empréstimo concedido pelo Banco ao governo socialista de Salvador Allende, no Chile, mesmo com o voto contrário dos Estados Unidos (2009, p. 28)¹¹. O Banco, a partir do final dos anos 1970, permitiu a participação de diversos países europeus e asiáticos como membros não regionais com cotas-parte e, nos anos 1980, o governo japonês passa a fazer parte do “clube”, com 5% das cotas-parte, participação superior a muitos países regionais. O Mapa 0.2 e o Gráfico 0.2 demonstram a distribuição do poder de voto em relação a sua posição e região geográfica.

Mapa 0.2 – Poder de voto segundo posição geográfica (2010)

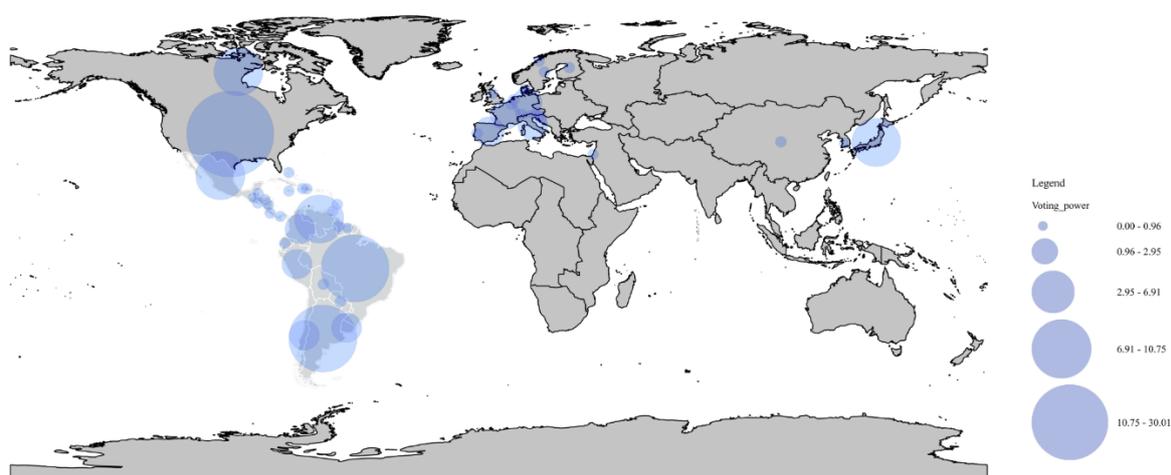
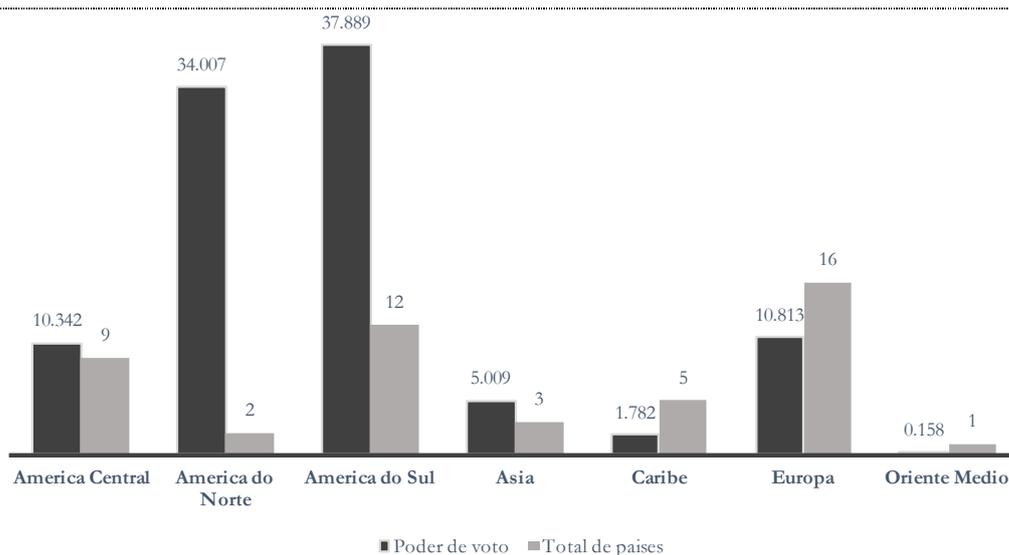


Gráfico 0.2- Poder de voto segundo região geográfica (2010)

(2009), esta coalizão perdeu força com o processo de “disciplinamento” imposto pelo Congresso e Tesouro Norte-Americano ao BID, com o objetivo de obrigar o Banco a se alinhar com as reformas já iniciadas pelo Banco Mundial, estabelecendo mandatos com a agenda dos ajustes estruturais e reformas do Estado aos países da América Latina (2009:141-144). Em entrevista realizada por este pesquisador, no mês de março de 2017, com o economista Alberto de Mello, especialista do BID em Washington, foi destacada a importância, para a compreensão da economia política do Banco, da atuação do Japão como uma visão que se contrapunha, em muitos momentos, a agenda de reformas proposta pelos Estados Unidos, em especial pela concepção híbrida de desenvolvimento defendida pelo país, com forte atuação estatal e regulação das atividades do setor privado.

¹¹ De acordo com Babb (2009), ao passo que o BID assinou contratos de empréstimo com o governo socialista, o Banco Mundial, por outro lado, passou a negar as solicitações de recursos do governo chileno sob a gestão de Allende.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de relatórios do BID (2005, 2009, 2010) e Convênio Constitutivo (Reedição de janeiro de 1996).

Todavia, devemos considerar que o BID atua não apenas como um agente financeiro, mas também como político e intelectual, devido a sua condição de prestador (com consideráveis quantias de recursos disponíveis), formulador (conta com quadro técnico formado por especialistas), produtor e veiculador de ideias sobre “o que, como, quem deve fazer e para quem”, no que tange ao desenvolvimento capitalista (BID, 2001; Babb, 2009). Conforme já mencionado, a atuação do Banco, muito em virtude de seu desenho institucional, se deu — e ainda se dá — em meio a uma trama de interesses e relações que envolve atores nacionais, transnacionais dos setores público, privado, não governamentais, empresariais, acadêmicos e filantrópicos que transitam, com diferentes níveis de influência, no apoio, formulação, negociação e veiculação das ideias e prescrições do Banco, argumento este reforçado por Pereira (2014) ao enfatizar, para o caso do Banco Mundial e considerado aderente à nossa análise, que a efetividade das ações, portanto, foi e continua sendo dependente da construção de pontos de sustentação, negociação e difusão dentro e fora dos espaços nacionais (2014, p. 534).

Ao longo de sua história, o Banco explora a narrativa de origem — mobilização dos países latino-americanos a partir da segunda metade do século XIX, com atuação em *Bretton Woods* — para construir uma sinergia entre dinheiro, prescrições políticas, conhecimento técnico e legitimação política para ampliar sua influência e institucionalizar a pauta de políticas nos mais diversos temas e níveis governamentais, seja por coerção (constrangimento ou bloqueio no acesso aos recursos), seja por persuasão (convencimento pelo diálogo, seminários, cooperações técnicas).

À primeira vista, buscar aproximações entre a arquitetura do hotel *Mount Washington* e o financiamento internacional de projetos de desenvolvimento do patrimônio tem pouca ou

nenhuma relação. Curiosamente, o edifício de planta de organização pavilhonar, estilo neorrenascentista e de telhados vermelhos foi inscrito no Registro Nacional de Lugares Históricos dos Estados Unidos, no ano de 1986, em virtude de sua significância para a história do financiamento internacional. Ironicamente, esse encontro, fortuito, entre memória e financiamento ocorrido no hotel em *Bretton Woods* anuncia o percurso, a trajetória, dos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural, que, a partir dos anos 1970, passou a ter na atuação do BID importante contribuição na história do desenvolvimento.

Patrimônio cultural, desenvolvimento e financiamento

Na geopolítica da cultura e memória enquanto parte dos direitos humanos, os países europeus são considerados como os que melhor incorporaram os valores de proteção, preservação e conservação em suas políticas¹². No campo específico do patrimônio histórico e cultural, destacam-se por assegurar recursos financeiros, conhecimento técnico e modelos de gestão, constituindo-se como lugar de referência, em especial no pós-guerra, passando a ser evocados pelos países latino-americanos por meio da criação de demandas de transferência de recursos monetários e técnicos para que estas possam promover suas políticas nacionais e locais de patrimônio, rompendo assim com a imagem e o discurso de bens culturais e cidades históricas “degradadas”, “abandonadas” e “obsoletas” em um reforço quase mimético na gestão do patrimônio cultural latino-americano.

Não por acaso, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO, que tem, entre seu portfólio de atividades, a proteção do patrimônio cultural e natural ao redor do mundo — especificamente aqueles considerados como de grande importância para a humanidade em virtude de seu “valor excepcional” —, localiza-se em Paris, na França, bem como o Centro de Patrimônio Mundial-CPM. O mecanismo internacional de reconhecimento dos “valores excepcionais” da organização baseia-se na Lista do Patrimônio Mundial, que, em 2010, detinha 936 bens inscritos e uma rica tradição jurídica de convenções internacionais, cartas e recomendações. A UNESCO opera com o CPM, cuja missão é coordenar diretamente todos os processos de inclusão na Lista do Patrimônio da Humanidade, formular recomendações, normas e procedimentos referentes a gestão do patrimônio mundial. O CPM, por sua vez, é auxiliado por

¹² Para fins desta tese, consideramos o termo preservação como sendo aquele relacionado com os modos e práticas de gestão dos bens históricos e culturais. Já o termo conservação tem a ver com o modo e as técnicas de restauro, consolidação e manutenção das características físicas do bem. A adoção destes significados tem como base a análise do discurso realizada nos capítulos 1 e 2, na qual a trajetória histórica destes termos permite compreender como o Banco os maneja em seus projetos de desenvolvimento.

três conselhos técnicos independentes: i) Conselho Internacional para Monumentos e Sítios-ICOMOS, ii) Centro Internacional para Estudo da Preservação e Restauração da Propriedade Cultural-ICCROM e iii) União Internacional para a Conservação da Natureza- IUCN. O ICOMOS, com sede em Paris, apoia tecnicamente o CPM no reconhecimento e gestão do patrimônio cultural mundial, atuando de forma descentralizada em vários comitês nacionais e numerosos comitês científicos internacionais. Sua principal função é dar suporte técnico ao grupo diretor da UNESCO e aos países signatários da Convenção. Outros Conselhos são o ICCROM, com base em Roma, na Itália, e a IUCN, com base em Gland, na Suíça. O ICCROM é reconhecido pela ação de formação, treinamento e formulação de estudos, assistência técnica e também como promotor de conferências e reuniões técnicas.

A UNESCO, com a Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural promulgada em 1972, e seus comitês e conselhos técnicos capilarizados nas mais diversas partes do globo — quase como moléculas —, tornou-se uma organização incrivelmente influente para questões relativas ao patrimônio cultural no mundo, mostrando a sua força na mobilização de agentes governamentais, não governamentais e acadêmicos nas mais diversas escalas — local, nacional e transnacional — em torno da conservação e preservação do passado (como antigo), das memórias e das identidades. Na contemporaneidade, é quase impossível debater qualquer questão de patrimônio cultural sem mencionar ou solicitar suporte à infraestrutura da UNESCO e seus instrumentos de certificação.

O reconhecimento como bem cultural mediado por marcos jurídicos e normativos é fundamental para a forma como o passado, em sua materialidade, é gerido e fornece a base para os projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural no tempo presente. Bem protegido, listado, inscrito, tombado dentre outras é uma denominação legal que estabelece uma nova qualidade ao regime de propriedade, deslocando-o, em termos de gestão e discurso, da soberania da propriedade individual e inserindo-o em um contexto ampliado, de interesses locais, nacionais e, por vezes, transnacionais. Para simplificar e dar objetividade ao argumento, o patrimônio cultural é composto por categorias de bens. Consequentemente, sua valorização e gestão pode se dar apenas pelo cadastro e monitoramento do seu estado de conservação, como é o caso dos bens móveis — esculturas, quadros, documentos, dentre outros —, ou, em um outro extremo, por um regime de regulação composto por normas, regras e procedimentos que interferem nas escolhas dos usos e ocupação dos espaços, como é o caso de bairros históricos, seja para os indivíduos, seja para os governos locais. Cada vez mais esses regimes de propriedade estão mediados pelos fluxos de dinheiro e valores simbólicos de uso e troca, geralmente formulados de forma externa ao mandato do objeto e, no caso do patrimônio cultural, o estatuto jurídico de proteção é determinante para o

acesso aos recursos provindos de financiamento internacional. Não menos importante, conforme destaca Samuels (2010), os direitos de propriedade podem ser encontrados nas raízes dos direitos humanos formulados em 1948 e, no caso dos direitos ao patrimônio e à memória, uma vez estruturados no cenário de globalização, o alcance do debate acerca da gestão desse tipo de propriedade é, por natureza, transnacional.

Embora, em seu discurso oficial, a UNESCO tenha destacado, como vantagem em fazer parte deste “mundo único”, o prestígio internacional, o acesso ao Fundo do Patrimônio Mundial e disponibilização de uma rede de especialistas nas mais diversas áreas da conservação e gestão do patrimônio cultural, a forte ligação entre patrimônio e turismo é a porta de entrada para o debate que nos propomos a fazer entre desenvolvimento econômico e conservação do patrimônio¹³. Como se sabe, o turismo cultural é promovido desde quando os jovens aristocratas ingleses percorriam países do sul da Europa, como a Itália, como forma de concluir sua formação humanista, naquilo que ficou conhecido como *Le Grand Tour*. Contudo, a partir dos anos 1960, e em especial a partir das Conferências Gerais da UNCTAD, o turismo passou a ser promovido como uma das principais “indústrias” a serem postas em movimento como forma de gerar poupança local e nacional, e, atualmente está associado às iniciativas de desenvolvimento sustentável e a identidade e os significados que giram em sua órbita — autenticidade, exotismo, primitivismo, dentre outros — tornam-se uma questão central no turismo do patrimônio cultural mundial (Russo, 2002; Hampton, 2005; Rizzo e Thorsby, 2006; BID, 2006; Bowitz e Ibenholt, 2006; Towse, 2011), como um ponto de disputa, nos termos de Samuels (2010), entre a mercantilização e o domínio das narrativas e representações que, em face aos fluxos de capital, *expertise* e lutas reivindicatórias baseadas em direitos sobre as memórias e o passado, traz o debate sobre propriedade cada vez mais para o tempo presente.

Ao realizar sua descrição histórica e sua interessante genealogia do patrimônio cultural na Europa, Choay (2001) ressalta que a mudança sofrida pelo “culto ao patrimônio” em direção a uma “metamorfose quantitativa”, ocorre a partir de 1960 e se relaciona com um conjunto de processos imbricados, estruturados em uma teia composta pelo avanço da mundialização dos valores e referências ocidentais, a expansão ecumênica das práticas patrimoniais e a sofisticação da “engenharia cultural” em torno de sua valorização econômica (2001, p. 207-211). Haveria, já na passagem dos bens do clero postos “à disposição da nação”, como o primeiro ato jurídico da Constituição Francesa de 1789, uma dupla atribuição de valor aos edifícios como *Les Invalides*,

¹³ Medeiros (2002) aponta que o termo “mundo único” aglutina todo um período de construção ideológica nos primórdios da UNESCO personificada pela figura de Julian Huxley.

Monnaie, Jardin des Plantes, dentre outros, nos quais passam a operar os valores patrimonial-administrativo, em virtude da nacionalização, e o econômico, em virtude da responsabilidade de conservação. Nas palavras de Choay (2011), “os bens patrimoniais se metamorfosearam em valores de troca, em bens materiais que, sob pena do prejuízo financeiro, será preciso preservar e manter. Não dependem mais da conservação iconográfica” (2011, p. 98). Curiosamente esse primeiro período de atribuição de valor patrimonial e econômico aos bens nacionalizados inaugura o desenho institucional e institui no “gene” da política patrimonial francesa a relação entre o poder nominalista, propriedade e valor econômico baseado na materialidade do bem. Podemos afirmar que, sob essa relação burguesa, o passado é mobilizado no tempo presente para cumprir com novos mandatos.

Nessa linha de diálogo, vale salientar que os bens do clero ganham sentido vinculado a memória e coletividade quando do seu “tombamento”, e o valor econômico passa a determinar as escolhas de sua gestão, desenvolvendo campos do conhecimento relacionados a conservação e preservação da materialidade do imóvel e seus atributos artísticos e históricos. Tampouco, não é mero acaso que, mesmo antes da mundialização dos valores e referências ocidentais e da expansão ecumênica das práticas patrimoniais da UNESCO, o sistema de valores que pautam o reconhecimento e gestão do patrimônio cultural se faz presente na maioria dos projetos de independência, nos séculos XIX e XX, das colônias, dentre os quais destacamos Brasil, Chile e México.

Embora, nas entrelinhas, o “tombamento do patrimônio” apareça como um espectro de natureza econômica, que possibilita o cumprimento, mesmo que simbólico, dos anseios políticos de nacionalização do nascente Estado burguês na França, a intensidade que atravessa essas mudanças de significados do patrimônio é dramatizada, no contexto pós-guerra, pelos trânsitos do termo patrimônio cultural, que passa a ser utilizado para reconhecer a ação de identificação e proteção de obras, monumentos ou documentos que constituam o patrimônio histórico da humanidade¹⁴ (UNESCO,1950, p.27) ou bem destinado ao usufruto de uma comunidade que se ampliou a dimensões planetárias, constituído pela acumulação contínua de uma diversidade de objetos que se congregam por seu passado comum (CHOAY, 1996, p.11). Outro fator importante é o “quase automatismo” do uso de seus significados nos projetos políticos e ideológicos¹⁵. Igual

¹⁴ O termo patrimônio cultural foi utilizado pela primeira vez no ano de 1950, no âmbito da 5ª Conferência Geral da Unesco realizada em Florença, Itália. O foco da Conferência foi a reflexão e desenho de estratégias para lidar com a preservação de sítios arqueológicos e proteção de patrimônios que estavam sob ameaça em virtude de conflitos armados. Outro ponto de debate foi a concepção dos museus como base material da memória e do passado.

¹⁵ Adotamos, nesta seção o termo quase automatismo ao invés de automatismo por entender que, no caso do patrimônio cultural, diferentemente do cinema e de outras artes, o seu consumo e a expansão de sua dimensão

ao que ocorre no processo industrial de fabricação de mercadorias, as categorias social, político, moral e econômica que orbitam ao redor do patrimônio soam como se estivessem imersas em uma engrenagem, uma “engenharia cultural”, para utilizar os termos de Choay (2011), da qual não se consegue escapar e, ao trazerem o mote do desenvolvimento dos projetos expansionistas para o discurso e a prática da política de preservação do patrimônio, acabam por conotar melancolia e mercantilização. Melancolia porque o patrimônio vivenciará o sentido de perda eminente que está sempre anunciada nas Cartas Patrimoniais, Recomendações da UNESCO e no discurso dos governos nacionais e locais e, quando esta ocorre, vislumbra o fantasma do passado como uma força que cerceia o presente. Mercantilização, sim, por flertar com os valores da produção em série, do seu uso e aplicação naquilo que Choay (2011) entende como sendo o gradual afastamento das antiguidades de seu valor histórico.

É esse “quase automatismo” que dá a base para a constituição da irônica espiral patrimônio-desenvolvimento-financiamento que, de múltiplas formas, operacionaliza os significados de valorização do patrimônio cultural, que cada vez mais têm contornos imprecisos e quase sempre se confundem entre sistemas de valores antagônicos e, paradoxalmente, complementares — conservação e rentabilidade, por exemplo. É esse contexto que nos permite adicionar camadas política e de ética ao debate sobre financiamento das políticas de conservação do patrimônio cultural, dado que seus significados se estendem para além da conservação e preservação de monumentos e cidades e passa a operar nas questões contemporâneas relacionadas a desenvolvimento, seja como condicionante para projetos de infraestrutura econômica, como parte da agenda de mediação de conflitos com povos tradicionais ou mesmo como ativo econômico (Meskell, 2015; Samuels, 2010). Mais que “monumento histórico”, longamente debatido por Choay (2011), esse termo já não representa senão parte de herança que não para de crescer com o acréscimo de novos tipos de bens —natural, arqueológico, imaterial, digital — e com alargamento cronológico e expansão das áreas geográficas.

No contexto pós-guerra, o patrimônio encarna a figura de mercadoria, cujo valor econômico é uma característica fundamental que define a sua globalização de uma forma, inicialmente, distinta da sua gestão na escala nacional. Aceitar esse argumento significa também aceitar que o valor econômico é procurado e posto em uso por meio de um uso específico: como ativo de projetos de desenvolvimento. Dessa forma, podemos afirmar que o desenvolvimento, mormente envolto de sua “aura econômica”, tornou-se, na velocidade da produção industrial, o

econômica encontram limites no campo dos significados afetivos, identitários e cosmológicos (Sobre estes aspectos ver Choay,2011; Samuels,2010; Canclíni, 2003)

denominador comum do patrimônio cultural em circuitos cada vez mais transnacionais. Intensa, diversificada e complexa, essa relação apresenta vértices contraditórios que formam uma figura geométrica de várias dimensões com volumes e faces que, talvez, anulem a imagem bidimensional de patrimônio como memória e identidade nacional consolidada no período anterior à Segunda Grande Guerra.

Há, no entanto, um outro lado da fronteira que precisa ser explorado. A expressão *Time is Money*, curiosamente, não apenas sintetiza o apogeu do valor econômico do passado, materializado nas políticas de conservação e preservação da memória e do patrimônio cultural, mas aponta para as relações externas ao objeto que marcou, desde a segunda metade do século XX, a economia política do patrimônio. Se as relações entre regime e direitos de propriedade e reconhecimento talvez traduzam a fase inicial e consolidada das políticas de patrimônio, vislumbra-se a utilização do financiamento internacional como meio e modo para se construir uma das etapas mais instigantes desse período. Mais do que flertar com a manutenção dos imóveis, o financiamento se constitui como um dos instrumentos de adaptação das formas institucionais locais e nacionais aos objetivos do projeto hegemônico de desenvolvimento capitalista, dando escala industrial e planetária aos modelos hegemônicos de gestão, alterando as relações entre valor de uso e de troca ao mesmo tempo em que mudam as relações entre o Estado e os agentes econômicos e sociais locais. Por essa razão, o encontro, nada fortuito, entre o valor histórico da Conferência de *Bretton Woods* e sua materialidade no hotel *Mount Washington* aglutina e sintetiza o modo como esta tese é dedicada à compreensão de como o patrimônio é desenvolvido, com foco nas práticas- discursivas, políticas e geográficas — a partir dos projetos organizados por instituição indiretamente derivada desse evento, líder nesse novo campo de desenvolvimento do patrimônio cultural: o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID.

De forma a elucidar uma face ainda não explorada dessa colaboração entre BID e patrimônio cultural, essa pesquisa concentrou-se na América Latina e Caribe no período de 1960-2010, assim como ela permitiu uma porta de entrada para revisitar outras colaborações, como é o caso do projeto regional de cooperação técnica implementado pela UNESCO em parceria com o PNUD no período de 1974 a 1996. E foi justamente o contato com essas colaborações que nos possibilitou traçar dois caminhos que se entrecruzam e se interpenetram ao longo da tese. Há, de um lado, o percurso, a trilha do dinheiro e seus significados e geografias na expansão dos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural. Essa ênfase nos significados do dinheiro mostrou-se

útil para compreendermos as trajetórias construídas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento das Américas-BID como parte de sua política de financiamento do desenvolvimento na América Latina e Caribe. Por outro lado, foi o contato entre as narrativas construídas pelo projeto regional de cooperação técnica com as do Banco que nos permitiu “estudar” a cadeia de produção de um modelo hegemônico de desenvolvimento do patrimônio, ancorada no discurso, nos critérios “técnicos e racionais” de elegibilidade dos bens culturais como bancáveis (*bankable*) e na conformação de “técnicas de tradução” capazes de transpor valores artísticos, históricos e práticas culturais para, cada vez mais, valores econômicos, financeiros e abstratos.

O cerne do problema que abordaremos nesta tese não reside na conhecida dimensão econômica do patrimônio cultural que o acompanha desde a sua “criação”. Ele situa-se, sobretudo, no reconhecimento de um novo processo em curso motivado pelo crescente “atravessamento” dos fluxos de capital internacional e cada vez mais sofisticados jogos de linguagem no campo do financiamento e gestão do patrimônio, o que, ao nosso ver, altera seu significado historicamente determinado, deslocando-o para o cumprimento de mandatos externos às suas especificidades histórica, material, simbólica e política. Com isso, esta tese se identifica com os arranjos sociais, simbólicos e políticos operacionalizados pelo crescente processo de financeirização da riqueza por meio da valorização do patrimônio cultural como capital aplicado, o que demanda de certos programas e projetos de preservação o atendimento de regras e adoção de modelos de gestão que exigem determinadas taxas de retorno do investimento do capital. Nesse sentido, esta tese investiga as origens e trajetórias do financiamento internacional que relaciona desenvolvimento, financiamento e patrimônio cultural, ao mesmo tempo em que questiona tanto seu poder quanto o modo como foi conduzido esse processo, definindo critérios hegemônicos para o julgamento de bens culturais bancáveis (*bankable*) ou não. Evidencia, ainda, os jogos de linguagem e as geografias do capital financeiro historicamente construídos como uma dimensão do projeto capitalista hegemônico posto em prática no pós-guerra.

Com base na argumentação construída, a hipótese central é a de que o financiamento internacional inaugurou uma nova fase de percepção, produção e consumo do patrimônio cultural, deslocando-o de sua condição de excepcionalidade para transformá-lo, paradoxalmente, em uma figuração de si mesmo, isso, por consequência do crescente “atravessamento” dos fluxos de capital internacional e sofisticados jogos de linguagem que estabelecem modelos hegemônicos da gestão do patrimônio cultural.

Para explorar essa hipótese, seguem os procedimentos metodológicos gerais da tese.

Metodologia e estrutura do estudo

Esta tese tem cunho empírico e histórico, embora não estritamente historiográfico. Por abarcar um longo período da história do desenvolvimento pós-guerra — dos anos sessenta do século XX à primeira década do século XXI — optamos pela *genealogia* como a forma metodológica mais apropriada aos nossos objetivos (Foucault, 1981; 1980b). Segundo o conceito cunhado por Michel Foucault, a genealogia pressupõe uma pergunta histórica, calcada na apreensão de uma problemática presente, que pode ser investigada em diversos períodos históricos antecedentes. As incursões ao método genealógico foucaultiano reforçaram a hipótese de que estamos vivenciando um novo processo de produção do patrimônio cultural, mediado pelos fluxos internacionais de dinheiro e pela contínua construção de modelo hegemônico baseado na promoção do mercado e do crédito como os motores do crescimento e progresso. Foi buscando aprofundar a elaboração da hipótese desta tese que nos aproximamos do conceito de hegemonia elaborado por Gramsci (2002), que é peça central para se compreender o capitalismo ocidental, e desenvolvido por diversos teóricos, dentre os quais dialogamos de perto com as concepções de Raymond Williams (1973), para o qual a hegemonia nada mais é que um conceito prático de análise de fenômenos específicos da realidade cultural em determinado momento, dado que expressa um sistema central de práticas, significados e valores dominantes e efetivos em uma determinada sociedade (1973, p. 7-9). A hegemonia, para Williams, se realiza quando se vincula ao nível mais elementar das relações sociais, considerada como experimento vivido e reforçado no cotidiano dos indivíduos, não sendo estanque em si, pois não extingue os desvios e oposições, contudo, apenas os tolera ou os incorpora ao pensamento dominante (1973, p. 9).

Nessa linha de diálogo entre poder e hegemonia, a pesquisa acabou privilegiando o discurso e suas práticas pelo simples fato de se ter neste um mecanismo de poder que circunscreve elementos discursivos e não discursivos às práticas sociais historicamente determinadas (Foucault, 1972). Entender o discurso nos aproximou e permitiu desenvolver aspectos relacionados não aos modos, mas às causas do financiamento — porque se toma dinheiro emprestado? —, geralmente associados a uma noção de bem-estar. O controle sobre o que se entende por bem-estar, na escala geopolítica, tem a ver com a noção de desenvolvido, a aceitação do seu par como subdesenvolvido e o desejo de “compra” de modelos e mercadorias que permitam romper com seu “atraso”. Por outro lado, na linguagem do mundo financeiro, o discurso, segundo Appadurai (2016), passa a ter um novo significado e poder, desempenhando importante papel no processo de financeirização das economias por meio da transformação de “ativos” em “derivativos”, a partir dos quais as garantias e os valores são essencialmente linguísticos (2016, p. 15).

Embora esse debate seja o pano de fundo desta tese, consideramos importante nos posicionar, mesmo que brevemente, sobre o entendimento de mercantilização, política, memória e os significados do dinheiro. Entendemos que a mercantilização é um processo histórico e social, dado que seus objetos estão inscritos em suas formas, usos e trajetórias (Koyptoff, 1986; Appadurai, 1986). As mercadorias, sob essa perspectiva, não são um tipo de coisa, mas uma fase da vida de algumas coisas (Appadurai, 1986, p. 32), visto que representam formas sociais e partilhas de conhecimento (Appadurai, 1986, p. 60).

As mercadorias, segundo Appadurai (1986), dão significado e constituem relações de privilégio e controle social, o que gera tensão entre as estruturas existentes, haja vista os diversos interesses observados em qualquer regime de valor (1986, p. 89). Com isso, o processo de trocas estabelece políticas de valor que estão diretamente relacionadas à contenção ou à expansão das *commodities*. A política, nessa perspectiva, é entendida como sendo — no sentido mais amplo das relações, suposições e disputas relativas ao poder — a instância que vincula valor e troca na vida social das mercadorias (Appadurai, 1986, p. 78), ou seja, é a tensão constante entre o quadro geral das coisas existentes (preços, barganhas dentre outros) e as tendências de se romper com esse quadro.

Nesse flerte com as políticas de valor, se encontram os debates sobre memória. A nossa abordagem se inicia nos anos 1970 com o advento do termo “*memory boom*”, que expressa o processo de estudos e apropriação da palavra e conceito de memória em diversas áreas por consequência da emergência de narrativas pós-modernas e pós-guerra entrelaçadas pela Guerra Fria e expansão do desenvolvimento capitalista (Olick, Vinistzky-Seroussi e Levy, 2011). Nesse período, segundo os autores, se observa, por um lado, a popularização da história e com isto dos interesses em memória como forma de mercantilização da nostalgia (2011, p. 4). Já Anne Whitehead, em seu livro *Memory: the New Critical Idiom* (2008[1971]), entende que a memória é um conceito que, na contemporaneidade, se associa aos impactos das novas tecnologias. Para a autora (2009) é necessário que ao se determinar o lugar da memória no tempo presente isto aconteça por meio de políticas de memória plurais, diversas e necessariamente políticas. Em alguma medida, a noção de memória bem como a de passado — aqui entendida como antigo —, desempenha um importante papel na compreensão da história do desenvolvimento pós-guerra, em especial quando, por meio do sistema de crédito, se relaciona o tempo de conversão de dinheiro em capital de empréstimo como forma de se acelerar o tempo de produção de mercadorias. Nesse recorte entendemos, conforme contribuição de Harvey(2013), que “do ponto de vista do capital, o tempo de circulação é tempo perdido, e Marx frequentemente enfatiza que a necessidade de acelerar a circulação do capital é uma determinação fundamental do crédito e dos mecanismos de crédito do

capital” (2013, p. 350). O tempo, nesse contexto, revela-se como o “senhor” que conecta o anseio de expansão, posto como valor no contexto pós-guerra, com um desejo de retorno; uma espiral, cujo movimento centrífugo de idas e voltas retoma a memória como tempo passado, que se resguarda no tempo presente.

Como um entrelugar no debate aqui posto, a contribuição de John R. Logan e Harvey L. Molotch em *Urban Fortunes* (2007[1987]) traz um aporte teórico relevante por tratar da produção do lugar, e das cidades, como negócios lucrativos que, no exercício do poder econômico, simbólico e político de determinados grupos sociais capturam os sentidos projetos de desenvolvimento nas cidades norte-americanas, transformando-as em “máquinas de crescimento”¹⁶. Para os autores, esse termo traz para o centro do debate os regimes de acumulação que são constituídos pelos interesses de produção de demanda e, conseqüentemente, produção de lugares, mobilizados pelo aparato das coalizões sociais de crescimento que dominam e criam demandas e espaços as cidades como “negócio” (Logan e Molotch, [1987] 2007). Sob nosso ponto de vista, os autores trazem, para a escala dos bairros e cidades, os impactos da construção de hegemonia ideológica e prática de um modelo de crescimento baseado na promoção do mercado, do crédito e do empreendedorismo que se espalhou pelas cidades estadunidenses na velocidade dos fluxos financeiros e do ideário neoliberal. A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento, enquanto sinônimo de crescimento econômico, foi construído nas mais diversas escalas a partir de uma fase prévia, a do consenso, “bem público” (2007[1987], p. 33).

Numa vertente teórica bem distinta das até aqui debatidas, o encontro do tema do financiamento e seus significados a partir da reflexão sobre os usos e alocações do dinheiro, teve a contribuição de Viviane Zelizer, que, em seu livro *The Social Meaning of Money* (2017[1997]), analisa os diversos tipos e significados do dinheiro nos Estados Unidos entre 1870-1930, estabelecendo ao dinheiro significados diversos ao historicamente determinado de meio de troca. Um dos nossos principais achados da pesquisa nos conduziu a esse debate. Houve, primeiramente, o encontro dos significados do dinheiro com as práticas discursivas e geografias resultantes. De certa forma, o encontro entre o discurso e o significado do dinheiro já era esperado, porém as relações estabelecidas entre o “preço” do dinheiro, seus fundos fiduciários de origem e a sua distribuição geográfica apontam para uma guinada, cada vez mais capilarizada e instrumentalizada, do projeto hegemônico de desenvolvimento capitalista. O dinheiro, nesta tese, extravasa seu lugar histórico de meio de troca e suas capacidades de tornar o mundo um problema aritmético — para Simmel

¹⁶ Apesar dos estudos enfatizarem a dimensão urbana do crescimento, entendemos que esta lógica se aplica adequadamente ao processo de financiamento da gestão do patrimônio cultural aqui apresentado.

(1910). Interessa-nos a sua capacidade de transformar objetos intangíveis em utilitários, como é o caso da saúde, da consciência, da vida, do passado e da memória. Em diálogo com Zelizer (2017[1997]), buscaremos, de forma dissolvida em todos os capítulos da tese, evidenciar os significados do dinheiro nos processos ali analisados.

Voltemos aos aspectos metodológicos da tese. O recorte temporal adotado é, por si só, uma tradução da concepção genealógica, pois abarca o período entre 1960 e 2010. Pretendemos investigar empiricamente os projetos de financiamento do desenvolvimento do patrimônio nas formas por eles assumidas — operações de empréstimo e cooperação técnica — com o objetivo de desconstruirmos certos padrões vigentes nos modelos de gestão do patrimônio cultural contemporâneo e, especialmente, das relações que se estabelecem entre desenvolvimento e patrimônio cultural. É a partir dessa recuperação de acontecimentos históricos, dos discursos e de suas geografias que almejamos trazer ao primeiro plano a reflexão sobre os novos processos de produção do patrimônio vinculados ao financiamento do espaço construído, o que leva as políticas públicas a abandonar, gradativamente, a noção dos direitos à cultura, memória, passado e da sua materialidade como um artefato público.

A tese está dividida em seis capítulos, incluídas as Considerações Finais. Tomando como ponto de partida o contexto pós-guerra e o discurso, em 1949, do então presidente Harry Truman, que, simbolicamente, fez um dos principais deslocamentos do sentido histórico de desenvolvimento; a tese percorre as sucessivas crises do capitalismo e as campanhas e programas internacionais do sistema ONU, especificamente as da UNESCO e PNUD; segue o significado do dinheiro nos projetos de desenvolvimento financiados pelo BID; e desagua em 2010, com a consolidação de sucessivas reformas e revisão de mandatos do Banco. Com isso, a tese oferece um panorama da história do desenvolvimento da América Latina e Caribe vista sob a ótica do financiamento do patrimônio cultural. Nesses percursos e encontros, problematizam-se os enlaces e conexões de processos que ocorrem simultaneamente em distintas cidades e localidades da região. Mais concentrados nas práticas discursivas do Banco, os dois primeiros capítulos correspondem à narrativa de mais larga escala, justamente com o objetivo de esboçar a genealogia histórica que tomou o foco das principais linhas desta introdução. Para dar conta desta leitura ampliada, optamos por, excepcionalmente, elaborar um referencial teórico específico para dar conta dos objetivos propostos para estes dois capítulos. A nossa ênfase no discurso, significados e geografias conduziu-nos a pesquisar as relações históricas entre desenvolvimento, cultura e patrimônio cultural que transitam dentro e fora do Banco.

No capítulo 1 — *BID em palavras: o(s) significado(s) da prática discursiva na globalização financeira* — abordaremos uma narrativa mais ampla do Banco, de forma a identificar as relações históricas

que, de certa forma, determinaram e foram determinadas por temas setoriais que, em um campo de batalha por protagonismo, dinheiro e significado, constituíram sua prática discursiva. Os mecanismos por meio dos quais estão ocorrendo processos globais de financeirização da moradia (Fix, 2011; Rolnick, 2015) e do espaço construído (Arantes, 2010) e da existência (Appadurai, 2016) são descritos e analisados a partir da análise quali e quantitativa do discurso elaborado pelo Banco em seus relatórios anuais. O uso de técnicas de estatística computacional permitiu abarcamos quase 50 anos de prática discursiva e, com isso, identificar as transições e transformações discursivas relacionadas com a história econômica recente, em especial, das sucessivas crises do capitalismo contemporâneo¹⁷. É dentro desse percurso histórico da prática discursiva do Banco, e porque não de sua história institucional, que optamos por compartilhar os achados de forma mais generosa para um desdobramento nos demais capítulos da tese.

Essa prática discursiva, que procura conferir um caráter técnico e racional a um projeto político, tornar-se-á mais evidente no Capítulo 2 — *O urbano e o patrimônio cultural em palavras: o(s) significado(s) na prática discursiva no BID* —, em que faremos, de forma mais detida, uma análise da trajetória do termo urbano e patrimônio cultural na prática discursiva do Banco. A escolha desses dois termos incide sobre as relações historicamente estabelecidas entre patrimônio e desenvolvimento com o tema urbano, eleito, desde os anos 1970, como a melhor relação custo-benefício nos projetos de desenvolvimento e que, ao longo do tempo, ganhou autonomia em relação aos projetos de desenvolvimento turístico, até então a principal atividade econômica relacionada ao patrimônio cultural. Mais do que uma análise da trajetória dos termos, buscaremos estabelecer um diálogo entre desenvolvimento, urbano e patrimônio, de forma a desvelar as articulações deste com o percurso mais geral da prática discursiva demonstrada no capítulo anterior e, não menos importante, analisar as formulações pretensamente programáticas elaboradas pelo Banco com o cumprimento de uma agenda de políticas de desenvolvimento que, em sua trajetória, demonstram as mudanças do papel do Estado de agente promotor para regulador do desenvolvimento. Contudo, como também mostraremos no Capítulo 2, a agenda do patrimônio cultural, embora discursivamente articulada a uma retórica do desenvolvimento cultural, assemelha-se, em termo de conteúdo programático, às políticas de ajuste estrutural de base neoliberal impostas, a partir da segunda metade dos anos 1980, pelo Banco e demais instituições financeiras multilaterais, seguida pela agenda de “reformas” impostas após o Consenso de

¹⁷ Para a análise crítica do discurso (ACD) utilizamos técnicas de análise linguística a partir da abordagem estatística computacional (descritiva e de conglomerados), mesclada com técnicas de análise textual a partir de um *corpus* composto por todos os relatórios anuais do Banco disponíveis em língua inglesa (47 ao total). O uso da abordagem quantitativa deve-se à necessidade de se apreender mudanças e transformações do discurso a partir de seus aspectos semânticos e de padrão gramatical.

Washington nos anos 1990. Essa constatação nos remeterá ao Capítulo 3, no qual pretendemos fazer uma “pausa” na análise exclusivamente histórica e discursiva do Banco para comprovar que esta estratégia discursiva, formulada com o objetivo de modernizar as condições de produção, reprodução e acumulação, não se deu de forma isolada e pontual e que, além de fazer parte de um projeto político ampliado e hegemônico de desenvolvimento capitalista, tem geografias específicas.

Os capítulos 3 e 4 tratam da parte objetiva da tese, por relacionarem os processos de produção, transformação dos significados da relação patrimônio-desenvolvimento-financiamento a partir dos projetos de cooperação técnica, da economia política interna do Banco, dos usos e alocações do dinheiro na geografia da região. O último capítulo é uma aplicação dialético-espacial dos argumentos construídos nos capítulos anteriores. Em linhas gerais, os capítulos refletirão diferentes momentos históricos e traçarão uma trajetória que vai dos anos 1950, com a criação do Banco, passa pela crise do petróleo nos anos 1970, observando, na sequência, as rupturas do modelo de desenvolvimento e financiamento nos anos 1980 e 1990, e deságua na primeira década dos anos 2000, no instante em que o Banco sofre uma de suas mais profundas reformas institucionais. Por ser genealógica, esta trajetória não fará nenhuma análise mais aprofundada, monográfica, dos achados da pesquisa. Nosso objetivo será o de descrever, investigar e elaborar reflexões caras aos processos por nós analisados.

No capítulo 3, denominado *Cooperação técnica como recurso da hegemonia: o projeto PNUD/UNESCO em ação*, analisaremos a trajetória discursiva e geográfica do projeto de cooperação técnica regional, inicialmente denominada como “Patrimônio Cultural e Integração/Desenvolvimento”. Para tanto, faremos análise de documentação disponibilizada pelo arquiteto e ex-coordenador, Sr. Sylvio Mutal, e pelo Centro de Documentação da UNESCO sediado em Paris, a partir da qual abordaremos o projeto em suas diversas fases, explicitando as mudanças de objetos, prioridades e retóricas sobre o patrimônio cultural. Em primeiro lugar faremos uma breve incursão sobre a construção dos significados do termo desenvolvimento, cultura e patrimônio cultural no sistema ONU. Isso porque, no nosso entender, esse percurso oferece o contexto necessário para pensarmos a atuação da UNESCO na América Latina e Caribe ao longo de mais de duas décadas como uma estratégia de controle sobre os significados e representações do patrimônio cultural e desenvolvimento. Na sequência, abordaremos o projeto regional de cooperação técnica propriamente dito, com o objetivo de compreender as transições e abrangência territorial das estratégias políticas e discursivas da UNESCO para o patrimônio cultural na região. Observaremos, por exemplo, que a partir dos anos 1990, a atuação deste projeto regional estabelece como prioridade o desenho e os estudos de viabilidade de financiamento das

políticas de patrimônio cultural em meio ao período de ajustes e, em consequência, o seu direcionamento para o fortalecimento da dimensão econômica, financeira do patrimônio.

O capítulo 4 — *A trajetória do financiamento da conservação do patrimônio cultural no BID* — explora o percurso histórico, na economia política interna do Banco, do tema patrimônio cultural e a sua construção enquanto ativo para o desenvolvimento econômico. Nessas páginas, analisaremos, o aparente paradoxo de se financiarem projetos de conservação (orientados para o passado) com o mote do desenvolvimento (orientados para o futuro), ainda mais em se tratando de uma instituição financeira multilateral, no caso um Banco, cuja natureza é “orientada para o futuro”. Em termos metodológicos, esta seção do capítulo fará uso de entrevistas semiestruturadas com especialistas do BID e análise de documentação disponibilizada pelo Banco acerca das operações de empréstimo e cooperação técnica. É dentro dessa constatação que a seção seguinte trata dos usos e significados do dinheiro e da geografia dos fluxos de capital. Para tal, faremos uso de análise estatística descritiva e análise espacial por meio do uso de banco de dados geográficos. Com isto, delinearemos usos e alocações dos financiamentos promovidos pelo Banco, seja como operação de empréstimo ou como cooperação técnica, explorando, mesmo que de forma breve, os significados da origem dos recursos quanto ao “preço” e valores simbólicos relacionados ao dinheiro utilizado nas operações.

O capítulo final, nomeado *Old cities, new assets*, segue adiante no debate desenvolvido nos capítulos anteriores dentro de recortes espaciais específicos. Consideramos que é a aplicação prático-dialética, nas escalas do país e da cidade, de toda a argumentação construída para a região como um todo. Selecionamos a experiência brasileira com o programa MONUMENTA, como exemplo da escala do país, e a de Valparaíso, no Chile, como experiência municipal específica¹⁸. A partir dessas experiências, interagiremos tanto com a prática discursiva quanto com a geografia dos fluxos de capital. Aqui sairemos das narrativas de larga escala para perceber as peculiaridades e os limites do projeto político-discursivo posto em prática na região. Nos interessa compreender o modo como o Banco, em parceria com os governos nacional e local, aplicou todo o conhecimento em desenvolvimento e dinheiro alocado nesses projetos e como os espaços, geografias e sociedade lidaram com esses sistemas de valores construídos a partir de uma agenda transnacional. Como um desdobramento do debate sobre desenvolvimento e patrimônio, a experiência de Valparaíso, no Chile, não apenas representa a inserção do país na tomada de empréstimos e cooperações para promover uma política de patrimônio associada ao

¹⁸ A escolha dessas escalas tem a ver com os desenhos dos programas, em especial no que se refere à ‘engenharia’ do financiamento.

desenvolvimento, mas denuncia um redesenho dos projetos de desenvolvimento do Banco. Já a experiência do MONUMENTA, não traz um projeto aplicado a uma cidade, mas uma topografia da engenharia financeira proposta para o programa. Esse amálgama de temas, porém, não objetiva comparações, muito menos análises detalhadas e minuciosas, ele vislumbra deslindar influências, continuidades e descontinuidades, rompimentos e, sobretudo, percepções acerca do encontro dos valores de desenvolvimento transnacional com os locais. Buscamos, com isso, tensionar os termos local e global, ao demonstrarmos que, *mutatis mutandis*, no projeto hegemônico de desenvolvimento capitalista, as especificidades do local, geralmente, compartilham do léxico do global. Para tal, faremos análise a partir de documentação dos contratos de empréstimo, das missões técnicas, dos regulamentos operativos e entrevistas semiestruturadas com moradores, intelectuais e especialistas. Parte importante para a consecução da tese foram as visitas de campo realizadas nas cidades de Santiago e Valparaíso, no Chile, Salvador e Cachoeira, ambas na Bahia, Brasil e o estágio acadêmico realizado no *Center for Spatial and Textual Analysis (CESTA)*, como parte do *Spatial History Project*. Por fim, o Capítulo 6 traz as considerações finais e reflexões derivadas deste percurso.

CAPÍTULO 1

BID EM PALAVRAS: O(S) SIGNIFICADO(S) DA PRÁTICA DISCURSIVA NA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

“Discurso não é uma consciência que incorpora seu projeto na forma externa da linguagem; não é um idioma, mais um assunto para falar. É uma prática que tem suas próprias formas de sequência e sucessão (...) são práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam (...) os discursos não são sobre objetos, não identificam objetos, os constituem e, ao fazê-lo, escondem sua própria invenção.” (Michel Foucault)¹⁹

Introdução

Uma das hipóteses mais recorrentes na literatura a respeito de globalização, hegemonia e sistemas de valores é o reconhecimento do discurso como um dos mecanismos de compreensão das mudanças ligadas a processos sociais e culturais mais amplos. À medida que avança a dispersão geográfica das corporações multinacionais acompanhada pela expansão cada vez maior do desenvolvimento capitalista sobre os territórios — em grande medida motivadas pelas campanhas internacionais promovidas pelas agências do sistema ONU e financiadas por bancos multilaterais de desenvolvimento como é caso do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, doravante Banco — a complexidade adquirida pela gestão dos processos de produção de espaços e bens no novo sistema financeiro global estaria sendo condicionada, cada vez mais, a uma centralização não apenas das funções de comando, mas também do controle sobre a produção dos discursos.

Este é o pressuposto teórico preliminar sobre o qual se ergue o postulado sustentado por alguns autores de que o discurso passa a ter um novo significado e poder, dado que desempenha um importante papel no processo de transformação das mercadorias. Entre esses autores encontra-se Michael Foucault (1972, 1981, 2000), que acrescenta à premissa do discurso como mecanismo de poder a concepção de que, como parte de regras de formação, o poder envolve elementos discursivos e não discursivos articulados em práticas sociais e discursivas (1972, p. 31-

¹⁹ Foucault, 1972, p. 49 e 169.

33) e a sua análise não se restringe apenas à especificação de frases, mas também a sua constituição como prática historicamente determinada (1972, p. 35).

Este capítulo introduz e discute o papel do discurso, com base na contribuição de Foucault e demais autores (Foucault, 1980; Fairclough, Pickett, 1996; Logan&Molotch, 2007 [1978]; Fairclough, 2001[1992]; Appadurai, 2001; Harvey, 2011; Goldman, 2010; dentre outros), como uma das primeiras fases do controle sobre o conhecimento, a legitimidade e a dominação. Utilizando esse pressuposto, formulamos nossa análise e argumento: é por meio de articulações de poder e discurso que o controle sobre o conceito de desenvolvimento e, por conseguinte, sobre os projetos relacionados ao patrimônio urbano e cultural se materializam. Consideramos que o poder inicia, cria e sustenta objetos de discurso no campo do desenvolvimento e, por conseguinte, das escolhas daquilo que é ou não passível de financiamento. Por meio de um conjunto de práticas discursivas diferencialmente poderosas, os bancos multilaterais de desenvolvimento se materializam no território e o patrimônio cultural e as cidades são construídos como um objeto a ser mobilizado, formatado e posto para trabalhar como “máquina de crescimento”²⁰.

Neste capítulo, apresentaremos, brevemente, algumas abordagens teóricas que convergem na hipótese do reconhecimento do discurso, face a globalização das economias, como um dos mecanismos de compreensão das mudanças ligadas a processos sociais e culturais. Em seguida, enfocaremos a trajetória do discurso do Banco em seus aspectos mais gerais, por meio de uma análise exploratória da racionalidade utilizada para delimitar o sistema de valores associados ao desenvolvimento capitalista²¹, construído como prática discursiva na América Latina e no Caribe. A partir dessa análise, buscaremos identificar, na trajetória discursiva do Banco, os elementos que compõem a ordem do discurso e em que medida as mudanças observadas foram conjunturais ou relacionadas de ajustes estruturais do paradigma de desenvolvimento então vigente. Para tal, na investigação serão analisados 47 relatórios anuais do Banco, compreendendo o período de 1960 a 2010, com o objetivo de identificar transformações semânticas e padrões gramaticais, passo este fundamental para delinear as mudanças e permanências e, com isso, identificarmos as estratégias

²⁰ A escolha do verbo ‘trabalhar’ em vez de ‘transformar’ reside na premissa de que o patrimônio cultural e as cidades históricas são postos para ‘trabalhar’ (verbo) como “máquinas de crescimento”, dado que não perdem sua materialidade e seu sentido de memória e lugar urbano. Tomamos como base para esta afirmação a concepção de mercadoria proposta por Appadurai (1986) como parte de um processo ampliado de mercantilização, um estado e não um sentido para o objeto ou coisa.

²¹ Em termos metodológicos, esta análise envolve técnicas de linguística quantitativa e análise crítica do discurso-ACD. Em linhas gerais, o principal motivo da escolha do método quantitativo fundamenta-se em dois aspectos: i) tamanho do *corpus* a ser analisado e ii) objetivo da análise do discurso. Foi utilizado como *corpus* o total de 47 relatórios anuais do Banco, compreendendo o período de 1960 a 2010, recorte temporal adotado para esta tese. A análise quantitativa utilizou recursos como o *software* estatístico R para o processamento do *corpus* e análise estatística descritiva e de conglomerados. O *software Voyant* foi utilizado para análise da rede de *collocates* e o *software databasic.io* utilizado como outra referência para o controle dos resultados da análise de frequência das palavras.

utilizadas para a constituição de modelos hegemônicos a partir de uma matriz historicamente determinada.

1.1 Multiplicidade, materialidade, poder e mercado financeiro

1.1.1 Discurso: multiplicidade de práticas e sua materialidade

A interpretação foucaultiana do termo discurso é ampla e não se restringe a textos, vocabulários ou conjunto de ideias. Nos estudos arqueológicos foucaultianos, o discurso aparece como elemento constitutivo da sociedade, dando forma e sentido para objetos e sujeitos sociais. O discurso é mais do que linguagem e signos (significante) que refletem a realidade. O discurso, a partir desse entendimento, tem regras de formação para determinado enunciado, objeto, sujeito e posições do sujeito para a constituição de conceitos e estratégias, regras constituídas por elementos que se articulam constituindo a prática social enquanto prática discursiva (Foucault, 1972, p. 31-35). A descrição dessas regras é a base do fazer arqueológico:

As práticas discursivas têm um tipo de sistematização que não é lógico nem linguístico (...) [os discursos] são caracterizados pela demarcação de um campo de objetos, pela definição de uma perspectiva legítima para um sujeito de conhecimento, pelo estabelecimento de normas para elaborar conceitos e teorias. Daí cada um deles pressupõe uma peça de prescrição que governa exclusões e seleções. (Foucault, 1994, p.11)

Ao conceituar o discurso como uma regularidade, como um processo baseado em regras de práticas que moldam o que se pode pensar e dizer, os estudos arqueológicos de Foucault podem ser interpretados como um vínculo estabelecido entre os domínios do campo tangível e, porque não, material, e os do discursivo. O discurso não pode ser construído, assim como difundido e validado, isoladamente de elementos não discursivos, dado que tem efeito material significativo e a sua unidade “é baseada não tanto na permanência e na singularidade de um objeto quanto no espaço no qual vários objetos emergem e são continuamente transformados (...)” (1972, p. 32) e podem ser usados, conforme debateremos adiante, como “técnicas e tecnologias” para governar, criar consensos e legitimar práticas. Sob essa condição, práticas discursivas são instrumentos e efeitos de poder, uma vez que tomam forma em ações técnicas, instituições, esquemas comportamentais, em tipos de transmissão e disseminação, em pedagogias que as impõem e mantêm (Foucault, 1984, p.12). Dessa forma, o discurso deve ser incorporado e, devido a sua

capacidade de transformação, não deve ser entendido como elemento fixo e essencial, mas sim como uma janela para uma “realidade” parcial e situada, por assim dizer, em termos espaciais, sociais e temporais.

No livro “A Ordem do Discurso”, Michel Foucault (1971) se pergunta sobre o estranho destino do discurso: não é simplesmente o que manifesta (ou esconde), é marcado por interditos que revelam, de imediato, o seu vínculo ao desejo e poder, posto em algum momento, como meio de tradução das lutas ou sistemas de dominação. Para o autor (1971), o discurso é “aquilo pelo qual e com o qual se luta, e o próprio poder de que procuramos assenhorear-nos (...)” (1971, p. 3). Em outra publicação, intitulada “As palavras e as coisas”, o autor opera o sentido da linguagem no processo de construção da gramática geral a partir da filologia, subterrânea que se revela, pouco a pouco, e se restabelece de forma clara e evidente (Foucault, 2000:48).

Um outro argumento explicativo para a relação entre discurso e poder pode ser encontrado na reflexão feita por Fairclough (2001) a respeito da teoria social do discurso, doravante TSD, e o papel da hegemonia. Para a autora, o TSD tem em comum com a Escola Francesa de Análise do Discurso a dimensão crítica de olhar sobre o discurso como prática social e contribui para o debate ao propor que a análise considere mais do que o papel do discurso na reprodução, mas, principalmente, na transformação social. A autora parte do pressuposto de que o discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem com suas próprias normas, convenções e também relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes.

Uma possível pista para o modo de construção dessas práticas discursivas como práticas sociais pode ser encontrada no entendimento de Raymond Williams (1985[1976]) sobre a relação entre grupos de palavras e significados, que, ao contrário de palavras e significados isolados, ocorre a partir da equação de muitos significados para uma palavra e vice-versa. Com isto, Williams (1985[1976]) assume o contexto social e político de uso da palavra e algumas destas adquirem posição e sentidos diferenciados, sendo denominadas palavras-chave culturalmente definidas (1985[1976]), p. 19-20), que merecem ser destacadas nos estudos sobre discursos.

Não se pode falar em discurso, e sim em seu plural, pois haverá, sempre uma multiplicidade de discursos, concorrentes ou em constante tensão uns com os outros, e outros convergentes, que se reforçam mutuamente. A partir dessa multiplicidade, se estabelece o contraponto e se desestabiliza o poder, o que faz do discurso não um instrumento apenas, mas um obstáculo, uma resistência e um ponto de partida para uma estratégia oposta. Para Foucault (1978), o discurso transmite, dissemina e produz poder. Isso o reforça, mas também o deteriora e expõe, o torna frágil (1978, p.110).

É a partir dessa perspectiva de multiplicidade e materialidade que o financiamento internacional do desenvolvimento pode ser entendido como uma pluralidade de discursos concorrentes, abrangendo diferentes disciplinas, apresentando distintos atores e produzindo diversos significados, que, de tão expostos, frágeis e instáveis, mudam ao longo do tempo e dos espaços sociais e geográficos²².

Em resumo, assumimos o discurso como elemento constitutivo da realidade, um mosaico de práticas sociais através dos quais a “realidade” é tornada reconhecível, com forma e velocidade. Os discursos moldam e são moldados simultaneamente pelas práticas sociais e materiais, situando-se, conforme McNay(1994), entre a contestação e a negociação (1994, p. 74-76). O discurso, nesse sentido, situa-se no entrelugar onde se tem, em um dos polos, o conhecimento parcial sobre objetos e realidades e, em outro, tensões e negociações geradas por estas construções parciais, incompletas, por esta “janela” que, para sua resolução, requer um engajamento com o poder.

Na introdução deste capítulo, observamos que o discurso é uma das primeiras fases do controle sobre o conhecimento, a legitimidade e a dominação estabelecendo posições distintas de acordo com o sistema de valores adotado. O objeto desta tese — financiamento internacional do desenvolvimento na América Latina para o patrimônio cultural — tem a ver, então, com a questão de como os discursos se relacionam com o exercício de poder. O Banco aqui é considerado como ator produtor de discursos e significados que se confronta com escolhas sobre como usar uma palavra e como expressar um significado por meio de palavras e, também, na condição de intérprete, confronta-se com decisões sobre como interpretar as escolhas de discursos que outros atores fizeram. Essas escolhas e decisões do Banco não são de natureza puramente institucional: os significados das palavras e a lexicalização dos significados são questões que, conforme Fairclough (2001), são variáveis socialmente construídas e contestadas, equivalente a facetas de processos culturais mais amplos. (2001, p. 231).

Nesta seção, estabelecemos um breve diálogo com autores que contribuíram para a análise crítica do discurso e seus conceitos e técnicas. Na próxima seção, buscaremos analisar em que medida a trajetória do discurso, bem como os aspectos a ela relacionados, é dominada por vocabulários específicos que, simultaneamente, se contrabalançam para criar e destruir.

²² Hall (1988, p. 51) e Dean (1994, p. 17) argumentam que a articulação de Foucault sobre "relações primárias" em seu trabalho arqueológico é uma indicação suficientemente clara de que ele viu o material enquanto tangível e significativo para a realidade, e o discurso como se informando um sobre o outro.

1.1.2 Discurso enquanto prática de poder

Foucault (1981), em seus estudos genealógicos explora o funcionamento da “fisiologia do poder”, identificando as valências que o poder tem em acomodar suas contingências históricas, suas expressões variáveis ao longo do tempo, espaço, lugares e instituições e culturais (1981, p. 184). No texto “Two Lectures: Power / Knowledge”, Foucault (1980b) oferta imperativos metodológicos para o estudo do poder. Para o autor (1980b), o poder soberano, apesar de existir, não é único e coexiste com múltiplos tipos que, no cotidiano, se utilizam de tecnologias para exercê-lo. Apesar de considerar o poder de forma múltipla, o autor entende que sua análise não deve ser direcionada para as formas de poder reguladas e legitimadas em seus locais de produção e centrais, mas, sobremaneira, em suas extremidades, de onde ele se capilariza e dissemina de fato (1980b, p. 96). Com isso, entende que interessa é a percepção de como o poder se instala, adquire *status* de “verdade” e induz “regimes de verdade” que colaboram para produzir situações de sujeitos particulares e conhecimentos dominantes e subjugados. O poder, para o autor, é “tolerável somente na condição de que mascare uma grande parte de si mesmo. Seu sucesso é proporcional a sua habilidade para esconder seus próprios mecanismos (...)” (Foucault, 1981, p. 86). Dessa forma, o poder não funciona pela dominação forçada dos que dele são sujeitos, mas sim por meio da incorporação e produção no sentido que os molda e os reinstrumentaliza para ajustá-los as suas necessidades (1981, p. 86-87). Foucault (1981) reconhece no poder a sua condição processual, feita a partir de microtécnicas, as quais emergem em instituições e estabelecem relação dual entre poder e conhecimento na sociedade moderna²³ (Fairclough, 2001, p. 77).

Os imperativos metodológicos propostos por Foucault (1980b) nos leva a analisar como o poder é exercido ao argumentar que o poder é empregado e exercido através de uma organização em rede, sendo indivíduos e instituições considerados como veículos do poder, não o ponto de aplicação. O poder não tem origem e, com isso, não pode ser localizado, aqui ou ali, nunca nas mãos de ninguém, nunca foi apropriado como uma mercadoria ou riqueza. A questão mais importante é como o poder se instala e como adquire *status* de “verdade” e como induz a “regimes de verdade” que colaboram para produzir posições do assunto e conhecimento dominantes e subjugados (Foucault, 1980b, p. 98).

²³ Para Fairclough (2001[1992]), a partir desta concepção foucaultiana, o discurso tem relação ativa com a realidade, contribuindo para a produção, transformação e reprodução de objetos e sujeitos da vida social, situando-os no contexto situacional de um enunciado, aqui entendido como a situação social na qual ele ocorre, e seu contexto verbal, compreendido como posição em relação aos outros enunciados que o precedem e o seguem (2001, p. 66).

O poder, para Foucault (1980b), deve ser analisado de forma ascendente, considerando-se “elementos moleculares” da sociedade e “mecanismos infinitesimais” que têm suas próprias histórias, trajetórias, técnica e táticas (1980b, p. 99). Com isso, o poder enquanto elemento repressivo passa a ser desafiado e deslocado para o campo da produção, o que lhe atribui qualidade produtiva, pois “[o poder] atravessa e produz coisas, induz prazer, forma conhecimento, produz discurso. Precisa ser considerado como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social, muito mais do que como uma instância negativa cuja função é a repressão(...)” (Foucault, 1980b, p. 98).

Como sublinha Fairclough (2001), é necessário ter visão crítica sobre o papel dos discursos na organização e manutenção de processos hegemônicos de determinados grupos em detrimento de outros. Para dar conta desta abordagem crítica, a autora (Fairclough, 2001) considera o conceito de hegemonia — no sentido de um modo de dominação que se baseia em alianças, na incorporação de grupos subordinados e na geração de consentimento produzido, reproduzido e transformado em discurso — essencial para esta leitura, dado que fornece para o discurso uma matriz — para compreender as relações de poder ali existentes — e um modelo — medida para entender o discurso como um modo de luta hegemônico que reproduz, reestrutura ou desafia os status socioculturais existentes (2001, p. 126).

Ainda para Fairclough (2011), diversos linguistas críticos baseiam-se no trabalho da gramática sistêmica de Halliday (1985) para relacionar texto e discurso com as práticas sociais e discursivas. No que se refere aos processos gramaticais da transformação do discurso, a autora (Fairclough, 2001), destaca a nominalização como medida da transitividade de temas, sujeitos e objetos por meio da conversão de uma oração em um nominal ou nome (“x” criticou “y” para “houve muita crítica”). Para Moretti e Pestre (2015), a nominalização é uma estratégia de dar opacidade ao discurso. Outra modalidade de transformação é a apassivação, ou seja, a conversão de orações na voz ativa em voz passiva (“Milhões foram emprestados pelo banco” em lugar de “O Banco emprestou milhões”). Para Fairclough (2001), tais transformações podem ser associadas a aspectos ideológicos significativos e, como exemplo, cita a mistificação sistemática da agência: ambas permitem que o agente de uma oração seja omitido (2001, p. 48).

Com isso, podemos destacar três aspectos característicos da abordagem de discurso e poder que são úteis para esta tese. Em primeiro lugar, ao entendimento foucaultiano da abrangência do poder ao redor e dentro do corpo social, dado que “o poder é distribuído em circuitos homogêneos capazes de operar em qualquer lugar, de forma contínua, até a menor unidade do corpo social” (Foucault, 1975, p. 80). Assim, um estudo das relações de poder também exige um olhar sobre as pontas ou periferias, o que aponta para uma questão relevante na

compreensão da forma como os regimes de poder relacionados ao financiamento internacional e patrimônio cultural dentro de uma rede mais ampla de mercado de desenvolvimento, são expressos em práticas discursivas e sociais.

Na sequência, destacamos o reconhecimento das qualidades produtivas do poder, dado que são estas que permitem que o poder seja “sustentável”. Sob a análise dessas qualidades, focalizaremos o significado das palavras e sua trajetória nos relatórios em questão e, para tal, faremos uso de métodos de linguística quantitativa. Por fim, a relação entre poder e processos de construção hegemônica fornece a análise dos discursos e das técnicas de poder e amplia a “janela” da realidade, mesmo que ainda parcial, porém mais próxima de sua materialidade e multiplicidade.

Em resumo, podemos concluir que existem diversos pontos importantes que se destacam na concepção foucaultiana de poder e sua relação com o discurso. Primeiro, o poder não é possuído, não é mercadoria nem política, dado que é processo em curso. Em seguida, o poder surge não como uma imposição, e sim como uma construção de baixo para cima, das pontas para o centro — apesar de haver modalidades de poder do tipo *top-down* — o que dá a energia e o espaço para o desenvolvimento das posições de resistência (Picket, 1996), o que, sob o nosso ponto de vista, aproxima-se ao conceito de hegemonia operado por Gramsci e seus seguidores.

Como uma ilustração final dessa relação, tomamos a contribuição de Harvey (2005) que aponta, em sua arguta análise sobre o neoliberalismo, o papel da retórica como elemento de compreensão e, também, de produção de valores e contradições. Para o autor (Harvey, 2005), o *boom* da retórica dos direitos humanos, enquanto agenda de políticas públicas, relaciona-se diretamente com a trajetória do discurso neoliberal que toma o indivíduo como elemento fundacional na vida política e econômica. Essa convergência temporal e temática, segundo Harvey (2005), “abriu” as portas para o ativismo focado nas especificidades do indivíduo (identidades culturais, raça, etnia, meio ambiente, saúde, moradia, dentre outros) por um lado disfarçando a estratégia retórica neoliberal e, por outro, disseminando, desde as pontas até os centros e destes para as pontas, valores traduzidos em políticas, agendas e versões da realidade (2005, p. 175-176). Sob esse movimento, supomos que o poder foi reconfigurado e traduzido em léxicos diferenciados, porém interligados, e cumpriu com o postulado foucaultiano de sua eficiência.

Tendo sido identificadas as ideias de autores como Foucault, Fairclough, Picket, Harvey dentre outros, sobre como as relações de poder, discurso e hegemonia podem ser operacionalizadas, cabe agora indagar como entender essas relações a partir do discurso dos bancos multilaterais de desenvolvimento e do meio financeiro onde eles orbitam. Já existe um relevante conjunto de pesquisas acerca da importância e das práticas discursivas do mercado financeiro, porém, são escassos os estudos acerca de importante instituição financeira como são

os bancos multilaterais de desenvolvimento. Como demonstraremos na seção seguinte, o laço entre globalização e financiamento do desenvolvimento por meio de bancos multilaterais é próximo e opera sobre matrizes discursivas e diversos modelos de práticas sociais.

1.1.3 O discurso como recurso e técnica para os bancos multilaterais de desenvolvimento

A crescente influência do mercado financeiro em diversas esferas da vida ampliou os estudos sobre as estratégias de discurso e linguagem dos documentos do mercado financeiro (relatórios, balancetes, cartas de presidentes, notas técnicas, dentre outros). É neste particular que o mundo financeiro e, em especial, os bancos multilaterais de desenvolvimento se destacam como *locus* privilegiado de produção de “capital simbólico”²⁴, dada a sua centralidade no atual regime de acumulação, pois eles detêm, além de consideráveis volumes de recursos monetários, um quadro de especialistas altamente especializados, que transitam entre os governos locais, nacionais e as principais bolsas de valores do mundo.

Esse novo caráter produtivo do discurso foi enfatizado pelo antropólogo Arjun Appadurai em *Banking on Words* (2016), ao considerar que o discurso passa a ter um novo significado e poder, desempenhando um importante papel no processo de financeirização das economias por meio da transformação de “ativos” em “derivativos”. Segundo sua perspectiva, o pensamento do mundo financeiro moderno, desde a expansão do mercado de *commodities* agrícolas como mercado futuro (*agrarian commodities as futures*), migra da materialidade das mercadorias para a abstração de contratos de futuro — no caso os derivativos — nos quais as garantias e os valores são essencialmente linguísticos, naquilo que classificara como um fenômeno linguístico (2016, p. 10-15).

As características organizacionais desse novo paradigma do mercado estariam não apenas redesenhando a geografia econômica e financeira mundial, mas ensejando novas práticas discursivas e estratégias de comunicação e disseminação. Sob essa perspectiva, diversos estudos acerca do mercado financeiro destacam dois tipos de informação: i) aquelas que tratam do histórico dos preços de ativos como derivativos e ações, geralmente acessíveis para o público em geral e ii) aquelas disponíveis para um determinado grupo de agentes tidos como *insiders* (Fama 1970; Hellstrom and Holmstrom 1998; Slaterry, 2014).

²⁴ Tomamos emprestado o termo de Pierre Bourdieu que em *O Poder Simbólico* (1989) o definiu como um conjunto de signos de distinção social que devem produzir o reconhecimento de diferenças legítimas e que pode se expressar de variadas formas, tais como o modo de falar ou a recusa de um casamento desigual (1989:144-145).

A participação de Fama (1970) e Slaterry (2014) é relevante neste debate, pois acentuam o papel da qualidade e disseminação das informações no aprofundamento da hipótese de eficiência econômica e assimetria de informações na recepção e no impacto dos documentos e relatórios do mercado financeiro. Sua *démarche* baseia-se em duas linhas básicas de argumentos. A primeira considera a hipótese da eficiência dos mercados, na qual o preço dos instrumentos financeiros (derivativos, ações, letras do tesouro nacionais, por exemplo) relaciona-se diretamente às informações disponíveis. Sob essa lógica argumentativa, agências de risco (*rating agencies*), como é o caso de *Standard & Poor's*, operam. Por outro lado, há a linha argumentativa, que entende a ineficiência dos mercados em virtude da assimetria e “lentidão” na disponibilidade das informações entre mercados e preços, situação na qual existem excesso ou baixa reação diante da divulgação dos balancetes e estimativas de crescimento²⁵. Assim, o significado dos relatórios e do poder da linguagem do mundo financeiro tem ampliado o campo de estudos que buscam entender a racionalidade e os significados codificados nos relatórios, especialmente após a crise financeira dos *subprimes* ocorrida nos anos de 2007 a 2009.

A análise linguística de relatórios anuais dos bancos multilaterais de desenvolvimento é recente, merecendo destaque o estudo quantitativo realizado por Morreti & Pestre (2014), publicado como artigo na revista *The New Left Review* em março de 2015²⁶. Nesse artigo, os autores analisam a linguagem dos relatórios anuais do Banco Mundial, desvelando, em termos linguísticos, as transições e as transformações semânticas do discurso do Banco ao longo do período de 1946 a 2012. Um dos principais argumentos dos autores é a descontinuidade do discurso nos relatórios, que transita entre o uso de termos concretos (construção, indústria, desenvolvimento, dentre outros) para, a partir dos anos 1990, um estilo mais codificado (gerenciamento, governança, programas), autorreferenciado e distante da linguagem cotidiana.

Se o artigo de Moretti&Pestre (2015) restringe-se ao plano mais descritivo das práticas discursivas do Banco Mundial, a contribuição da socióloga Sarah Babb, em seu livro *Behind the development banks* (2009), introduz, de forma analítica, a dimensão política das instituições multilaterais de desenvolvimento e analisa, em um dos seus capítulos, em que medida o advento

²⁵ Os estudos e análises sobre a linguagem dos documentos do mercado financeiro abordam questões relativas à narrativa empregada (exame de frases e sentenças); análise quali e quantitativa do conteúdo dos documentos (exame da frequência das palavras ou parágrafos, disposição de termos no corpo do texto e as intenções de acordo com o tipo de escrita); estilo de escrita e tom utilizado (como as companhias, por exemplo, comunicam dados positivos e negativos) e análise de efetividade dos documentos (análise quanto credibilidade, eficácia, responsabilidade) dentre outras possibilidades de análises. Para fins desta tese, optamos pela análise quali quantitativa tendo em vista o número de relatórios analisados e os objetivos da análise realizada.

²⁶ Publicado na edição de número 92 da revista *New Left Review*. O artigo é uma versão resumida de uma publicação do Laboratório de Estudos Literários da Universidade de Stanford, fruto de pesquisas realizadas no período de 2013 a 2014.

do termo governança, também apontado por Moretti&Pestre (2015) como parte do novo léxico neoliberal, relaciona-se com a influência do governo americano nas políticas de empréstimos dos bancos multilaterais de desenvolvimento²⁷. Para a autora (Babb, 2009), o sucesso global no uso do termo governança reflete o processo histórico de transformação dos bancos multilaterais de desenvolvimento como agentes de promoção de reformas nas políticas dos países tomadores de empréstimos pós período Reagan nos Estados Unidos²⁸. Já Kaufmann *et al.* (1999) entende o termo governança a partir de uma concepção institucionalista, baseado na teoria da escolha pública e na democracia pluralista, que desloca, ao longo do tempo, o uso do termo para questões de natureza técnica, ligada às reformas burocráticas e de gerenciamento e gestão das políticas públicas a partir de temas relacionados a transparência, legitimidade e pluralismo político. No livro *Governance and Development* (1992), o Banco Mundial sugere que para se obter a boa governança, os governos nacionais devem estabelecer uma agenda de reformas baseadas na introdução do caráter gerencial na administração dos recursos públicos, na reforma do setor jurídico e do judiciário de forma a torna-lo mais eficiente, na ampliação dos espaços de participação nos processos de formulação e decisão, no *accountability*, na gestão das informações e na transparência como valor do poder público. Em resumo, a ideia sobre governança, sucessivamente reformulada, se referencia tanto no desenho de um Estado neoliberal como também opera sobre os postulados da tradição conversadora e institucionalista da Ciência Política estadunidense e inglesa desde os anos 1970.

De forma marginal, Goldman (2010), ao analisar o Banco Mundial, argumenta que uma das principais inovações no discurso do Banco foi a mudança substancial dos beneficiários do desenvolvimento nos relatórios anuais e como estes se tornaram uma ferramenta cada vez mais voltada para um público amplo e diversificado. Para o autor (Goldman,2010), em vez de enfatizar os benefícios econômicos que seriam enviados para as empresas do [hemisfério] Norte e bancos de investimentos que forneceram suporte técnico, *hardware* e serviços financeiros por meio de projetos de cooperação, o Banco mudou o foco, em seu discurso, para os diversos “beneficiários” dos projetos de desenvolvimento como, por exemplo, as famílias moradoras em áreas rurais, os

²⁷ Para Babb (2011), o termo governança aparece pela primeira vez no relatório do Banco Mundial intitulado “África Subsaariana: da crise para o desenvolvimento sustentável” no ano de 1989. A partir deste documento, o governo americano passou a adotá-lo como forma de dar uma nova roupagem para as reformas institucionais iniciadas pelo Plano Baker (2011, p.157). A agenda da governança como um dos instrumentos utilizados pelos bancos multilaterais de desenvolvimento complementa a agenda de empréstimos baseados em ajustes de políticas nacionais dos tomadores de empréstimo. Para Babb (2011, p.155), a emergência desta agenda está diretamente correlacionada com uma série de fatos históricos como o fim da Guerra Fria e ajustes as ações propostas pelo Consenso de Washington.

²⁸ O termo foi adotado em profusão nos relatórios e nos documentos oficiais e técnicos dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Contudo, para Babb (2009), o uso do termo em seu significado mais neoliberal foi adotado pelo Banco Mundial, BID, AfDB, AsDB e a interpretação mais ampliada foi apropriada pelo EBRD, criado em 1991 (2011, p.155-160).

funcionários dos governos locais, agrônomos e pesquisadores que receberiam treinamento através de diversos projetos do Banco, além da melhoria das instalações com os recursos do Banco (2010, p. 82-83). Ainda para Goldman (2010), “Overall, these were not mere rhetorical changes, designed to satisfy a discerning left-Keynesian political elite in the North. Rather, they were changes with deep meaningful and material consequence (...)”²⁹. Com a mudança dos sujeitos da ação, no caso os beneficiários, o Banco Mundial altera sua prática discursiva e enfatiza não os benefícios de quem ganha e sim de quem paga a conta, no caso, os pobres dos países não industrializados ou em processo.

Identificadas as principais contribuições úteis a esta tese (relações de poder, discurso e hegemonia; qualidades produtivas e simbólicas) cabe entender agora como essas relações se deram nas práticas discursiva do Banco no período de 1960 a 2010. Para tal, conforme já mencionamos, faremos uma análise exploratória de natureza quali e quantitativa em um *corpus* constituído por 47 relatórios anuais do Banco no período de 1960 a 2010. Em termos de periodização, adotaremos como referências as principais crises do sistema capitalista pós-Segunda Guerra como baliza para os eventos mundiais, as Reposições de Capital no Banco como forma de mapear as mudanças na economia política interna do Banco e alguns aspectos destacados por autores como Babb (2009), Goldman (2010) e Pereira (2014) no que se refere à relação política do governo estadunidense com os bancos multilaterais de desenvolvimento. Com isso, teremos 3 (três) seções que seguirão as mudanças e permanências relacionadas ao termo desenvolvimento, considerado para este capítulo como termo referencial para a missão do Banco e, por conseguinte, do objeto desta tese, e o comportamento de sua “galáxia” — aqui considerada como recurso de linguagem para ilustrar medidas de colocação de termos e seus níveis de correlação. De posse desse cabedal metodológico, resta-nos indagar se houve ruptura, rearranjo ou ajuste do paradigma do desenvolvimento. Em caso positivo, surgem os seguintes questionamentos: Os ajustes tornam o desenvolvimento, no discurso, cada vez mais financeirizado e, por conseguinte, abstrato? Em que medida possíveis alterações no significado de desenvolvimento foram conjunturais ou fruto de ajustes estruturais na geografia econômica da América Latina ou do mundo? Quais os fatores de disputa expressos na mudança do discurso? A próxima seção trata da análise da trajetória do discurso do BID com o objetivo de situar essa trajetória em um contexto ampliado, de forma a identificar se houve ou não rearticulação da ordem discursiva, e quais os elementos históricos e do vocabulário mudaram e quais permaneceram, mesmo tendo sido alterados seu sentido e significado anterior.

²⁹ Tradução livre: “(...)estas não foram meras mudanças retóricas, projetadas para satisfazer uma elite política keynesiana de esquerda no Norte. Ao invés disso, foram mudanças com significativas e profundas consequências materiais (...)”

1.2 O BID em palavras

1.2.1 Mais que um banco: o discurso do BID - 1960 a 1975

Hotel Quitandinha, Petrópolis, Rio de Janeiro, Brasil, 1959. A Reunião da Comissão Especial do Conselho Interamericano Econômico e Social elaborou minuta do Convênio Constitutivo do BID, assinado em dezembro de 1959. Em seu primeiro artigo, o convênio estabelece como objetivo do Banco “contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países membros regionais em vias de desenvolvimento (...)”³⁰.

Punta del Este, Uruguai- 1961. A Reunião do Conselho Social Interamericano, organizada pela Organização dos Estados Americanos-OEA, presidida por Felipe Pazos, ex-presidente do Banco Central de Cuba, foi o palco da formalização, por parte do presidente estadunidense John F. Kennedy, do programa Aliança para o Progresso. Em sua fala, o presidente estadunidense, em referência ao BID, disse:

I am convinced that the IDB will play a vital role in the development of the hemisphere. It will undoubtedly be one of the most important instruments available to the Latin American nations that have already indicated their desire to use the Bank as a basic tool for making the Alliance for Progress a reality. Therefore, this progressive and liberal institution, guided as it is by men with extensive expertise, can be a great help in fulfilling the ambitions of the Hemisphere to bring about social change and achieve economic progress (...)”³¹
(BID, 2001, p. 15-16)

³⁰ De acordo com o Convenio Constitutivo (1959:5), o BID inicia sua operação com dois fundos distintos para o financiamento de projetos: i) Capital Ordinário-CO e; ii) Fundo para Operações Especiais-FOE. Os projetos voltados para o setor produtivo serão financiados pelo Capital Ordinário, ajustados às normas bancárias e reembolsados nas moedas em que foram concedidos. Há uma linha de corte para este tipo de empréstimo pois, uma vez aprovados, não poderão receber financiamento superior a 50% do seu valor total. Já o FOE é voltado para auxiliar as empresas e países que estejam com balança de pagamentos deficitária e por isto não podem tomar empréstimo do CO. A cada incremento de recursos no Banco- nove até o ano 2015- há processos de reestruturação e ajustes nas políticas e programas de financiamento. Outro foco de atuação do Banco é a prestação e financiamento de assistência técnica para preparação, financiamento e execução de planos de desenvolvimento e formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal especializado.

³¹ Tradução livre: “ Eu estou convencido que o BID desempenhará um papel essencial no desenvolvimento do hemisfério [Sul]. Será sem dúvida um dos mais importantes instrumentos disponíveis para as nações latino-americanas que já indicaram o seu desejo de utilizar o Banco como uma ferramenta básica para fazer [o programa] Aliança para o Progresso uma realidade. Portanto, esta instituição progressista e liberal, guiada como é por homens com ampla experiência, pode ser uma grande ajuda na realização das ambições do Hemisfério para trazer mudanças sociais e alcançar o progresso econômico(...)”.

Punta del Este, Uruguai- 1967. Passada quase uma década da Revolução cubana e da eclosão de diversos movimentos bolivarianos na região, em especial na América Central, conjugada com a desaceleração econômica em diversos países da América do Sul e Central, é realizada a Cimeira da Organização dos Estados Americanos-OEA. Na oportunidade, foi aprovado um programa de ação que balizaria as políticas de desenvolvimento dos países latino-americanos e, por conseguinte, as operações de crédito junto ao BID. A agenda tinha como ideia mestra a integração econômica da América Latina. Em uma primeira aproximação aos termos e, por conseguinte, ao sistema de valores ali expresso, observamos que associados ao desenvolvimento estavam integração econômica, infraestrutura econômica, educação, projetos multinacionais, modernização, saúde, ciência e tecnologia. Em um dos trechos do documento assinado pelos participantes, podemos observar a estruturação do discurso baseado na dimensão econômica do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que retrata uma visão sobre a América Latina:

“Economic integration of Latin America demands a vigorous and sustained effort to complete and modernize the physical infrastructure of the region. It is necessary to build a network of land connections and improve transportation systems of all types in order to facilitate the circulation of people and goods throughout the continent; to establish a suitable and efficient system of telecommunications; to install interconnected power systems; to jointly develop international watersheds, border regions and economic zones that encompass the territory of two or more countries(...).³²” (BID, 2001, p. 45).

Uma primeira aproximação às narrativas acima demonstra movimentos subjacentes nos discursos que caminham na direção de uma consolidação do significado do termo “desenvolvimento” que eleva o sentido dos substantivos progresso e mudança e do Banco como sujeito. Por outro lado, na fala do presidente estadunidense, há uma reestruturação do significado do Banco, não mais como agente, e sim como “instrumento”, “ferramenta” dos governos nacionais e do programa Aliança para o Progresso. Nesse pequeno trecho que utilizamos, é possível constatar uma mescla entre o processo relacional estabelecido pelos verbos “desempenhar” e “ser” com os agentes (governos nacionais, Aliança para o Progresso), indicando

³² Tradução livre: “[A] integração econômica da América Latina demanda um vigoroso e constante esforço para completar e modernizar a infraestrutura física da região. É necessário construir uma rede de conexões terrestres e melhorar o sistema de transportes de todos os tipos de forma a facilitar a circulação de pessoas e bens por todo o continente; para estabelecer um adequada e eficiente sistema de telecomunicações; para instalar sistemas de rede elétrica interconectadas; para conjuntamente desenvolver bacias hidrográficas internacionais, regiões de fronteira e zonas econômicas que englobam o território de dois ou mais países”.

possibilidades de futuro — tendo em vista o contexto de lançamento do programa — e intenções relacionadas aos termos ajuda, progressista e liberal. No terceiro trecho, extraído do programa de ação da Cimeira ocorrida em Punta del Este (OEA,1967), merecem destaque os inúmeros exemplos da ação expressa pelos verbos completar e modernizar, em que o contexto verbal reduz a ambivalência do termo desenvolvimento e impõe sentido de substantivo concreto ao relacioná-lo a projetos de infraestrutura econômica, naquilo que, em vez do uso do verbo reconstruir, muito utilizado no Plano Marshall, empregou-se completar e modernizar o território latino-americano. Há uma consolidação estratégica de significado do termo desenvolvimento e das ordens do discurso em termos de um modelo hegemônico, dado que o sucesso em obter consenso para o significado particular de palavras e, não menos importante, uma estruturação própria do seu significado é, sem dúvida, uma forma de adquirir hegemonia.

De forma a dar escalas para esta análise, como se estivéssemos vendo a “paisagem” de termos dos relatórios anuais do período de 1960 a 1975, seis estão entre os mais frequentes termos utilizados nos relatórios anuais: quatro são substantivos — banco(s), empréstimo(s), desenvolvimento, programa(s) — e dois adjetivos — social e público(s). Esse corolário está acompanhado por outra sequência de substantivos como fundo(s), recurso(s), país(es), operação³³. A América Latina, nesse período, é descrita “*still in a transitional phase of evolution toward the more advanced stages of economic and social development* (BID, 1960, p. 7)³⁴. Merece destaque neste *skyline*, o olhar do Banco sobre as instituições nacionais, vistas como

“an obstacle to more effective utilization of technological advances, to accelerated progress in general, and to more equitable distribution of the benefits of common endeavor. They are thus a contributing factor to social and political instability unfavorable to growth. The task for this decade will be to make certain that the necessary changes take place without major problems and are conducive to favorable conditions for more rapid development (...)”³⁵ (BID, 1960, p. 7).

Há, sob essa prática discursiva, uma clara relação de causa-efeito que estabelece relações entre os termos modernização e desenvolvimento como medida para superar, utilizando Andrade

³³ Foram utilizados como *corpus* relatórios anuais dos anos de 1960 a 1969 processados no software estatístico ‘R’.

³⁴ Tradução livre: “como uma região em transição para avançados padrões de desenvolvimento econômico e social”.

³⁵ Tradução livre: “um obstáculo para uma utilização mais eficaz dos avanços tecnológicos, o progresso acelerado em geral e uma distribuição mais equitativa dos benefícios do empreendimento comum. Eles são, portanto, um fator contribuinte para a instabilidade social e política desfavorável ao crescimento. A tarefa para esta década será garantir que as mudanças necessárias ocorram sem grandes problemas e que favoreçam condições favoráveis para um desenvolvimento mais rápido (...)”.

(2017[1945]), o dilema entre o “arcaico” e o moderno posta sob a alegoria da carroça atravancando os trilhos do bonde na forma de poema³⁶.

Nas duas primeiras décadas de atuação, o Banco realizou diversos investimentos, por meio de cooperação técnica, com o objetivo de promover o desenvolvimento institucional e, com isso, melhorar a elaboração de planos e programas de desenvolvimento. De acordo com publicação comemorativa aos 40 anos de criação do Banco, este também atuou, na primeira década de atuação, como o “banco de ideias” ou o “banco das universidades” (BID, 2001, p. 48). Merece destaque o reconhecimento de sua contribuição na consolidação de instituições de pesquisa tais como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, a Associação Americana de Autoridade Portuária-AAPA, o Centro Latino-Americano para a Demografia-CELADE e o Instituto Interamericano de Ciências da Agricultura-IICA. Para o BID (2001), sua atuação “não se limitaria a apenas receber, processar e financiar projetos. Era um parceiro intelectual, bem como um associado ativo, criativo e flexível na implementação de programas de desenvolvimento (...)” (2001, p. 48-49). A mensagem é uma variante mais elaborada do primeiro discurso do presidente do Banco, economista Felipe Herrera, em uma clara transferência de significados da dualidade discursiva e, porque não identitária, enquanto banco e agência de desenvolvimento.

A primeira metade dos anos 1970 é marcada pela crise derivada do embargo árabe para aumentar o preço do petróleo e também pelo duplo processo de recuperação econômica europeia e ampliação da oferta de crédito internacional de bancos privados comerciais. A crise foi considerada, por Harvey (2011), como a primeira em escala global do capitalismo no mundo pós-Segunda Guerra e resultou, para os países latino-americanos, na deterioração dos termos de troca. Já a recuperação econômica europeia, e maior oferta de crédito por bancos comerciais, em especial dos Estados Unidos, ampliou os acordos para fornecer financiamento de médio prazo em larga escala— como também elevou o endividamento externo dos países latino-americanos, em especial Brasil, Argentina e México³⁷.

³⁶ O poema a que nos referimos intitula-se “Pobre Alimária”, a partir do qual o sociólogo Roberto Schwarz (1987) contesta as leituras sobre a objetividade de Oswald de Andrade, argumentando que o atravancamento do trilho do bonde pela carroça é uma alegoria que diz sobre a convivência do arcaico e do moderno no Brasil como também pronuncia crítica a este olhar ‘encantado’ de Andrade.

³⁷ Para Harvey (2011), a desregulamentação das finanças e o dilema da demanda iniciado nos anos 1970 e aprofundado nos anos 1980 foi a exportação do capital e o cultivo de novos mercados ao redor do mundo. Para o autor (2011), essa solução, tão antiga quanto o próprio capitalismo “foi perseguida com mais determinação a partir dos anos 1970. Os bancos de investimento de Nova York, então lotados de excedentes de petrodólares dos Estados do Golfo e desesperados por novas oportunidades de investimento num momento em que o potencial de rentabilidade de investimento dentro dos Estados Unidos estava exausto, fizeram empréstimos maciços para países em desenvolvimento como México, Brasil, Chile e até mesmo Polônia. Isso aconteceu porque, como Walter Wriston, chefe do Citibank, colocou, países não podem desaparecer – você sempre sabe onde encontrá-los em caso de dificuldades (...)” (2011, p. 24). De acordo com o BID (2001), em menos de uma década, os bancos privados comerciais internacionais se tornaram os maiores fornecedores de recursos externos para a região, sem, contudo,

Durante esse período, os mais frequentes termos podem ser agrupados em três (3) conglomerados. O primeiro relaciona-se com as atividades do BID enquanto instituição financeira: substantivos como banco, fundo, empréstimo, país(es), operações, programa(s), projeto(s), recurso(s), contrato(s), tomador (de empréstimos), seguidos por verbos indicativos de transações como assinar (passado), iniciar (futuro), completar (passado) e expressar (passado). Por outro lado, o segundo conglomerado relaciona-se com o BID atuando como “empresa cooperativa” dado que agrupa centenas de palavras vinculadas a atores — países, nome dos países, governo(s) — a áreas de atuação — educação, estradas, habitação, agricultura, setor privado, saúde, equipamentos, exportação — e verbos relacionados a melhorias como aumentar (passado), crescer (infinitivo), melhorar (futuro) e aqueles que tem a ver com o sentido de ajuda, tais como socorrer, prover (passado) e incluir (futuro). Retoricamente, os programas de investimento e assistência técnica e/ou cooperação técnica ajudam/socorrem os países a melhorar/crescer sua economia, por meio de integração e desenvolvimento econômico e social. O terceiro conglomerado é composto por substantivos que se relacionam diretamente com os atores sociais— república, entidades e público³⁸.

Em termos semânticos, não se observam, mesmo com crise econômica, com expansão do desenvolvimento capitalista e de governos ditatoriais e com duas Reposições de Capital do Banco nos anos de 1970 e 1976, consideráveis alterações no léxico utilizado pelo Banco. De maneira geral, os substantivos compõem o centro dos relatórios do BID nos primeiros quinze anos. O substantivo desenvolvimento, por exemplo, manteve forte correlação com os termos social (0.86), indústria (0.81), nacional (0.77), fiduciário[fundo] (0.76) e econômico (0.73), o que demonstra a consolidação da estratégia discursiva presente no Convênio Constitutivo do Banco, no discurso do presidente John F. Kennedy, em 1961, e o modelo de desenvolvimento utilizado pelo Banco como referência, desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe- CEPAL — fortemente baseada na intervenção estatal e substituição das importações — durante o período

terem sido canalizados para o financiamento do desenvolvimento, em virtude da falta de regulamento e supervisão dos bancos centrais a estas operações com elevadas taxas de juros nominais (2001, p. 84-85). A maioria dos recursos foi concedida pelos bancos comerciais dos Estados Unidos, mas também pelos bancos comerciais europeus, e foram destinados para governos e para empresas públicas e privadas da região, o que resultou no aumento da dívida pública, cujo valor agregado, em 1973 já havia superado o total anual de US \$ 2,5 bilhões - mais que o dobro da quantidade combinada de recursos alocados pelo BID e pelo Banco Mundial para a região (2001, p. 85).

³⁸ Ironicamente, ao longo das duas primeiras décadas, o termo social, ora como substantivo ou adjetivo, aparece com baixa frequência nos relatórios, tendo seu núcleo semântico constituído por termos como esforços, melhoria institucional, eficiência, estudos e progresso e não com termos como emprego, renda e educação. Neste conglomerado, adjetivos são raros e quando existentes relacionam-se com os termos banco e operação, no caso financeiro, econômico e acompanhando os substantivos cooperação e assistência técnica.

entre guerras³⁹. Em torno desse termo, consolidou-se uma galáxia de termos como infraestrutura, transporte, telecomunicações, integração, construção e indústria, conectados por verbos como completar, modernizar e ter.

Nesse cenário de aparente continuidade discursiva e reestruturação do sistema financeiro internacional, com a entrada de novos *players*, como é o caso criação do Banco de Desenvolvimento Asiático em 1966, o BID revisa o seu documento constitutivo e autoriza a participação de países europeus e asiáticos, com destaque para o Japão, como membros de pleno direito⁴⁰, em um processo que, nas palavras do então presidente do Banco, Ortiz Mena, foi a mudança mais significativa no BID desde a sua criação⁴¹ (BID, 2001, p. 74-75). Merece destaque a emergência de uma nova cartografia de práticas discursivas em virtude da presença de novos interlocutores, com interesses diversos e valores de desenvolvimento, o que, por um lado amplia a multiplicidade discursiva ao mesmo tempo em que consolida a geopolítica desenhada em 1945 com a criação de um sistema financeiro mundial (à época, o Banco Mundial e FMI) como medida para o desenvolvimento capitalista hegemônico.

Com efeito, observamos aparente fachada de continuidade no *skyline* da prática discursiva do Banco nos primeiros 15 anos. Assim, podemos afirmar que, sob forte investimento estadunidense, muito em virtude do programa Aliança para o Progresso e do subsequente Fundo Fiduciário para o Progresso Social, a região fora, em termos de prática discursiva, estrategicamente “isolada” da “expansão comunista” — termo muito utilizado nos enunciados da OEA. Com isso, as relações de poder internas ao Banco, como diz o economista e especialista do BID, Alberto Melo, em entrevista concedida para a pesquisa desta tese, caracterizava-se por certa autonomia de gestão dos países latino-americanos, como, por exemplo, autorização de empréstimos a países como a Nicarágua, apesar do posicionamento contrário do Tesouro estadunidense, e uma visão,

³⁹ O modelo de desenvolvimento inspirado nas ideias de Raul Prebisch e disseminado pelo escritório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em Santiago Chile, de acordo com o BID (2001), foram a principal referência na decisiva participação dos governos nacionais na promoção e fomento do desenvolvimento de médio e longo prazo por meio de uma política de substituição das importações.

⁴⁰ A criação do Banco de Desenvolvimento Asiático é um marco no projeto de desenvolvimento capitalista capitaneado pelos Estados Unidos e ‘países aliados’ dado que, sob o regime de contribuição tripartite entre Europa, Japão e Estados Unidos determinou não apenas um novo *modus operandi* de compartilhamento de liderança e responsabilidade financeira para a Ásia como preparou terreno para reestruturar os bancos regionais de desenvolvimento, adequando-os à nova paisagem econômica e geopolítica do mundo do início dos anos 1970.

⁴¹ O processo de adesão de novos membros foi concluído em meados da década de 1970, substituindo o mecanismo anterior que Felipe Herrera colocou em prática para mobilizar recursos desses países. O antigo método baseava-se na obtenção de recursos da Europa, em termos concessionais quando possível e na gestão de fundos fiduciários em condições favoráveis, em troca da elegibilidade para aquisição de bens e serviços para projetos financiados pelo BID. O novo método amplia a capacidade de capitalização por meio dos desembolsos de adesão ao mesmo tempo em que amplia a demanda por ações do Banco, geralmente compradas pelos Bancos Centrais dos países membros.

em termos de modelo de desenvolvimento, à hegemonia estadunidense, realizada pelo Japão⁴². A próxima seção aborda o período compreendido pelos anos de 1976 a 1990, e busca esclarecer as seguintes indagações: Sob o cenário de redesenho geopolítico e financeiro mundiais, houve ruptura, rearranjo ou ajuste do paradigma do desenvolvimento? Em que medida alterações no significado de desenvolvimento relacionam-se a conjunturas ou ajustes estruturais na geografia econômica da América Latina ou mundo?

1.2.2 Entre ajustes, reformas e gerenciamento: (1976 a 1995)

Ao final da primeira metade dos anos 1970, a mensagem era clara: o Banco empresta dinheiro para governos e setor privado para estimular o desenvolvimento, modernizar o território com infraestrutura econômica e mecanização da agricultura, investir, por meio de cooperações técnicas, na modernização das instituições e reduzir, especialmente nas áreas urbanas, as demandas sociais por habitação, saneamento e educação. E, por detrás desta fachada de discurso “liberal” e “progressista”, ocorria uma gradual metamorfose em suas práticas discursivas. Abaixo destacamos como o Banco, em um dos seus relatórios, descreveu sua interface com os países membros regionais, em 1975:

Self-help and mutual aid are key ingredients to development. The Bank best exemplifies the cooperative effort necessary to sustain an accelerated tempo of economic and social development to meet the aspirations of Latin America. This union of contributing and borrowing countries in a cooperative enterprise enables the Bank to act as a bridge on which not only finance but ideas and "know how," as well, can travel. The Bank is a forum as well as a financial institution.” ⁴³(BID, 1975, p. 5)

E, abaixo, como essa mesma interface foi descrita 14 anos depois, em 1989:

As the Latin American and Caribbean countries enter the 1990s, there is a growing consensus that concentrated efforts to improve the region's

⁴² O economista e especialista do BID em sua sede localizada em Washington foi entrevistado no mês de fevereiro de 2017. A entrevista semiestruturada teve como objetivo conhecer um pouco mais sobre as dinâmicas internas no Banco e como posições e práticas discursivas, sociais e por que não políticas podem nos ajudar a compreender as mudanças ocorridas na forma de financiamento do Banco ao longo do tempo. O autor é grato ao Sr. Melo e se responsabiliza pelos termos aqui dispostos.

⁴³ Tradução livre: “A auto-ajuda e a ajuda mútua são ingredientes-chave para o desenvolvimento. O Banco exemplifica melhor o esforço cooperativo necessário para manter um ritmo acelerado de desenvolvimento econômico e social para atender as aspirações da América Latina. Esta união de países contribuintes e emprestados em uma empresa cooperativa permite ao Banco atuar como uma ponte sobre a qual não só financiar, mas também idéias e "saber fazer", podem viajar. O Banco é um fórum e uma instituição financeira (...)” (BID, 1975, p. 5)

competitiveness and export performance are a necessary condition for sustained overall growth. While success in improving export, performance will depend considerably on internal policies, a favorable external environment also will be essential. In this connection, a successful outcome of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations would not only provide further incentives for countries in the region to open their economies, but would also provide an opportunity to expand their exports to the industrialized countries and to other developing nations. Increased foreign exchange earnings will need to be complemented by measures to attenuate the region's debt service burden, in order to permit a return to the import and investment levels required to rebuild and expand the region's economic and social infrastructure. Without sustained expansion in investment, output and employment, the deterioration in living conditions suffered by large segments of the region's population during the 1980s would continue in the decade ahead.⁴⁴

É praticamente um discurso em transição, em termos semânticos e gramaticais. A chave da transitividade, como demonstraremos, recai em sua maioria sobre o período do final dos anos 1970 até 1995, quando, após a Oitava Reposição de Capital, em 1994, o Banco passou por profundas reformas, ajustando-se à “nova” paisagem econômica e financeira mundial. Diferentemente da prática discursiva observada no ano de 1975, na qual o Banco transitava entre agência de desenvolvimento e instituição financeira, uma aproximação à prática do final dos anos 1980 demonstra o uso de novo vocabulário: substantivos e verbos são predominantes e adjetivos quando utilizados marcam o tom do discurso. Verbos especificam o tipo de ação envolvida: melhorar, haver, ser, poder, continuar. O termo desenvolvimento que, em 1975, estava subordinado ao termo mútua ajuda passa, em 1989, a se relacionar com consenso e qualificado como sustentável.

Três são os conglomerados semânticos que compõem a prática discursiva do Banco no período de 1976 a 1995. O primeiro e segundo conglomerados muito se assemelham ao observado no período anterior: muitos substantivos e poucos adjetivos e verbos compõem a galáxia do termo Banco e suas atividades programáticas, ao redor do qual orbitam progresso, produção, programas, projetos, milhões, problemas, agricultura, empréstimo, fundo (fiduciário), capital, países, desenvolvimento, socorro, dentre outros. Os verbos referenciam o sentido da ação: prover, melhorar, aceitar, completar, emprestar, ajudar, construir. Já o terceiro, diz respeito a um novo

⁴⁴ Tradução livre: “Para os países da América Latina e Caribe que entram nos anos 1990 há um crescente consenso que esforços concentrados, para melhorar a competitividade da região e a exportação, são uma condição necessária para o desenvolvimento sustentável de uma maneira geral. Enquanto o sucesso para melhorar o setor exportador depende consideravelmente de políticas internas, um ambiente externo favorável também será essencial (...) Sem a expansão sustentável no investimento, produtos e empregos, a deterioração das condições de vida sofridas por grande parte da população durante os anos 1980 poderá continuar na década seguinte” (BID,1989, p. 4-5)

conglomerado semântico na prática discursiva do Banco pois tem a ver com mudança de sentido do termo investimento, ao redor do qual orbitam poucos adjetivos (financeiro, específico, privado), verbos (incluir, melhorar e fortalecer (gerúndio)) e substantivos que apontam as tendências discursivas a serem observadas nas próximas décadas: agências, gerenciamento, saneamento, informação, opinião, programa, projeto, setor, mercado, treinamento e outra dezena de termos cujos sentidos são próximos aos aqui listados⁴⁵.

Em termos de frequência relativa, o termo investimento saltou de 0.001, em 1975, para 0.003, em 1994; sua trajetória ascendente tomou fôlego a partir de 1987, período marcado pelo aprofundamento da crise fiscal dos países latino-americanos, no qual destacamos a implementação dos Planos Baker I e II, elaborados pelo Secretário do Tesouro estadunidense, James A. Baker, cujo principal aspecto foi a correlação entre empréstimos condicionados a políticas de ajustes nas políticas macroeconômicas (fiscal e monetária) de natureza ortodoxa⁴⁶. Conforme Babb (2009) aponta, a década de 1980 foi para a América Latina e Caribe conhecida como a década perdida, porém, para o BID, foi o período em que ocorreu o “processo de disciplinamento” de suas políticas operacionais, tendo em vista a forte resistência e poder de voto de países como Brasil, Chile, Argentina, México, em aderir à estratégia de ajuste estrutural desenhada pelo governo estadunidense com o apoio do Banco Mundial e FMI (2009: 141).

Em 1987, como resultado deste “processo de disciplinamento”, foi realizada a sétima Reposição de capital do Banco com ampliação do volume de recursos para o FOE no valor de USD\$200 milhões, articulada a uma reestruturação do Banco, com estabelecimento de novas diretrizes para sua política operacional, aproximando-o do *modus operandi* e do sistema de valores relacionados ao desenvolvimento, do Banco Mundial. Deste processo, destacamos cinco diretrizes relativas à adequação dos projetos de empréstimo ao valor da “eficiência econômica” nas operações do Banco (cooperação técnica e empréstimo): i) a ampliação do quadro técnico, em

⁴⁵ Merece destaque o elevado índice de correlação entre o termo investimento e saneamento que orbita em 0.94. Em termos estatísticos, isto significa que há forte relação no discurso do Banco entre estes dois termos. Maiores detalhes ver capítulo 2.

⁴⁶ Os Planos Baker I e II consistem na adoção de medidas de restrição ao crédito aos países devedores caso estes não adotassem políticas macroeconômicas e reformas políticas calcadas no ajuste fiscal e reforma das instituições. Como medida de controle e fomento, o Plano articulou instituições multilaterais de desenvolvimento tais como o FMI e bancos multilaterais de desenvolvimento como agentes/ instrumentos desta política baseada em condicionalidades para a tomada de empréstimo. Sob estas condições, o fluxo de recursos para os investimentos nos países latino-americanos diminuiu consideravelmente e a transferência de recursos privados antes investidos nos países para outras regiões do globo, em especial Leste e Sudeste Asiático, segundo BID (2001), foi da ordem de USD\$200 bilhões ao longo de mais de uma década. Como forma de garantir adesão a este Plano, o governo Reagan aumentou os repasses para os bancos de desenvolvimento como medida de garantir crédito para os ajustes fiscais. Em março de 1989, os EUA anunciaram uma nova resolução para os países em débito, o Plano Brady, que incorporou a demanda por redução do volume da dívida externa e o FMI e os bancos multilaterais, mais uma vez, operaram neste esforço com a revisão dos contratos de empréstimos e os termos de arrolamento da dívida.

especial para o setor de meio ambiente e conservação dos recursos naturais; ii) fortalecimento da mulher como agente do desenvolvimento; iii) priorização, nas cooperações técnicas, de estudos de pré-investimento; iv) melhoria dos ciclos de projeto; e v) desenvolvimento institucional dos tomadores de empréstimo⁴⁷. A “retórica do ajuste”, se pudermos assim defini-la, adotou a agenda da reforma financeira, a promoção do setor privado na economia e a modernização do setor público. Esta “retórica” tem materialidade expressa na sequência de empréstimos utilizados para a privatização, como, por exemplo, a empresa pública TELMEX e a melhoria da competitividade da indústria automobilística mexicana, ou a modernização do sistema financeiro e modernização das empresas públicas na Venezuela e, no caso da América Central e Caribe, a reforma do setor agrícola realizada em países como Jamaica e Honduras.

Nesse contexto, a cadeia semântica que conectava empréstimos e desenvolvimento, suporte/apoio e infraestrutura, promoção e fortalecimento foi alterada pela emergência da já mencionada “retórica dos ajustes e do disciplinamento” que conjuga a galáxia do termo investimento com substantivos como reforma, modernização, portfólio, meio ambiente, mulher e social⁴⁸. Outra mudança no significado dos termos pode ser observada com a correlação do substantivo infraestrutura, que nas duas primeiras décadas, era seguido por desenvolvimento, economia, milhões e projetos, e, nos anos 1990, passa a ser seguido por financiamento, serviços, saneamento, programa(s) e projetos. Em resumo, há uma forte convergência entre a prática discursiva que mescla ajustes na política econômica de forma ortodoxa com outra prática discursiva de redução da pobreza, o que demonstra não apenas a transição de um discurso de desenvolvimento cujo principal agente era o Estado promotor para um modelo baseado na regulação e reforma institucional para um Estado regulador, como também a constituição de um sistema de valores ao redor do termo desenvolvimento que sintetiza os postulados do, conforme o economista John Williamson denominou, Consenso de Washington⁴⁹.

⁴⁷ O Banco passou a implementar, nos anos seguintes à reforma institucional, diversas medidas para atender as novas diretrizes estabelecidas pelo grupo de Diretores. No ano de 1993, criou o Fundo Multilateral de Investimento (FUMIN) voltado para o desenvolvimento do setor privado na economia melhorando o ambiente de negócios, treinamento da força de trabalho e fortalecendo pequenas e médias empresas. No mesmo ano, o Banco criou o Grupo de Políticas Sociais com o objetivo de colaborar com os departamentos na formulação de estratégias de desenvolvimento social, baseada na tomada de decisão de focalização dos investimentos como educação, saúde, desenvolvimento urbano, emprego e recursos humanos articuladas com as estratégias de reforma econômica e financeiro em curso.

⁴⁸ Merece destaque o crescimento exponencial dos termos mulher, meio ambiente, modernização, social, privado, programa (s) e projeto (s) que, a partir do final dos anos 1980 passaram a fazer parte dos vinte (20) mais frequentes termos utilizados nos relatórios anuais, o que não fora observado, por exemplo, nas duas primeiras décadas, exceto o termo social que fora frequente nos dez (10) primeiros anos de atuação do Banco.

⁴⁹ Trata-se de um acordo estabelecido pelos países credores e seus bancos, entre os países devedores na adoção de uma agenda comum da política econômica composta por disciplina fiscal, reforma tributária, liberalização do setor financeiro, adoção de taxas de câmbio competitivas, plena abertura comercial, livre acesso e tratamento igualitário do

No ano de 1995, o Assembléia de Governadores (*Board of Governors*) aprovou nova estrutura institucional do Banco, que, a partir de então, passa a se denominar Grupo BID, composto pelo Banco, pelo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social e Econômico-IDSE e pela Corporação Interamericana de Investimento-CII. O IDSE tem como missão atuar na produção de conhecimento acerca de desenvolvimento econômico, social, infraestrutura, mudanças climáticas e integração comercial nas áreas de desenvolvimento institucional, do setor financeiro e formação de quadro técnico nos governos locais, nos bancos sub-regionais de desenvolvimento e no próprio Banco. Já a CII é uma organização multilateral sediada em Washington, cuja missão é oferecer apoio para o setor privado e empresas públicas sobre formas de financiamento (operações de empréstimo, investimentos em capital próprio [*equity investment*] e contratos de compra e venda)⁵⁰. O Banco, pós processo de disciplinamento, assumiu um formato institucional mais próximo ao observado no Banco Mundial, unindo, em uma mesma instituição financeira multilateral estruturas organizacionais que podem torná-lo ainda mais proeminente na América Latina e Caribe, ampliando sua capacidade de financiar projetos hegemônicos de desenvolvimento. Este poderio, retomando a relação entre discurso e poder baseada na contribuição de Foucault e suas tecnologias do poder/conhecimento, é, sob nosso ponto de vista, uma dramática mudança no uso do discurso e da estratégia política que assume antigas e novas práticas discursivas que mesclam “desenvolvimento” e “banco de investimento” como forma de, por um lado, legitimar as ações junto aos governos nacionais e locais e; de outro, garantir +AAA⁵¹ junto às agências de classificação de risco (*risks rating*) e, com isso, garantir a captura de recursos nos mercados financeiros internacionais.

Com a imagem da “estudante pensativa” abaixo representamos a trajetória das práticas discursivas do Banco no período de 1976 a 1995 (Figura 1.1). Consideramos que essa trajetória assume maior rugosidade em relação às duas primeiras décadas de atuação do Banco, dado que transita, em termos semânticos, entre a materialidade do termo desenvolvimento (saneamento,

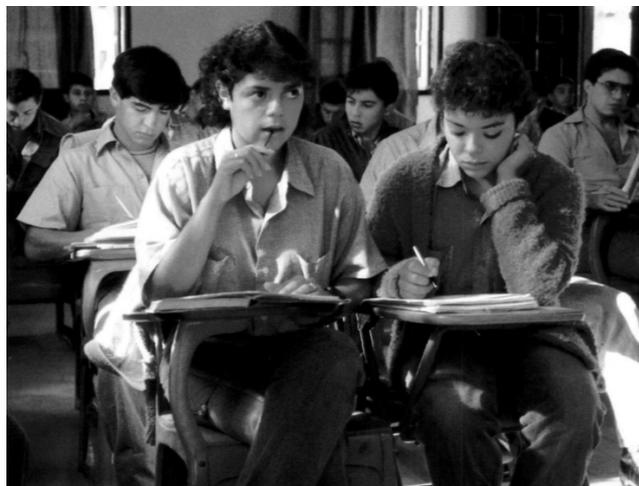
investimento estrangeiro, privatização das empresas e serviços públicos, desregulação e eliminação daquelas que ainda existam, regulações que restrinjam a competição e garantia plena para a propriedade privada.

⁵⁰ Neste mesmo processo de reestruturação, foram definidas como linhas prioritárias de investimento a redução da pobreza, melhoria da infraestrutura, melhoria do setor privado, proteção do meio ambiente e criados novos departamentos na estrutura organizacional do Banco para dar conta deste novo formato.

⁵¹ A classificação *AAA* é considerada, pelas agências de classificação de risco do crédito, como a ‘nota’ mais alta possível a ser atribuída a um mutuário, demonstrando um excepcional grau de credibilidade em virtude de sua capacidade de pagamento e de cumprir com os compromissos acordados nas operações de crédito. Agências de classificação de risco como *Standard & Poor’s* (S&P) e *Fitch Ratings* utilizam a *AAA* para identificar títulos que circulam no mercado financeiro- independente de sua origem (público ou privado)- como sendo aqueles com a maior qualidade de crédito, enquanto Moody’s usa o *AAA* como classificação de crédito superior. Em resumo, uma classificação de títulos é uma nota dada aos títulos como forma de informar ao mercado sua qualidade de crédito, podendo ser aplicada a países, cidades, corporações nacionais e transnacionais.

indústria, construção) e a ascendente tendência de abstração (programas, projetos, fiduciário [fundo], gerenciamento, dentre outros).

Figura 1.1. Entre a atenção e o transe: estudante de economia agrária em Honduras



Fonte: Extraída do relatório anual do BID (1987, p.4).

Notas: A legenda da imagem no relatório anual (1987) menciona que se trata do registro do projeto do Banco que financia estudantes de economia agrária na Escola Pan americana de Agricultura, fundada em 1942, em Honduras. Em 1981, o Banco, por meio de cooperação técnica no valor de USD \$1.7 milhão ampliou a oferta de bolsas de estudos para mais de 70 estudantes latino-americanos e melhoria da infraestrutura. A imagem no documento original é colorida.

Dessa forma, observamos que houve rearranjo de poder geopolítico e econômico e rearticulação da ordem discursiva do Banco. A próxima seção trata da análise da trajetória do discurso do BID ao longo do período de 1996 a 2010, com o objetivo de situar essa trajetória em um contexto ampliado, identificando se houve ou não continuidade da rearticulação da ordem discursiva e, se sim, quais os elementos históricos e do vocabulário mudaram e quais permaneceram, mesmo tendo alterado seu sentido e significado anterior.

1.2.3 Mais que um banco: um Banco melhor (1996-2010)

Dezembro de 1994- O governo mexicano declara moratória e convive com a fuga do capital internacional do país, iniciando uma das maiores crises econômicas da década de 1990. Em seu relatório anual de 1995, o Banco descreve a situação da seguinte forma:

In response to the growing crisis, the international financial community dramatically increased the financial support available to Mexico, so that the country's short-term debt could be honored even if private investors refused to roll it over. This alone was insufficient to calm markets, but in early March both

Mexico and Argentina announced redoubled efforts to adjust their economies to the reduced availability of foreign capital, including in particular very strong fiscal contractions. These programs were favorably received, and the panic gradually subsided (...) In Argentina, on the other hand, recent news is more positive, as domestic interest rates have fallen, demand for domestic deposits has risen toward pre-crisis levels, and the nonfinancial economy shows signs of recovery. (...)

The end of the panic set the stage for an orderly adjustment, but did not make the adjustment painless. 52. (BID, 1995, p. 4-5)

A narrativa sobre a crise do México e o seu “efeito Tequila” demonstra transformação do “léxico do ajuste e disciplinamento” dos anos anteriores. Novos verbos são utilizados para indicar a ação a ser feita (ampliar, acalmar, recusar, ajustar, anunciar e deteriorar), enquanto o uso de advérbio (dramaticamente) e adjetivos (pânico, ordenado, indolor) estabelecem um novo momento na forma de se lidar com o crescente uso do substantivo crise a partir dos anos 1970 nos relatórios anuais. Substantivos como crise, déficit e risco assumem protagonismo na narrativa dos colapsos do desenvolvimento capitalista pós-Segunda Guerra. O gráfico 1.1 demonstra a evolução de termos como crise e sua relação com os períodos de colapsos econômicos e reposições de capital.

A prática discursiva do Banco, no período de 1996 a 2010, é dominada por vocabulário que transfere a dimensão discursiva de uma ação de reestruturação da política operacional do financiamento do desenvolvimento sobre um modelo de mercado com efeitos claros na elaboração de programas e projetos de desenvolvimento. O léxico do Banco amplia-se, incorpora termos como drama, medo, pânico e dor para expressar não apenas o cenário das crises do desenvolvimento capitalista, como também para qualificar a “dosimetria do remédio” para lidar com os sintomas desse processo⁵³. Transformações semânticas e dos padrões gramaticais revelam

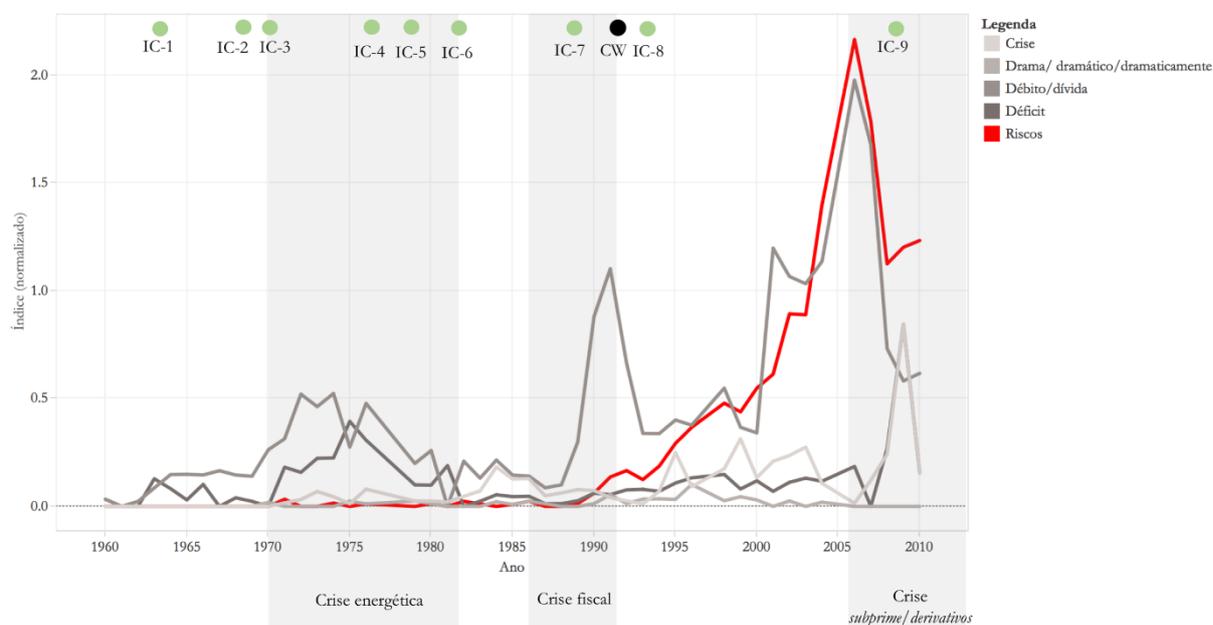
⁵² Tradução livre: “Como resposta à crescente crise, a comunidade financeira internacional ampliou dramaticamente a disponibilidade de apoio financeiro para o México, de forma que a dívida de curto prazo do país pudesse ser honrada, mesmo que os investidores privados se recusassem a revertê-la. Apenas isso não foi suficiente para acalmar os mercados mas, no início de março, o México e a Argentina anunciaram o reforço nos esforços para ajustar suas economias à menor disponibilidade de capital estrangeiro, incluindo, em particular, ajustes fiscais muito fortes. Esses programas foram favoravelmente recebidos, e o pânico diminuiu gradualmente(...) Nos últimos meses do ano, a situação econômica deteriorou-se no México, à medida que as taxas de juros aumentaram e a taxa de câmbio se depreciou (...)Por outro lado, na Argentina, as notícias recentes são mais positivas, à medida que as taxas de juros domésticos caíram, a demanda por depósitos domésticos aumentou os níveis de pré-crise e a economia não-financeira mostra sinais de recuperação.

O fim do pânico preparou o cenário para um ajuste ordenado, mas não fez o ajuste de forma indolor. O México caiu em uma recessão profunda, com o produto real declinando cerca de 7%, e o consumo e o investimento diminuindo ainda mais (...)”

⁵³ Nos anos de 1994 a 2000, os termos medo, pânico e dor (doloroso) aparecem nas narrativas sobre a sequência de crises financeiras.

novos sentidos, agentes e objetos para o desenvolvimento capitalista a ser financiado na América Latina.

Gráfico 1.1. A trajetória da “crise” no discurso do Banco



Notas: ● IC- incremento de capital no BID

● CW: Consenso de Washington

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios anuais do BID (1960-2010).

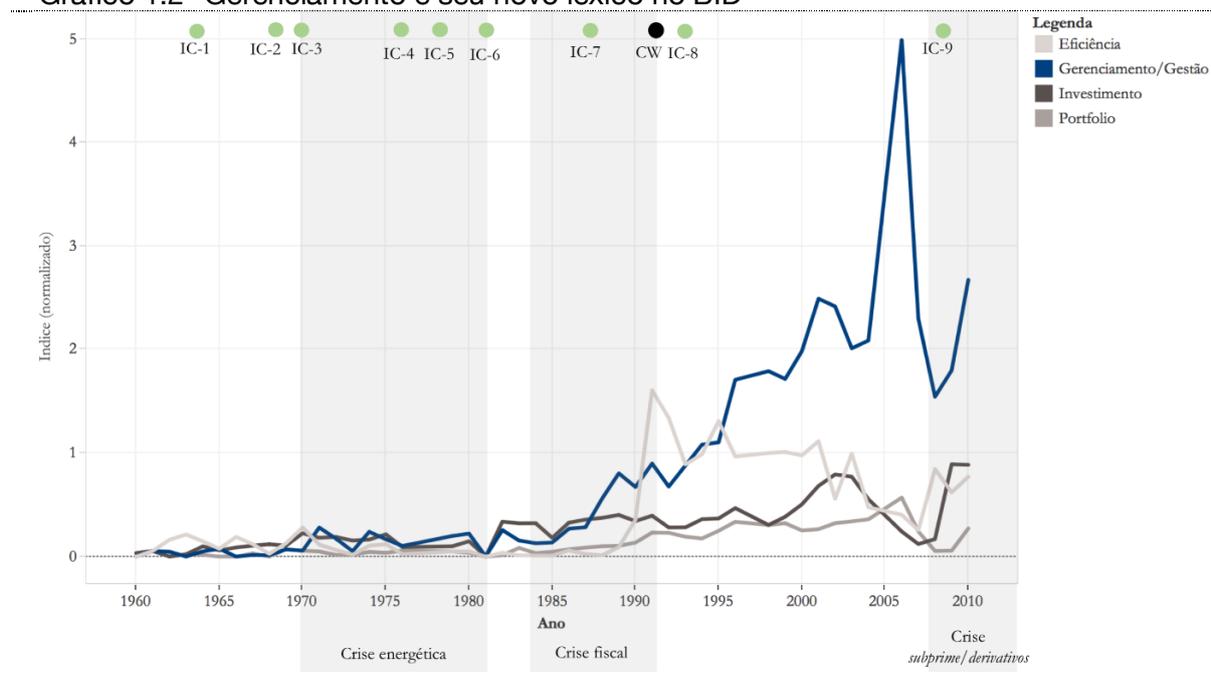
Nas duas décadas mais recentes (1990 e 2000), podemos dizer que há o surgimento de três novos conglomerados semânticos: financeiro, gerenciamento e uma nova agenda de investimentos sociais. O primeiro se relaciona com finanças: seguido por adjetivos previsíveis (financeiro, econômico) e substantivos (projeto, banco, programa), encontramos termos como valor justo, desenvolvimento, portfólio, derivativos, apropriação de receitas (*accrual*), *swap*, fluxo de caixa, juros, investimentos e *outstanding*⁵⁴. Este *cluster* semântico surge com a “explosão”, em termos de frequência, do substantivo financiamento nos relatórios anuais do Banco.

O segundo conglomerado é capitaneado pelo substantivo gerenciamento — que, em termos relativos, está entre os 20 mais frequentes (menor que projeto, social e maior que riscos, investimentos e portfólio). No conglomerado “gerenciamento” orbitam termos como

⁵⁴ Nas décadas anteriores, não foi observada a forte correlação entre os termos desenvolvimento e financeiro, bem como a profusão dos termos programa e projeto como um ‘mantra’ organizacional. Pode-se afirmar que a profusão destes termos representa as sucessivas reformas implementadas pelo Banco em sua reestruturação e, por consequência, mudanças na sua política de empréstimos e cooperações técnicas.

investimento, informação, qualidade, inovação, pobreza/pobre, análise, financeiro, banco, programa e verbos como gerenciar e promover. No mundo do “gerenciamento”, avaliação, responsabilidade e reformas acompanham termos como social, modernização e programas. Podemos afirmar que a prática discursiva ganhou novas tinturas com um léxico ampliado e cada vez mais abstrato. Indicadores, instrumentos de gestão, competitividade, estratégias e uma miríade de termos passaram a compor os relatórios do Banco, expressando valores para as políticas de desenvolvimento nacionais e subnacionais. O gráfico 1.2 ilustra a escalada dos termos relacionados ao gerenciamento e eficiência e o comportamento errático de termos como investimento e portfólio.

Gráfico 1.2- Gerenciamento e seu novo léxico no BID



Notas: ● IC- incremento de capital no BID

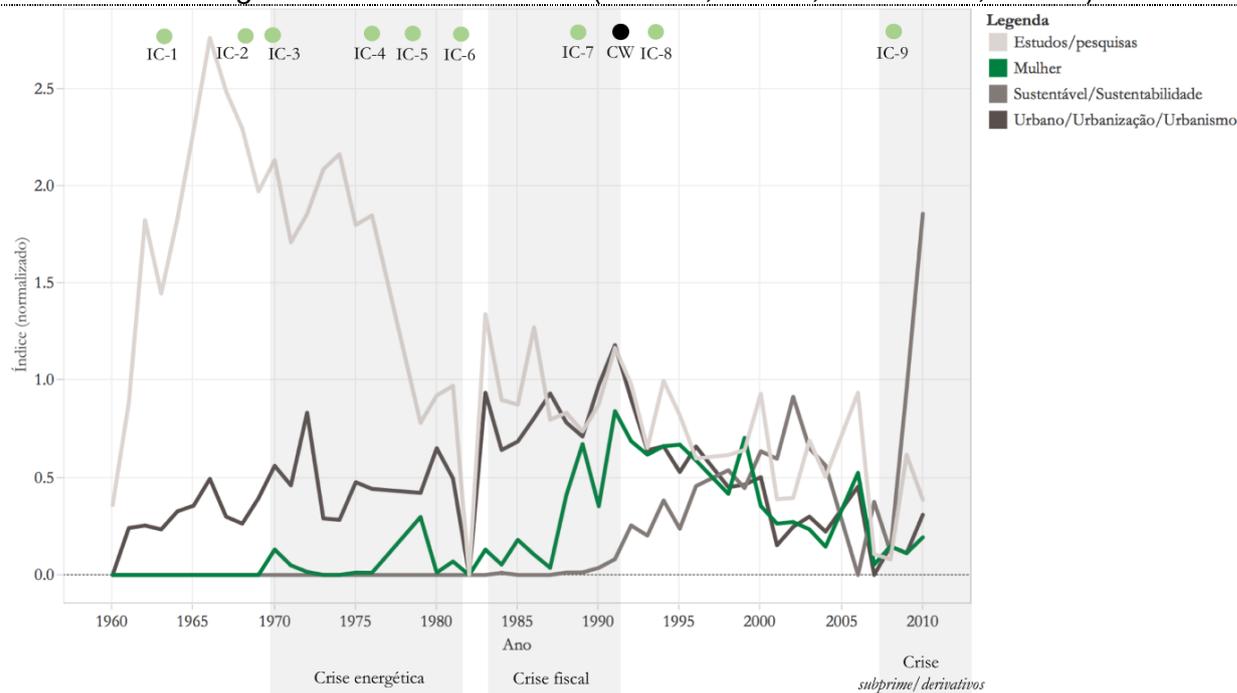
● CW: Consenso de Washington

Fonte: Elaboração do autor a partir de relatórios anuais do BID (1960-2010).

O terceiro conglomerado anuncia as novas prioridades na agenda de financiamento do desenvolvimento do Banco, ou melhor, os “beneficiários do desenvolvimento”. Mudanças marginais já vinham acontecendo desde os anos 1980, com a incorporação de projetos de financiamento correlacionados à temática das mulheres e da preservação ambiental. Contudo, essa agenda toma corpo a partir da segunda metade dos anos 1990 e se consolida como parte do portfólio do Banco nos anos 2000. Termos como estudos, meio ambiente, urbano, mulher,

agência, planejamento, saneamento e tecnologias demonstram novas dimensões para a prática discursiva do Banco. São “novos agentes” e “tecnologias” que passam a fazer parte do vocabulário do Banco, compondo, em termos semânticos, uma nova relação de significados e sentidos com os projetos de desenvolvimento. De uma maneira geral, esses termos representam a adesão completa do Banco à agenda discursiva de agências multilaterais de desenvolvimento, como é o caso do PNUD e da UNESCO, como também uma melhor definição dos “beneficiários” e objetos do desenvolvimento que, nas primeiras décadas, eram governos, indústrias, integração e urbano. O Gráfico 1.3 demonstra o percurso dos termos acima citados, destacando o comportamento errático dos termos estudo e mulher nas primeiras décadas e sua trajetória ascendente a partir dos anos 1990.

Gráfico 1.3- O conglomerado do Bom Banco (estudos, mulher, sustentável, urbano)



Notas: ● IC- incremento de capital no BID

● CW: Consenso de Washington

Fonte: Elaboração do autor a partir de relatórios anuais do BID (1960-2010)

Com o nono incremento de recursos ocorrido em 2008, o Banco empreendeu novas mudanças em seu desenho institucional, aprofundando a reestruturação iniciada em 1994 e incorporando a agenda mais ampla e complexa, que engloba, os campos da economia urbana, temáticas sociais e de desenho institucional. Essa agenda compõem-se de: i) estratégias de

desenvolvimento regional, num quadro de inserção competitiva e integração internacional (*competitive regional and global interaction and integration*); ii) políticas de inclusão social e de combate à pobreza (*social policy for equity and productivity*); iv) dotação de infraestrutura para a competitividade e o bem-estar social, com reabilitação de favelas, melhoria no saneamento, transportes e logística (*infrastructure for competitiveness and social welfare*); iii) reforma do Estado dentro da concepção de governança (*governance*) e iv) proteção do meio ambiente à luz das mudanças climáticas (*Protect the environment, respond to climate change, promote renewable energy, and ensure food security*). Ao mesmo tempo, o Banco fortalece a prática discursiva do *disclosure* com o estabelecimento de novos critérios e ações para o campo da transparência, desempenho e *accountability*.

Nesse contexto, o termo governança apresenta comportamento similar ao observado nos estudos de Moretti & Pestre (2015) para o Banco Mundial. Praticamente inexistente nas primeiras três (3) décadas, o termo aparece pela primeira vez no relatório anual de 1993 relacionado ao Fórum promovido pelo Banco e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, intitulado Fórum sobre Reforma Social e Pobreza, em uma sentença que trata dos temas do encontro — “*The causes of poverty and the role of education, population, governance and structural adjustment were among the topics discussed by participants*”⁵⁵.” (BID, 1993, p. 34). Apesar do aumento da frequência nos anos subsequentes, apenas no relatório anual de 1995 que se pode observar a recorrência desse termo na prática discursiva do Banco, orbitando em uma sentença repleta de termos relacionados ao conglomerado de gerenciamento,

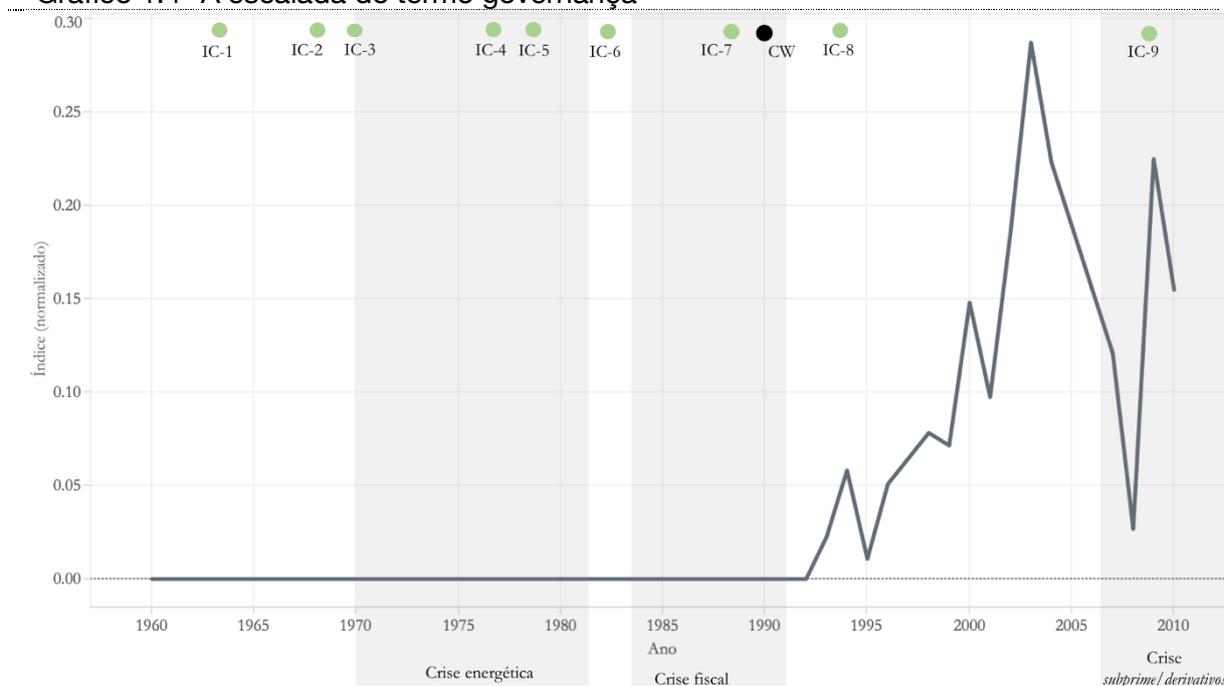
To deal with these challenges, the youth of Latin America will have to prepare to compete effectively in the international market- place by acquiring the skills enabling them to join the technological and communications revolutions, protect and further hard-won gains in democratic governance through broader political participation and work to help solve the acute social problems afflicting their communities⁵⁶ (BID, 1995, p. 36).

⁵⁵ Tradução livre: “As causas da pobreza e o papel da educação, população (no sentido demográfico), governança e ajustes estruturais estão entre os tópicos discutidos pelos participantes”.

⁵⁶ Tradução livre: “Para lidar com estes desafios, os jovens da América Latina terão que se preparar para competir eficazmente no mercado internacional— através da aquisição das competências que lhes permitam participar das revoluções tecnológicas e de comunicações, proteger arduamente ganhos na governança democrática por meio da participação política mais ampla e trabalho— para ajudar a resolver os problemas sociais agudos que afligem suas comunidades” (BID, 1995, p. 36).

O Gráfico 1.4 demonstra a escalada do termo governança.

Gráfico 1.4- A escalada do termo governança



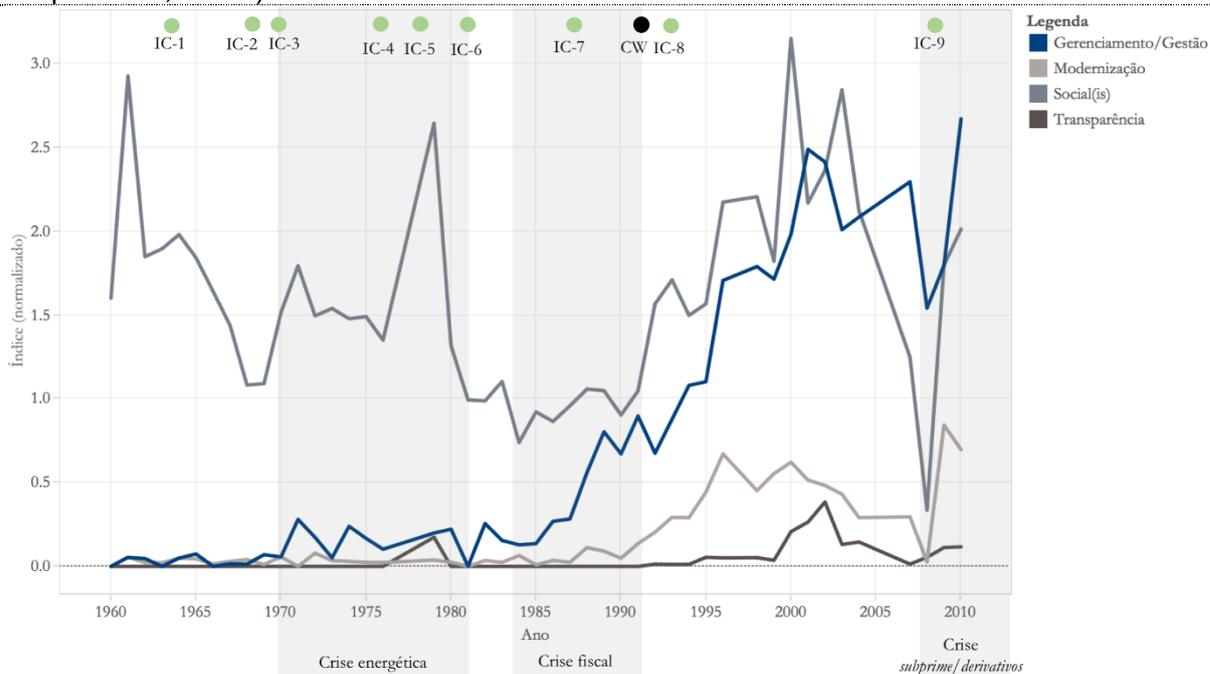
Notas: ● IC- incremento de capital no BID

● CW: Consenso de Washington

Fonte: Elaboração do autor a partir de relatórios anuais do BID (1960-2010).

Dois (2) adjetivos — regional e civil — e seis (6) substantivos — integração, programa, desenvolvimento, estado (no sentido de instituição), projetos, e fundo (fiduciário) seguem a trajetória ascendente do termo governança. Esses termos são complementados por gerenciamento, transparência, modernização, social, organizações (no sentido civil) e sociedade. O Gráfico 1.5 representa a trajetória ascendente dos termos gerenciamento e modernização contrasta com a volatilidade do termo social, que a partir de 1985 passam a compor o léxico da reforma dos Estados posta em prática nas décadas seguintes.

Gráfico 1.5- O conglomerado da Governança (gerenciamento, modernização, transparência, social)



Notas: ● IC- incremento de capital no BID

● CW: Consenso de Washington

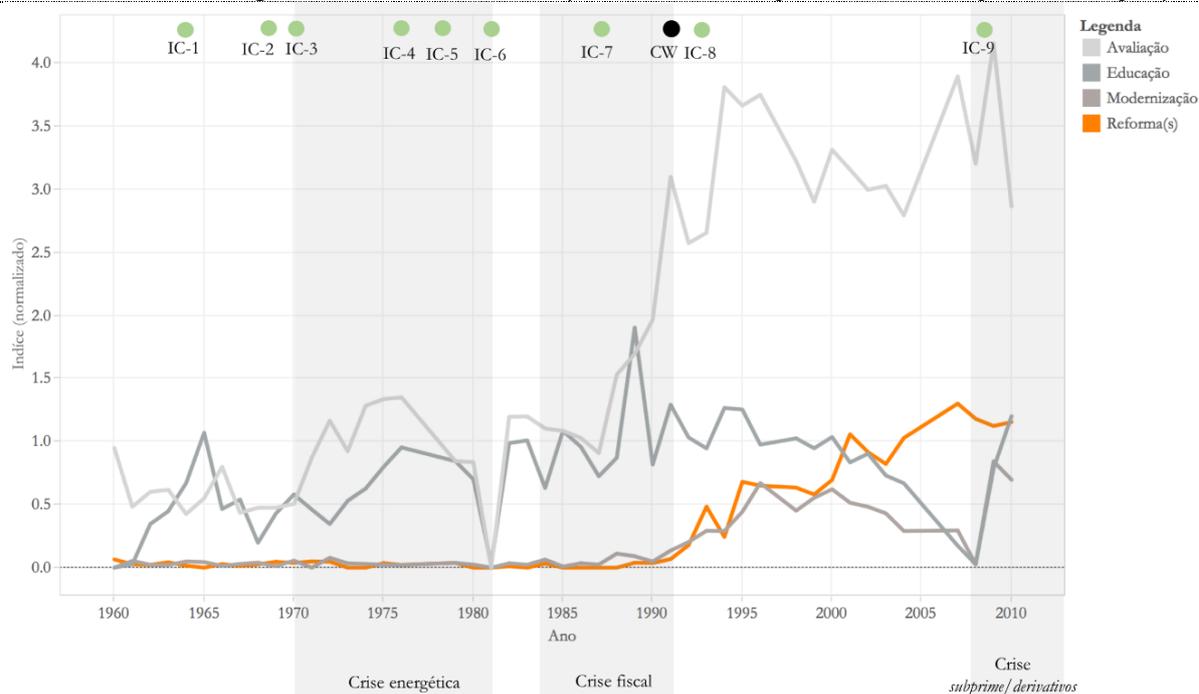
Fonte: Elaboração do autor a partir de relatórios anuais do BID (1960-2010).

Seguindo essa tendência, o substantivo reforma, que apareceu pela primeira vez nos relatórios em 1961, ampliou sua frequência em 1977 e, nos anos 1990, e explodiu, junto com o termo avaliação, em termos de frequência. Termos como educação, nacional, programa, modernização, processos(s) e instrumento(s) compõem a galáxia desse termo (ver Gráfico 1.6).

Podemos afirmar que, nos anos 2000, o Banco consolidou sua estratégia de reinserção na geopolítica financeira global a partir de sucessivas reestruturações e alterações na política operacional, pautadas pelos incrementos de capital e pelas condicionantes impostas pelos países com maior poder de voto, em especial Estados Unidos. Merece destaque a estratégia relacionada no reposicionamento geográfico de seus escritórios de representação que passaram a atender a quase todos os países da região. Essa “dispersão geográfica” permitiu maior proximidade dos especialistas ao cotidiano de formulação de políticas públicas dos governos nacionais e locais e maior capacidade de influenciar e ser influenciado na construção de consensos em torno do financiamento dos projetos de desenvolvimento. Em uma analogia à figura do “caixeiro viajante”, os especialistas do Banco passaram a percorrer os territórios oferecendo linhas de crédito, estudos técnicos e disseminando sistema de valores sobre crescimento econômico e desenvolvimento local

e nacional, mesclando os espaços de poder da burocracia do Banco com aqueles dos governos locais e nacionais.

Gráfico 1.6-O conglomerado da Reforma (reforma, educação, modernização, avaliação)



Notas: ● IC- incremento de capital no BID

● CW: Consenso de Washington

Fonte: Elaboração do autor a partir de relatórios anuais do BID (1960-2010).

Com isso, o grupo BID assume novos papéis, complexificando, assim, sua prática discursiva, dado que passa a atuar, tal como Goldman (2010) observou processo semelhante em curso no Banco Mundial no início da década de 1990, na: i) coleta de dados; ii) produção de conhecimento científico e iii) disseminação de conhecimento, valores e práticas. Como coletor de dados, o Banco, com seu reposicionamento geográfico e estratégico, acessa informações que vão desde estudos técnicos, macroeconômicos, desenhos iniciais de políticas públicas até orçamentos governamentais e dados econômicos específicos. O redesenho institucional, a ampliação do quadro de especialistas e a criação do IDSE permitem um acesso privilegiado às informações e colocam os economistas do Banco em uma situação vantajosa em relação aos pesquisadores não bancários, em virtude da capacidade limitada de acesso aos dados, muitas vezes de difícil obtenção, e também da posição desvantajosa de elaborar, replicar ou até refutar métodos e diretrizes de políticas públicas editadas pelo Banco.

No que se refere à condição do Banco como produtor de conhecimento científico, e quase como consequência do “processo de coleta”, a nova estrutura organizacional do Banco (IDSE, setor de pesquisas e elevada capacidade de contratação de consultorias) também o posiciona com larga vantagem comparativa em relação aos países latino-americanos, em especial, aqueles de menor porte territorial e econômico. O Banco, em seus documentos e termos de referência para contratos de empréstimo, insere o item “vantagem comparativa do BID”, especificando sua capacidade financeira vantajosa de oferecer “dinheiro mais barato” e com boas opções de pagamento e associando a este dinheiro a sua “marca”, o que denominaremos nesta tese de *BID brand*, que associa, em termos discursivos logo simbólicos, competência técnica, racionalidade econômica e preocupação socioambiental. Tal estratégia é articulada por sua atividade na disseminação dos resultados da pesquisa e das estratégias de desenvolvimento estabelecidas em consenso com os governos nacionais e locais. Nas pesquisas acadêmicas acerca de desenvolvimento e todos os temas a ele associados para a América Latina e Caribe, o Banco mais uma vez assume vantagem comparativa em relação aos governos e instituições de pesquisa. As publicações do BID sobre desenvolvimento são consideravelmente mais citadas, como, por exemplo, aquelas desenvolvidas em grandes universidades brasileiras, e as bases de dados do Banco, parte disponível em seu sítio eletrônico, são utilizadas, junto com a robusta base de dados e publicações do Banco Mundial, como referências essenciais em pesquisas das mais diversas áreas. Outra tecnologia de poder utilizada pelo Banco são os seminários, oficinas de trabalho (workshops), reuniões técnicas, encontros anuais dos Diretores do Banco sobre os mais diversos temas, geralmente organizados em países eleitos, na cidade de Washington, D.C., como estratégicos, seja pela sua ampliação no volume de empréstimos, seja pela possibilidade de concretização de cooperações técnicas para estudos de pré-investimento. Em resumo, o Banco circula amplamente com fluxos de capital monetário e simbólico, aqui materializado em sua múltipla prática discursiva, e tornou-se uma ferramenta de referência na elaboração e discussão de políticas públicas; mais especificamente, estabelece e/ou consolida sistema de valores sobre o desenvolvimento baseado em racionalidades técnicas, cada vez mais abstratas.

Enquanto o Banco, em suas primeiras décadas, se intitulava como “empresa cooperativa” (BID,1975) ou “mais que um banco” (BID,1960), a partir dos anos 1990, apesar da forte presença política de alguns países tomadores de empréstimo, o que se constata é a rearticulação de sua prática discursiva em direção a novos sentidos para o termo desenvolvimento e, por consequência, os programas e projetos a ele relacionados. Cinco décadas depois, em 2009, não se trata apenas do Banco, e sim do Grupo BID, que

auxilia o financiamento de projetos de desenvolvimento e suporte para importantes áreas como redução da pobreza, expansão do crescimento, promoção da sustentabilidade energética e mitigação dos impactos das mudanças climáticas, ampliação dos investimentos em água e saneamento, infraestrutura e educação além do desenvolvimento do setor privado. (BID, 2011)

A missão de “acelerar o processo de desenvolvimento” reaparece como a missão da Corporação Interamericana de Investimentos, parte do grupo BID. Ironicamente, no ano de 2001, o Banco publicou um relatório especial referente aos seus quarenta anos, usando, de forma um tanto saudosista, título que retomava a expressão de Felipe Herrera — mais que um banco. Porém, em 2009, sob os efeitos da crise financeira, dos desdobramentos do processo de disciplinamento materializados em sua prática discursiva e contexto de reestruturação institucional, o lema de Herrera cedeu lugar a uma nova e clara mensagem: mais que um banco, um *Banco melhor*⁵⁷

1.3 Síntese do capítulo: Desenvolvimento, substantivo abstrato

No texto da epígrafe deste capítulo, o autor Michel Foucault (1971) refere-se a uma das diversas interpretações sobre o discurso como prática social e poder, muito comum entre os escritores de matriz marxista pós-estruturalista e pós-Segunda Guerra, que expressam, acima de tudo, a capacidade dialética da ordem do discurso enquanto objeto e sujeito sociais da ação. Ao mesmo tempo, refere-se ao discurso como tecnologia do poder utilizada na constituição de projetos hegemônicos. Em diálogo direto com este autor, dentre outros aqui citados, a análise quantitativa do discurso, contextualizada com o processo histórico e político, possibilitou a abertura de uma “janela” para a compreensão do projeto de desenvolvimento capitalista posto em marcha na segunda metade do século XX na América Latina a partir da prática discursiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou, como utilizamos ao longo do capítulo, Banco.

Neste capítulo, seguimos os significados das palavras em sua relação histórica e política, por meio de análises de correlação, frequência, transformações semânticas e padrões gramaticais. A partir das transições, mudanças e permanências, buscamos desvelar os mecanismos de poder na

⁵⁷ O lema “mais que um banco, um Banco melhor” representa a trajetória da prática discursiva do Banco no período analisado. A sentença “melhor Banco” foi retirada do enunciado da campanha realizada pelo BID para comunicar sua agenda de reformas institucionais implementadas no ano de 2009. O enunciado utilizado pelo Banco é, em inglês, “Better Bank - The IDB Reform Agenda”.

prática discursiva do Banco postos para trabalhar em nome do desenvolvimento. Observamos a trajetória do termo desenvolvimento que, nos anos 1960, era acompanhado por termos concretos como indústria, portos, rodovias, hectares, todos adequados para a oferta de empréstimos e cooperações técnicas para promover o portfólio de projetos voltados para integração regional e ajuda mútua. Nos anos 1990 e 2000, observamos migração dos termos ao redor de “desenvolvimento” em direção a representações supostamente abstratas o que indica uma abordagem institucionalista do desenvolvimento (programas, projetos, gerenciamento) ao mesmo tempo em que aponta para uma certa mistificação da técnica e do controle como estratégia ‘racional’ para enfrentar os dilemas do desenvolvimento e os conflitos dele derivados em especial aqueles relacionados aos efeitos adversos do crescimento econômico observado na América Latina e Caribe, marcado pela concentração de riqueza e de poder político, por exemplo. Nos anos 2000, este mesmo termo é acompanhado por estratégico, água, região, urbano, saneamento, conhecimento e institucional, seguidos por social, infraestrutura e integração, contudo, não mais orbitando ao redor do termo cooperação, e sim competitividade.

Dentre tantas e possíveis sínteses, merece destaque aquela que comprova o uso simbólico e político da prática discursiva, deixando evidente que os recursos financeiros alocados não são nada neutros, ao contrário do que supôs Simmel “o dinheiro é livre de qualquer qualidade e exclusivamente determinado pela quantidade(...)” (1978, p. 279). Trata-se, na verdade, utilizando os termos de Aalbers (apud Klink e Souza, 2017), da crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiras que tem gerado uma transformação estrutural dos elementos básicos da economia (famílias, Estado e corporações). Desta forma, a análise da prática discursiva do Banco desvela que, mesmo que a cartilha pró mercado não seja implementada em sua totalidade, os empréstimos internacionais carregam consigo um sistema de valores cuja materialidade dá ao dinheiro uma realidade simbólica e social. Em resumo, a prática discursiva, tanto quanto o dinheiro, assume, sob nosso ponto de vista, o papel de tecnologia de poder como recurso para constituição de projetos hegemônicos.

Sob o contexto de crises constantes e cada vez menos espaçadas em termos geográficos e temporais, podemos afirmar que o Banco transformou seu discurso no sentido de o recolocar no mundo financeiro e reforçar papel de promotor regional da agenda afirmativa e hegemônica de desenvolvimento capitalista na América Latina e Caribe. O Banco assumiu como medida para financiar o desenvolvimento das economias latino-americanas a crescente preocupação nos riscos e incertezas dos investimentos — a trajetória deste termo associada aos demais termos dão conta desta afirmação. Mas não importa apenas saber se o BID transitou de “mais que um Banco” nos anos 1960, passando por “empresa cooperativa”, nos anos 1970, para encerrar a primeira década

do século 21 como “um Banco melhor”. O que realmente merece destaque é o sentido de desenvolvimento e como seu significado opera diretamente sobre a gestão dos recursos públicos e privados. Trata-se sim dos inúmeros enunciados que enquadram o texto dos relatórios: “desenvolvimento multifacetado”, “desenvolvimento múltiplo da agricultura”, “estradas trazendo o desenvolvimento”, nos anos 1970, passando para “conectando mulheres com serviços de saúde e treinamento laboral”, “melhorando a governança”, “promovendo o desenvolvimento do setor privado”, “compartilhando conhecimento”, nos anos 2000. Tudo evidente para uma instituição financeira que coleta, processa e dissemina conhecimento, dinheiro e valores, às vezes quase irrefutáveis, sobre desenvolvimento.

Na atual prática discursiva do Banco, tudo evidentemente é construtivo, edificante e cada vez mais desfocado, haja vista o uso do gerúndio nos enunciados. A função dessa forma do verbo é conferir às sentenças uma ideia de continuidade, ou seja, de uma ação que ainda está em andamento, não finalizada, em outras palavras, privando a ação de qualquer contorno de fim. Observamos uma crescente espiral na percepção do tempo presente nos relatórios anuais do Banco, onde as políticas sempre estão em progresso, “amarradas” à ideia de crescimento e desenvolvimento econômico *ad infinitum*.

O primeiro empréstimo realizado pelo BID, em 1961, teve como objeto a infraestrutura de saneamento básico para Arequipa, Peru. Desde então, em sua prática discursiva, o Banco opera sobre o termo urbano como objeto do desenvolvimento no qual, ao invés de enfatizar os benefícios econômicos que seriam enviados para as empresas, foca nos diversos beneficiários dos projetos de desenvolvimento, como, por exemplo, nas famílias moradoras em favelas, distantes dos centros urbanos, muitos dos quais de valor histórico e cultural. Foram dezenas de conjuntos habitacionais, escolas, obras de saneamento financiados com recursos do Capital Ordinário e dos Fundos Fiduciários, em especial FOE, com uma média histórica de 5% do valor total de desembolsos voltados para o item “desenvolvimento urbano”. Foram inúmeros projetos de recuperação de áreas urbanas e rurais históricas, sítios arqueológicos, monumentos e lugares sagrados que mobilizaram, na prática discursiva do Banco, a memória, o passado antigo e identidades como ativos do desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, cabe destacar o violento processo de urbanização ocorrido na América Latina e Caribe, que guarda relação direta com a industrialização e a mecanização da agricultura, ambos projetos capitalistas que contaram com os auspícios dos fluxos internacionais de capital. Com isso, o próximo capítulo trata de dois aspectos úteis para a construção desta tese, analisados a partir da prática discursiva do Banco, em sua constituição como objetos do desenvolvimento: os termos urbano e patrimônio cultural, que passam a assumir, desta forma, condição de palavras-chave, com base na acepção elaborada por

Williams (1985[1976]), conforme a qual certas palavras adquirem posição e sentidos diferenciados em contextos sociais e políticos específicos, sendo, portanto, definidas culturalmente.

CAPÍTULO 2

O URBANO E O PATRIMÔNIO CULTURAL EM PALAVRAS: O(S) SIGNIFICADO(S) NA PRÁTICA DISCURSIVA NO BID

“Se trata de inculcar la cultura cristiana por medio de figuras y formas y imágenes dibujadas en muy amplios tapices (...) así, más fácilmente, se les graba en la memoria, tanto por las pocas letras que los indios tienen, como porque ellos mismos encuentran especial atractivo a este régimen de enseñanza (...).”
(Retórica Cristiana, 1579)⁵⁸

Introdução

Discutidos, no capítulo 1, os processos mais gerais para a mudança discursiva, focalizaremos, neste segundo capítulo, não apenas a mudança dos eventos discursivos do Banco, mas, principalmente, a construção de sentidos e significados dos termos urbano (desenvolvimento) e patrimônio cultural (conservação), dado que esses termos assumem utilidade para esta tese, por representarem processos específicos que dão base à argumentação aqui desenvolvida. O tipo de construção a que nos referimos retoma o entendimento de que os significados das palavras são variáveis socialmente construídas e contestadas ao mesmo tempo em que representam a relação entre poder e processos hegemônicos. Dessa forma, identificaremos algumas tendências da produção do significado do termo urbano e patrimônio cultural para as operações de crédito e cooperação técnica do Banco e as relacionaremos às direções mais gerais de mudanças observadas no quadro geral da globalização. Esse tipo de produção tem caráter internacional, como já demonstramos no capítulo 1.

O debate proposto para o termo urbano busca a compreensão da prática discursiva do Banco em uma realidade social, territorial e econômica latino-americana, fortemente caracterizada pelo processo de urbanização em massa ao longo de praticamente todo o período analisado por esta tese, no caso de 1960 a 2010, ao passo que o segundo termo (patrimônio cultural) sugere que a sua mobilização, por meio de práticas discursivas, desloca o termo da órbita dos significados como memória, identidade e passado (entendido como antigo), rearticulando-os para a esfera dos termos desenvolvimento, turismo e mercadoria. Dessa forma, entendemos que, conforme Appadurai (1986) e Kopytoff (1986), há em curso um desvio na trajetória do objeto patrimônio

⁵⁸ Trecho da Obra do Frei Diogo Valadés, reunida em *Retórica Cristiana*, México, FCE, 1989

cultural, no qual novas racionalidades, cada vez mais abstratas e matemáticas, são adicionadas, sobrepondo-se aos significados social e historicamente construídos⁵⁹. Essas tendências têm causado impacto notável sobre a ordem do discurso contemporâneo, embora seu impacto seja desigual — dado que, às vezes, o termo patrimônio cultural se coloca e é colocado como parte do urbano — e existam contrastes claros entre as ordens de discurso locais associadas a esses termos ou a domínios particulares, como é o caso de empresas internacionais de consultoria⁶⁰.

Analisar tendências específicas da prática discursiva do Banco propicia um meio de identificar padrões e processos contraditórios da produção de significados em constante movimento; contudo, é um meio abstrato de observar as mudanças discursivas. Na seção final deste capítulo, tentaremos corrigir isso, observando como as tendências interagem entre si e como podem atuar nos processos de luta hegemônica na construção/consolidação das estruturas das ordens do discurso do Banco. Para tanto, buscamos, sempre que possível, relacioná-las com ilustrações que representem a materialidade expressa da prática discursiva.

No que se refere ao temário urbano propriamente dito, o capítulo analisa, de forma detalhada, as trajetórias do termo ao mesmo tempo em que, a partir de análise de correlação (coeficiente de Pearson) e *collocates*⁶¹ identificaremos as palavras capazes de representar o percurso do termo urbano em relação ao processo histórico, econômico e político analisado. Para o termo patrimônio cultural, em virtude de sua especificidade enquanto tema desta tese, foram selecionados dois *corpora* compostos por: i) relatórios anuais do Banco e ii) documentação técnica selecionada e disponibilizada pelo Banco no campo do patrimônio cultural (notas técnicas, livros, anais de seminários, textos para discussão)⁶². Em termos metodológicos, a análise segue o método já

⁵⁹ Esta problematização será debatida com maior detalhe no capítulo 4.

⁶⁰ Esta problematização será debatida com maior detalhe no capítulo 5.

⁶¹ Entende-se por *collocate* a posição ocupada por um termo em relação a outros que, por sua vez, compõem a ‘órbita’ daquele considerado como referência para análise. Diversos estudos indicam que a relação entre *collocates* tem potencial de fornecer entendimento sobre importantes conexões lexicais no discurso (Phillips, 1989, Alonso *et al.* 2011; McEnery 2006; Baker 2005). Tradicionalmente, os estudos sobre *collocates* propõem três critérios para identificá-los: i) distância, ii) frequência e iii) exclusividade. O primeiro tem a ver com a distância específica (geralmente euclidiana) entre a palavra e o termo de referência. A distância do *collocate* pode ser maior ou menor em relação à palavra de interesse, por exemplo, proximidade de adjetivos em relação a substantivos, ou o quanto um termo é distante e com isto pouco relacionado à palavra focal da análise. Em seguida, temos frequência — importante indicador de associação de palavras — que tem a ver com o total de vezes que um termo aparece relacionado à palavra de interesse; por exemplo, pode-se averiguar qual a composição lexical de um par de palavras específico (substantivo, preposições, dentre outros) e suas mudanças ao longo do tempo. A frequência tem a ver com o terceiro critério — exclusividade —, pois quanto maior a frequência, mais forte e exclusivamente conectado o termo com a palavra analisada. Para esta tese, assumimos estas três dimensões básicas a partir do uso de técnicas computacionais (tratamento e processamento de *corpus* em *softwares* estatísticos), destacando o uso da frequência como o indicador síntese dos demais, tendo em vista os objetivos da análise proposta. Soma-se a esta perspectiva a adoção, para fins de ilustração do *collocate*, o uso do recurso da “rede de *collocates*” (*collocates network*), por se tratar de técnica de visualização que explicita a relação entre os termos e a macroestrutura textual (Brezina *et al.*, 2015 p.140-142).

⁶² A análise do *corpus* composto por relatórios anuais objetiva mapear o significado do termo patrimônio cultural e seus correlatos na trajetória discursiva do Banco. O segundo *corpus* teve como critérios de seleção a pertinência em

utilizado (análise linguística quantitativa) com o objetivo de contextualizar o objeto da tese de forma ampla e situá-lo, em termos históricos, enquanto prática discursiva e social. Com base nesses fundamentos, podemos compreender a trajetória discursiva do Banco adotando dois recortes temporais com base naqueles construídos no capítulo anterior, dada a forte correlação entre os processos econômicos e geopolíticos com os fluxos de população para as cidades.

Por fim, este capítulo apresenta duas seções organizadas internamente de acordo com a periodização adotada. A primeira trata da produção de significados para o termo urbano e sua relação com o processo de urbanização latino-americano e, na sequência, a segunda analisará, com mais detalhe, o processo de produção de significados para o termo patrimônio cultural.

2.1 O urbano em palavras do BID

2.1.1 O urbano como adjetivo à “indústria da moradia” - 1960 a 1975

Substantivos estão no centro da prática discursiva do Banco nos seus primeiros quinze anos de atuação, 1960-1975, quando analisados a partir das correlações entre termos que orbitam ao redor do adjetivo urbano. Cinco são os termos que apresentam forte correlação (entre 0.9 a 0.6), sendo todos substantivos: desenvolvimento, moradia, população, água e banco, os quais, obviamente, dizem respeito aos interesses de financiamento do banco no campo das políticas de desenvolvimento urbano, seguidos, logo abaixo na lista — com correlação média (de 0.6 a 0.3) — por um adjetivo — rural — e oito substantivos: programa, construção, centro – como centralidade urbana –, serviços, esgotamento, renovação (no sentido urbano), sistema e educação⁶³. Na cauda das correlações (de 0.2 a 0.1) encontramos um verbo — suprir — e três substantivos: infraestrutura, crescimento e equipamentos/instalações. Tudo adequado para um banco oferecer empréstimos e cooperações técnicas para promover uma variedade de projetos e programas de desenvolvimento urbano e habitação⁶⁴.

relação ao tema, a disponibilidade em língua inglesa para fins de comparabilidade da semântica e padrões gramaticais na análise computacional. Para tal foi gerado um algoritmo no software R para processar os relatórios e publicações, transformando cada palavra em unidade métrica com distâncias euclidianas calculadas. A base de dados gerada foi processada, retirando-se números, hifenizações e identificar apassivações, nominalizações dentre outros fenômenos linguísticos. Na oportunidade do processamento dos dados foram realizados testes estatísticos (t-test) e análise de conglomerados e, por fim, análise de frequência.

⁶³ Os termos que orbitam o substantivo ‘água’ se relacionam a infraestrutura e serviço: o termo mais próximo é oferta, seguido por sistemas, os quase sinônimos esgotos, esgotamento e rede de esgotos (*sanitation, sewage, sewerage*), projeto, programa, expansão, serviços e o verbo melhorar.

⁶⁴ É interessante notar que na construção discursiva do BID, para o período analisado, não observamos correlação entre urbano e transportes. Pelo contrário, a análise estatística demonstrou baixa correlação com o termo urbano e média-alta — de 0.7 a 0.9 — com termos relacionados ao setor produtivo da economia — comunicação, energia, agricultura, indústria, mineração.

É sob esta construção discursiva que selecionamos alguns termos que, estatisticamente, estão mais próximos ao significado do urbano nos relatórios anuais do BID, comparando seus respectivos *collocates*. Com relação a galáxia moradia, por exemplo, os termos relacionam-se à realidade concreta: unidade foi a palavra mais frequente; seguida por programa e baixa (relacionado a poder aquisitivo), construção, construir, desenvolvimento, urbano, projeto, água (no sentido de abastecimento), banco, entidades e educação. Interessa, neste momento da argumentação, a locução adjetiva *baixa renda* que tem a ver com os beneficiários dos programas habitacionais financiados pelo Banco: baixa renda relaciona-se a grupos — palavra mais frequente — seguida por famílias, fazendeiros, moradia, programa, projetos, pequenas (no sentido de propriedade), apoio, crédito, rural, financiamento e fazenda.

Nos anos 1970, essa locução correspondia a 30% da população urbana na região (Arriagada, 2000, p.26). É sob este cenário constituído por urbanização em massa, com insuficiente industrialização e pobreza urbana e rural aumentando de forma exponencial, que os temas pobreza e urbano passaram a compor, mesmo sem o protagonismo necessário, as campanhas internacionais do sistema ONU⁶⁵. Com isso, nada mais natural que a mobilização da “indústria da moradia para os pobres”, como uma das formas de se canalizar parte do fluxo de capital nacional e internacional, passasse a atender a crescente demanda, mudando radicalmente a geografia social e econômica de diversas cidades da região em intenso processo de urbanização e esvaziamento das áreas centrais, muitas delas bairros históricos, e superpovoando as periferias e áreas intermediárias, conformando, como afirmou Rod Burgess, “um divórcio entre os padrões urbano-habitacionais e as considerações sociais, morais e técnicas que resultaram de 150 anos de luta dos trabalhadores e profissionais com eles comprometidos” (apud Arantes, 2006 p. 45)⁶⁶. Em outras palavras, a produção habitacional posta em prática pelos governos nacionais e locais, com apoio financeiro do BID, operou uma equação baseada na relação custo-benefício, em que a redução dos padrões habitacionais viabilizou, em termos financeiros, a produção em escala. A Figura 2.1 a seguir ilustra alguns projetos de habitação financiados pelo Banco, merecendo destaque a escala, extensão e isolamento dos conjuntos em relação às demais partes da cidade.

⁶⁵ Um debate mais aprofundado sobre as campanhas internacionais para o desenvolvimento do sistema ONU é realizado no capítulo 3.

⁶⁶ O desafio dos governos nacionais em promover os planos de desenvolvimento e melhorias de bem-estar da população crescia de forma exponencial, dado que no ápice de implementação e volume de capital investido no modelo econômico baseado na substituição das importações, a população urbana equivalia a 55% do total, saltando para 70% nas duas décadas seguintes, no auge do ajuste estrutural, ampliando para 80% em 2010 e com projeção de aproximadamente 90% no ano de 2030, ano extremo do bônus demográfico.

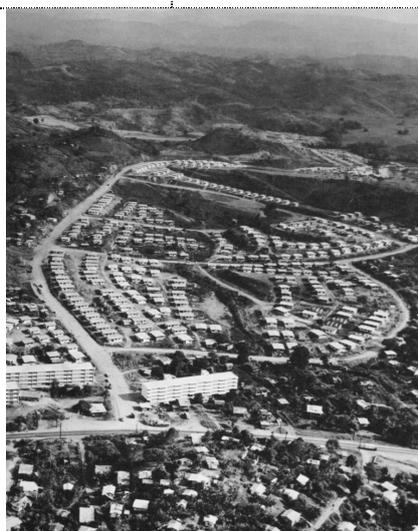
Figura 2.1: “Indústria da moradia”: o urbano como adjetivo de loteamentos periféricos



Loteamento na periferia de Ventanilla, Callao, Peru (1962)



Trabalhadores em Trinidad e Tobago (1975)



Loteamento em San Miguelito, Panamá (1965)

Fonte: Relatório anual do BID - anos de 1962, 1965 e 1975.

Nesse momento, é necessária uma breve pausa na argumentação para nos determos a uma passagem específica presente no relatório anual de 1962. Ela aparece como parte da descrição de contratos de empréstimo assinado pelo governo argentino, na seção sobre moradia e desenvolvimento urbano, e sua linguagem é tão simples e direta que parece inexpressiva:

The Banco Hipotecario Nacional of Argentina has prepared a housing program providing for the construction throughout the country of more than 15,000 dwellings for low-income families over a two and one-half year period. Cooperating in the project are provincial and municipal housing agencies, cooperatives—especially those made up by workers—private enterprises and the future owners of the dwellings, who will contribute to it with cash payments or their own labor through the aided self-help method. (...) Fifty per cent of the resources of the program will be allocated to projects undertaken by housing cooperatives, which will help finance them. It is expected that the membership

of many of these will be formed by members of a single labor union. Twenty per cent of the resources will be allocated to projects undertaken by provincial or municipal agencies; 10 per cent to projects carried out by private companies for employee and worker housing; 10 per cent to projects based on the aided self-help system, and the remaining 10 per cent to projects designed to improve housing in city neighborhoods which do not fall into any of the preceding categories (...) ⁶⁷ (BID,1962, p. 91)

Na sentença inicial, o sujeito é determinado e agente da ação, no caso o Banco Nacional, o tom dominante é preciso: habitação, construção, baixa renda, agências, cooperativas, empresas, recursos e trabalhadores. Os substantivos predominam e adjetivos são raros: as coisas vão sendo descritas em sua sequência lógica de ocorrência, e não anunciadas como em propagandas. Os verbos especificam o tipo de ação envolvida a partir de uma sequência lógica: preparar, construir, contribuir, alocar, financiar, melhorar. Os tempos verbais no presente e no futuro demarcam o que está acontecendo agora (cooperam com o projeto) ou quando vai acontecer (serão alocados), enquanto o pretérito dá conta daquilo que foi finalizado (o Banco preparou). A passagem claramente demarca as ações passadas, atuais e futuras, fala do que é necessário, daquilo que se relaciona com essa necessidade no futuro e determina, de forma explícita, os percentuais do investimento, assim como especifica os agentes da ação (Banco Nacional, agências provinciais ou municipais, cooperativas, empresas privadas, futuros proprietários, sindicatos) e os beneficiários do financiamento (famílias de baixa renda, trabalhadores/funcionários e [aqueles] que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores). Essa passagem ilustra a estrutura temporal e semântica que marca a prática discursiva dos relatórios da primeira década, em especial nas seções sobre desenvolvimento urbano, habitação e saneamento.

O discurso construído sobre o desenvolvimento urbano pelo Banco utiliza-se, portanto, dessa linguagem concisa, sem figurações, na qual a cidade torna-se sinônimo de moradia,

⁶⁷ Tradução livre: “O Banco de Hipoteca Nacional da Argentina preparou um programa de provisão de habitação para a construção, em todo o país, de mais de 15 mil moradias para famílias de baixa renda em menos de dois anos e meio. Cooperam com o projeto agências provinciais e municipais de habitação, cooperativas—especialmente aquelas compostas por trabalhadores—, empresas privadas e futuros proprietários das moradias, que vão contribuir com pagamentos em dinheiro ou seu próprio trabalho por meio do método de autoajuda. (...) Cinquenta por cento dos recursos do programa serão alocados para projetos realizados por cooperativas habitacionais, o que ajudará a financiá-los. Espera-se que a composição de muitos deles seja formada por membros de um único sindicato. Vinte por cento dos recursos serão alocados para projetos realizados por agências provinciais ou municipais; 10% para projetos realizados por empresas privadas para habitação de funcionários e trabalhadores; 10 por cento para projetos baseados no sistema de autoajuda auxiliado e os restantes 10 por cento para projetos destinados a melhorar a habitação em bairros da cidade que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores (...)” (BID,1962, p. 91)

autoconstrução e infraestrutura, como um recurso discursivo a partir do qual atribuem-se papéis e objetivos à administração urbana. Esse discurso justifica e viabiliza novas práticas e relações sociais, bem como uma agenda de investimentos pré-determinada pelo imperativo da modernização do setor. Ele evoca a eficácia administrativa, como, por exemplo, o apoio para o desenvolvimento de 14 agências nacionais de habitação e hipotecas na região, além de incentivos, por meio de cooperação técnica, da implementação e fortalecimento dos sistemas financeiros nacionais voltados para a habitação (BID,2001, p. 47). Contudo, todo esse esforço retórico e, em sua materialidade, institucional, relacionado à ampliação dos fluxos de capital para o financiamento do desenvolvimento urbano, foi, aparentemente, insuficiente para dar conta do crescente percentual de pessoas morando em cidades, que saltou de 41.3%, em 1950, para 57.05%, em 1970.

Esse novo caráter produtivo da habitação e, por conseguinte, da localização da população trabalhadora no espaço das cidades, apesar do afluxo expressivo de recursos provenientes do Fundo para o Progresso Social, passou por alterações expressivas a partir dos anos 1970, em virtude das dificuldades de recuperação dos custos da operação associados ao uso generalizado de taxas de juros subsidiadas abaixo dos custos do financiamento, tornando a equação financeira de difícil recuperação dos investimentos iniciais. A partir dos anos 1970 e em meio a crises no setor imobiliário estadunidense e de embargo do petróleo, o Banco reduziu a três o número de projetos urbanos financiados neste período. Os projetos consolidaram a tendência observada desde a segunda metade dos anos 1960, que é a de articular, em um mesmo programa de financiamento, projetos integrados de moradia, fornecimento de energia elétrica, pavimentação de vias, drenagem pluvial, esgotamento e saneamento, conhecidos como lotes servidos (*lots with services*)⁶⁸.

⁶⁸ O Fundo Fiduciário para o Progresso Social, criado em 1961, é parte da estratégia de atuação do governo estadunidense na América Latina. Foi a solução adotada para contornar a insatisfação dos governos nacionais e ampliar sua presença contra o aumento da influência dos regimes socialistas na região. Coadministrado pelo governo estadunidense e BID, o Fundo tem o objetivo de “(...) apoiar os esforços de países latino-americanos para iniciar ou expandir melhorias institucionais e adotar medidas para empregar eficientemente seus próprios recursos com a visão de alcançar grande progresso social com equilibrado desenvolvimento econômico(...)” (BID,1975, p. 2-3). O Fundo financiou, por meio de operações de empréstimo na modalidade *soft loan* (Fundo de Operações Especiais) e cooperações técnicas, projetos de desenvolvimento nas áreas de agricultura, saneamento, moradia e melhoria do ensino superior. Os recursos deste Fundo financiaram parte considerável da política de desenvolvimento urbano e habitacional latino-americana. No período de 1965 a 1975, cerca de 525 milhões de dólares foram alocados para a construção de moradias para população pobre, além de loteamentos e dotação de infraestrutura para abastecimento de água e esgotamento sanitário. (BID,1975, p. 3). Nesse período, podemos afirmar que houve convergência de ações no sentido de ampliar os investimentos do BID, com o Fundo para o Progresso Social, na área rural, por meio da mecanização da agricultura, e na área urbana, conforme vimos, pela “indústria da moradia”. Este quadro dialoga com o que Goldman (2010, p. 70) denominara como a “revolução verde” implementada pelo Banco Mundial e demais bancos multilaterais na América Latina e Caribe, África e Ásia no início dos anos 1970. Segundo o autor, trata-se de um projeto integrado de uso de tecnologias para melhorar a produtividade (sementes, fertilização, irrigação, suporte técnico e mecanização da produção) alinhado ao ideário de redução da pobreza — missão dos bancos multilaterais, em especial do Banco Mundial. A “revolução verde” fora acompanhada por investidas dos bancos multilaterais no campo urbano com o

Um traço comum ao *corpus* analisado — relatórios anuais de 1960 a 1975 — é a regularidade na frequência e correlação dos termos associados a urbano e moradia. Composto predominantemente por substantivos concretos, o vocabulário dos relatórios sofreu pouca variação ao longo do tempo, apenas pequenas e sutis mudanças de posição de termos em relação ao urbano. Merece destaque o fato de o termo moradia, que atinge seu pico no ano de 1962 e a mesma frequência que saneamento nos anos de 1967 a 1969, apresentar trajetória descendente a partir de 1968. Por fim, a construção do termo urbano, no período analisado, apresenta léxico adequado à urbanização com baixos padrões. Utilizando os termos de Arantes (2006), as moradias foram construídas

a partir de produção imobiliária de imóveis menores que uma cela de prisão e loteamentos semiurbanizados, além da adoção de sistemas de serviços urbanos e de política habitacional com standards inferiores aos dos países centrais, adequados às possibilidades financeiras da periferia – em um contexto de “reforma social” a qual minimizasse o risco de novas insurreições populares naqueles países (2006, p. 64).

Embora no período analisado o termo urbano se aproxima ao significado de moradia e autoconstrução, tais adjetivos não se ajustam às tendências observadas na prática discursiva do Banco nos anos de 1976-1995. A próxima seção tem como objetivo identificar padrões e processos contraditórios da produção de significados do termo urbano no contexto de avanço da globalização das economias e as crises do capitalismo relacionadas.

2.1.2 O urbano entre ajustes, reformas e gerenciamento - 1976 a 2010⁶⁹

Apesar da aparente fachada de continuidade observada pela persistente centralidade, no período de 1976 a 2010, dos substantivos na prática discursiva do Banco, observamos, ao redor

lançamento no ano de 1972, por parte do Banco Mundial, do documento inaugural do setor na instituição. Destaca-se o empenho pessoal do Robert McNamara, presidente da instituição naquela ocasião, na constituição de portfólio de investimentos no setor — moradia para população de baixa renda e reabilitação de favelas — como forma de responder à massiva urbanização observada nos países integrantes da “revolução verde” e fortalecimento do bloco comunista em diversos países da região sul do mundo. McNamara, segundo Goldman (2010), alinhou à agenda de redução da pobreza, diversos temas geopolíticos tal como segurança alimentar, desenvolvimento urbano e educação (2010, p. 71).

⁶⁹ A partir da análise estatística de conglomerados observamos que há comportamento semelhante dos termos que orbitam a galáxia urbano para o período de 1976 a 2010. Com sutis alterações e deslocamentos de termos, a análise detalhada de cada conjunto de período conforme fizemos no capítulo 1 seria pouco produtiva para os objetivos deste capítulo. Em termos estatísticos, consideramos que houve mudança significativa na estrutura de correlações dos termos a partir dos relatórios de 1977, dado que o número de termos com índices de Pearson muito próximos uns dos outros aumentou consideravelmente, o que impacta, por exemplo, na análise de conglomerados. Tendo em vista que a análise da prática discursiva do Banco para o tema do desenvolvimento urbano é um caminho para se

da galáxia urbano, transformações que pronunciam uma prática que transita entre o léxico dos ajustes e aquele mais próximo do conglomerado de governança e gerenciamento. Diferentemente do período anterior, ao redor do urbano se observa fraca correlação de termos como desenvolvimento, moradia e construção e forte correlação com termos relativos aos projetos de infraestrutura econômica. Sete são os termos que apresentam forte correlação (entre 0.9 a 0.6), dos quais seis são substantivos (transportes, financiamento, saúde, projeto, baixa[relacionada a renda] e progresso) e um adjetivo (pequena), que, obviamente, dizem respeito a projetos e programas de infraestrutura e a estratégias de promovê-los, seguidos, logo abaixo na lista — com correlação média — por dois verbos (socorrer e estabelecer) e seis no gerúndio (financiando, resultando, emprestando, trabalhando, resultando, executando), três adjetivos (expresso, técnica e projetado) e nove substantivos (banco, tecnologia, recursos, agências, expansão, energia, fundo[fiduciário], socorro e água).

Em termos de frequência e densidade semântica, esse conjunto de termos demonstra claramente uma transição dos significados do termo urbano, com presença em sua órbita de palavras dominantes nos anos 1970 e 1980 (saúde, baixa[renda], projeto, progresso, moradia) e outras próprias das décadas de 1990 e 2000 (reforma, modernização, privado, resultar, executar, saneamento, transportes); agora, contudo, moradia e construção apresentam fraca correlação com urbano e desenvolvimento, cedendo lugar a outros termos relacionados a infraestrutura econômica. Caso façamos um recorte na prática discursiva do período de 1996 a 2010, observaremos que, ao redor da galáxia do urbano, orbitam termos, como por exemplo, área, saneamento, programa, água, criação, expansão, financiamento, infraestrutura, necessidades[básicas], meio ambiente, multilateral, estratégico, novo, oportunidade, capacidade, fundo, investimento, corporação, mercado, desenvolvimento, doação, global, gestão/gerenciamento e BID. Nesse processo de transição merece destaque a ampliação de verbos no gerúndio se comparados às décadas anteriores. Na construção do discurso do urbano, os termos que orbitam ao seu redor tornam seu significado opaco, longe da concretude observada no período anterior e cada vez mais próximo àquilo que, na linguística, é conhecido como nominalização, um fenômeno linguístico que transforma processos e atividades em estados e objetos, e ações concretas em abstratas (Fairclough, p.227)⁷⁰.

compreender o contexto e o sistema de valores no qual foi formado o discurso sobre o patrimônio cultural, optamos, nesta etapa da tese, pelo agrupamento em um único período, diferentemente do capítulo 1, como medida suficiente para dar conta dos objetivos propostos.

⁷⁰ De acordo com Moretti e Pestre (2015), na língua inglesa o fenômeno da nominalização consiste na transformação de verbos em substantivos abstratos tais como os termos terminados em -tion, -sion e -ment (implementation, extension, development) (2015, p.89). No caso da nossa análise linguística quantitativa, o corpus considerado é todo em língua inglesa. Neste caso, considera-se como nominalização aqueles termos reconhecidos como parte da classe

Uma hipótese para esta mudança está relacionada às estratégias adotadas pelo Banco para fazer frente ao cenário de crise de dívida e baixa capacidade de financiamento das políticas de desenvolvimento urbano nos anos 1980 e parte dos anos 1990⁷¹. A política de financiamento implementada pelo BID nesse período deixa de ser realizada em termos de recomendações e passa, em obediência aos postulados dos Planos Baker I e II, a uma atuação mais interventiva, como parte das exigências de renegociação da dívida. Com isso, as operações de empréstimos e cooperações técnicas foram condicionadas à reforma do sistema habitacional e de saneamento, à descentralização de políticas públicas e à criação de fundos de financiamento onerosos, consideradas, por Arantes (2006), como partes importantes das reformas estruturais dos anos 1980⁷².

A reforma do sistema habitacional, por exemplo, teve como principal aspecto a ênfase na oferta de empréstimos condicionados à maior participação do setor privado na produção de moradia e oferta de modalidades de empréstimo para aquisição da casa própria, enquanto para o Estado caberia atuar como regulador e facilitador (BID: 2001, p. 129-130). A equação era simples: o Estado atuaria, por meio de normas e fortalecimento do sistema financeiro habitacional, na minimização dos riscos para o setor privado, garantindo facilidades com a desregulamentação do setor, ao mesmo tempo em que ofertaria empréstimo, com taxas de juros subsidiadas, para a população de baixa renda acessar o mercado de imóveis ofertado pelas empresas construtoras e incorporadoras. Nessa álgebra financeira, o Banco, além de oferecer empréstimos condicionados aos ajustes estruturais e ortodoxos na política fiscal e macroeconômica dos governos nacionais, atuaria em projetos de reurbanização de bairros (IDB, 2001, p. 130). Isso significa que o setor público é orientado a atuar, cada vez mais, em estratégias de maximização das rendas da terra e dos lucros, por meio de um padrão de financiamento cada vez mais flexível, marcados por parcerias público-privada e operações urbanas de desenvolvimento econômico, reescalando o papel do Estado na economia e na oferta de bens e serviços públicos, aproximando-o cada vez das

de palavras que representa o fenômeno linguístico analisado. A relevância desta percepção de transição linguística baseada na conversão de uma oração em um nominal deve-se, em grande parte, pela associação com aspectos do texto ideologicamente significativos (Fairclough: 2001, p. 49).

⁷¹ No contexto da Guerra Fria e da fase expansionista do projeto de desenvolvimento capitalista capitaneado pelos Estados Unidos, o financiamento do desenvolvimento urbano teve como principal fonte de recursos os fundos para o Progresso Social e o de Operações Especiais-FOE. A partir da segunda metade dos anos 1980, com o aprofundamento dos ajustes estruturais, os recursos ficaram cada vez mais escassos e novas soluções foram desenhadas para dar conta do financiamento do desenvolvimento urbano. É neste particular que as cidades se destacariam como lócus privilegiado de investimentos para a redução da pobreza, tendo em vista o vertiginoso aumento da população urbana e pobre nos grandes centros latino-americanos.

⁷² Desde a segunda metade dos anos 1970, o Banco já operava na reforma do setor habitacional, em especial motivado pelo fracasso do modelo de política habitacional implementado nos anos 1960, que aliava autoconstrução, prestações subsidiadas e construção massiva, muitas vezes sem acesso a serviços básicos. Contudo, as condicionantes estabelecidas a partir dos anos 1980 deixaram de ser recomendações e incentivos e passaram a atuar como imposições.

lógicas de valor dos agentes financeiros (lucro, eficiência, ganhos). As cidades, nesse caso, são entendidas como espaços de negócios que demandam novas engenharias financeiras para garantir o equilíbrio financeiro do ajuste fiscal, tornando-se, nas palavras de Arantes (2006), “máquinas de produzir riquezas” (Arantes, 2006, p. 66).

Sob esse contexto, a prática discursiva do Banco, apesar de manter, em termos semânticos, centralidade nos substantivos, passa por transformações⁷³. Enquanto nas duas primeiras décadas os termos moradia, autoconstrução e baixa renda orbitaram a galáxia do urbano, no período de 1980 a 2010 observamos redução da frequência do termo moradia e uma transição no uso dos termos esgoto sanitário (*sewage*) — com menor frequência — e rede de esgoto (*sewerage*) — com maior frequência. Dessa forma, as soluções para o desenvolvimento urbano compartilham com o termo saneamento, o novo perfil da política urbana do Banco, uma clara transição para soluções de mercado como forma de garantir oferta de serviços públicos urbanos. Merece destaque o conjunto de termos que orbitam ao redor da galáxia saneamento (criação, áreas, infraestrutura, programa, oportunidade, apoio, global, bilhões, corporação, mercado, independente, investimento, grupo), novos significados para um mesmo termo. Comportamento semelhante também observado na galáxia moradia (social, desenvolvimento, promover, nacional, incluir, serviço, sistema, Estado, reduzir, informação, privado, melhorar, capital [ordinário])⁷⁴.

A contraposição entre o modelo de desenvolvimento urbano observado nos primeiros quinze anos e aquele baseado na velocidade imposta pela globalização e as crises, cada vez mais constantes e profundas, do capitalismo — em razão das incertezas, da crescente participação da esfera financeira e do preço do dinheiro que encurta os horizontes de planejamento — pronunciou um outro termo que fala do urbano, no caso, o substantivo cidade, que, em sua galáxia, correlaciona-se fortemente com centro [centralidade], construção, venda, socorro, industrial, regional, crédito, produção, produto, cooperação e expansão. Tudo adequado para um léxico que apresenta certa opacidade ao mesmo tempo em que mobiliza o setor privado como o principal agente do desenvolvimento em período de crise, que polariza o debate sobre desenvolvimento urbano em dois termos urbano e cidade, sem, contudo, alterar os significados: os termos falam de infraestrutura econômica, gestão, administração e negócio.

⁷³ No capítulo 3 faremos um debate mais detalhado sobre as relações entre as estratégias de desenvolvimento do Banco com os eventos internacionais como, por exemplo, as Conferências Habitat I e II e o projeto de cooperação técnica UMP (Urban Management Program) coordenado por uma ação conjunta entre o Banco Mundial e agências do sistema ONU, em especial PNUD e HABITAT.

⁷⁴ É importante destacar a maior frequência do termo capital ordinário ao redor da palavra moradia. Até a crise fiscal, praticamente todos os empréstimos de desenvolvimento urbano eram financiados pela modalidade de *soft loan* por meio dos recursos do Fundo de Operações Especiais-FOE. O empréstimo que utiliza recursos do capital ordinário é mais ‘caro’ que aquele tomado a partir do FOE.

Apesar dos esforços do Banco para, junto com os governos nacionais, constituir uma efetiva resposta ao processo de urbanização e pauperização acentuada da sociedade latino-americana, as medidas adotadas não foram suficientes. Em menos de 15 anos, a região viu sua população urbana e pobre saltar de 30%, nos anos 1970, para 40% na década seguinte, período de maior imposição dos ajustes estruturais, com incremento de mais de 60 milhões de pobres urbanos nesse período (Arriagada, 2000, p. 37), chegando, nos anos 1990, a 48,3% da população urbana da região (CEPAL, 2009). Nos anos 2000, com o aumento dos gastos sociais, houve a diminuição de 5%, ritmo que se manteve constante mesmo após a crise do mercado *subprime* ocorrida nos Estados Unidos e na Europa. É interessante notar que, com quase metade da população urbana em situação de pobreza, não observamos, nas análises de correlação, qualquer relacionamento entre os termos urbano/cidade e pobreza/pobre, ao passo que, nas medidas de posição, foi observada baixa frequência de ocorrência em mais de 20 anos de relatórios anuais analisados⁷⁵. Em resumo, na prática discursiva do Banco, o grupo de beneficiários das políticas de desenvolvimento urbano é a população de baixa renda e não a pobre⁷⁶.

Nesse contexto de reformas e reestruturações — aqui demonstradas pelas transições e transformações na prática discursiva do Banco —, observamos tendência à opacidade, haja vista o uso de muitos gerúndios, crescente nominalização e adoção de termos próprios do gerencialismo que ficou em voga nos anos 1990 e anos 2000⁷⁷. Entendemos que um novo portfólio toma corpo e capacidade argumentativa junto aos governos latino-americanos: ao invés de operar exclusivamente no quarteto *moradia, baixa renda, saneamento e autoconstrução* — destinado à reprodução da força de trabalho em uma região cada vez mais urbanizada— o Banco, com a experiência de revitalização do centro histórico de Quito-Ecuador, diversifica seu portfólio e passa a operar com mais intensidade em projetos de desenvolvimento turístico e cultural, abarcando novos territórios e objetos, tais como museus, terras indígenas, povos tradicionais e recuperação

⁷⁵ A análise de correlação, feita a partir do Coeficiente de Person, detectou o termo cidadão correlacionado a pobre (0.00015). Em outra análise exploratória, correlacionamos pobreza/pobre com termos próprios da galáxia do 'urbano' tais como saneamento (sewage, sewerage e sanitation) e moradia (housing, shelter) sem sucesso com os resultados.

⁷⁶ O debate sobre a pobreza, tal como modelos de desenvolvimento, tem dezenas de estudos que, desde o pós-guerra, são desenvolvidos e buscam compreender as falhas e a persistência. Destacamos a prática discursiva do Banco Mundial

⁷⁷ A retórica do Banco acompanha as mudanças de discurso das agências das Nações Unidas e incorpora novos temas e agentes que, ao mesmo tempo em que estabelecem multiplicidade de discursos, acentua a disputa por recursos voltados para os projetos e programas de desenvolvimento.

de bairros e conjuntos arquitetônicos de reconhecido valor histórico e cultural⁷⁸, assumindo-os ativos para o desenvolvimento e, portanto, financiáveis⁷⁹.

Compreender em que medida o termo patrimônio cultural foi construído na prática discursiva do Banco, mobilizando aspectos simbólicos historicamente relacionados à memória, identidade e passado em prol do desenvolvimento nos permitirá entender como esses deslocamentos para outras esferas de sentido alteram o significado do termo. Partimos do pressuposto de que tais deslocamentos representam, no campo discursivo, uma das fases de projeto hegemônico neoliberal sobre as formas de gerir o passado, a memória e as identidades. Assumimos que a prática discursiva do termo patrimônio cultural como bem financiável é um dos aspectos da materialidade da técnica como recurso de construção da hegemonia. Em resumo, resta-nos saber se o passado é, de fato, para o Banco, apenas um prólogo. Para tal, a próxima seção está organizada em duas partes, de forma a demonstrar, detalhadamente, em cada *corpus* selecionado, o comportamento do termo patrimônio cultural, em termos de *collocates* e correlação.

2.2 O patrimônio cultural e o Banco em palavras

2.2.1 O patrimônio cultural no Banco em palavras: relatórios anuais

Buenos Aires, Argentina. Março de 1971. O presidente do BID, economista Antonio Ortiz Mena, anuncia operação de crédito com o governo peruano:

The works of infrastructure will facilitate the development of tourism by integrating areas that comprise complete travel circuits. Our primitive civilizations left us a great and rich legacy that today can be exchanged for foreign currency on the route of the Incas, Mayas and Araucanians; other important legacies are our colonial Hispano-Lusitanian architecture 80 (BID, 1974, p. 2)

⁷⁸ Adotamos aqui a definição de Melé (2006) que relaciona a definição de centro histórico com qualquer porção do território urbano que compartilhe de centralidades construídas historicamente e que, necessariamente, seja objeto de políticas patrimoniais de identificação, reconhecimento e gestão.

⁷⁹ Apesar da forte atuação do Banco no campo de cidades históricas, desde os anos 1970, observamos atuação em projetos de desenvolvimento voltados para a recuperação de patrimônio cultural incluindo setores como turismo, museus e recuperação de monumentos. Ver capítulos 3 e 4.

⁸⁰ Tradução livre “As obras de infraestrutura facilitarão o desenvolvimento do turismo integrando áreas que compõem circuitos de viagem completos. Nossas civilizações primitivas nos deixaram um legado grande e rico que hoje pode ser trocado por moeda estrangeira na rota dos Incas, Maias e Araucanos; outros legados importantes são a nossa arquitetura colonial hispano-lusitana(...)” (BID,1974:2)

E abaixo uma passagem do Banco sobre o mesmo tema, 28 anos depois, em 2002:

The Bank expanded its technical cooperation activities that support rehabilitation programs for deteriorated areas and the preservation of urban heritage areas. Operations funded by the Italian, French and Spanish Trust Funds benefited projects in Brazil, Colombia, Panama and Peru. Responding to the growing interest in heritage preservation, an Italian Trust Fund grant of 2.5 million euros was established to assist local governments in preserving their cultural heritage, supporting the preservation and development of heritage assets, new heritage-based economic activities, cultural tourism, and community development. The Bank continued to mainstream issues concerning indigenous peoples into its regular lending program. Several highway and energy infrastructure programs included comprehensive measures to mitigate and compensate indigenous communities for possible negative impacts on their lands, resources and socio-cultural conditions (...) Operations involving tourism and natural resource management incorporated specific components, targeting mechanisms or design measures to ensure the participation of indigenous groups. 81 (BID, 2002, p. 28).

O pronunciamento do presidente do Banco em 1971 é marcado pela precisão: obras, infraestrutura, desenvolvimento, turismo, viagem, rota, civilização, legado, arquitetura, moeda. Os substantivos predominam e os adjetivos (completo, grande, rico, estrangeiro, primitiva, importante, colonial) explicitam os valores relacionados ao termo legado — quase sinônimo de passado, herança — de civilizações primitivas para se referir a monumentais sítios arqueológicos e edificações históricas⁸². Os verbos especificam o tipo de ação envolvida (facilitar, integrar, deixar, trocar, ser) de forma lógica e sequencial. A mensagem era clara: infraestrutura facilita desenvolvimento, integra áreas, cria rotas e facilita a troca do legado dos povos por moeda estrangeira. Essa passagem ilustra não apenas a estrutura semântica típica para se referir ao patrimônio cultural até meados dos anos 1990 como também anuncia a estratégia discursiva

⁸¹ Tradução livre: “O Banco expandiu suas atividades de cooperação técnica que apoiam programas de reabilitação de áreas deterioradas e a preservação de áreas com patrimônio urbano. As operações financiadas pelos fundos fiduciários italianos, franceses e espanhóis beneficiaram projetos no Brasil, Colômbia, Panamá e Peru. Em resposta ao crescente interesse pela preservação do patrimônio, o Fundo Fiduciário italiano fez uma doação no valor de 2,5 milhões de euros para ajudar os governos locais a preservar o seu patrimônio cultural, apoiando a preservação e o desenvolvimento de bens patrimoniais, novas atividades econômicas baseadas no patrimônio, turismo cultural e desenvolvimento comunitário. O Banco continuou a incorporar as questões relativas aos povos indígenas no seu programa regular de empréstimos. Vários programas de infraestrutura de rodovias e energia incluíram medidas abrangentes para mitigar e compensar comunidades indígenas por possíveis impactos negativos em suas terras, recursos e condições socioculturais (...) As operações envolvendo turismo e gerenciamento de recursos naturais incorporaram componentes específicos, mecanismos de busca ou medidas de projeto para assegurar a participação de grupos indígenas. (...)” (BID,2002:28),

⁸² O uso do termo ‘primitivo’ relacionado a civilização tem seu apogeu no período pré-Primeira Guerra Mundial e logo após a Segunda Guerra decrescendo a partir dos anos 1970, em especial em virtude dos estudos pós-colonialistas.

utilizada para a expressão patrimônio histórico e cultural.

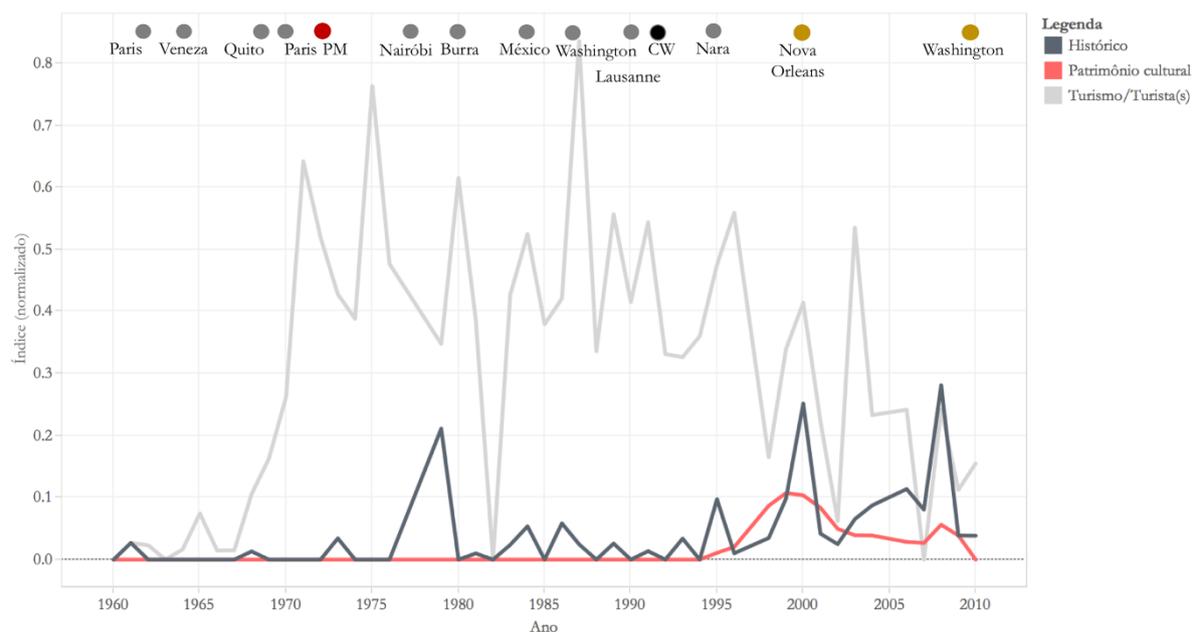
No trecho extraído do relatório anual de 2002, a prática discursiva é outra. O substantivo continua a ser o centro do discurso, porém o significado de patrimônio cultural é ampliado, dialoga com reabilitação, programa, projeto, preservação, operação, bem, desenvolvimento, turismo e fundo. Os adjetivos e suas locuções (nova, técnica, fiduciário, patrimonial, comunitário, cultural) reforçam o pluralismo de termos utilizados para situar o patrimônio cultural enquanto prática discursiva do Banco. Os verbos têm a ver com o tempo pretérito perfeito — com menor frequência (expandir, fazer, continuar) —, pretérito imperfeito (continuar, incorporar, incluir dentre outros). Tal como observamos no capítulo 1, a prática discursiva do Banco no tema do patrimônio cultural, como era de se esperar, absorve a semântica que constrói um discurso opaco com muitos significados para o mesmo termo e ideia de ação iniciada e não acabada, em contínuo processo. Nesse caso, a mensagem ainda permite que se tenha o objeto definido da política de financiamento, no caso “áreas deterioradas e que tenham patrimônio urbano”, ao mesmo tempo em que aponta para vocações (turismo, projetos, reabilitação) e fontes de financiamento (fundos fiduciários internacionais). Em resumo, o termo moeda, como observado em 1975, não mais frequenta a prática discursiva do Banco, porém o seu sentido permanece sob a nomenclatura de bem patrimonial, pois tudo tem que mudar, desde que tudo permaneça do jeito que está.

A partir dessa aproximação feita das pontas — aqui entendidas como os trechos de discurso e relatório — daremos outra escala para a análise, como se estivéssemos a caminho do centro e vendo a paisagem de termos dos relatórios anuais do período de 1960 a 2010. Os substantivos estão no centro da galáxia patrimônio cultural, ao redor da qual orbitam termos como banco, restauração, recurso, projeto, preservação, sítio, fundo (fiduciário), meio ambiente, desenvolvimento, turista e turismo, seguida por, logo abaixo na lista de correlações, histórico, sustentável e social. Na cauda da lista encontramos pobreza, pobre, furacão, negócios, descentralização, local, participação, informação, reconstrução e coordenação⁸³.

⁸³ É interessante notar que, na análise mais detalhada das correlações dos termos ‘patrimônio’, ‘histórico’ e ‘cultural’ observaremos comportamentos próximos ao termo patrimônio cultural. Por exemplo, o termo “patrimônio, isoladamente, tem forte correlação com pobre (0.7), jovem (0.68), mecanismo (0.67), furacão (0.66), processo (0.66), informação (0.65), promover[gerúndio] (0.63), *design* (0.63), negócio (0.63), descentralização (0.63), seguidos por local, estratégia, objetivo, reparo, pobreza, coordenação, participação, consultoria, gerenciamento, competitividade e engajamento. Já o termo ‘histórico’ tem a ver com níveis (0.7), mercado (0.68), qualidade (0.67), política (0.67), incluir [gerúndio] (0.67), gerenciamento (0.67), edifício (0.43) e infraestrutura (0.43). Merece destaque a correlação observada em dois grupos específicos de termos. O primeiro tem a ver com agentes e processos (municipalidade, consultoria, competitividade, monitoramento, indígenas, inovação, comunidade, reforma, piloto, eficiência, identificar, propriedade, direito, objetivo e implementação) e o segundo relaciona-se com qualidades (cultural, apoiar, pessoas, melhor, meio ambiente e multilateral).

Apesar da elevada frequência de Conferências Gerais da UNESCO, de onde derivam Convenções e normativos como Cartas Patrimoniais, o uso do termo patrimônio cultural pelo Banco tem início apenas em 1994, dado que, nas décadas anteriores, os projetos de financiamento utilizaram termos como turístico, legado e histórico para se referir a sítios arqueológicos, centros históricos, monumentos, museus, dentre outros. O Gráfico 2.1 ilustra a trajetória desses termos nos relatórios anuais do Banco.

Gráfico 2.1 O recente e curto fôlego do patrimônio cultural



Notas:

- - Patrimônio Mundial (Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural-1972)
- - Cidades onde se realizaram Conferências da UNESCO e publicação das Cartas Patrimoniais
- - Seminários promovidos pelo BID sobre experiências de desenvolvimento do patrimônio cultural
- - Consenso de Washington

Fonte: Relatórios Anuais do BID (1960-2010).

Se o uso do termo patrimônio cultural restringe-se ao período a partir de 1994, não se permitindo compreender a aparente invisibilidade do tema, em particular nos projetos para turismo cultural das décadas anteriores, a contribuição de termos como preservação, turismo, histórico e cultural pode nos fornecer um suporte analítico para desvelar os recursos discursivos utilizados

pelo Banco, cujo elemento central é o desenvolvimento econômico⁸⁴. Os termos selecionados evocam a relação entre o motivo dos investimentos — no caso, turismo — e as técnicas empregadas para a recuperação e preservação das atrações turísticas — no caso, monumentos e sítios arqueológicos. Esses objetos, alocados como mercadoria, por sua vez, demandam conhecimento especializado, obrigando o Banco e os governos nacionais a seguir modelos e tecnologias próprias do campo da conservação e restauro, muitas das vezes a partir do corpo normativo conformado pelas Cartas Patrimoniais⁸⁵.

No período de 1960 a 1994, apenas a galáxia de termos que orbitam ao redor de histórico (banco, milhões, programa, desenvolvimento, cidade, empréstimo, sítio, crescimento e cultural) permitiu visualizar relações com os projetos de financiamento da conservação e preservação do patrimônio cultural⁸⁶. Os termos que orbitavam as galáxias de turismo/turista, e aqueles relacionados a preservação e cultural não apresentaram qualquer relação relevante, em termos de posição e frequência. Em que pese o caráter doutrinário do corpo normativo presente nas Cartas Patrimoniais e do esforço teórico realizado por consultores internacionais nas missões técnicas, não foi possível observar capilaridade das práticas discursivas da UNESCO, por exemplo, no discurso do Banco, o que elucida, pela ausência de discurso e existência de projetos de financiamento, como o patrimônio cultural era representado no seu projeto de desenvolvimento.

Todavia, a partir da segunda metade dos anos 1990, os termos que antes não estabeleceram relação com patrimônio cultural se confirmaram, em termos de frequência e posição, como possibilidades objetivas de compreensão do discurso do Banco com relação a este termo. Todos os termos analisados, exceto turismo/turista, apresentaram elevados níveis de associação com patrimônio cultural. Por exemplo, o termo preservação, que, no período anterior se associou a reforma, mulher, valores, fortalecimento, Caribe, passa a ter em sua galáxia as palavras cultural, urbano, financeiro, recursos, programa, renda, patrimônio, países, histórica, meio ambiente, social e estabilidade. Já o termo cultura, que antes se relacionava com o processo produtivo da agricultura,

⁸⁴ Foram diversos projetos financiados pelo Banco que mobilizaram o patrimônio histórico e cultural como ativo para o desenvolvimento turístico. Como exemplo, podemos citar os projetos na região de Machu Pichu, Peru — o termo utilizado foi “infraestrutura para o turismo” — ou na cooperação técnica para a região das Missões Jesuíticas em 1975 — termo utilizado “atração turística” — ou até mesmo a recuperação do centro histórico da cidade de Santo Domingo, na República Dominicana em 1976 — termo utilizado “desenvolvimento turístico”. Outrossim, na análise computacional, observamos que termos correlatos a passado e histórico tais como legado e herança foram utilizados para se referir a projetos que mobilizaram o patrimônio cultural ao mesmo tempo em que estes estavam associados ao termo turismo.

⁸⁵ Não é objetivo desta seção de capítulo a elaboração mais detalhada dos conteúdos das Cartas Patrimoniais. A remissão a este corpo normativo é uma estratégia de argumentação para a análise dos termos selecionados.

⁸⁶ O termo “legado”, aqui entendido com sentido próximo a histórico, também apresentou, em termo de *collocates*, relação com o patrimônio cultural. Em sua orbita, observamos termos como desenvolvimento, banco, milhões, turista, turismo, Maias, arquitetura e colonial.

da produção econômica extrativista e das reformas institucionais, passa a dialogar, em termos de frequência e posição, com patrimônio, desenvolvimento, econômico, social, recursos, preservação, natural, programa, histórico, sítios, restauração, projetos, urbano, sustentável, treinamento, terra (fundiário), turismo, cooperação, produto e privado. São, praticamente, outros termos diretamente relacionados à emergência do discurso do bom banco e gerenciamento, conforme vimos no capítulo anterior⁸⁷.

Esse novo caráter produtivo dos termos analisados enfatiza os significados que o termo patrimônio cultural assumiu na prática discursiva do Banco. Conforme vimos, utiliza-se de linguagem figurada, metafórica — na qual o patrimônio cultural torna-se bem patrimonial, patrimônio urbano — como um recurso discursivo a partir do qual se atribuem novos significados e objetivos à gestão dos recursos públicos. Esse discurso, conforme veremos a seguir, reforça as práticas já observadas anteriormente. Ele não só evoca a tradução da ideia de passado (como antigo) e da memória para a linguagem do mercado, como, antes de tudo, atribui ao objeto em sua materialidade um objetivo primordial de valorização dos capitais localizados em um determinado território, operando assim uma mescla entre valor de uso e de troca e abstraindo sua materialidade enquanto referência histórica para as sociedades.

Antes, porém, de passarmos à discussão sobre a relação, de modo concreto, entre a prática discursiva do Banco e a produção da política de patrimônio cultural a partir da atuação da Unesco na região, convém esclarecer os argumentos centrais sobre os quais se alicerçam o postulado das vantagens comparativas do Banco junto aos governos nacionais e locais na promoção das condições gerais de mobilizar e de pôr o patrimônio cultural para trabalhar em prol do desenvolvimento, aos moldes de uma máquina de crescimento, que, justamente com o pressuposto das crises do capitalismo e sua relação com o desenvolvimento urbano, consubstanciam o argumento relativo ao protagonismo do discurso e técnica como recursos para o projeto hegemônico capitalista e, por conseguinte, do controle do significado de passado e memória que se inicia pelo controle do discurso e de sua representação.

⁸⁷ A análise de *collocates* por meio de sua frequência é um importante indicador do grau de associação de palavras, pois permite averiguar a composição léxica de um par de palavras e suas mudanças ao longo do tempo. Nesta mesma direção, o uso da posição da palavra em relação ao termo de referência permite-nos inferir o seu grau de exclusividade, pois quanto maior a frequência, mais forte e exclusivamente conectado o termo e com a palavra analisada.

2.2.2 A produção do patrimônio urbano enquanto estratégia discursiva: publicações e documentação técnica (1998-2010)

A segunda metade do século XX foi marcada pelo processo de urbanização da sociedade em termos globais. A América Latina e Caribe viveu processo de urbanização e pauperização acelerados, sob o qual os centros históricos, em geral localizados em cidades médias e grandes, perderam centralidades econômicas, institucionais e simbólicas (Hardoy *et al.*, 1978; Carrión, 2000; Carrión e Hanley, 2005; Melé, 2006). No decorrer de todo o século XX, diversos eventos internacionais promovidos pelas agências multilaterais como UNESCO, UN-HABITAT, Banco Mundial e BID debateram os desafios para se lidar com os assentamentos humanos, conservação de seus edifícios históricos e, ao mesmo tempo, preservação de sítios históricos, arqueológicos, naturais, lugares sagrados e paisagens. As publicações originadas desses eventos foram relevantes na difusão de representações de práticas discursivas — conformando uma verdadeira “máquina semeadora de ideias e valores”. Com efeito, no período pós-Segunda Guerra, foram realizadas diversas Conferências Gerais da UNESSCO e alguns seminários do BID que tornaram possíveis as construções discursivas que operacionalizam deslocamentos e desvios dos significados do termo patrimônio cultural nos processos de tomada de decisão governamental, aparentemente esvaziando-os de seu conteúdo político — com locuções adjetivas e nominalizações — para abordá-los em termos de eficiência econômica e administrativa⁸⁸.

A prática discursiva do Banco dialoga com um grande número de estudos e publicações relacionados à mensuração do valor econômico do patrimônio, principalmente focados na renda gerada por projetos de reabilitação/revitalização e recuperação urbana e turismo cultural (*Getty Conservation Institute* 2002; ICCROM 1999; Mason 2005; Thorsby 2001; Mazanti 2002; Loulanski, 2006). Diferentemente do que Arantes (2006) apontara como “déficit discursivo” do BID em relação a sua política de financiamento do desenvolvimento urbano, para o patrimônio cultural observamos esforços na construção de consensos e sistema de valores para o tema, em especial para o que o Banco elegeu como o principal foco de sua política de financiamento do patrimônio cultural: os bairros, centros e conjuntos arquitetônicos representados como patrimônio urbano.

Três são os conglomerados que explicam a operação discursiva utilizada pelo Banco para conferir caráter técnico e econômico para o financiamento de projetos que envolvam patrimônio cultural. Os substantivos estão no centro do discurso das publicações técnicas do Banco, contudo, a primazia observada na análise do discurso mais geral do Banco e para o urbano, no campo do

⁸⁸ Diferentemente do *corpus* constituído pelos relatórios anuais, no caso das publicações técnicas há forte aderência, por parte do Banco, à prática discursiva da UNESCO e Cartas Patrimoniais, sendo referenciadas na definição de patrimônio cultural, suas modalidades e formas de gestão. Ver maiores detalhes no capítulo 3.

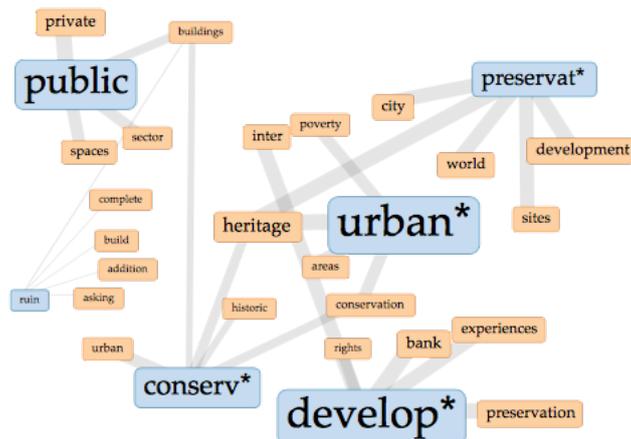
patrimônio cultural, compartilha esta primazia com os adjetivos. No primeiro conglomerado observamos prevalência de adjetivos, quatro no total (privado, urbano, público, histórico) e três substantivos (patrimônio, edifícios e conservação). O segundo conglomerado é composto por doze substantivos (desenvolvimento, cultura, reabilitação, área, banco, projetos, local, plano, programa, preservação, mundo, direitos) e quatro adjetivos (cultural, social, econômico e novo). O terceiro conglomerado detém a maioria dos termos do *corpus* analisado, com índices de correlação muito próximos uns dos outros e se relaciona com agentes (governo, Estado[sentido de instituição], BID, investidores), beneficiários (pobre, população), locais de interesse (cidade, Quito, sítio, monumento) e temas (moradia, revitalização, turismo, infraestrutura, participação, sustentabilidade, necessidades[básicas] e pobreza). Merece destaque o aumento de adjetivos no centro do discurso do Banco para o patrimônio cultural, o que pode indicar tendência à mobilização de termos para construir uma trama argumentativa que desencadeia estratégias de persuasão e maior interação com o leitor, atuando, segundo Fairclough (2001) de forma ideológica e argumentativa, em que se procura influenciar o público, no caso os governos nacionais e locais, por meio do seu valor interpretativo, de forma persuasiva.

Para melhor compreendermos como se comporta essa estratégia persuasiva, vamos analisar a rede de *collocates*⁸⁹ para 2 substantivos (preservação e conservação) e três adjetivos (urbano, novo e velho) com o objetivo de identificar as conexões lexicais e sentidos como forma de desvelar os mecanismos de persuasão e construção de significados nas publicações setoriais do Banco no período de 1998 a 2010⁹⁰. Assim como os demais termos até aqui analisados, conservação e preservação, aplicados aos projetos de desenvolvimento, não são uma novidade nos documentos sobre patrimônio cultural. Contudo, esses termos pronunciam sentidos distintos e funcionais para o discurso do Banco. Por um lado, conservação está relacionado com o sentido concreto da prática de financiamento (edifícios, histórico, urbano), enquanto preservação tem a ver com aspectos indiretamente com atividades de gestão do patrimônio cultural (mundo, desenvolvimento, cidade, sítios, patrimônio). A Figura 2.2 ilustra essas conexões.

⁸⁹ A rede de *collocates* demonstra, por meio de um gráfico, as maiores frequências de termos de acordo com a sua proximidade.

⁹⁰ Para dar conta deste objetivo, fez-se comparação destes termos em suas diversas acepções utilizadas nos textos constantes no *corpus* analisado.

Figura 2.2- Conservação e preservação (1998-2010)



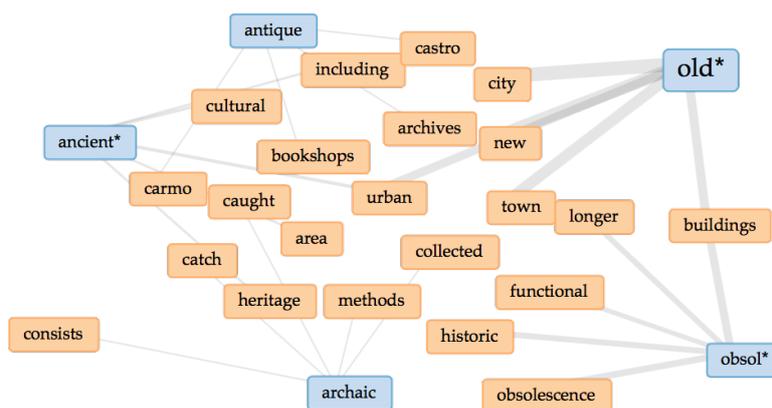
Fonte: elaboração do autor a partir de dados do BID (1998-2010) com suporte de *software* Voyant

Notas: Quanto mais espessa for a linha que conecta os termos, maior serão a frequência e a proximidade, em termos euclidianos, entre eles.

Os termos destacados em azul correspondem às palavras-chave da rede e os em laranja são os *collocates* (palavras mais próximas).

O emprego do termo velho nas publicações do Banco mobiliza as qualidades do espaço (cidade, edifício, vila) em sua relação temporal. Há poucos termos relacionados ao urbano, restringindo-se a velho e antigo. Já os adjetivos arcaico e antiguidade correspondem a substantivos (método, arquivo, livraria), acompanham verbos (compreender[consistir], capturar), sem, contudo, representar de forma relevante um sistema de valores para o tema do patrimônio urbano. A Figura 2.3 ilustra a rede de *collocates* para o termo velho e seus sinônimos (antigo, obsoleto, arcaico, antiguidade).

Figura 2.3- Cidades antigas (1998-2010)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do BID (1998-2010) com suporte de *software* Voyant

Notas: Quanto mais espessa for a linha que conecta os termos, maior serão a frequência e a proximidade, em termos euclidianos, entre eles.

Os termos destacados em azul correspondem às palavras-chave da rede e os em laranja são os *collocates* (palavras mais próximas).

Embora também se reconheça o baixo poder explicativo dos adjetivos relacionados ao termo velho, merece destaque a relação entre os termos velho, edifício e obsoleto. Em uma leitura rápida, podemos dizer que “edifício velho é obsoleto”, o que nos leva a produzir estratégia discursiva que delimita o problema e situa as razões para se intervir, por meio de projetos de desenvolvimento, em determinados espaços da cidade — centro, habitação, moradia e edificações deterioradas. Ao mesmo tempo, podemos aplicar essa lógica às instituições locais, qualificando-as como obsoletas. Nesse sentido, o termo obsoleto assume centralidade explicativa para o problema do patrimônio urbano e se torna sinônimo de velho, dado que estabelece uma lógica causal entre a materialidade (edifícios, cidades) e suas qualidades (velha e obsoleta). Abaixo, essas relações de causa-efeito são demonstradas a partir de trechos e palavras-chave selecionadas do *corpus* de documentos e publicações técnicas:

- **Preservação:**

Os edifícios utilizados para o estacionamento são habitualmente casas antigas[velhas] que mantêm as características arquitetônicas típicas na fachada, mas são completamente demolidas no interior e na maioria dos casos não têm telhados causando direto impacto negativo na preservação das estruturas históricas. (BID, 2010, p. 50)

Edifícios nos centros históricos foram submetidos a um processo duplo e de reforço mútuo de obsolescência: obsolescência funcional, já que os edifícios não serviam para os usos modernos e obsolescência física, dado que a estrutura e instalações dos edifícios deterioraram-se devido ao abandono ou uso excessivo. O terceiro processo negativamente promovido na preservação das áreas de patrimônio urbano é a obsolescência econômica, que ocorre quando os edifícios históricos de localização central valem menos do que o lote que eles ocupam. (BID, 2011, p. 2)

- **Urbano:**

Do ponto de vista residencial, ao longo dos 10 anos anteriores à declaração da UNESCO (1992-2002), o WHS [patrimônio mundial] de Valparaíso sofreu uma queda de 33% em seus moradores e perdeu 15% do número de moradias, o que representa uma perda relativa em comparação para o resto do município de 1,6% para 1,1% em termos de população e 1,7% para 1,3% em termos de estoque habitacional. Isso pode ser explicado por dois fatores aparentemente contraditórios. Obsolescência urbana e deterioração, por um lado, e, por outro lado, a conversão de usos predominantemente residenciais em direção à provisão de serviços orientada para o turismo. (BID, 2011, p. 146).

gestão, planejamento, estudos e capital que definem um novo modo de produção cultural” (BID, 2001, p. 5), e traz “novas tecnologias da informação” (BID, 2001, p. 6). Ainda, o termo novo dialoga com:

a sustentabilidade a longo prazo dos esforços de reabilitação e conservação dependerá, em última instância, da capacidade destes programas de reter as atividades existentes e atrair um conjunto diversificado de novas atividades econômicas, residentes e usuários para os centros históricos. (BID, 2010, p. 4)

Nessa trama argumentativa, consideramos o documento técnico *Empréstimos para Conservação do Patrimônio Histórico Urbano: desafios e oportunidades*, de autoria de Eduardo Rojas e Claudio de Moura Castro, como o primeiro posicionamento do Banco que consolida não apenas as experiências das décadas anteriores, como também estabelece marcos conceituais, instrumentaliza e posiciona o tema na política do Banco para o patrimônio cultural na mesma lógica de construção de alternativa de mercado para o financiamento das cidades com o objetivo de tornar os projetos de conservação dos centros históricos sustentáveis naquilo que Arantes (2006) denominara como apostas em padrões de desenvolvimento urbano pautados pelas taxas de retorno em uma concepção da ação pública cada vez mais financeirizada (Arantes, 2006, p. 68).

Para tanto, é necessário explicar melhor esse ponto em quatro esclarecimentos analíticos. Primeiro, o documento reconhece o valor econômico do patrimônio cultural (edifícios e estruturas históricas) e destaca os projetos financiáveis como sendo aqueles que mobilizam o “patrimônio urbano localizado em centros históricos” e objeto de programas de reabilitação urbana. Na sequência, estabelece argumentação baseada na deslegitimação do poder público como o principal e único operador das políticas de conservação do patrimônio cultural, partindo do pressuposto que se faz necessária a reforma nas formas de gestão do patrimônio cultural nas cidades latino-americanas (Rojas&Castro, 1999, p. 9). Esta constatação tem como base a observação que muitos dos projetos de recuperação de centros históricos são insustentáveis, pois seguem um modelo de investimentos e gestão monopolizado pelo setor público — composto por instituições frágeis —, o que resulta em pouca ou nenhuma eficiência econômica para se garantir a preservação do patrimônio cultural. A análise das experiências de diversas cidades latino-americanas e a identificação dos sucessos e fracassos, sugere que os projetos voltados para o patrimônio cultural devem seguir um receituário baseado na reforma administrativa (melhoria e eficiência dos gastos públicos), na abertura dos mercados locais, muito em consequência da regulamentação pró-mercado (maior participação do setor privado), participação social (maior participação de agentes sociais), resultando dessa equação a garantia da sustentabilidade dos projetos e menor

obsolescência — conceito considerado pelos autores como a raiz dos problemas de conservação — nas áreas históricas. Todavia, os autores entendem que não existe projeto de sucesso sem a plena participação do setor público e para dar conta da ineficiência sugerem a criação de empresas públicas de gestão dos centros históricos ou áreas de projeto e parcerias público-privadas (PPPs): “por esta razão, o Banco deve promover a ampla participação do setor privado no financiamento, execução, operação e manutenção das obras de conservação”⁹¹ (Rojas&Castro, 1999, p. 20).

Não por acaso, a delimitação de critérios de quais tipos de bens considerados como patrimônio cultural são passíveis de financiamento (*bankable* em inglês) compõe o terceiro momento desta argumentação. Diferentemente das publicações anteriores do Banco, que associavam turismo e patrimônio cultural, este documento estabelece o espaço histórico das cidades como aquele que consegue, “por mais difícil que seja mensurar o retorno dos investimentos em patrimônio cultural” (Rojas&Castro, 1999), responder aos critérios de elaboração, avaliação de riscos do investimento e inserção de agenda afirmativa composta por: i) retorno econômico (12% ao ano); ii) regulação e formas de gestão pró mercado, como é o caso de PPPs e iii) reforma institucional e administrativa para a gestão da conservação do patrimônio cultural⁹². Para os autores, a eficácia dos investimentos do Banco é produto das reformas administrativas e institucionais operadas no âmbito das operações de cooperação técnica ou empréstimo: “o êxito ou fracasso do esforço do Banco será medido mais pelas instituições e práticas permanentes nos países, do que pelo número de edifícios históricos cuja conservação ajude a financiar”⁹³ (Rojas&Castro, 1999, p. 26).

Por fim, o documento explicita que não há política nem estratégia específica no Banco para o patrimônio cultural, dado que este é um objeto cujo portfólio está se consolidando desde os anos 1970 (Rojas & Castro, 1999, p. 5-9), ao mesmo tempo em que se coloca como líder e referência entre os bancos multilaterais na formulação e implementação de financiamento para conservação do patrimônio cultural (Rojas & Castro, 1999). Com esses argumentos, observam-se estratégias de

⁹¹ No original em espanhol: “Por esta razón, el Banco debe promover la amplia participación del sector privado en el financiamiento, ejecución, operación y mantenimiento de las obras de conservación” (Rojas&Castro,1999, p. 20).

⁹² No que se refere à questão social, pobreza e gentrificação estão relacionadas em um falso paradoxo entre gentrificação e medidas de alívio da pobreza. O texto é claro: “o processo de gentrificação atrai atividades econômicas (por exemplo, o comércio, recreação e o turismo) que aumentam a demanda de espaço no centro histórico e melhoram a sustentabilidade da ação de conservação a longo prazo(...) este processo (gentrificação) afeta de forma negativa aos membros mais pobres da comunidade que perdem acesso a moradias de baixo custo e a oportunidades econômicas e sociais de uma localização central(...)A expulsão de residentes de baixa renda pode alcançar um nível tal que possa colocar em perigo a legitimidade política a conservação e reabilitação da zona histórica.(Rojas & Castro, 1999, p. 16)

⁹³ Versão no original: “A fin de cuentas el éxito o fracaso del esfuerzo del Banco será medido más por las instituciones y prácticas permanentes que deje en los países, que por el número de edificios históricos cuya conservación ayude a financiar. La magnitud de la tarea hace que cualquier contribución financiera del Banco sea insuficiente, sin embargo, aumenta la importancia de su contribución al desarrollo institucional”

construção da autoridade do conhecimento, da expertise na modelagem e financiamento da conservação sustentável e equilibrada.

2.3 Síntese do capítulo: A ‘produção’ de sentidos e significados sobre urbano e patrimônio como mecanismo de controle e hegemonia

A análise empírica sobre as práticas discursivas do Banco, motivada pela tentativa de compreender a construção de sentidos e significados dos termos urbano (desenvolvimento) e patrimônio cultural (preservação), procurou demonstrar como o discurso em relação aos espaços das cidades e do patrimônio cultural — que os desloca dos seus sentidos políticos para a eficiência econômica, administrativa e como diferencial no cenário de competitividade a partir da adoção de uma racionalidade empresarial — se constitui, na verdade, em uma estratégia, que justamente demonstra o protagonismo do discurso e da técnica como recursos para o controle do modelo de cidade passível de ser financiada, seja enquanto espaço de reprodução da força de trabalho ou, até mesmo, como espaço de referência histórica e cultural mobilizado para o crescimento econômico.

As evidências que supostamente nos permitem sustentar esse argumento verificam-se, em primeiro lugar, na convergência entre os interesses internacionais e nacionais com a prática do Banco e a estratégia posta em prática e revelada a partir do discurso do Banco, baseada, em um primeiro momento, no forte apoio financeiro dos Estados Unidos — por meio do Fundo Fiduciário para o Progresso Social — para um modelo de desenvolvimento urbano focado na urbanização extensiva e produção massiva de moradia, geralmente isoladas e apartadas das áreas centrais, estratégia esta que se traduz no uso de termos como progresso, social, desenvolvimento e construção, como medida para a produção de espaços periféricos e, porque não afirmar, esvaziamento de sentido dos espaços centrais e geralmente históricos. Ou seja, tal como observamos, assim como se deu a invisibilidade do termo patrimônio cultural no período 1960-1990, também ficaram invisíveis na prática discursiva do Banco os valores de desenvolvimento urbano e preservação do patrimônio das cidades, como, por exemplo, incentivo ao uso e ocupação por moradia e comércio, dispostos nos documentos das Conferências e Cartas Patrimoniais.

Em segundo lugar, essa convergência se ajusta ao período de crises da dívida e escassez de recursos internacionais para o financiamento do desenvolvimento urbano na América Latina e Caribe. Se o discurso do Banco foi alterado para dar conta do novo arranjo geopolítico e institucional posto em prática a partir dos anos 1970, essas mudanças somente puderam ser observadas no discurso do urbano a partir da segunda metade dos anos 1980, materializadas na retórica neoliberal e, ironicamente, voltada para a agenda de direitos humanos. O desenvolvimento

assume tinturas de sustentável; os beneficiários dos projetos e programas de financiamento, que antes eram população de baixa renda, passaram a ser tratados como grupos compostos também por jovens, mulheres e indígenas. Essa prática discursiva favoreceu a legitimação de uma determinada agenda hegemônica de política de financiamento em busca da abertura dos capitais, da desregulação dos mercados urbanos locais e da maior participação do setor privado no projeto de desenvolvimento.

Poucas, mas relevantes, transformações semânticas foram observadas no discurso sobre o urbano e patrimônio cultural. Adjetivos, locuções adjetivas, nominalizações e gerúndios marcam a prática discursiva do Banco no período de 1976-2010. Na atual prática discursiva do Banco, tudo, evidentemente, é construtivo, edificante e cada vez mais desfocado: porque a função dos gerúndios é conferir ao verbo uma ideia de continuidade, ou seja, de uma ação que ainda está em andamento, não finalizada, em outras palavras, aquilo que priva a ação de qualquer contorno de fim. Observamos uma crescente espiral na percepção do tempo presente na prática discursiva relativa ao urbano e patrimônio cultural, na qual políticas sempre estão em progresso, amarradas à ideia de crescimento e desenvolvimento econômico *ad infinitum*.

No que se refere ao urbano, no período de 1990 a 2010, por exemplo, o projeto de cidade para o Banco deslocou-se do modelo modernista — pautado pelos princípios da organização da produção e da reprodução da força de trabalho transposta para a questão urbana — para uma paradoxal articulação da analogia e sobreposição de atribuições de sentido para os termos urbano e cidade como unidade de gestão e negócios. Assim, o urbano operado pelo Banco, até os anos 1990, era um termo que representava agentes econômicos e sociais, concebido para dar conta do grande afluxo de pessoas para as cidades — produção massiva de habitações e consolidação dos assentamentos informais. Nos anos 2000, o urbano vincula-se cada vez mais a uma unidade de negócios que deve ser preparada, em termos de gestão e desenvolvimento de seus espaços, para as necessidades da economia globalizada a partir da modernização (administrativa e regulatória) e do planejamento estratégico (sobre esta investida ver Compans, 2001 e Novais, 2003). Se a questão urbana dos anos 1960-80 para o Banco remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo e racionalização do uso do solo, a nova questão teria, agora, a problemática competitividade, eficiência e gestão (ver Arantes, 2006; Vainer, 2002 e Maricato, 2002).

A despeito da produção do patrimônio cultural na prática discursiva do Banco, podemos afirmar que este foi construído sob três práticas distintas (turismo, modernização e urbano) que se entrecruzam como camadas, conformando novas atribuições de sentido e significado do financiamento baseadas na gama de possibilidades e oportunidades nelas referenciadas. O termo

turismo tem posição consolidada como atividade econômica para a promoção do desenvolvimento na prática discursiva do Banco, geralmente associado a termos que representam produção em larga escala como é o caso de indústria. Já o termo modernização relaciona-se a uma estratégia discursiva e política associada aos termos ajuste e reforma. Na prática discursiva do Banco, esses termos têm a ver com componentes de projeto de financiamento voltados para o fortalecimento e desenvolvimento institucional. Sedutor, é esse termo (modernização) que entrelaça as trajetórias de urbano e patrimônio cultural como medida e condição para o alcance dos resultados esperados nos projetos de desenvolvimento “o êxito ou fracasso do esforço do Banco será medido mais pelas instituições e práticas permanentes nos países, do que pelo número de edifícios históricos cuja conservação ajude a financiar” (Rojas & Castro, 1999).

Como segmento final, a prática discursiva do Banco assume o termo patrimônio urbano como a medida de referência para a sua atuação com o tema patrimônio cultural, e sua construção de sentido se faz com a apropriação de estratégias de discurso utilizadas para projetos de recuperação de áreas centrais. O uso de termos tais como velho, vazio, antigo, cortiços, decadência, insegurança e insalubridade (ver Compans, 2001) ao mesmo tempo em que assume termos como contemporâneo, moderno/modernização, melhoria da qualidade de vida, participação social, histórico, tradicional e antigo, como suporte para, sob o nosso ponto de vista, desembocar na ideia de consenso e legitimação multifacetados, pois articula, por um lado, a representação mítica dos bairros históricos contidas nas palavras legado, antigo, passado e, de outro, para falar do tempo presente, associam a essa mesma unidade termos como obsoleto, deteriorado, dentre outros.

Sem obviamente descartar o papel coercitivo do contexto da globalização das economias e a forma como os governos locais e nacionais operacionalizam esse processo no qual se desenha o acirramento da competição entre regiões e cidades e se busca por inovações financeiras para ampliar os lucros do fluxo de capital internacional, depreendemos ainda dessas análises empíricas, a centralidade da correlação da prática discursiva do Banco com o discurso de agências multilaterais como UNESCO e PNUD, para a determinação das especificidades dessas tramas discursivas concretas, que poderão ser mais ou menos permeáveis de acordo com os governos locais e nacionais. Isso coloca o desafio de se refletir sobre as estratégias de produção de autoridade sobre o conhecimento de projetos de desenvolvimento para o patrimônio cultural, de forma recorrente, acionada pela prática discursiva composta por palavras-chave como reforma institucional, redesenho pró-mercado dos marcos regulatórios, melhoria nos espaços públicos, repovoamento dos centros históricos, intensificação e novos usos do solo e participação social. Em resumo, retomando Williams (1985[1976]), a relação entre esses grupos de palavras e significados produz o contexto social, político e ideológico sob o qual os projetos de financiamento são

operacionalizados, estabelecendo contrapontos e desestabilizando o poder discursivo pré-existente, para, sob as “ruínas” — termo que aparece na cauda da lista de frequência do *corpora* analisado —, do discurso, estabelecer uma nova ordem e formas de controle sobre o patrimônio cultural a partir do discurso e de sua representação.

Essa nos parece ser a questão-chave a ser aprofundada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO RECURSO DA HEGEMONIA: O
PROJETO PNUD/UNESCO EM AÇÃO

“Captar a natureza do subdesenvolvimento não é tarefa fácil: muitas são as suas dimensões e as que são facilmente visíveis nem sempre são as mais significativas.”

(Celso Furtado)⁹⁴

Introdução

Em termos de formas de atuação, mandato, trajetórias geográficas e discursivas, a UNESCO e o BID têm pouca ou quase nenhuma semelhança. À primeira vista, buscar aproximações entre uma agência especializada em cooperação técnica para o desenvolvimento, cujo suporte financeiro advém do Sistema das Nações Unidas-ONU, e um banco multilateral soaria tanto um risco im procedente quanto inabitual. Distintos como desconhecidos em uma metrópole, a UNESCO, em seu projeto político, constrói sua agenda a partir de mandatos junto aos governos nacionais, oferecendo apoio técnico, enquanto o Banco atua diretamente com fundos fiduciários nas mais diversas áreas (social, ambiental, patrimônio cultural, inovação, infraestrutura dentre outros), garantindo melhores condições de empréstimo aos países mais pobres da região ao mesmo tempo em que, como instituição financeira, persegue uma gestão que mantenha o *rating* +AAA como forma de garantir a venda de seus papéis (*bonds*) e, com isso, recursos para o desenvolvimento dos países. UNESCO e BID, contudo, compartilham do mesmo lastro histórico, das mesmas fendas no chão, da mesma América Latina e Caribe e de similares impasses e desafios perante a missão de promover o desenvolvimento capitalista.

Nova Iorque, 1975 — em meio à crise fiscal que assolou a cidade — talvez seja o cenário comum para evidenciar este possível contraponto. Na sede da ONU, técnicos da UNESCO e do PNUD se reúnem com seus chefes vindos direto de Paris para debater as contribuições para a 1ª Conferência Geral de Assentamentos Humanos, enquanto especialistas em desenvolvimento do BID, vindos de Washington, realizam reuniões no coração financeiro de Wall Street com bancos comerciais interessados em comprar BID *bonds* e, ao mesmo tempo, identificar os rumos do fluxo

⁹⁴ Celso Furtado (2001[1974], p. 98).

de capitais emprestados a elevados juros para países latino-americanos. Embora naquele ano — e naquela cidade — um encontro entre esses mundos fosse pouco provável, décadas seguintes a globalização financeira, as crises do capitalismo e a emergência do patrimônio cultural como ativo para o desenvolvimento levariam essas instituições a tais encontros, nada fortuitos.

A trajetória da UNESCO na América Latina tem início nos anos 1950, e a do PNUD, na década seguinte, com atuações nos mais diversos temas junto aos governos nacionais latino-americanos. Enquanto o PNUD se ocupava de projetos de desenvolvimento propriamente ditos, muito requisitado por países como Peru, Bolívia, Chile, Honduras, Guatemala e México, que enfrentavam sérios problemas econômicos em virtude da desaceleração do crescimento derivado do processo de industrialização e, por conseguinte, dos problemas sociais decorrentes. A UNESCO passou a atuar na região desde a primeira metade dos anos 1950, com o envio de especialistas ao Peru para dar apoio técnico na recuperação de monumentos históricos afetados pelo terremoto. UNESCO e PNUD compartilhavam de uma mesma inquietação: promover o modelo de desenvolvimento capitalista a partir do suporte técnico necessário para os países subdesenvolvidos.

Na primeira parte deste capítulo, partiremos de uma breve e panorâmica trajetória do termo desenvolvimento para salientar significados, resultados e interações entre PNUD, UNESCO e, de forma tangencial, BID. Nosso fio condutor serão as campanhas internacionais de desenvolvimento promovidas pelo PNUD e com apoio técnico e de difusão das demais agências, bem conhecidas e com considerável produção acadêmica sobre o assunto. Enfatizaremos aspectos circundantes a essas campanhas de forma a percorrer as sutilezas históricas na construção dos significados de desenvolvimento, contextos históricos propositalmente não explorados nos capítulos 1 e 2. Na sequência procuraremos compreender como o debate sobre patrimônio cultural se assenta nesse contexto ampliado.

Seja como insumo ou subsídio ao desenvolvimento, o tema do patrimônio cultural, nos anos 1960 e 1970, insinua-se, sutilmente, como um ativo a ser apropriado como ativo econômico, porém cheio de camadas de significados e valores de uso social sobrepostas a esta dimensão, que o situa em um instigante limiar entre bem público e privado. Como veremos na primeira parte deste capítulo, a trajetória da relação entre desenvolvimento e cultura ganha tinturas de agenda de políticas públicas, sem, contudo, enfrentar as contradições internas à natureza do desenvolvimento e da cultura, fato este que é carregado para dentro do debate sobre a mobilização do patrimônio cultural como parte de projetos de desenvolvimento.

A segunda parte deste capítulo abordará a trajetória e os significados, interações e resultados do projeto regional de cooperação técnica PNUD/UNESCO, traçada pelos passos do arquiteto Sylvio Mutal⁹⁵. Em termos sócio-históricos, Sylvio Mutal foi um coordenador de projeto diferente daqueles existentes na região, pois aliou, desde o início, desenvolvimento e cultura como um valor a ser perseguido de forma quase dogmática, em especial quando se tratava da implementação da agenda UNESCO na região. Outra distinção é a longevidade de um mesmo projeto de cooperação técnica, com o mesmo coordenador, que se inicia nos anos 1960, com foco em poucos países andinos, e se encerra na segunda metade dos anos 1990, com praticamente todos os países, inclusive Cuba, com alguma interação. Mutal talvez sintetize uma geração de projetos de cooperação técnica que lidaram com o tema desenvolvimento de forma compreensiva, com claros desdobramentos nas políticas nacionais e nas estratégias das agências de financiamento internacional. O reconhecimento, apesar de tardio, de sua contribuição é essencial para compreendermos qual chão, fendas e território foram compartilhados entre o PNUD/UNESCO e o BID.

Nessa narrativa — na qual Mutal e o projeto regional de cooperação técnica se mesclam e se confundem —, as estratégias de capacitação, formação e produção de um sistema de valores que opera, por vezes, de forma magistral e as contradições entre desenvolvimento, passado e identidade tornam-se o cenário adequado para a análise dessas interações. Há, antes, um breve debate quando nos aproximamos do final dos anos 1980, quando o flerte entre patrimônio cultural, financiamento e mercantilização, que antes assumiram diversas facetas, passa a ter traços e contornos mais próximos ao projeto neoliberal em curso em países como Inglaterra e Estados Unidos. Nesse período, as diversas tentativas de se traduzir patrimônio cultural em ativo econômico revelavam uma vontade de levar o tema para fora da esfera das políticas públicas nacionais, o cerne das questões relativas à gestão da preservação e conservação do patrimônio cultural. E, assim, em 1989, foram realizados seminários internacionais direcionados para se

⁹⁵ O arquiteto Sylvio Mutal foi o único coordenador do projeto regional durante todo o período de vigência (1972-1995) tendo forte influência e sendo considerado como um dos principais mentores do sistema de patrimônio cultural latino-americano. Contratado pelo PNUD para coordenar os projetos de desenvolvimento regional nas áreas de desenvolvimento agrícola e energético no Peru, o arquiteto Sylvio Mutal foi designado para auxiliar—após missão da UNESCO na segunda metade dos anos 1960— o desenho do projeto de cooperação técnica conhecido como Plano Copesco. A atuação de um mesmo coordenador e alguns auxiliares—destaca-se Herman van Hooff— ao longo dos 24 anos do projeto regional, permitiu não apenas a continuidade do fluxo de idéias, mas também fazendo do projeto um catalisador de recursos por meio da mobilização de governos nacionais, bancos multilaterais de desenvolvimento, grupos de investimento internacionais e organizações não-governamentais. O legado deste coordenador é pouco conhecido e merece maior aprofundamento por partes de historiadores, arquitetos e demais técnicos da área de conservação, preservação e desenvolvimento. Para fins da pesquisa desta tese não conseguimos realizar entrevista tendo em vista seu inesperado falecimento na semana agendada para a entrevista. Contudo, contatos via correio eletrônico e telefone permitiram acesso a documentação farta e diversa.

debater a dimensão financeira dos centros históricos. Embora tenha atuado durante mais de 25 anos em diversos projetos de valorização do patrimônio cultural, o projeto de cooperação técnica não conseguiu assinar sequer uma dezena de contratos de empréstimo junto aos bancos multilaterais de desenvolvimento, mas deixa como legado infraestrutura e sistema de valores que foram a base para a atuação do BID a partir da segunda metade dos anos 1990.

De um lado a persistência, insistência e considerável capacidade de articular interesses diversos em prol de dois temas que, sob a prática discursiva operada no projeto de cooperação técnica, pareciam mesclar-se de forma natural. De outro, fracasso. É entre esses dois polos que encontraremos os desvios e os ajustes de rota que atravessaram o modo de tratar contradições entre desenvolvimento(s) em suas mais diversas acepções e, não menos importante, a profunda mudança do significado do termo patrimônio cultural, operacionalizada ao longo de mais de duas décadas de vigência desse projeto regional. Seja por meio de documentos técnicos, relatórios de monitoramento dos termos de cooperação técnica ou até pela busca em escassa produção acadêmica sobre o tema, alinhar esta narrativa consiste em desenlaçar nós — existentes no corpus documental consultado e na tentativa de construir uma narrativa histórica — que nos permitirá desvelar arquiteturas e paisagens do projeto político-discursivo da UNESCO na América Latina e Caribe, que, como um *puzzle*, e à primeira vista, é um labirinto que o convidamos a percorrer nas próximas páginas.

3.1 Quando (e como) nos tornamos subdesenvolvidos: o(s) significado(s) de desenvolvimento na perspectiva da ONU

Desenvolvimento é um conceito complicado e controverso, com múltiplos significados e especialistas das mais diversas áreas disputando e/ou compartilhando definições comuns⁹⁶. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, os bancos multilaterais de desenvolvimento e as agências do sistema ONU têm respondido a questões desse tipo das mais diversas formas. Para esta análise destacam-se a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD em inglês), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Conselho

⁹⁶A definição de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico não foi usual até o final da Segunda Guerra Mundial. Durante o século XIX, por exemplo, muitos governantes realizaram ações que, atualmente poderiam ser consideradas como ações de desenvolvimento econômico em projetos que ficaram alcunhados como Modernização ou Ocidentalização da sociedade (Esteve,2010; Babb,2011). Karl Marx utilizou o tema desenvolvimento como uma de suas principais categorias analíticas e, em 1911, Schumpeter publicou o famoso “Teoria do Desenvolvimento Econômico”. Ao longo do século XX diversos especialistas operaram sobre o significado do termo ‘desenvolvimento’, associando-o a evolução e, após a Segunda Guerra Mundial, a conotações positivas como: progresso, incremento, melhoria, crescimento, dignidade, dentre tantos termos utilizados.

Econômico e Social (ECOSOC, em inglês) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, em inglês) na estruturação do ideário que mobilizou a cultura e o passado como ativos em suas campanhas internacionais de desenvolvimento⁹⁷.

Ao afirmar que “para se ter países desenvolvidos, necessariamente os países do hemisfério Sul teriam que aceitar a condição de subdesenvolvido”, Esteva (2010 [1992]) define os últimos 40 anos como sendo a “era do desenvolvimento”. Ao se debruçar sobre a trajetória do conceito de desenvolvimento, o autor (2010 [1992]) explicita em que medida o discurso do então presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, como força expressiva, traçou o desenho geopolítico do pós-guerra e a condição dos países não industrializados, pobres e/ou em processo de industrialização como “áreas subdesenvolvidas”. Não se depara o autor, assim, apenas com as fronteiras entre a genealogia do termo desenvolvimento, mas, contrariamente, “usurpa”, usando suas palavras, significados históricos atribuídos ao termo a partir de uma perspectiva histórico-política, em especial a partir dos estudos de Marx, para então utilizá-lo como metáfora que homogeneizou a heterogeneidade e a diversidade de modos de vida e produção então existentes e orientou os esforços institucionais dos países do Hemisfério Sul — independentemente dos regimes políticos democráticos ou ditatoriais — no alcance da condição de “desenvolvidos” (2010: II).

Em 1949, o discurso de Truman ecoa não apenas nos corredores da cidade de Washington, D.C., mas, sobretudo, nos gabinetes do sistema ONU. Esse discurso não apenas estabelece o Programa dos 4 Pontos como define ‘áreas subdesenvolvidas’ (2010, p. 2), conforme podemos ver no trecho abaixo:

Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to

⁹⁷ As instituições multilaterais da ONU foram criadas, em sua maioria, no período de 1945 a 1970. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura- UNESCO, criada em 1945, atua em diversas frentes, desde a formulação de políticas para educação, ciência até a proteção de importantes locais históricos e culturais ao redor do mundo. O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas- PNUD, criado em 1959, atua em mais de 170 países e territórios, com foco na erradicação da pobreza, redução das desigualdades e a construção da resiliência para que os países possam sustentar o progresso. Como a agência de desenvolvimento da ONU, o PNUD desempenha um importante papel no suporte aos países a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS. Por fim, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento foi criada em 1964 para ser o órgão das Nações Unidas responsável por lidar com questões de desenvolvimento, particularmente o comércio internacional.

relieve the suffering of these people. The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible. I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development. Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens. We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. Their contributions will be warmly welcomed. This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies whenever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty, and freedom. With the cooperation of business, private capital, agriculture, and labor in this country, this program can greatly increase the industrial activity in other nations and can raise substantially their standards of living. Such new economic developments must be devised and controlled to the benefit of the peoples of the areas in which they are established. Guarantees to the investor must be balanced by guarantees in the interest of the people whose resources and whose labor go into these developments. The old imperialism-exploitation for foreign profit has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing.⁹⁸ (Harry Truman, 1949, grifo nosso).

⁹⁸ Tradução livre: (...)devemos embarcar em um novo e ambicioso programa para obter os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis para a melhoria e o crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas do mundo vivem em condições que se aproximam da miséria. Sua comida é inadequada. São vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. A pobreza deles é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles quanto para áreas mais desenvolvidas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos se destacam entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais que podemos usar para ajudar outras pessoas são limitados. Mas nossos recursos, admiráveis no conhecimento técnico, estão crescendo constantemente e são inesgotáveis. Eu acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios de nosso acumulado conhecimento técnico, a fim de ajudá-los a realizar suas aspirações para uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, devemos promover investimentos de capital em áreas que precisam de desenvolvimento. Nosso objetivo deve ser ajudar os povos livres do mundo, por meio de seus próprios esforços, a produzir mais comida, mais roupas, mais materiais para habitação e mais máquinas para aliviar os esforços. Convidamos outros países a reunir seus recursos tecnológicos neste programa (...) Esta deve ser uma empresa cooperativa em que todas as nações trabalhem juntas através das Nações Unidas e suas agências especializadas sempre que possível (...) Deve ser um esforço mundial para a conquista da paz, da abundância e da liberdade. (...) Este novo desenvolvimento econômico deve ser planejado e controlado em benefício dos povos das áreas em que estão sendo estabelecidos. As garantias para o investidor devem ser equilibradas por segurança no interesse das pessoas cujos recursos e cujos trabalhadores participam desses desenvolvimentos. O antigo imperialismo - exploração para lucro estrangeiro - não tem lugar em nossos planos. O que prevemos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de negociação justa democrática. (...)

O subdesenvolvimento, como visão oposta ao desenvolvimento, ou como uma “invenção do desenvolvimento” (FURTADO,1974), passa a ser caracterizado por adjetivos (inadequada, primitiva, estagnada) e a solução vem de substantivos (conhecimento, técnica, recursos, ajuda) que compõem os modelos a serem propostos pelos países desenvolvidos. Pode-se dizer que, do dia para a noite, a metáfora que se tornou o vocábulo desenvolvimento passou a classificar os países considerados não industrializados ou em processo de industrialização, adjetivando milhares de cidadãos, desenhando um novo regime de valor, cognitivo e de inserção, em um mundo cada vez mais globalizado, dos países árabes, africanos, asiáticos e latino-americanos no mundo pós-guerra. Pode-se afirmar que subdesenvolvimento adquire *status* de identidade!

É curioso constatar que, no mesmo ano de lançamento do Programa dos 4 Pontos de Truman, a ONU cria o Programa Expandido de Assistência Técnica. Não apenas como suporte técnico aos países como também plataforma para estabelecer, junto aos governos nacionais, modelos de desenvolvimento com emprego de valores, técnicas e tecnologias dos países desenvolvidos. Dentro dessa linha, aos poucos, por meio de campanhas internacionais, conferências e reuniões de especialistas, o termo desenvolvimento começa a adquirir, dos anos cinquenta em diante, profundas e notáveis feições pragmáticas e doutrinárias.

Primeiro, há nessa constatação um duplo movimento. De um lado a criação de uma narrativa sobre o conceito e práticas de desenvolvimento por parte do sistema ONU, estabelecendo, quase de forma canônica, um sistema de valor como espelho da realidade dos países industrializados. De outro lado, o discurso desenvolvimentista em um decurso, enfrentando governos ditatoriais, democracias frágeis e poucas, mas significativas, experiências de socialismo nos países em desenvolvimento. Como faces da mesma moeda, a prática dos especialistas em desenvolvimento tem o privilégio de estabelecer os indicadores do que se trata melhores condições de vida das pessoas e do meio ambiente, ao mesmo tempo em que pautam o desenho das políticas necessárias para o alcance do ‘progresso’ econômico e social.

Em 1952, a ONU, por meio da agência ECOSOC, publicou Relatório Final sobre a Situação Social do Mundo, desvelando o mundo subdesenvolvido por meio da descrição das “condições sociais” ao mesmo tempo em que propôs a solução por meio de programas de desenvolvimento voltados para a melhoria das condições de moradia, saúde, alimentação e demais serviços sociais básicos (ONU,1952). A agenda prevista no discurso de Harry Truman toma corpo e passa a operar na formulação de políticas nacionais de desenvolvimento. O que se observa é o

aprofundamento da noção de desenvolvimento calcada no crescimento econômico e na percepção cognitiva da condição dos países como subdesenvolvidos. Essa concepção ampliada é marcada por oposições — crescimento, transformação, conservação e inclusão social — e sua trajetória pode ser contada a partir das campanhas internacionais, conferências gerais, reuniões e missões técnicas do sistema ONU. Segundo Medeiros (2002), é somente nos anos 1960 que o tema desenvolvimento passa a predominar na agenda da ONU, após a criação do Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1959, e do PNUD no ano seguinte, no rastro de um período marcado por processos de independência e conseqüente surgimento de novos Estados-Nação (2002, p. 87-88). Em 1961, o ECOSOC recomendou a integração dos aspectos econômicos e sociais do desenvolvimento nas campanhas internacionais da ONU. No mesmo ano, o Plano de ação da primeira “Década do Desenvolvimento” (1960-1970) estabeleceu que

“We are learning that development concerns not only man's material needs, but also the improvement of the social conditions of his life and his broad human aspirations. Development is not just economic growth, it is growth plus change. As our understanding of development deepens, it may prove possible, in the developing countries, to compress stages of growth through which the developed countries have passed.”⁹⁹ (ONU,1962, p.V)

É dentro dessa inquietação que o tema desenvolvimento se torna ele próprio uma instância legitimadora, que, paradoxalmente, se conecta e se distancia com o debate sobre paz postulado pela ONU¹⁰⁰. As campanhas internacionais para o desenvolvimento, iniciadas em 1961, aludem mais à inscrição definitiva do modelo hegemônico de desenvolvimento capitalista dentro de um único formato, um modo de produção e de vida frente a ameaça socialista, do que a um manejo fronteiriço entre cooperação técnica para países subdesenvolvidos. Assim, na primeira campanha do desenvolvimento, iniciada em 1961 e intitulada “Década do desenvolvimento”, o desenvolvimento estava associado a um crescimento econômico como medida e meta; nas duas décadas seguintes, o termo passou a ser relacionado a uma miríade de temas como meio ambiente,

⁹⁹ Tradução livre: “Nós estamos aprendendo que desenvolvimento não se refere apenas com as necessidades materiais do homem, mas também a melhoria das condições sociais da vida e das amplas aspirações humanas. Desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, é crescimento e mudança. À medida que nossa compreensão sobre desenvolvimento se aprofunda, pode ser possível, nos países em desenvolvimento, abreviar estágios de crescimento através dos quais os países desenvolvidos passaram.

¹⁰⁰ Na década de 1970, foram fundamentais os avanços a partir das contribuições da Conferência de Estocolmo, de 1972, com os debates da Reunião Internacional sobre Cooperação e Desenvolvimento, realizada em Cancun, México em 1982, e a IV Conferência Geral da UNCTAD, realizada em Belgrado, atual Sérvia (no ano de realização do evento, Belgrado pertencia à República Socialista Federativa da Iugoslávia), em 1984.

analfabetismo, mortalidade infantil, moradia, urbano e social (Medeiros, 2002; Babb, 2010; Esteva, 2010:9), transformando, em termos retóricos, a dimensão econômica para incorporar questões relativas a cultura e meio ambiente¹⁰¹.

Nesse rol de temas que emergiram nos debates, a comparação com a mudança na abordagem do financiamento do desenvolvimento e os temas em debate das demais agências da ONU torna-se válida e talvez elucide a peculiaridade entre discurso e prática nos anos 1970. Não são raras as mudanças no escopo do financiamento do desenvolvimento por parte dos bancos multilaterais, contudo, essas transições persistem na perspectiva hegemônica do crescimento econômico, apesar do entrelaçamento com a inclusão de temas no campo do desenvolvimento. Por exemplo, o Banco Mundial ampliou seu portfólio de empréstimo focalizando (*target groups*), a partir de 1973, na redução da pobreza rural por meio de linhas de crédito para pequenos fazendeiros e desenvolvimento urbano, esse último entendido como um sistema de produção industrial de espaços urbanos, infraestrutura econômica e moradia (Esteva, 2010; Goldman, 2010). Como se fossem obras e instantes distintos, instituições multilaterais de financiamento como Banco Mundial e BID financiavam, geralmente com recursos dos fundos especiais sustentados pelo governo estadunidense, a produção em grande escala de habitação, saneamento e educação, e por outro lado, com recursos oriundos dos fundos do próprio banco ou de países europeus, a infraestrutura econômica e mecanização agrícola. Embora a concepção de desenvolvimento tenha sofrido mudanças significativas ao longo da segunda campanha internacional para o desenvolvimento, foi com a promulgação da “Declaração sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional” e seu “Programa de Ação” que a definição hegemônica de desenvolvimento enquanto crescimento econômico sofreu mudanças significativas (Trindade, 1984; Medeiros, 2002). Para Medeiros (2002), essa noção ampliada de desenvolvimento fundamenta-se na “(...) falência de modelo hegemônico de desenvolvimento calcado no crescimento econômico requisitando um ‘desenvolvimento integrado’, endógeno(...)”¹⁰² (2002, p. 91).

¹⁰¹ Nos anos 1970, foram realizadas diversas conferências regionais por agências como PNUD, UNESCO, UNEP e UNCTAD com o objetivo de debater as perspectivas de desenvolvimento face as crises econômicas e militares em curso no mundo ‘subdesenvolvido’. Temas como desenvolvimento social, endógeno e sustentável passaram a configurar nas agendas de agências como UNESCO, PNUD, UNCTAD e ECOSOC (Medeiros, 2002; Babb, 2010; Goldman, 2010).

¹⁰² A evolução do conceito de desenvolvimento no sistema ONU pressupõe legitimidade por parte de seus países-membros e ocorre a partir de uma intrincada malha de relações que envolve governos nacionais, organizações não governamentais, institutos, centros de pesquisa e universidades, os quais formulam, adaptam e negociam soluções para lidar com a dimensão geopolítica e instrumental do desenvolvimento. O termo “desenvolvimento sustentável”, ainda que pese as contradições e incertezas quanto a sua definição, fora incorporado como sendo o adjetivo mais adequado aos avanços obtidos.

Ao imprimir uma aura multifacetada, compartilhada entre as agências do sistema ONU e os países-membros, o êxito do desenvolvimento como figura retórica e uma espécie de valor, ou melhor, bem público, a ser alcançado adquiriu significados cada vez mais complexos e diversos do que se observou nos primórdios das Conferências Gerais da ONU, estabelecendo relações de hierarquia entre os diversos temas que o compõem, criando uma espécie de disputa entre alguns aspectos do desenvolvimento sobre os outros — redução da pobreza sobre conservação do meio ambiente ou segurança sobre liberdades individuais, desenvolvimento local sobre preservação de edifícios e lugares sagrados.

Nesse recorte, a ideia de desenvolvimento é muito mais que um projeto socioeconômico, ela avança sobre a percepção que modela a realidade, aproximando-se, ou não, da condição de desenvolvido. Apesar dos recursos materiais escassos, os inesgotáveis conhecimentos técnicos serão a forma de dar assistência aos países subdesenvolvidos. Para Sachs (2010 [1992]), vive-se uma fantasia ou ilusão de se aproximar da condição de desenvolvido; os países subdesenvolvidos desejam e compram modelos de desenvolvimento por meio de consultorias especializadas e empréstimos para mobilizar o território em prol do crescimento econômico e demais valores (educação, erradicação da pobreza, desenvolvimento urbano) (2010 [1992]: XV). Por mais de quatro décadas, a premissa do desenvolvimento e seus modelos e tecnologias diziam que os Estados Unidos — e outras nações industrializadas — estavam no topo da escala evolutiva e social, modelos estes superados, em grande medida, pela situação ecológica e social enfrentada com mais ênfase e com os auspícios financeiros da Fundação *Rockefeller Brothers*, a partir dos anos 1970.

Apesar dos consensos construídos pelas campanhas do sistema ONU e do caráter plural adquirido ao longo do tempo, desenvolvimento permanece como um tema controverso. Primeiro, porque a condição de subdesenvolvido persiste em diversos países na América Latina, África e Ásia e no interior dos países desenvolvidos, em seus bairros de imigrantes de países subdesenvolvidos ou até de desempregados frutos da reestruturação produtiva, por exemplo. Segundo, porque as economias nacionais não são homogêneas e tem variáveis como a cultura que tornam qualquer modelo hegemônico de desenvolvimento praticamente impossível de alcançar sucesso aos olhos das nações desenvolvidas¹⁰³, perspectiva compartilhada por Esteva (2010

¹⁰³ Por exemplo, nos anos 1980, aqui considerados como os anos do ‘ajuste estrutural’, a ‘culpa’ pelo fracasso das iniciativas de desenvolvimento em parte foram alocadas na ineficiência dos governos nacionais e os ‘Tigres Asiáticos’ foram considerados como o modelo a ser seguido pelos demais países em virtude de sua política pró-mercado e concorrência internacional. Cabe lembrar, conforme mencionou Babb (2009) que o êxito da política de desenvolvimento pautada pelo livre mercado e concorrência só foi possível em virtude de elevados investimentos e forte regulação estatal.

[1992]), pois um dos motivos principais para a falência do modelo de desenvolvimento foi, por exemplo, a definição da qualidade de serviços sociais básicos — para a redução da pobreza — e a *expertise* para se promover esse tipo de desenvolvimento, existente apenas nos países desenvolvidos (2010, p. 9).

O reconhecimento das distorções e outros efeitos negativos dos modelos de desenvolvimento até então adotados, não somente pelos países pobres e pouco industrializados, como também pelos países industrializados, levou à mudança no discurso das agências do Sistema ONU, em especial a UNESCO, que marca uma nova fase na constituição de políticas de desenvolvimento cultural e, por consequência, aquelas relacionadas ao patrimônio cultural. A nova ideia de desenvolvimento assume um *etos* plural e diverso, abarcando termos como sustentável, integrado, localizado e culturalmente adequado.

A trajetória da relação entre cultura e desenvolvimento permite salientar significados, resultados e interações entre PNUD, UNESCO e — de forma tangencial — o BID. Como se estivesse transitando sobre uma tênue linha entre a prática discursiva do Banco, analisada nos capítulos 1 e 2, essa relação assume maior proximidade a partir dos anos 1990. O nosso fio condutor serão as Conferências Gerais da UNESCO e o PNUD, além de algumas agências que, de certa, forma, interagiram com o tema desenvolvimento, conservação e preservação. Enfatizaremos aspectos circundantes às resoluções dessas Conferências de forma a percorrer as sutilezas históricas na construção do nexo entre desenvolvimento e cultura, associando esta relação com o tema patrimônio cultural. Com isso, buscamos estabelecer uma ponte com a prática discursiva do Banco nesses temas, desvelando, pouco a pouco e a partir do processo histórico, o modo pelo qual o sistema de valor que opera o nexo desenvolvimento e patrimônio cultural foi construído.

É o que segue nas próximas páginas.

3.1.1 O desenvolvimento da cultura ou vice-versa? O debate na UNESCO (1960 a 2010)

Não cabe a esta tese fazer uma arqueologia do momento fundacional no mundo ou mesmo na América Latina da relação entre cultura e desenvolvimento. Entende-se que diversos autores já se debruçaram sobre o tema e as posições comportam variações nada desprezíveis, mas parece existir mínima convergência acerca de aspectos da temática. Dessa forma, optou-se por desvelar em que medida, mesmo em governos ditatoriais, a UNESCO e o PNUD atuaram fortemente, em

especial no período entre 1970 e 1990, na formulação de políticas de cultura como instrumentos para o desenvolvimento capitalista. Interessa-nos demonstrar a trajetória e seus percalços na interação entre governos nacionais e contextos históricos — pós coloniais, emergência da globalização financeira e dos modelos neoliberais — na constituição de visão, historicamente determinada, de cultura e desenvolvimento que se estrutura em torno do processo de homogeneização e estabelecimento de espaços de hegemonia política e simbólica.

Criada em 1945, com orçamento relativamente limitado, a UNESCO tem como uma de suas principais características a cooperação técnica para o desenvolvimento. Desde os seus primórdios, a UNESCO é basicamente ocidental dado que iniciou suas operações em contexto geopolítico bipolarizado — em 1950, 50% dos seus Estados-membros estavam organizados ao redor da Organização dos Estados Americanos-OEA, pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca-TIAR ou mesmo pelo Tratado do Atlântico Norte-OTAN, dentre outros. Nesse cenário político-ideológico, as discussões acerca de sua atuação como instrumento da *pax americana* levaram a agência a atuar na busca por uma filosofia unificadora para lidar com as diferentes posições políticas e ideológicas de um mundo sob a Guerra Fria e, ao mesmo tempo, legitimar sua atuação supranacional, a qual, segundo Evangelista (1999), se deu com a adoção da tese do livre fluxo de informações, defendida sobretudo pela delegação dos Estados Unidos, mas também pelas delegações da Grã-Bretanha e França (1999, p. 32-34)¹⁰⁴. Dessa forma, atuou em diversos projetos de cooperação e missões técnicas e suporte financeiro para projetos de desenvolvimento turístico e conservação do patrimônio cultural. É válido nesse cenário tecer uma breve retrospectiva dentro do vasto e extenso debate sobre desenvolvimento e cultura dentro dos debates estabelecidos pela UNESCO e PNUD que falam diretamente a desenvolvimento e cultura. Se o perigo do desenvolvimento sob a perspectiva do crescimento econômico era o seu esvaziamento de sentido social e político, a dimensão cultural do desenvolvimento seria a sua face oposta ou complementar. É nessa tênue linha entre cultura e desenvolvimento que a trajetória de atuação da UNESCO caminha: ora como suplemento, ora como insumo e por fim como desenvolvimento *per se*.

¹⁰⁴ Segundo Evangelista (1999), a tese do livre fluxo de informações teve origem na proposta do delegado da representação francesa, o filósofo Jacques Maritain que ao argumentar que o 'babelismo' impossibilita um pensamento especulativo e uma linguagem comuns, sendo necessário, portanto, 'um feixe de convicções orientadas para a ação como suficientes para o início de uma grande obra (1999, p.34). Evangelista sustenta que o pensamento prático proposto permite, por um lado, a aprovação pela Conferência Geral de projetos voltados para as necessidades defendidas pelos Estados-membros assim como para a criação de estruturas de atuação da UNESCO, ao mesmo tempo em que impede o prosseguimento dos questionamentos advindos de representações do 'bloco' socialista (1999, p. 34-35). Em outras palavras, sob o pensamento pragmático, constroem-se os caminhos para a hegemonia do pensamento ocidental e capitalista nas formas e valores a serem defendidos pela agência.

Anos 1960: desenvolvimento econômico e cultura como insumo de produção capitalista

Nos anos 1960, a UNESCO entendia a cultura como uma dimensão dentro do “projeto de desenvolvimento”, uma espécie de suplemento. Nesse período, o conceito de cultura estava relacionado à memória como representação do passado em termos de patrimônio cultural, sob a forma de edifícios e objetos, e criatividade em termos de expressão artística, em particular as obras de arte e literatura.

No ano de 1962, a Recomendação da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura — conhecida como Recomendação de Paris — distinguiu “os órgãos responsáveis pelo fomento ao turismo como aqueles também envolvidos na proteção das paisagens e sítios e encarregados da proteção da natureza” (UNESCO, 1962: 82). Já no ano de 1964, a Conferência Geral da UNCTAD reforçou o lugar da cultura como um suplemento dentro do projeto de desenvolvimento turístico ao

incentivar viagens turísticas que podem contribuir de forma vital para o crescimento econômico e convidar as agências especializadas da ONU como Banco Mundial e bancos regionais para o desenvolvimento a prestar assistência nesse sentido, de forma apropriada, para a utilização lucrativa de sítios arqueológicos, históricos e naturais (UNCTAD, 1964).

Nesse mesmo período, um dos primeiros atos do Diretor Geral da UNESCO, após a 13ª Conferência Geral ocorrida em 1964 na cidade de Paris, França, foi a elaboração de uma série de estudos sobre a contribuição do patrimônio cultural como fator de desenvolvimento associado ao turismo, reforçado pelo ECOSOC que, em suas resoluções, reafirmou a importância do papel do patrimônio cultural e turismo para as economias nacionais dos países subdesenvolvidos na obtenção de moeda estrangeira e inserção no comércio internacional¹⁰⁵. A mobilização das agências do sistema ONU para constituir um conjunto de recomendações para o tema desenvolvimento e

¹⁰⁵ De acordo com Pereira (2012), os estudos técnicos realizados trataram das formas de financiamento das políticas nacionais concluindo que o turismo recupera eficazmente os investimentos na restauração de sítios e monumentos por meio de sua exploração e as atividades turísticas, se elaboradas com monumentos restaurados, contribuem para profundas alterações na economia dos locais e países que assim o fizerem (2012: 32-33). Entre os resultados, os estudos também indicam uma série de instrumentos a serem utilizados pelos países ‘subdesenvolvidos’ como, por exemplo, a contratação de especialistas qualificados para planejamento, elaboração de planos de desenvolvimento turístico, desenho e implementação de projetos de restauro vinculados a atividades turísticas, busca por financiamento por meio da busca por apoio financeiro nacional e internacional, tendo em conta os recursos que podem, eventualmente, ser fornecidos pelo programa de desenvolvimento das Nações Unidas e, por fim e não menos importante, a incorporação dos temas patrimônio cultural e turismo nos planos nacionais de desenvolvimento (2012:33-35). De acordo com Rappoport (1966) os governos nacionais do Peru, Turquia e Ira solicitaram apoio técnico para a UNESCO para desenvolver programas de valorização do patrimônio cultural e turismo. Nos anos seguintes, mais de 35 países da América Latina, África e Ásia solicitaram assessoria técnica e financeira da UNESCO/PNUD para o desenho e execução de programas de desenvolvimento turístico e patrimônio cultural (apud Pereira, 2012:33).

patrimônio cultural demonstra a sua condição singular de formuladores de políticas e veiculadores de ideais em matéria de desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, foi lançada, após o II Congresso Internacional de Arquitetos e Especialistas em Monumentos Históricos, realizado na cidade de Veneza em 1964, a *Carta de Veneza para a conservação e restauração de monumentos e sítios históricos*, que trouxe em seu escopo definições e recomendações para a gestão do patrimônio histórico.

A 72ª Reunião do Conselho Executivo da UNESCO, ocorrida em Budapeste em maio de 1966, adotou como ordem do dia a “preservação dos monumentos e outros bens culturais em sua relação com o desenvolvimento com o turismo” (UNESCO,1966). Já a reunião do Comitê de Peritos Internacionais para a Valorização do Patrimônio Cultural em prol do Desenvolvimento Econômico, ocorrida na Tunísia em 1968, recomendou “(...)a todos os países, e mais particularmente aqueles em desenvolvimento, encorajar o turismo, contribuição vital para seu crescimento econômico(...)” e reconheceu que as agências especializadas das Nações Unidas teriam papel fundamental nos projetos de desenvolvimento do turismo, a partir da cooperação técnica e financeira, em especial na valorização de sítios arqueológicos, históricos e naturais (UNESCO,1968).

No ano seguinte, a Organização dos Estados Americanos-OEA, promove em Quito, Equador, reunião técnica para debater sobre a conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico. A reunião debateu temas relacionados aos desafios de gestão do patrimônio cultural e sua relação na promoção de desenvolvimento econômico. Na oportunidade foi celebrado um documento intitulado “Normas de Quito”, que serviu de referência para diversas políticas nacionais na região¹⁰⁶. No escopo de tais normas, observa-se a adoção de sentido específico para interesse público na recuperação e revalorização dos bens MONUMENTAIS. Em outras palavras, a gestão do patrimônio cultural passou a ser voltada para o desenvolvimento econômico predominantemente, distinto da noção de interesse público desenvolvida na região durante o período entre guerras como referências para a construção de identidade nacional. O instante de transição entre identidades nacionais para mercadorias internacionais é o mesmo que retrata tentativas para um mundo mais plural. É o que veremos nas próximas linhas.

¹⁰⁶ De acordo com as Normas de Quito, “Deve-se entender que a valorização se realiza em função de um fim transcendente, que no caso da América Ibérica, seria o de contribuir para o desenvolvimento econômico da região(...)” (OEA,1967, p.5).

Anos 1970: desenvolvimento integrado (urbano e cultural) na era dos regimes ditatoriais

Nos anos 1970 observa-se ainda mais evidente a influência da UNESCO, enquanto organismo multilateral, na perspectiva de atuar ativamente na formulação de políticas culturais coincidente com a crescente crítica ao conceito de ‘desenvolvimento’ operado pelo sistema ONU desde sua criação. As temáticas que marcam a conferência inaugural de 1970—conhecida como Conferência Intergovernamental sobre os Aspectos Institucionais, Administrativos e Financeiros das Políticas Culturais, realizada em Veneza, destacam a atuação dos governos nacionais na atividade cultural e na participação ativa da população no reconhecimento e produção cultural, enfatizando o ser humano como ponto de partida e finalidade do “desenvolvimento cultural”¹⁰⁷. A Conferência de Veneza marca o início do movimento que, segundo a UNESCO (1982), disseminou por meio de Conferências regionais a “dimensão cultural do desenvolvimento”¹⁰⁸. Por exemplo, a Conferência Regional na África (*Africacult*), realizada em Accra, Gana, em 1975, ao associar as mudanças geopolíticas no continente, como é o caso das autonomias de diversos países, considerava que

o desenvolvimento cultural não é somente o corretivo qualitativo do desenvolvimento senão a verdadeira finalidade do progresso (...) lembraram das dificuldades surgidas e os fracassos que trouxeram consigo um desenvolvimento orientado, até então, para o crescimento puramente quantitativo e material. (...) Uma aceitação mais geral do conceito de desenvolvimento socioeconômico integrado, que tenha as suas raízes profundas nos valores culturais. (UNESCO,1975).

Trata-se de um momento importante da justaposição entre cultura e desenvolvimento em sua acepção econômica e geopolítica. Pode-se afirmar que o atraso estava relacionado à dominação colonial, e desenvolvimento, independência e cultura eram faces opostas de uma mesma moeda. No ano de 1978, a América Latina sedia a Conferência Regional, em Bogotá, Colômbia. O

¹⁰⁷ De acordo com Gonçalves (1998), a noção de desenvolvimento cultural "surgiu durante a década de 1960, mas assumiu proeminência no contexto da Conferência Intergovernamental de 1970 sobre os Aspectos Institucionais, Administrativos e Financeiros das Políticas Culturais, que reconheceu, em particular, que o desenvolvimento cultural deve ser visto em termos de sua interação com o desenvolvimento econômico e social. O “desenvolvimento cultural”, segundo a autora assumiu assim o status de empreendimento humanizador, como uma contrapartida equilibrada para as dimensões quantitativa e econômica do “desenvolvimento” (1998:32-33).

¹⁰⁸ As Conferências Regionais foram realizadas em Helsinque em 1972, em Yogyakarta em 1973, em Accra no ano de 1975, em Bogotá em 1978 e em Bagdá no ano de 1981 como etapas preparatórias para a Conferência Mundial realizada no ano de 1982 na Cidade do México, México.

documento final do evento destaca a associação entre cultura e a melhoria das condições de vida e sua contribuição ao desenvolvimento integral como um tema a ser parte integrante nas agendas das políticas nacionais de desenvolvimento¹⁰⁹.

As Conferências Regionais e Reuniões de Especialistas, realizadas ao longo dos anos 1970, promoveram a redefinição do conceito de desenvolvimento próximo ao crescente protagonismo das políticas de conservação do meio ambiente e protagonismo dos governos locais além da necessidade de ampliar as formas de financiar políticas de desenvolvimento¹¹⁰. Como parte desse contexto, no ano de 1980, diversas agências do sistema ONU, aí incluídos os bancos multilaterais de desenvolvimento, assinaram a Declaração das Políticas e Procedimentos relacionados ao desenvolvimento econômico. A partir deste documento, o Banco Mundial passou a exigir que os tomadores de empréstimo avaliassem os impactos sobre os recursos naturais — mediante pesquisas, estudos e inspeção no local — e considerassem a existência de locais reconhecidos como patrimônio cultural, que envolvem de forma institucional o tema em suas políticas de salvaguarda e protocolos de avaliação ambiental.

Anos 1980: desenvolvimento sustentável e cultural: crises, ajustes e redemocratização

Em 1982, ocorreu a Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (*Mondialcult*), momento em que especialistas debateram a necessidade de ampliação dos paradigmas relacionados ao desenvolvimento, questionando os modelos elaborados por “gurus” totalmente deslocados da realidade local, o que acarretou políticas nacionais tecnocráticas, formuladas a partir de gabinetes e escritórios de consultoria internacional e, por consequência, perdas de valores socioculturais e desagregação comunitária (UNESCO,1982). Outro ponto abordado na conferência refere-se ao esgotamento do Produto Interno Bruto-PIB como a medida de desenvolvimento, tendo sido reforçada a necessidade de utilização de concepções mais humanas e focadas no indivíduo e seu

¹⁰⁹ No ano de 1976, foi realizado o Primeiro Seminário Brasileiro sobre Problemas Culturais na cidade do Rio de Janeiro. O evento foi promovido pelo Ministério da Educação e Cultura com apoio da UNESCO e Fundação Getúlio Vargas. Teve como objetivo debater sobre o financiamento do desenvolvimento cultural e contou com a presença de Felipe Herrera, consultor contratado pela UNESCO/UNDP para elaborar um estudo sobre a criação de Fundo Internacional para a Promoção da Cultura.

¹¹⁰ No ano de 1975, a UNESCO contratou o ex-presidente do BID, Felipe Herrera para elaborar estudos sobre a viabilidade de financiamento do desenvolvimento cultural e os instrumentos financeiros necessários. Em 1976, o consultor participou de evento promovido pelo governo brasileiro para debater a criação de Fundo internacional para o desenvolvimento e cultura e publicou, no ano de 1977, artigo intitulado “As políticas culturais na América Latina” no qual, fortemente influenciado pelas políticas culturais na França, faz reflexão sobre os desafios e oportunidades de construção de políticas culturais nacionais e regionais ao mesmo tempo em que frisa a possibilidade de financiamento por meio da criação de fundos e demais instrumentos financeiros.

meio como forma de garantir o “efetivo desenvolvimento” (UNESCO,1982). Como resultado da Conferência, foi produzida a Declaração de México sobre as Políticas Culturais, que passa a servir de base para uma série de discussões e de resoluções que tiveram lugar em diversos países da América Latina¹¹¹. A Declaração consolida entendimentos sobre a cultura de forma mais ampla como

um todo composto por características espirituais, materiais, intelectuais e emocionais distintivas que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Inclui não só as artes e as letras, mas também os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças. (UNESCO,1985).

Apesar de a definição de cultura adotada a partir da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais ser mais ampla que aquela elaborada nos anos 1960, ainda se trata de uma lista de características sem referência ao potencial dinâmico e às mudanças que as culturas passam sob influência dos diferentes tipos de globalização, modernização e processos de transformação tecnológica, econômica e social (UNESCO, 1995, p. 57). Uma das resoluções da Conferência Mundial foi a proclamação dos anos 1990 como um período para a reflexão e adoção de políticas de desenvolvimento mais integradas aos lugares e pessoas (UNESCO, 1982). Em termos de cultura e desenvolvimento, destaca-se, no período de 1988 a 1997, a campanha internacional intitulada Década do Desenvolvimento Culturalⁱⁱ. Durante os dez anos da campanha internacional, a UNESCO promoveu diversos estudos sobre a relação entre cultura e desenvolvimento, além de seminários e publicação de documentos, tais como o livro intitulado “A dimensão cultural do desenvolvimento” (UNESCO, 1988).

Anos 1990 e 2000: desenvolvimento(s) e as múltiplas agendas na era da redemocratização

Os anos 1990 foram marcados pela adoção, no sistema ONU, do termo desenvolvimento humano como medida e valor para as políticas e campanhas das agências e organismos multilaterais. Nesse contexto, a UNESCO realizou, em 1998, na cidade de Estocolmo, Suécia, a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, na qual foram

¹¹¹ A definição de cultura encontrada no Plano de Ação da campanha compreende como sendo “(...) *um modo de existência, de perceber e de perceber-se, de sentir, de expressar-se, de criar, que caracteriza as qualidades profundamente originais das sociedades (...)*”. Contudo, se a ideia de cultura remete a processo, a concepção de ‘desenvolvimento’ parece ser imutável dado que se vincula crescimento econômico como forma para melhoria das condições de vida.

debatidos os princípios que dialogavam com cultura e desenvolvimento sustentável. Um dos pontos de destaque da Conferência foi o entendimento de que os fins do desenvolvimento humano são a prosperidade social e cultural do indivíduo (UNESCO, 1998: 20), trazendo, de forma explícita e totalmente aderente, à nova agenda do sistema ONU aspectos como progresso num mundo globalizado e a cultura como ativo para a redução da pobreza¹¹².

Como último momento da narrativa sobre cultura e desenvolvimento, os anos 2000 consolidam a trajetória iniciada nos anos 1970. Após a Década para o Desenvolvimento Cultural, o sistema ONU elegeu como tema a pobreza para o próximo decênio de campanhas internacionais. No período de 1998 a 2007, o compromisso internacional foi mobilizar todos os recursos para a redução da pobreza, que assolava diversos países. Pode-se dizer que, após crescente participação na agenda da ONU, a cultura não surge associada aos objetivos da Década de Erradicação da Pobreza nem aos da Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Somente na segunda década dos anos 2000 que a cultura se restabelece como instrumento do desenvolvimento na Declaração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Ao fim e ao cabo, a espinhosa trajetória do nexos entre cultura e desenvolvimento revela uma trama argumentativa que reposicionando a cultura no discurso sobre desenvolvimento ao mesmo tempo em que, como sutilezas, tenciona aspectos externos aos termos que permeavam e expandiam o conceito de cultura *pari passu* ao de desenvolvimento. Da mesma forma que a concepção de desenvolvimento ultrapassou a definição meramente econômica e se tornou um conceito diverso e, por vezes difuso, a cultura também explorou diversas dimensões e “explodiu” a partir de uma definição restrita para assumir atribuições de sentido pautados na diversidade sem, contudo, romper com a desvantagem frente à dimensão econômica, instrumentalizando-a como objeto e produto. É curioso perceber que as campanhas e os avanços observados na percepção do nexos entre cultura e desenvolvimento foram capazes de adicionar novas camadas de significados sem, contudo, abrir mão de uma espécie de genética de matriz econômica, no sentido monetário. Aqui, sob esta leitura, o patrimônio cultural assume essa “genética” não como uma sutil camada de significado, mas, sobretudo, na forma de valorização, estabelecendo, dessa forma, os modos,

¹¹² O documento final indica a necessidade de sugerir ao Secretário-Geral da ONU que se consagre a relação entre cultura, desenvolvimento e eliminação da pobreza. Nas sessões plenárias, diversos participantes destacaram a necessidade de ampliar os esforços de articular proteção do patrimônio cultural por meio de critérios de sustentabilidade e equidade, com o objetivo de contribuir para satisfazer as demandas das comunidades pobres por meio da mobilização do “capital cultural” que gera empregos, renda e permitem a comunidade detentora mitigar sua pobreza (UNESCO, 1998, p. 32). Observa-se no discurso o sistema de valores que vem a cultura como um instrumento para o desenvolvimento dado que se propõem a ‘venda’ de seus produtos culturais para a melhoria das condições de vida. Nesta mesma sessão, foi destacada a participação do turismo como forma de se obter recursos para a conservação do patrimônio cultural e desenvolvimento local.

por meio da técnica- de se traduzir - a partir das Recomendações das Conferências Gerais da Unesco e UNCTAD- o regime de valor antes voltado para o “culto ao patrimônio” para a “indústria patrimonial”, utilizando os termos propostos por Choay (1996). Nessa arquitetura, uma das vigas de sustentação, dentro da estratégia da ONU, são os projetos de cooperação técnica que, inicialmente, se restringiram a missões. É dentro desse panorama mais amplo, de alta interação entre agências e governos nacionais, que desvelamos o tom geral do diálogo entre desenvolvimento e patrimônio cultural travado na América Latina e Caribe. É o que segue nas próximas páginas.

3.2 Entre missões e cooperações: o projeto PNUD/UNESCO em perspectiva (1950 a 1995)

3.2.1 Missões técnicas

Cuzco, Peru, 1950. Após abalos sísmicos que percorreram toda a região dos Andes, o governo peruano solicitou apoio técnico à recém-criada agência UNESCO. Em atendimento ao escopo do Programa Expandido de Assistência Técnica pelo sistema ONU, a agência realizou sua primeira missão técnica na América Latina e Caribe, inaugurando uma nova fase na gestão do patrimônio cultural na região¹¹³. A missão foi composta por especialistas como George Kubler (professor de história na universidade de Yale), Luis MacGregor Ceballos (então prefeito da cidade do México) e Oscar Ladron Guevara (representante do governo peruano), além de representantes dos governos argentino e espanhol e teve como meta apoiar o governo peruano no planejamento de restauro de monumentos e demais edificações históricas e reordenamento do tráfego de veículos.

O debate empreendido pelos consultores e especialistas da UNESCO passou a ser uma importante contribuição para o campo da conservação dos bens culturais na América Latina e Caribe, tendo em vista as diretrizes postas aos governos nacionais para a identificação e valorização de bens culturais e propostas de infraestrutura para aproveitamento do potencial turístico¹¹⁴. Desse modo observamos a tentativa de conciliar, nos planos nacionais de desenvolvimento, o planejamento do turismo com a conservação de bens culturais. Segundo registros da UNESCO

¹¹³ A Resolução 4.42 e o item C da Quinta Conferência Geral da UNESCO ocorrida em 1950 estabeleceu, dentre os objetivos da agência, “organizar, sob solicitação, missão técnica para consultoria e assistência para um estado membro que está passando por dificuldades para garantir a conservação e restauração de monumentos ou sítios arqueológicos e históricos (...)” (UNESCO,1952, p.1).

¹¹⁴As cooperações técnicas internacionais não são uma novidade na região, tendo em vista as visitas, no Brasil, por exemplo, de estudiosos como German Bazin promovida pelo então DPHAN. Contudo, a sua difusão a partir dos anos 1960 é inédita em termos de quantidade, mas também dos objetivos e valores por elas disseminados.

(1968;1985), foram realizadas, pelo menos, vinte e cinco missões técnicas a convite dos países latino-americanos, com o objetivo de orientar a elaboração e implementação dos planos nacionais de desenvolvimento turístico, assessoria técnica para recuperação de monumentos e, de forma marginal, recuperação de cidades históricas. O mapa 3.1 ilustra esses fluxos de especialistas na América Latina e Caribe, demonstrando elevada concentração de missões na América do Sul, em países como Brasil, Bolívia, Peru, e, na América Central, com destaque para Guatemala e Honduras.

Mapa 3.1- Missões técnicas UNESCO na América Latina e Caribe (1950-1980)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis nas revistas UNESCO Courier (1968), nos relatórios do projeto de cooperação técnica PNUD/UNESCO (1996 a 2002) e em Pena (2012).

O crescimento e a abrangência geográfica das missões técnicas da UNESCO representam uma das primeiras etapas de tradução do significado do patrimônio cultural, deslocando-o de sua condição de identidade nacional, dentro da estratégia do desenvolvimento capitalista, para atrativo turístico, reposicionando a região no crescente mercado do turismo internacional a partir de reorganização, adaptação e transformação dos modos de gestão do patrimônio. Os temas de recuperação de monumentos e desenvolvimento turístico correspondem a 72% do total das missões realizadas em praticamente duas décadas, o que nos permite compreender como se

construiu, na América Latina e Caribe, esse nexo entre turismo-patrimônio cultural-desenvolvimento. Os gráficos 3.1 e 3.2 ilustram a distribuição temporal e temática das missões.

Gráfico 3.1- Total de missões técnicas da Unesco realizadas (1950-1980)

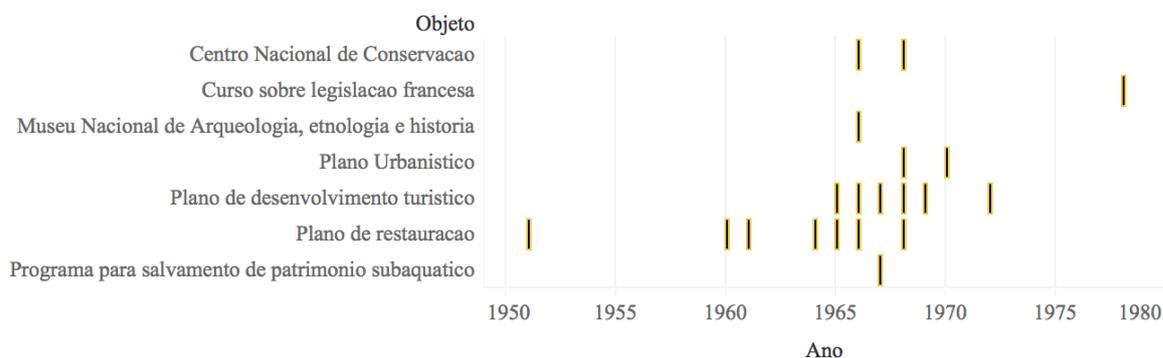
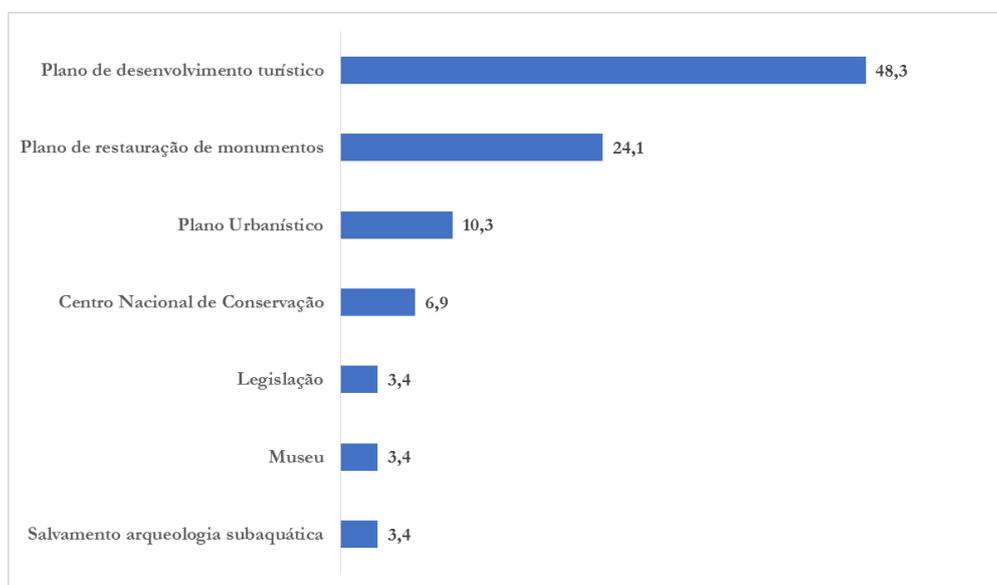


Gráfico 3.2- Percentual de temas abordados pelas missões técnicas da Unesco (1950-1980)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis nas revistas UNESCO Courier (1968), nos relatórios do projeto de cooperação técnica PNUD/UNESCO (1996 a 2002) e em Pena (2012).

Dentre as diversas missões realizadas, destacam-se aquelas realizadas no Peru, em 1965, no Brasil, em 1966, e no Haiti, em 1969, dada a interação entre missões e sua influência nas políticas nacionais de patrimônio cultural. A importância dada ao turismo pelos consultores da UNESCO aparece em diversos momentos dos relatórios, sendo o próprio título dos relatórios — *Plano de valorização de monumentos e sítios históricos no âmbito do desenvolvimento turístico*, para o caso peruano, e *Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro*, no Brasil — evidência do caráter da atuação da agência na região. Os relatórios e os planos dele derivados representam a importância que o

turismo vinha assumindo no contexto internacional de desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que reforça as estratégias eleitas pelo sistema ONU para os países da América Latina.

Por exemplo, a missão realizada em 1965 ao Peru pelo arqueólogo suíço Frederic Engel teve como objetivo identificar o patrimônio turístico da região (UNESCO, 1966) e estabelecer prioridades de investimento para o desenvolvimento da indústria turística na região dos Andes, da Amazônia peruana e região litorânea¹¹⁵. Esquemáticamente, a proposta de plano foi estruturada em 3 temas. O primeiro tratava da infraestrutura de comunicação (construção de estrada aos sítios selecionados para exploração turística principalmente as vias já existentes). É nesse ritmo e dentro desse reordenamento territorial que se encontra o segundo tema, voltado para a melhoria dos meios de hospedagem com ampliação do setor privado e formação de pessoal especializado. Há uma relação entre esses dois primeiros temas com os demais projetos de desenvolvimento postos em curso pelo PNUD, estes focados na integração territorial e melhoria da produtividade agrícola dos povos indígenas da região dos Andes. O terceiro tema, proteção e valorização do patrimônio cultural, articulava-se com a constituição de atrativos turísticos, como é o caso da recuperação de imóveis históricos, com forte ênfase nas qualidades técnicas que esse tipo de serviço exige, preservação da ambiência local e formação de mão de obra especializada por meio da criação de escola técnica para capacitação profissional.

Como fruto das missões realizadas, o governo peruano elaborou, em parceria com o PNUD e UNESCO, o Plano Copesco (derivado de cooperação Peru-UNESCO), no qual Cuzco, Puno e Machu Pichu, de uma só vez, foram incluídos no mapa do turismo internacional, com o contrato de empréstimo de 74 milhões de dólares celebrado entre o governo peruano e o BID, como também foram os primeiros bens latino-americanos inscritos na lista de Patrimônio Mundial¹¹⁶. O PNUD destinou 2 milhões de dólares para a UNESCO operacionalizar o projeto de cooperação técnica com o governo peruano no escopo do termo de cooperação “RLA/72/047-Patrimônio Cultural e Integração/Desenvolvimento Andino”.

¹¹⁵ No ano de 1965, o governo peruano encaminhou comunicação ao diretor geral da UNESCO solicitando apoio técnico para a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico e social tri anual, com exploração do potencial turístico, para a região conformada por Puno-Cuzco-Macchu Pichu-Quillamba; Trujillo-Chan Chan e; Callejon de Huyalas-Chavin.

¹¹⁶ No ano de 1965, o Ministro das Relações Exteriores do Peru enviou carta ao BID com demanda de financiamento de \$50 milhões de dólares para elaborar estudos de melhoramento da infraestrutura terrestre de regiões turísticas (estradas, saneamento, telecomunicações, indústrias artesanais, hospedagem), proteção, conservação e exploração do patrimônio turístico, construção de instalações (hotéis, restaurantes, “paradores”), formação de recursos humanos para atuar no setor e promoção do turismo internacional entre as cidades de Cuzco e Machu Pichu (UNESCO,1966:3-4).

De acordo com os consultores da UNESCO (1968), o produto da abordagem que conecta patrimônio cultural e desenvolvimento é um “projeto de conservação e valorização” que consiste fundamentalmente em uma agenda de ações e de intervenções físicas capaz de orientar a atuação governamental, de facilitar o engajamento do setor empresarial na execução de ações específicas para a promoção do turismo internacional e de construir um consenso político em torno dessa agenda de desenvolvimento.

Embora, claro, as missões técnicas não fossem os elementos centrais e determinantes na construção dos significados sobre patrimônio cultural no período analisado, podemos afirmar que elas são peças fundamentais para a compreensão desta narrativa. Todavia, por este caminho onde técnicas de desenvolvimento, disseminadas no âmbito das missões, contribuem para amalgamar o nexo entre patrimônio e turismo internacional é que alcançamos o instante de transição, na América Latina e Caribe, do significado do patrimônio cultural.

A esta narrativa acrescentamos um novo conjunto de peças, das quais fazem parte as missões técnicas. Com base em documentos técnicos, relatórios de monitoramento e produção acadêmica sobre o tema, apresentaremos, na próxima seção, a trajetória do projeto regional de cooperação técnica coordenado pela UNESCO e, predominantemente, financiado pelo PNUD, desvelando concepções e estratégias do projeto político-discursivo da UNESCO na América Latina e Caribe.

Uma pausa se faz necessária. Se os dilemas sobre patrimônio cultural e desenvolvimento são postos em evidência pós-Segunda Guerra, os enfrentamentos sobre tais dilemas já existiam nos países latino-americanos, que, desde a segunda metade do século XIX, já implementavam políticas de reconhecimento e proteção do seu patrimônio cultural, em grande medida influenciadas pela experiência francesa e italiana. Contudo, assumimos que foi somente a partir da constituição de um projeto de desenvolvimento capitalista coordenado pelos países industrializados, que as contradições entre esses temas ganharam novo significado e poder, envolvendo elementos discursivos e não discursivos, articulados em práticas sociais e, porque não, geopolíticas. Assim, reconhecemos as contribuições ao debate advindas de países de forte e consolidada tradição no tema como é o caso do Brasil e do México. Com isso, assumimos que o projeto de cooperação técnica foi um catalisador de experiências e posicionamentos sobre o tema ao mesmo tempo em que, pela mediação e consensos, constituiu sistema de valores que opera, de forma transversal, nos países da região, permitindo, na contemporaneidade, o diálogo sobre desenvolvimento e patrimônio com o uso do mesmo léxico e significados para os termos.

3.2.2 Cooperação técnica em perspectiva: o projeto UNESCO/PNUD para a América Latina e Caribe (1972-1995)

Sem pretender oferecer discussões exaustivas sobre os projetos regionais da UNESCO na América Latina, o foco desta etapa da tese é resgatar alguns pontos constitutivos do debate construído ao longo do período de 1972 a 1995 a partir do projeto regional de cooperação técnica denominado “Proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural”¹¹⁷. Coordenado pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) e com suporte financeiro e técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o projeto teve longa duração — mais de 20 anos —, tendo atuado principalmente no apoio a governos nacionais para a elaboração de políticas e programas nacionais de patrimônio cultural, na formação de especialistas e no fomento ao intercâmbio de experiências acerca da gestão do patrimônio cultural a partir de campanhas internacionais, seminários e treinamentos. Para o coordenador do projeto, a missão era lutar contra a dicotomia econômica riqueza cultural \times pobreza social, utilizando ferramentas como criação de emprego, crescimento econômico e bem-estar das pessoas, educação e fortalecimento de capacidades dos governos locais e nacionais (PNUD/UNESCO, p. 1996,2).

O método de gestão adotado no referido projeto teve como base a descentralização — haja vista a sede do projeto ter sido em Lima, Peru — e, com isso, relativa autonomia em relação ao Centro do Patrimônio Mundial-CPM sediado em Paris, seja no desenho das estratégias de implementação de programas, seja nas campanhas propostas pelas Conferências Gerais e Regionais da UNESCO, revisitando a relação centro-periferia, a qual, nas palavras de Mutal, “tornou-se o centro de operações *in loco*, de forma que a implementação do projeto se tornou rápida e efetiva, inovando na forma tradicional de gerenciamento de projetos *in situ* para a região como um todo. (...)” (PNUD/UNESCO, 1996, p.5).

Em linhas gerais, consideramos que este projeto implementa, por um lado, na escala regional a agenda da Convenção do Patrimônio Mundial de 1972 e mobiliza, por meio de estratégias discursivas, sistema de valores para a gestão do patrimônio cultural latino-americano voltados, inicialmente, para o turismo internacional e, na sequência, para projetos de desenvolvimento urbano integrados. De outro lado, na escala global, o ideário de desenvolvimento proposto pela UNESCO, conforme vimos, apesar de operar de forma ambígua as definições de

¹¹⁷ A UNESCO e UNDP tiveram diversos projetos regionais e sub-regionais de cooperação técnica na América Latina ao longo dos últimos 60 anos. Para fins da pesquisa desta tese optamos por analisar o projeto de maior abrangência geográfica e temporal.

desenvolvimento e conservação, traz ao debate proposta orientada para dimensões culturais tais como memória, artes e outras não tangíveis em face ao hegemônico discurso de desenvolvimento econômico aos moldes de Rostow¹¹⁸. Em termos específicos, o projeto teve como objetivos iniciais a capacitação e treinamento na conservação do patrimônio urbano, a restauração de monumentos, sítios arqueológicos e bens móveis, além do estabelecimento de centros regionais de conservação e exploração do patrimônio cultural como ativo para o desenvolvimento turístico.

É nessa toada que apresentaremos os compassos e descompassos históricos deste projeto de cooperação técnica a partir dos resultados, temas e geografias. Resta-nos alinhar narrativa que permita desvelar como os significados do patrimônio cultural foram construídos na região como um todo, operacionalizados pelo projeto político-discursivo da UNESCO na América Latina e Caribe. É o que veremos nas próximas páginas.

Capacitação e infraestrutura educacional para o patrimônio cultural: a implementação da Convenção de 1972 na América Latina

Um dos principais resultados das missões técnicas realizadas na segunda metade dos anos 1960 foi a elaboração de planos regionais de desenvolvimento turístico e preservação do patrimônio cultural pelos governos nacionais. Como parte de uma lógica de produção fordista, com o desenvolvimento advindo dos planos nacionais fomentados pelos especialistas e consultores da UNESCO, a região necessitaria de capacidades técnicas e gerenciais instaladas para dar conta das demandas advindas da “indústria do turismo”. Para contemplar essas demandas, o projeto regional de cooperação técnica PNUD/UNESCO teve como foco inicial suprir lacunas na *expertise* local, em especial aquelas relacionadas a conservação e restauração de bens móveis e imóveis de valor histórico bem como a seleção de monumentos e sítios passíveis de financiamento para o desenvolvimento turístico internacional (PNUD/UNESCO, 1978, p.5).

Esquemáticamente, a narrativa desse projeto de cooperação pode ser organizada em três momentos. O primeiro momento inicia-se com o projeto de cooperação técnica Patrimônio Cultural e Integração/Desenvolvimento Andino- RLA/72/047, dedicado à oferta de cursos para arquitetos, arqueólogos, restauradores de bens móveis e profissionais de museus¹¹⁹. Visando

¹¹⁸ Walter Rostow, em seu Manifesto anticomunista (1960), demonstrou que o desenvolvimento se dá por estágios de crescimento econômico, assumindo que a economia é a única variável que pode caracterizar toda a sociedade.

¹¹⁹ O contrato do termo de cooperação, denominado Patrimônio Cultural e Integração/Desenvolvimento Andino (RLA/72/047), foi assinado em 1972 pelos governos dos países andinos (Peru, Bolívia, Chile, Colômbia) sendo que as atividades tiveram início somente em 1974.

aprofundar a implementação das estratégias previstas no primeiro termo do convênio, a UNESCO e o governo do Peru renovaram, em 1976, o convênio, expandindo, além de suas atividades, o número de países participantes, que passou a ser denominado Programa Regional para a América Latina-RLA/76/005. Em virtude do crescente interesse dos governos nacionais pelos projetos de desenvolvimento turístico e patrimônio cultural, o projeto foi renovado por mais dois anos, com término previsto para 1978, com os mesmos objetivos e denominação existentes no termo de cooperação RLA/76/005, o que viria a consolidar os esforços de capacitação e montagem de infraestrutura de educação técnica na região.

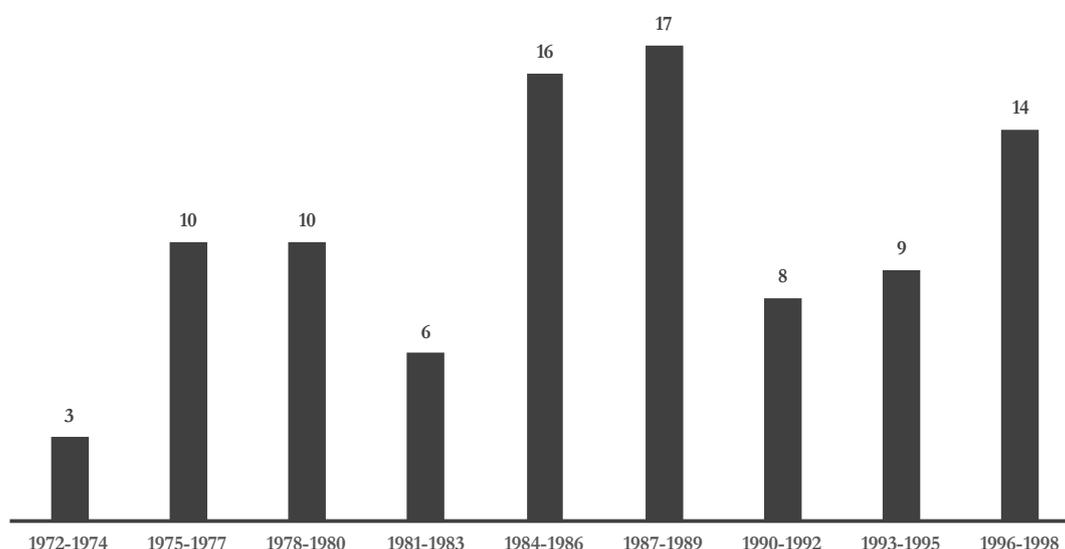
Nesse período foram oferecidos dezesseis cursos e capacitados mais de quatrocentos e cinquenta profissionais das áreas de restauro e gestão de museus, além da ampliação de missões técnicas a países como Brasil, Equador, Colômbia e Chile. Foram também promovidos seminários sobre conservação de materiais e reabilitação de centros históricos.

O segundo momento sintetiza o esforço do projeto na capacitação e montagem de um sistema para o patrimônio cultural na região. No período de 1978 a 1991, notamos considerável expansão geográfica da atuação, além de maior interface com governos nacionais, tais como Brasil, México, Argentina, Peru, Chile, Bolívia e Equador, que culminou com a criação de centros de conservação, museus e maior número de seminários e trocas de experiências entre os países latino-americanos. O projeto regional é renovado em 1979-RLA79/005, e assume temas relacionados a proteção, conservação e monitoramento dos bens culturais inscritos como patrimônio da humanidade, cada vez mais se aproximando do fortalecimento, na região, da implementação das diretrizes e postulados da Convenção de 1972. Os temas das atividades de capacitação técnica passaram a orbitar ao redor dos campos da gestão do patrimônio cultural, necessidades de financiamento, ao invés de aspectos referentes a técnicas relacionadas ao campo da conservação¹²⁰. Dentre as diversas iniciativas, destacamos o ciclo de cursos oferecidos em Cuzco, que, a partir de 1978, incorporou temas relacionados à conservação de centros históricos e renovação urbana. O gráfico 3.3, que ilustra o número de cursos oferecidos com algum tipo de suporte do escritório em Lima, nos permite notar que os períodos de 1975-1980, 1984-1989 e 1996-1998 ficam acima da

¹²⁰ O período de 1979 a 1991 teve 3 renovações do projeto de cooperação técnica. A primeira ocorreu em 1979 (RLA79/005), sendo estendida até o ano de 1983. Já a segunda renovação teve início em 1984 e se estendeu até o ano de 1990 (RLA/83/002), finalizando as atividades como “Proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural” (RLA/83/002 e RLA/91/029). Contudo, a documentação disponibilizada pela UNESCO, em especial os relatórios de final de projeto demonstram que a partir do “Proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural” (RLA/83/002) o projeto foi estendido sequencialmente em 5 ciclos sendo finalizado em 1995 com o contrato RLA/91/029.

média da oferta de cursos, o que pode ser, de certa forma, explicado pelas renovações e apoio financeiro da sede em Paris além, é claro, da maior demanda e iniciativa dos governos nacionais.

Gráfico 3.3- Total de cursos, por período de cooperação técnica, realizados pelo projeto RLA ou com seu apoio (1972-1998)



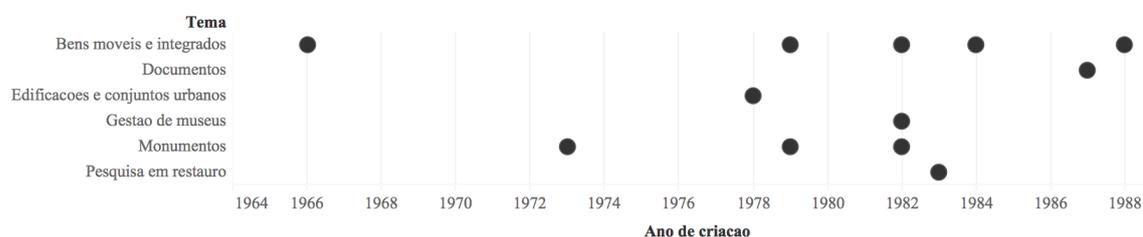
Fonte: elaborado pelo autor com base nos documentos disponíveis do projeto regional de cooperação técnica (RLA72/047; RLA76/002; RLA/79/005; RLA/83/002 e RLA/91/029).

A inclusão de grande número de países ao projeto regional de cooperação técnica contribuiu sobremaneira para a consolidação dos centros de conservação em Cuzco, Peru e em Churubusco, México, como referências para a formação do quadro inicial responsável pela descentralização da infraestrutura de restauração e conservação, a qual culminou com a abertura de centros nacionais de conservação no Brasil (CECOR/UFMG e CECRE/UFBA), Chile (Museu Nacional de Belas Artes), Bogotá (Centro Regional de Museologia), Bolívia (Museu Nacional), Lima (laboratório no Convento de São Francisco) e Quito (laboratório em *San Agustín*). (1978, p. 6-7). O mapa 3.2 ilustra a distribuição dos centros regionais de formação e a consolidação na região de uma ‘infraestrutura educacional’ dedicada essencialmente a técnicas de restauro e conservação de bens móveis e edificações históricas. Já o gráfico 3.4 demonstra, em termos temporais e temáticos, o mesmo fenômeno já relatado.

Mapa 3.2- Descentralização e regionalização da infraestrutura de formação: centros nacionais e regionais de treinamento segundo área de atuação (1972-1991)



Gráfico 3.4- Centros regionais e nacionais de restauro e conservação abertos com apoio do RLA segundo ano de criação e área de atuação (1966-1988)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos documentos do projeto de assistência técnica (RLA79/005 e RLA/83/002).

Em que pese a insistente evocação do caráter consensual e pactual das ações de cooperação técnica promovidas no âmbito do projeto de cooperação técnica, o ritmo bastante diferenciado de adesão e implementação das iniciativas e atividades indica uma correlação desigual de forças no interior do projeto. Esse desequilíbrio evidencia-se no estágio de implementação da Convenção

de 1972, relativo ao *quantum* de bens inscritos na lista de Patrimônio da Humanidade, o que demonstra, por um lado, o grau de adesão e interesse dos governos nacionais à Convenção; por outro, uma sutil evidência da capacidade dos governos locais — em termos políticos e técnicos — em se apropriar da lógica argumentativa e do próprio léxico utilizado pelos especialistas do ICOMOS — órgão de assessoria técnica da UNESCO — para a proposição de candidaturas de acordo com os padrões estabelecidos pelos regulamentos da UNESCO. O mapa 3.3 demonstra o ano de adesão ao projeto regional e o número de bens inscritos na lista de Patrimônio da Humanidade. Merece destaque o avanço no número de bens observado partir da segunda metade dos anos 1980 no qual países que historicamente tiveram tradição ou aderiram ao projeto regional são os que concentram o total de bens inscritos, dos quais destacamos Peru, México, Brasil e Argentina. É curioso observar que existe um hiato temporal de 10 anos, em média, entre adesão ao projeto de cooperação internacional e o ano de inscrição na lista da UNESCO, com destaque para o *boom* de inscrição como patrimônio da humanidade concentrado no período de 1996-2010. Já o gráfico 3.5 ilustra, em termos temporais e por tipo de bem, a trajetória observada na América Latina e Caribe.

Mapa 3.3- A fase da expansão: países integrantes do RLA e bens culturais inscritos na Lista do Patrimônio Mundial-UNESCO (1972-1996)

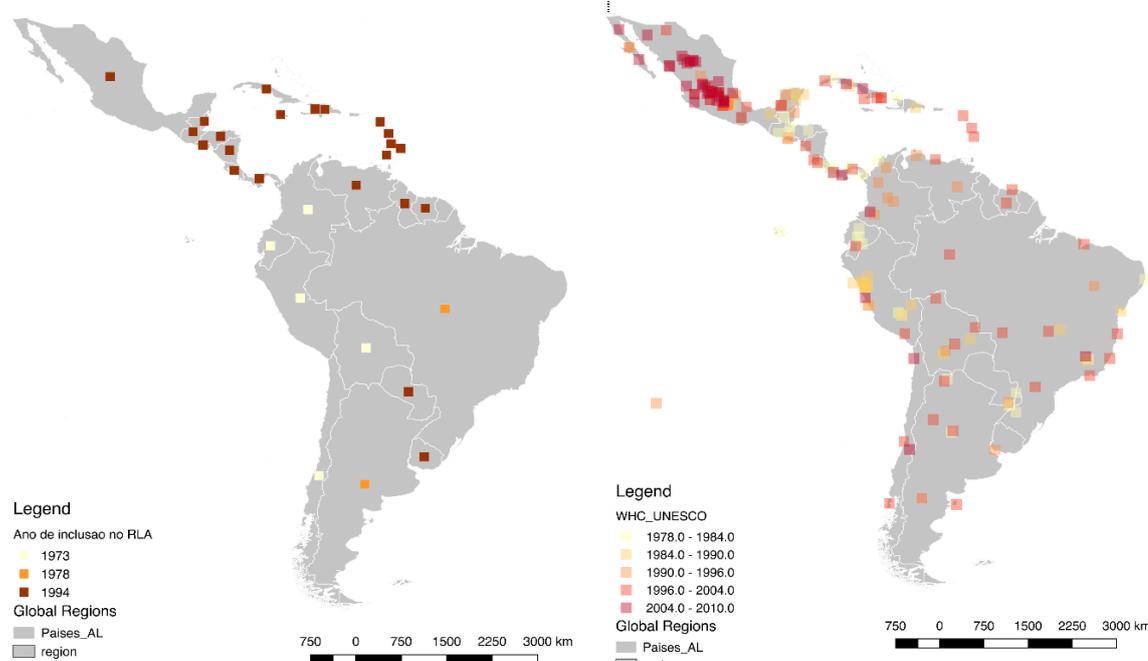
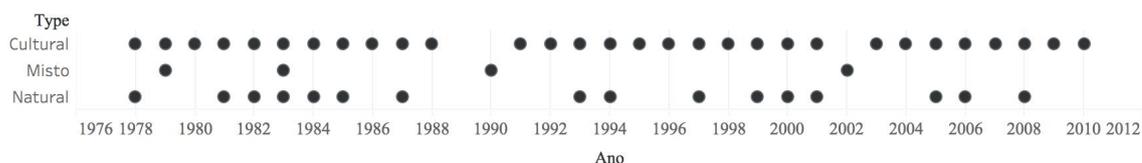


Gráfico 3.5- Total de bens inscritos como Patrimônio Mundial segundo tipo e ano de inscrição (1978-2010)



Fonte: elaborados pelo autor com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico da UNESCO e documentos do projeto de cooperação técnica (RLA79/005 e RLA/83/002).

Em razão da ampliação do número de bens inscritos, o projeto regional passou a adotar como uma de suas principais atividades o processo de monitoramento e avaliação periódica dos bens por meio da articulação com os governos nacionais e, crescentemente, com os governos municipais para a elaboração dos relatórios de estado de conservação dos bens, além disso o projeto também contribuiu com o aumento do número de missões técnicas para apoiar os governos na elaboração e implementação de políticas de conservação e desenvolvimento dos bens culturais inscritos, que fez que o número de países aumentasse de 6 para 26 países.

Apesar do sucesso alcançado nos dois primeiros quadriênios do projeto de cooperação técnica, com adesão de novos países e a estruturação de centros nacionais de conservação,

sugerindo a constituição de uma infraestrutura regional descentralizada, muitos dos resultados obtidos são fruto de ações que já se encontravam em andamento antes mesmo de iniciados os trabalhos do projeto em análise. Pode-se afirmar que as missões técnicas da UNESCO, realizadas na segunda metade dos anos 1960, delinearão práticas de reconhecimento, lugares e ações de valorização do patrimônio cultural tais como os Planos de Valorização do Patrimônio Cultural coordenados pela Fundação João Pinheiro, no estado de Minas Gerais, e o Programa de Cidades Históricas coordenado pelo Ministério do Interior, ambos no Brasil, e de tantos outros que se desenvolveram especialmente nos países da América do Sul e México.

Deslocamentos temáticos: do restaurador ao gestor, do monumento à cidade

As frequentes renovações de contrato do projeto regional de cooperação técnica desvelam sutis e acumulativas mudanças no perfil da operação (objetivos e objetos). A partir da quinta etapa do projeto regional de capacitação, por meio do contrato RLA/83/002 (Patrimônio cultural e desenvolvimento – fase V), foram incentivadas, e priorizadas, missões técnicas voltadas para a gestão de projetos e estudos de viabilidade econômica e financeira para acessar os recursos de bancos nacionais e internacionais de desenvolvimento. Tal mudança evidencia-se no expressivo número de missões técnicas a países como Colômbia, Equador, México, Guatemala e países do Caribe para atender os governos locais no suporte técnico para elaboração de estudos de viabilidade econômica de projetos de reabilitação urbana e/ou desenvolvimento turístico (*pre-feasibility studies*), ou capacitação para gestão de museus e de projetos de desenvolvimento cultural. Por exemplo, no ano de 1978, o CARICOM e o PNUD/UNESCO celebraram termo de cooperação técnica (RLA/78/018) para o desenvolvimento dos museus em diversos países do Caribe, por meio de fortalecimento institucional, capacitação de técnicos no campo da gestão de projetos de desenvolvimento cultural e turismo.

Como se percebe, as atividades desenvolvidas pelo projeto regional passam a se preocupar em preannunciar, implicitamente, uma mudança radical nos rumos dos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural. Trata-se de construir uma ponte, que não é elaborada de forma explícita, entre o projeto neoliberal promovido por instituições financeiras multilaterais como FMI e Banco Mundial e o projeto político-discursivo da UNESCO/PNUD. Centrada sobretudo no financiamento e na gestão da conservação do patrimônio urbano, essa primeira versão de aproximação entre agendas é distinta em compor as bases para fazer dos centros históricos potentes máquinas de crescimento.

O crescente protagonismo do tema financiamento da conservação e do desenvolvimento local nas missões técnicas e apoios prestados pelo projeto regional coincide quase que integralmente com o cenário macroeconômico da região, caracterizado pela crise fiscal de diversos países e pelo disciplinamento fiscal implementado pelos bancos multilaterais de desenvolvimento, orquestrados pelo Fundo Monetário Internacional, aos países latino-americanos. Nos anos 1980, o projeto de cooperação técnica patrocinou estudos preliminares de viabilidade econômica em cidades como Cartagena das Índias – Colômbia, Lima – Peru, Quito – Equador e cidades históricas no Brasil (PNUD/UNESCO: 1996, p. 53). A figura 3.1 ilustra a mudança do tema dos seminários e colóquios promovidos pelo projeto regional com evento realizado no Brasil e financiado pelo BID.

Figura 3.1 Cartaz de Colóquio promovido pelo Projeto Regional de Cooperação Técnica



Fonte: PNUD/UNESCO (1996)

Essa tessitura de contextos e objetos dialoga com as mudanças da prática discursiva do sistema ONU relativa aos significados do termo desenvolvimento quando complexifica seu jogo entre econômico, social, ambiental e cultural e passa a ser objeto de disputa temática sobre a contribuição de cada tema para o ‘sucesso’ do desenvolvimento. O interessante desta perspectiva é como ela encadeia um sistema de valor mais próximo ao gerenciamento empresarial para sublimar, pelo discurso, uma tradição prioritariamente baseada no conhecimento técnico e concreto do restauro, por exemplo. Sobre esses tecidos, repousam os estudos de viabilidade realizados com o apoio técnico do projeto regional de cooperação e o patrocínio do Fundo do Patrimônio Mundial para Cartagena, na Colômbia, e Quito, no Equador, no ano de 1989, todos

motivados pelos compromissos assumidos pelos governos nacionais quando da inscrição como Patrimônio da Humanidade, no ano de 1984¹²¹. No caso de Cartagena, foram realizadas missões técnicas, seminários e mobilização de agentes públicos e privados, agências multilaterais como parte da estratégia para se viabilizar, após concluídos os estudos de viabilidade econômica e técnica, o financiamento internacional dos planos de desenvolvimento turístico e urbano para a cidade. Como forma de mobilizar e sensibilizar os demais integrantes do governo colombiano — poderes executivo e legislativo — para garantir recursos políticos e financeiros para a implementação dos projetos de desenvolvimento de Cartagena, foi realizado seminário internacional, no ano de 1990, em Bogotá.

Paralelamente, em Quito, Equador, foi realizada missão de equipe de especialistas internacionais convidados pelo governo local, com apoio do projeto regional de cooperação e suporte financeiro do Banco Central equatoriano e do Fundo de Salvaguarda (FONSAL). O objetivo da missão foi elaborar propostas metodológicas para a preparação do Plano Geral (*Master Plan*) e estudos de viabilidade. Além do governo nacional e local, participaram técnicos do Instituto Espanhol para a Cooperação Ibero-americana, do Banco Mundial, do projeto bilateral de cooperação técnica ECUABEL (Equador e Bélgica) e do Habitat-ONU. Como resultados foram propostos estudos e consultorias para três projetos: i) fortalecimento institucional da área de planejamento do governo local; ii) estudos para viabilidade do desenvolvimento turístico; e iii) estudos de viabilidade da reabilitação integral do centro histórico (PNUD/UNESCO, 1992, p. 4-5).

De acordo com PNUD/UNESCO (1996), o cerne do problema a ser tratado pelos estudos de viabilidade era identificar os problemas relativos a conservação e desenvolvimento e propor estratégia para a implementação do plano de desenvolvimento e seu financiamento (1996, p. 40). Ainda, os estudos deveriam ser capazes de oferecer propostas de reabilitação da cidade no curto, médio e longo prazo, indicando as capacidades institucionais necessárias a serem readequadas ou fortalecidas para a gestão do projeto, assim como identificar e selecionar os projetos de acordo com sua capacidade de ser financiável (*bankable*, em inglês) (PNUD/UNESCO, 1996, p. 40). É dentro desse recorte preciso que observamos, na prática discursiva e social do projeto regional de

¹²¹ O governo central colombiano com apoio do local realizou, na cidade de Cartagena, seminário internacional com o objetivo de redefinir a política local de conservação do centro histórico. Destaca-se a presença de consultores latino-americanos o que demonstra, por um lado, o fortalecimento do processo de trocas intraregião bem como a formação de uma espécie de ‘elite’ técnica que irão influenciar as políticas nacionais, em especial a do Equador conforme veremos adiante. Participaram deste seminário, além dos especialistas da UNESCO e PNUD, consultores como Dora Arizaga (Equador), Ramon Guiterrez e Leopoldo Pontony (Argentina), Augusto Ortiz de Zevallos e Giorgio Lombardi (Peru) e Maurren Hadfield (Inglaterra).

cooperação, o deslindar de transformação do objeto patrimônio urbano como mercadoria que se inscreve em uma cadeia lógica de produção de conhecimento técnico e gerencial, na qual documento gera documentos; estudo gera novos estudos — mediados por cooperações técnicas e consultorias motivadas pela necessidade de minimização de riscos ao investimento e garantia de eficiência administrativa e econômica que, mais do nunca, passou a orientar os projetos de desenvolvimento.

Mais do que isso, os seminários regionais e internacionais promovidos pelo projeto regional PNUD/UNESCO, com o apoio dos governos locais, consolidaram uma roupagem moderna para os projetos de cooperação técnica. Nessas mediações, os projetos assumiram a condição de produto — a ser alcançado ao final do evento — capaz de viabilizar os investimentos de maior monta. Extremamente interessante, esse movimento revela um trânsito de significado entre seminários técnicos e aqueles de negociação, entre o espaço de debate e o de escrita, rastros que são compreendidos e potencializados com as experiências de Quito, no Equador, e Cartagena, na Colômbia.

Uma possível justificativa para essa “nova roupagem” baseia-se exatamente no argumento fundador do projeto regional do PNUD/ UNESCO: mobilizar o patrimônio cultural como ativo econômico nos projetos de desenvolvimento. O interessante dessa constatação é que ela não foi permeada pelo significado do patrimônio como identidade e memória. Ela já ocorreu pensada para sua viabilidade de financiamento, como mercadoria, num formato próximo ao que se considera adequado para o mercado. Curiosamente, no final dos anos 1980, os documentos do projeto de cooperação regional já estavam imersos na prática discursiva de gerenciamento, abertura de mercado e fortalecimento do setor privado como indutor do desenvolvimento e, o que se vê nos relatórios, são, sobretudo, orientações para os arranjos econômicos e financeiros para obras de conservação e discurso de legitimação dos investimentos¹²².

¹²² Próximo ao fim de sua atuação no projeto regional de cooperação técnica na América Latina, Sylvio Mutal foi designado para elaborar, junto a outros consultores internacionais, a estratégia de gestão para os centros históricos na ação conjunta entre Banco Mundial e UN-Habitat intitulada “Programa de Gestão Urbana (*Urban Management Program*)”. O programa desencadeou, na escala global, a consolidação de estratégias e formatos de gestão das cidades por meio de seminários, publicações, consultorias e operações de cooperação técnica e empréstimos, focados, essencialmente na formulação de planos locais de desenvolvimento urbano, em especial após o II Habitat realizado em Istambul em 1996. O programa teve um dos seus pontos de referência na América Latina, o escritório regional sediado na cidade de Quito, Equador. O programa iniciado em 1986 teve como foco o desenvolvimento de ferramentas para o gerenciamento de questões urbana como solo urbano, finanças municipais e administração pública além de aspectos de dotação de infraestrutura e meio ambiente urbano. As demais fases se sucederam até o ano de 2006 transitando entre instrumentos de gestão para regiões metropolitanas, pobreza e meio ambiente urbano até aspectos relativos a governança urbana, doenças endêmicas e participação popular. Pode-se dizer que este programa disseminou, com o aporte financeiro do Banco Mundial, uma agenda hegemônica não apenas para o sistema ONU como também para os países membros.

Sem dúvida, o PNUD/UNESCO (1990), ao definir quais componentes culturais deveriam ser excluídos dos empréstimos internacionais — no caso monumentos e igrejas, dado que estes se adequam melhor a doações e subvenções —, estabelece racionalidade pragmática bem como define aquilo que se conecta com os fluxos internacionais de capital ou não. Segundo o relatório analisado (PNUD/UNESCO,1990), são “economicamente viáveis” aqueles bens e serviços relacionados ao: i) melhoramento, reabilitação e ampliação da infraestrutura, água e esgoto, iluminação pública; ii) construção e ou restauração de equipamentos públicos (hospitais, escolas, centros culturais, museus dentre outros); iii) edificações para instalação de atividades comerciais; iv) formulação de políticas habitacionais, aí incluídas adaptações de edificações históricas; e v) infraestrutura para desenvolvimento turístico (1990, p.79-80). Ainda, os modelos gestão da conservação das cidades históricas, em virtude dos dilemas que passaram a ser enfrentados com a falência do modelo estatal de financiamento, devem ser menos vulneráveis às escolhas políticas dos governos nacionais e locais, além de contemplar, em seu escopo, diversos instrumentos para salvaguardar o projeto de desenvolvimento e conservação como, por exemplo, contribuições multilaterais e bilaterais, arrecadação de fundos e patrocínio, impostos locais e empréstimos financeiros a nível local e ou regional (Mutal, s/d, p. 3-4). Como discurso, esse receituário encadeia valores sociais, simbólicos e econômicos, entre os quais dissemina visão sobre a gestão do patrimônio cultural de que “não se pode vender a proteção da cidade e sim garantir investimentos financeiros levando a um programa de salvaguarda autossustentado (...)” (MUTAL, s/d, p. 4).

Há, portanto, uma delicada interação entre as estratégias de conservação e valorização do patrimônio cultural e o papel desempenhado pelas agências PNUD e UNESCO, que, em sua busca pelo crescimento, estabelece um receituário formado por coalizões — que buscam demanda — em torno de bens culturais, dentre os quais centros históricos, cujas fronteiras no mercado cultural resultam da intersecção cruzada entre os valores de uso e de troca definidos pelas políticas nacionais e locais de proteção e conservação. Dessa forma, o patrimônio cultural é construído pela ação política — termo que, para Logan e Molotch (2007[1978]), incorpora ações individuais e coletivas, formais e informais, instituições de governo e da economia —, e, sob o ponto de vista das ações postas em curso pelo projeto regional de cooperação, a sua regulação deve possibilitar o crescimento econômico. O projeto antecipa a indústria cultural ao trazer para si, para a sua produção e contemporaneidade, uma agenda voltada à atuação como “máquina semeadora de crescimento”.

Não é por acaso que, no final dos anos 1980, as estratégias propostas para Cartagena e Quito ocorreram dentro e, pelo método desenvolvido, junto com o projeto regional; ou seja, com

a coalizão de forças locais, à repetição, sob a forma discursiva, do nexo patrimônio-desenvolvimento- a outro modelo, portanto, de significação da memória e do passado (como antigo). Trata-se da forma de se inscrever o tema da cultura e do patrimônio em que os meios técnicos encontram-se concentrados numa materialidade evidente: a cidade; em que a moldura da ação política, por mais que permeada por significados sociais e simbólicos, está diretamente vinculada ao tempo de interação com as lógicas do neoliberalismo e seus promotores. Essa insistência no crescimento e desenvolvimento como a solução para a conservação, no tempo presente, do passado talvez tenha sido um dos principais legados desse projeto.

Curiosamente, a metodologia aplicada pelo PNUD/UNESCO (1990) para Cartagena e Quito transforma-se no ponto de convergência e referência prática entre a experiência da formulação e implementação das diretrizes da Convenção de 1972 e as reflexões sobre o papel do desenvolvimento e patrimônio cultural no contexto neoliberal. A metodologia, assim, engaja-se na classificação pré-definida pelos estudos de viabilidade econômica — geralmente realizados por cooperação técnica com consultores internacionais —, na seleção de projetos financiáveis (*bankable*) e na definição, *a priori*, da necessidade de fortalecimento institucional (*institutional building*) dos governos locais. Aqui, no cerne desse experimento, encontramos a forma mais acabada de se elaborar projeto de desenvolvimento do patrimônio cultural, sem, necessariamente, transformá-lo em atrativo turístico, alinhado a uma genealogia de projetos que passaram a explorar as potencialidades do empresariamento urbano (ver Harvey, 1998; Compans, 2001 e Novais, 2003), geralmente projetos de recuperação de centros históricos inseridos no contexto do desenvolvimento urbano e ou turístico¹²³.

Embora, claro, essas mudanças tenham representado adequação das formas de financiamento da conservação do patrimônio cultural ao contexto de crises fiscais, o que se observou, na renovação do projeto regional para o biênio 1991-1993, foi a consolidação do processo de convergência entre as agendas do sistema ONU, passando a galáxia de termos que orbitam ao redor de patrimônio cultural a ter com mais frequência os termos gerenciamento, governança, pobreza, participação, setor privado, concentração, esforços, infraestrutura e desenvolvimento urbano. A despeito desse contexto, desenha-se, na verdade, um modelo de gerenciamento do patrimônio cultural a ser perseguido como paradigma — como componente do

¹²³ A maturidade e o sucesso do projeto regional de cooperação técnica na América Latina e Caribe foram objeto de intercâmbio com os projetos do Banco Mundial no Norte da África, além de atuar de forma intensa na reinserção de Cuba, nos anos 1990, no mercado internacional do turismo. As experiências do Banco Mundial nos projetos de desenvolvimento envolvendo a conservação do patrimônio cultural na região de Fez, Marrocos influenciou fortemente o desenho dos modelos econômicos de financiamento propostos pelo PNUD e UNESCO para a América Latina.

desenvolvimento cultural (1970), sustentável (1980) e humano (1990) —, cuja lógica de organização econômica e espacial subordina-se às tendências de consolidação da mercantilização extensiva para usar os termos de Kopytoff (1986)¹²⁴.

Quito, 1978. O evento promovido pelo governo municipal, com suporte técnico e financeiro do projeto de cooperação técnica, intitulado “Colóquio sobre a conservação de centros históricos diante do crescimento das cidades contemporâneas”, realizado no ano de 1978, pode ser considerado como um marco na política de gestão do patrimônio cultural na região, por tratar de temas específicos aos desafios da conservação dos bens arquitetônicos à luz da gestão integrada com os demais problemas de planejamento urbano. Podemos afirmar que o Colóquio desenvolveu alguns pontos já abordados nas Normas de Quito, editadas em 1967 em evento promovido pela Organização dos Estados Americanos-OEA e a Carta de Veneza, de 1964. No documento de 1967 já se observa preocupação com a inserção dos monumentos em contextos urbanos em desenvolvimento e alteração e com a valorização econômica voltada para a promoção do desenvolvimento por meio do turismo. Cabe destacar que a preocupação não é apenas a mobilização de recursos para a conservação do patrimônio e desenvolvimento, mas, principalmente, a busca de formas de financiamento dos projetos de desenvolvimento promovidos pelas campanhas do sistema ONU.

Outra contribuição significativa foi a definição do termo centro histórico, em evento latino-americano, como “*active human settlements strongly conditioned by a physical structure originating in the past and recognisable as representing the evolution of tis people*”¹²⁵. De acordo com Mutal (1995), essa definição reconhece que o centro histórico não é constituído apenas por edifícios históricos, logradouros (ruas, praças, fontes), mobiliário e infraestrutura histórica (arcos, esculturas, lâmpadas, chafarizes, aquedutos), mas também inclui a paisagem natural e os moradores com seus costumes, empregos, relações econômicas e sociais, crenças e rituais urbanos (1995, p. 11). O centro histórico, nesse viés, também seria, nas palavras de Mutal (1005), uma forma de perceber a importante presença do passado enquanto um dado histórico — relacionado a todos os aspectos

¹²⁴ Durante a última fase do projeto regional PNUD/UNESCO foram realizados diversos seminários, oficinas de trabalho e consultorias individuais como suporte técnico a países latino-americanos e do norte da África. Destacam-se, na América Latina, os seminários internacionais realizados em Quito e Bogotá, no ano 1990 e em Olinda, Brasil e Cartagena, Colômbia em 1995 com foco nos modelos de gestão e formas de financiamento dos centros e cidades históricas. No que se refere aos países norte-africanos destacam-se as missões técnicas realizadas a Fez, Marrocos como parte do suporte técnico do PNUD ao projeto de desenvolvimento local implementado pelo Banco Mundial.

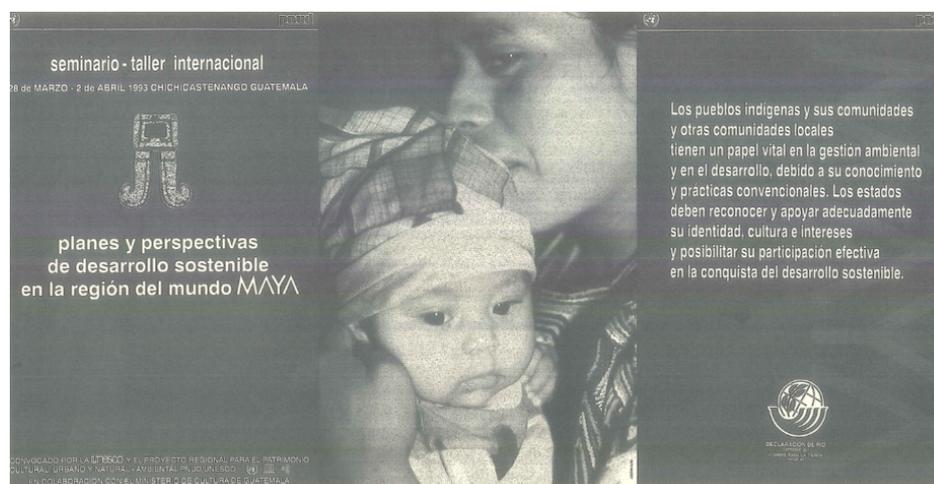
¹²⁵ Tradução livre: “assentamentos humanos vivos fortemente condicionados por uma estrutura física originária do passado e reconhecível como representante da evolução de seu povo”.

culturais, arquitetônicos e urbanos relevantes e que expressem a vida social e cultural de uma comunidade — no presente. Nesse sentido, o autor sugere que se deve eliminar a classificação de “histórico e cultural”, com base na interpretação restrita do termo histórico vinculado a uma perspectiva que valoriza a história como sinônimo de antigo. Mutal (1995) parece, talvez, configurar uma dupla interpretação do passado. De um lado, o passado enquanto materialidade que permita a narrativa espacial e concreta de sua existência no presente; de outro, revela-se, com a experiência do autor como coordenador do projeto regional, o resgate de sua concepção de cultura observada nos anos 1970, pela qual o passado é medida da história relacionada a vida social e cultural de uma comunidade reconhecida como um elemento que o qualifica.

Deslocamentos geográficos: do nacional para o transnacional

Chichicastenango, Guatemala, 1993. Na ensolarada cidade histórica guatemalteca, rodeada por bolsões de pobreza, vários parques naturais com diversos sítios arqueológicos e comunidades indígenas que mantêm suas tradições e lutam contra a perda de suas terras, é realizado, como parte das atividades do projeto regional de cooperação com o governo central guatemalteco, seminário internacional com a participação de agências governamentais do México, Guatemala, Honduras, El Salvador e Belize, além de agências do sistema ONU (UNESCO, PNUD, escritório da Agenda 21, UNICEF, UNFPA) e agências de financiamento como o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF, em inglês). O objeto desse seminário é o projeto sub-regional de cooperação técnica denominado Mundo Maia (ver Figura 3.2) e tem como objetivo principal a definição de estratégias e a escolha de parceiros para a coordenação e financiamento do projeto.

Figura 3.2 Projeto Mundo Maia: patrimônio cultural e desenvolvimento sustentável



Conforme podemos observar na Figura 3.2, o projeto de cooperação técnica tinha como palavras chaves “povos indígenas” e “desenvolvimento sustentável”. Para dar conta dessa abordagem que fala mais com populações que com monumentos, foram definidas seis linhas estratégicas de atuação, divididas de acordo com as regiões geoculturais, a serem adotadas pelo projeto: i) identidade cultural; ii) educação para todos; iii) desenvolvimento humano; iv) meio ambiente e ecologia; v) patrimônio cultural e natural dos maias; e vi) ecoturismo e turismo cultural. Merecem destaque as linhas 1, 2 e 5, que tratam de aspectos comuns aos países que conformam o ‘Mundo Maia’ – México (sul), Guatemala, Honduras, Belize e El Salvador –, como, por exemplo aspectos relativos à integração da gestão de sítios arqueológicos entre fronteiras nacionais e educação patrimonial comum aos países. O projeto também ressalta as iniciativas relativas ao desenvolvimento turístico na região em especial quanto à estratégia a ser adotada: “desenvolvimento sustentável” ou o “turismo como catalizador da nostalgia” (PNUD/UNESCO,1996, p. 55).

É nesse contexto histórico e político que nos chama a atenção a ampliação da atuação do projeto regional para atender à modalidade de reconhecimento de patrimônio mundial, chamada pela UNESCO de bens culturais transfronteiriços¹²⁶ (UNESCO, 2011, p.28). Dessa forma, o projeto regional ‘Mundo Maia’, na área norte da Guatemala se destinaria a servir de modelo e padrão na gestão do patrimônio de sítios arqueológicos em toda a região fazendo de Tikal e Petén, ambos na Guatemala, um *model-site* base para o desenvolvimento da indústria de turismo na região Maia, motivada, em grande parte, pela inscrição de Tikal como patrimônio da humanidade.

Na segunda metade dos anos 1990, observou-se maior envolvimento do BID no financiamento de cooperações técnicas voltadas para estudos de viabilidade econômica e financeira do projeto de desenvolvimento proposto. Segundo o presidente do Banco, a época do lançamento da cooperação técnica, “(...) *When we speak of preservation of cultural heritage we are not only considering aesthetic or ethical aspects, but we are also addressing culture as a source of economic activity*(...)” (Iglesias, 2000)¹²⁷. Para o BID, a *mais-valia* de seu envolvimento no projeto Mundo Maia é a capacidade de coordenar uma série de atores no desenvolvimento do patrimônio cultural a partir de um conceito

¹²⁶ De acordo com a UNESCO (2011), são bens transfronteiriços ou transnacionais aqueles que se encontram no território de um único Estado parte ou nos territórios dos Estados parte envolvidos que tenham uma fronteira comum (bem transfronteiriço). As propostas de inscrição transfronteiriças devem ser preparadas e submetidas conjuntamente pelos Estados parte, em conformidade com o artigo 11º.3 da Convenção. Recomenda-se fortemente que os Estados parte envolvidos criem um comitê de gestão conjunta, ou uma estrutura idêntica, para supervisionar a gestão do bem transfronteiriço no seu todo (2011, p. 28)

¹²⁷ Tradução livre: “quando nos falamos de preservação do patrimônio cultural, não estamos falando apenas de aspectos estéticos e éticos, mas também nos referimos a cultura como um recurso para a atividade econômica (...)” (IGLESIAS,2000).

amplo e integral: governos nacionais, organizações internacionais como UNESCO e UNDP, e organizações dos povos indígenas.

3.3 Síntese do capítulo: A cooperação técnica como “máquina de produzir” consensos e discursos hegemônicos para o desenvolvimento do patrimônio cultural

Quito, 1993, em meio à crise fiscal e abalos sísmicos que assolaram o país. Talvez seja este o cenário comum na região para evidenciar o encontro entre o Banco e o patrimônio cultural. Na sede da prefeitura da cidade, especialistas do BID se reúnem com técnicos do governo local, consultores e especialistas convidados pelo projeto de cooperação técnica regional PNUD/UNESCO para finalizar os últimos detalhes do contrato de operação de empréstimo a ser celebrado entre o governo central e o BID. Nesse mesmo ano, o governo equatoriano se reúne com representantes do BID em Nova Iorque para negociar os títulos da dívida pública equatoriana, de forma a obter recursos para viabilizar a operação de empréstimo para a recuperação do centro histórico da capital, devastado pelo terremoto¹²⁸. Embora em cidades distintas – e no mesmo ano – o encontro, nada fortuito, entre o mundo financeiro e os projetos de desenvolvimento do patrimônio urbano, que dantes era pouco provável, tornou-se realidade.

As bases históricas desse encontro compartilham do mesmo lastro e das mesmas fendas no chão que constituíram o sistema de valores relacionados à gestão do patrimônio cultural posto em operação pelo projeto regional de cooperação técnica “Proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural”, coordenado pela UNESCO e financiado, de forma considerável, com recursos do PNUD. O projeto regional de cooperação técnica se concentrou na elaboração de planos de desenvolvimento turístico, na criação de uma infraestrutura educacional, na ação política junto aos governos nacionais por meio da oferta de recursos monetários e técnicos e, não menos importante, na construção de modelos econômicos para viabilizar empréstimos nacionais e internacionais. Em relatório do projeto, a UNESCO (1989) assegura que,

¹²⁸ Em entrevista concedida a este autor, o especialista em desenvolvimento urbano, Hector Eduardo Topp Rojas, comentou sobre a origem da contrapartida para a operação do empréstimo feita a partir da gestão da dívida pública equatoriana em Washington, que capturou milhões de dólares junto aos investidores e os converteu em pesos equatorianos, manejo financeiro que multiplicou os recursos disponíveis para o projeto de desenvolvimento.

the project has not played an ideological or messianic role, but contributed effectively to the development of concepts and ideas which are in turn reflected in policy or management decisions such as the choice of research topics, seminars topics, the orientation of training programs and the choice of trainees and resource persons. ¹²⁹ (1989, p. 12).

Nessa fronteira que opõe o ideológico/messiânico à racionalidade técnica, acima relatada, o projeto regional promoveu, de certa forma, o caminho percorrido pela Europa, possivelmente saltando algumas etapas, mas, sobretudo, compartilhando seus valores relativos ao restauro, conservação, valorização e gestão do patrimônio cultural. De forma articulada – como o virtuoso ciclo de investimentos onde dinheiro faz dinheiro – a prática discursiva em torno de determinado tipo de desenvolvimento, enquanto bem público, cria o nexo patrimônio-desenvolvimento no qual o deslocamento, para a esfera do mercado, gera recursos simbólicos e materiais para o patrimônio cultural e o crescimento econômico. Contudo, o que está por detrás dessa sedutora lógica é a criação de necessidades de demanda por financiamento para se alcançar esse “tipo ideal” de conservação que passa a ser visto, pelos governos nacionais e locais, como uma “virtude” do ponto de vista da lógica de produção e consumo em escala para a qual a gestão do patrimônio cultural foi deslocada.

No decurso de mais de duas décadas na América Latina e Caribe, a mensagem era clara — construída a partir da extração de termos do relatório final (PNUD/UNESCO, 1996): o *patrimônio cultural* é um bem econômico posto para trabalhar como *contribuição*, de forma *lucrativa* para *promover o desenvolvimento e aliviar a pobreza*, um contributo vital para o crescimento econômico, *sustentável e socialmente responsável*. Ao incorporar a descentralização, a dimensão social do patrimônio cultural e o financiamento internacional às suas estratégias discursivas, o projeto regional de cooperação técnica, segundo PNUD/UNESCO (1996), foi capaz de construir um “consenso conceitual” sobre o tema patrimônio e desenvolvimento na América Latina e Caribe (1996, p.5). Como em um diálogo com a globalização da economia e o ideário de desenvolvimento hegemônico, no nível mais elementar do desenho das políticas públicas — concepção, financiamento e formas de gestão — os projetos do PNUD/UNESCO transitam entre o real e concreto dos monumentos, paisagens, cidades e sítios históricos e a abstração do conhecimento e dos regimes de verdade que, por sua vez, estabelecem novas relações de dependência, não mais calcadas nas relações de trocas

¹²⁹ Tradução livre do inglês: “o projeto não desempenhou um papel ideológico ou messiânico, mas contribuiu efetivamente para o desenvolvimento de conceitos e ideias que, por sua vez, estão refletidas nas decisões políticas ou de gestão tais como a escolha dos tópicos de pesquisa, seminários, a orientação de programas de treinamento e a escolha de *trainees* e recursos humanos(...)”

comerciais, e sim na troca de conhecimento e dos lugares de autoridades sobre ele outorgadas, geralmente, por instituições multilaterais.

Nesse contexto, haveria, entre o mundo financeiro e as cooperações técnicas da UNESCO, o compartilhamento de uma mesma missão por meios e políticas distintas: promover o projeto de desenvolvimento. Embora tentadora, uma possível resposta aponta, a partir dos anos 1980, para uma guinada entre esses mundos rumo a único meio e política. O que ensaiamos salientar nessas linhas é como — no contexto histórico de políticas de ajustes estruturais, baixa liquidez e, por conseguinte, escassez de financiamento na América Latina e Caribe — o diálogo entre esses mundos já não pode ser compreendido como realizado entre instâncias isoladas, uma vez que, após amadurecido pelas crises do capitalismo, esse diálogo traçaria uma troca, uma contaminação e incorporação que seria tanto no plano discursivo, nas missões técnicas, quanto nos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural. Nesse instante, a contaminação entre ambos os projetos político-discursivos adquire o *status* de pensamento hegemônico, coerente e coeso, do qual não se pode fugir e que impregnou, de forma quase epidêmica, os governos nacionais e locais e comunidades.

Ao fim e ao cabo, assumimos como materialidade desse “encontro inicial” o projeto de reabilitação de Quito, desenhado com o apoio técnico e financeiro do projeto regional de cooperação técnica, e financiado — cerca de 76% — com recursos provenientes de empréstimo entre o governo equatoriano e o BID (contrato 822/OC-EC). Não cabe nesta etapa da tese descrever o projeto, que já fora objeto de estudos aprofundados por diversos autores, mas, de forma singela, mencionar uma peça que conecta, como uma ponte, as próximas páginas da tese. Nos referimos à experiência de criação da Quito Historic Center Development Corporation, no âmbito do projeto de reabilitação para atuar como o agente público-privado na gestão dos recursos e na promoção e desenvolvimento imobiliário e econômico do centro histórico. Em grande medida, o BID (1999, 2005a) atribui o sucesso do projeto ao desenho que envolveu fundos nacionais, captura de interesse e investimento privado e autonomia na gestão dos recursos, sob a lógica gerencial e empresarial, adotada por esta empresa. De forma sintética, o Banco, ao analisar a contribuição desse modelo, muito próximo àqueles desenvolvidos na renovação de áreas centrais e distritos financeiros estadunidenses (Compans, 2001; Logan&Molotch,2007; Zukin, 1991), estabelece seu lugar e autoridade no desenho, implementação e financiamento de projetos de desenvolvimento do patrimônio urbano, uma espécie de marca, a *BID brand*. Essa guinada rumo aos centros históricos é um importante elemento para compreendermos a prática discursiva do Banco, em termos mais gerais e específicos, que, no campo do patrimônio urbano estabelece

estratégias discursivas que instauram o que denominamos de “crise dos centros históricos” e, ao mesmo tempo, a partir de uma racionalidade técnica, oferece soluções a partir de seus aprendizados, atuando muito mais do que como uma simples instituição financeira, mas, em determinados projetos, para utilizar as palavras de Rojas (2016), como um “veículo de transmissão de conhecimento” que atua no manejo cronológico do passado posto para trabalhar no tempo presente em diversas regiões da América Latina e Caribe, desta vez como uma “máquina semeadora de crescimento”.

CAPÍTULO 4

SIGNIFICADOS E GEOGRAFIAS DO FINANCIAMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BID

“O capital necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.” (Karl Marx e Friedrich Engels)¹³⁰

“It is not a question “to sell” a historic site to donors, banks, foundations or philanthropists; it is a matter of also looking at the financial management dimension of the safeguard of historic cities.”¹³¹ (Sylvio Mutal)

Introdução

O contexto político e econômico no qual emerge, na América Latina e Caribe, um modelo de gestão do patrimônio cultural bastante semelhante àquele observado em cidades estadunidenses e europeias é marcado, por um lado, pela vigência de governos ditatoriais, concebidos no bojo do processo geopolítico da Guerra Fria e, por outro, pelas diversas crises financeiras ao redor do mundo desde 1973, com o embargo árabe sobre o petróleo seguido por políticas de ajustes, nos anos 1980, e nas duas décadas seguintes pela ascensão do neoliberalismo, cujo receituário, patrocinado pelas instituições financeiras multilaterais, conduziu os governos nacionais a promover abertura comercial, desregulamentação dos mercados nacionais e locais, austeridade nos gastos públicos, privatização de empresas estatais, entre outras iniciativas destinadas à estabilização econômica.

Cada qual a seu modo, os governos latino-americanos se sentiram atraídos pelas experiências de sucesso apresentadas nos seminários e cursos do projeto de cooperação técnica regional UNESCO/PNUD e pela experiência de revitalização de Quito, Equador, baseada no modelo de gestão empresarial, financiada pelo Banco. Ao combinar capacidade de financiamento com “autoridade” sobre o conhecimento em projetos de desenvolvimento do patrimônio, o Banco ampliou o número de operações e volume dos desembolsos, visando não apenas alavancar

¹³⁰ Karl Marx e Friedrich Engels (1998 [1849], p. 97).

¹³¹ Tradução livre: “Não é uma questão de “vender” os sítios históricos para doadores, bancos, fundações ou sociedades filantrópicas; é uma questão de também olhar para a dimensão da gestão financeira da proteção das cidades históricas(...)”Mutal, Handout, n.8, p. 2

processo similar de dinamização econômica em várias regiões da América Latina e Caribe, como também atender ao novo mandato — em 1994, com a Oitava Reposição de Capital, muda sua estrutura e missão —, agora focado na integração das políticas de financiamento e maior intervenção no desenho institucional e normativo dos Estados.

No intuito de conhecer detalhadamente esse período no Banco, pretendemos traçar e problematizar as complexidades relacionadas ao patrimônio cultural quando este é mobilizado para o cumprimento de mandatos, externos ao objeto, de crescimento econômico e redução da pobreza. Esse é o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID e sua atuação no financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural¹³².

Estamos aqui tateando um território de transições, ou simplesmente salientando algumas dessas transições entre distintos espaços sociais e geográficos cheios de singularidades. Não há, nesse escopo, apenas um entusiasmo com os significados simbólicos do patrimônio cultural; há, sobretudo, obviamente, por se tratar de uma instituição financeira que cumpre mandato de promoção do desenvolvimento econômico, a busca por compreender como foi formulada a carteira de projetos de desenvolvimento relacionados ao patrimônio e de que maneira ela interagiu com a agenda reformista incorporada no novo mandato institucional do Banco. Para tal, procederemos a uma breve recuperação histórica desse processo, visando em primeiro lugar, identificar as estratégias adotadas pelo Banco para alterar sua cultura organizacional, historicamente formada por economistas desenvolvimentistas¹³³. De maneira complementar, buscaremos os elementos de convergência entre o Banco e as experiências de projetos regionais de cooperação técnica que promoveram o patrimônio cultural como ativo para o desenvolvimento, de forma a elucidarmos até que ponto esta última torna-se útil à consecução do primeiro.

Para construir esta genealogia do patrimônio cultural no Banco, mapeamos, por meio de entrevistas com especialistas, questões institucionais enfrentadas para a formação da carteira de operações de cooperação técnica e empréstimo, seguindo, mesmo que de forma breve, os

¹³² O uso do termo desenvolvimento do patrimônio cultural foi proposto por Samuels (2010). A autora entende que o termo compreende, de forma ampla, os objetivos dos projetos de desenvolvimento e seu mandato de alinhar o uso do patrimônio cultural material para o crescimento econômico. Outra possibilidade seria a utilização do termo em francês *mise en valeur*, tal como adotada pela UNESCO ao longo dos anos 1950 a 1980. No espanhol, o termo “*puesta en valor*” e uma tradução direta do termo utilizado em francês, com o mesmo sentido e significado. Com isto, entendemos que o termo ‘desenvolvimento do patrimônio’ alinha-se ao escopo histórico desenvolvido no capítulo 3 e associa, de forma direta os argumentos desenvolvidos nesta tese de doutorado.

¹³³ Dentre o grupo de economistas considerados desenvolvimentistas, destacam-se os economistas Felipe Herrera e Juan Alfaro, ambos muito influenciados por Raul Prebisch, Felipe Pazos e Jorge Sol Castellanos, coordenadores do grupo que elaborou um conjunto de propostas que foram entregues, no ano de 1960, para o presidente estadunidense que serviria de base para o desenho do programa denominado “Aliança para o Progresso”. Sobre este aspecto ver BID, 2001.

significados do dinheiro destinado ao patrimônio cultural¹³⁴. Indagamos como se deu o processo de mercantilização do patrimônio cultural e quais racionalidades matemáticas abstraem o patrimônio de sua materialidade, que lhe é intrínseca, transformando-a em algo mensurável não por seu valor de uso, mas de troca, mediado por dinheiro em grandes quantidades. Apoiados por leituras da documentação técnica produzida pelo Banco já exploradas, quanto à prática discursiva, no capítulo dois, faremos debate sobre as questões apontadas nas entrevistas como forma de entender as influências e referências utilizadas para a constituição desse setor nas políticas de financiamento do Banco¹³⁵.

No seu livro *The Social Meaning of Money*, Zelizer (2017[1997]) sugere possíveis interpretações do dinheiro e seus significados. Ela recorre a longas análises sobre a leitura do significado do dinheiro e do seu poder de transformação, principalmente nas análises de Simmel e Marx, para evidenciar sua capacidade de tornar o mundo um “problema aritmético” — para Simmel — ou de transformar objetos intangíveis em utilitários, como é o caso da honra, consciência e memória — na leitura de Marx. Não se trata de uma ênfase apenas na racionalidade instrumental e aparentemente ilimitada do dinheiro em transformar produtos e relações em uma abstração numérica equivalente, mas, sobretudo, da consideração de que o dinheiro não é nem culturalmente neutro nem moralmente intocável, dado que é o veículo para uma inevitável mercantilização da sociedade (2017, p.11-12). Nossa intenção, com a contribuição de Zelizer, é, por meio de uma tipologia das operações, compreender, mesmo que de forma mais ampla, os significados simbólicos que o dinheiro, mobilizado para o desenvolvimento do patrimônio cultural, assumiu ao longo do período de 1974-2010¹³⁶. Para dar prosseguimento ao tipo de leitura sugerida por Zelizer (2017), conforme a qual a mudança de significados, alocações e usos do dinheiro é historicamente compartilhada e transmitida, assumimos também que é especialmente

¹³⁴ Foram realizadas 3 entrevistas com especialistas do BID, sendo que uma delas com a economista Veronica Adler, responsável pela gestão de carteiras de projetos no Chile e Uruguai. As outras duas ocorreram com especialistas que vivem e trabalham na sede do Banco, em Washington D.C., no caso Hector Eduardo Topp Rojas e Alberto Melo. Foram realizadas diversas tentativas para entrevistar o especialista Francesco Lanzafame, porém não obtivemos sucesso. O autor agradece imensamente as contribuições e opiniões dos entrevistados.

¹³⁵ A segmentação dos pontos de vista sobre o processo de desenvolvimento foi realizada a partir das entrevistas realizadas com especialistas do BID (2 sediados em Washington e 1 no Uruguai) e da análise de textos técnicos e documentos oficiais, os quais não necessariamente debatiam a economia política do Banco, mas apontavam as dificuldades de acesso a recursos e a necessidade de maior investimento em áreas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Ainda assim, as reformas institucionais realizadas ao longo de mais de 50 anos de atuação são uma amostra da ampliação de temas abordados nas operações do Banco, em especial com a criação do Departamento Social e o de Desenvolvimento Sustentável, os quais podem ser considerados como os “ninhos” de temas como turismo e patrimônio cultural. Sobre este aspecto ver BID (2006, 2013).

¹³⁶ O período de 1974-2010 compreende desde a primeira operação de crédito do Banco, com empréstimo para o governo peruano no âmbito do Plano COPESCO, até o ano de 2010, correspondente à última reforma Institucional do Banco.

desigual. É sob esse ponto de vista que faremos análise da geografia dos fluxos de capital derivados das operações do Banco. Não por acaso, indagamos se não haveria, nesse processo, uma pré-história espacial dos fluxos de capital anteriores à guinada de operações do Banco nos anos 2000 e, se sim, quais relações entre os fluxos de capital e os significados do patrimônio cultural e do dinheiro que inaugurariam formas, tipos e intenções de desenvolvimento diferenciados para os territórios. É o caminho que o convidamos a percorrer nas próximas páginas.

4.1 A economia política do patrimônio cultural no BID ou “o patrimônio no Banco”

Um dos principais argumentos utilizados pelo Banco para justificar sua atuação no financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural se relaciona com o valor agregado e com a larga experiência na formulação e implementação de projetos de desenvolvimento. Em uma das entrevistas realizadas, quando indagado por que o governo chileno, mesmo com recursos suficientes para o financiamento da recuperação do centro histórico de Valparaíso, optou por tomar empréstimo externo, o entrevistado José Venegas argumentou que era necessária a *BID brand*, que carregava consigo a *expertise* na formulação e implementação de projetos de desenvolvimento do patrimônio urbano, como também demonstrou que se tratava de um investimento de qualidade internacional, com conhecimentos que o governo chileno não detinha até aquele momento e precisava adquirir¹³⁷. Contudo, esta autoridade sobre o desenvolvimento do patrimônio cultural é recente e vale recuperar alguns vestígios de como o tema do patrimônio cultural foi estruturado e traduzido como ativo econômico no interior do Banco. Compreender esse movimento e, ao mesmo tempo, destacar as tensões existentes é fundamental para entender o papel das operações de crédito e cooperações técnicas no campo do patrimônio cultural em um banco de desenvolvimento latino-americano.

Não por acaso, iniciamos nossa trajetória nos anos 1950-1970, com a significativa contribuição da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que propôs modelo de desenvolvimento econômico e social baseado em dois eixos básicos: i) melhoria dos termos de troca da região com o restante do mundo por meio da industrialização e, conseqüente, substituição de importações; e ii) significativa participação dos governos nacionais na formulação e execução de planos de desenvolvimento de média e curta duração — em sua maioria calcados

¹³⁷ Entrevista realizada com o Sr. Jorge Venegas, em junho de 2016, na sede da SUBDERE, em Santiago-Chile. Não foi autorizada a gravação da entrevista e toda e qualquer menção a esta advém do registro realizado por este autor.

na dotação de infraestrutura econômica (rodovias, barragens, portos, dentre outros) — e operações no setor social, tais como reforma agrária e desenvolvimento urbano e rural¹³⁸. Esses dois eixos foram a referência para a atuação do Banco desde seus primórdios (BID, 2001a, p. 79-81), funcionando inicialmente como um “braço financeiro” do modelo de desenvolvimento proposto pela CEPAL¹³⁹. A economia política do Banco era pautada pelo crescimento econômico como índice-chave do desenvolvimento e pela participação do setor privado na economia como o seu principal instrumento, legitimados pela análise custo-benefício que, situada dentro de uma agenda neoliberal, considerava a promoção do setor privado em todas as dimensões da economia como o principal instrumento para o desenvolvimento. Até meados dos anos 1980, os economistas “tradicionais” exerceram forte influência nas alocações de recursos no Banco, com parco reconhecimento das questões socioculturais e ambientais ou dos possíveis benefícios econômicos do patrimônio cultural¹⁴⁰. Por outro lado, a dimensão ambiental e, de forma subsidiária, cultural do desenvolvimento ganhou influência a partir da primeira metade da década de 1980, muito em virtude das crescentes críticas de universidades, governos nacionais e organizações não governamentais, que advogavam maior transparência e responsabilização (*accountability*), além de modelos de desenvolvimento baseados na garantia de direitos e sustentabilidade, reconhecendo-se, dessa forma, os impactos dos projetos de desenvolvimento no meio ambiente e nas comunidades tradicionais, como, por exemplo, os reassentamentos involuntários em virtude de barragens, a proteção de povos tradicionais (indígenas, por exemplo) e, sobretudo, o advento da gestão de riscos dos investimentos em virtude do cada vez mais regulado setor do meio

¹³⁸ É interessante destacar que não se trata, obviamente, de uma arqueologia do conhecimento e sim de uma primeira incursão ao tema, uma certa adaptação maneirista para compreensão do processo histórico das transformações e mudanças do tema de financiamento do patrimônio cultural por um banco de desenvolvimento.

¹³⁹ De acordo com o Banco (2001a), a maioria dos economistas da primeira equipe do ECLAC estudou no Instituto para o Planejamento Econômico e Social- ILPES (em inglês), sediado em Santiago, Chile e também no Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial, além, é claro, da influência das ideias do economista Raul Prebisch. Um dos temas mais estudados foram dois projetos de desenvolvimento estadunidenses, no caso a experiência da *Tennessee Valley Authority* (TVA) e o programa desenvolvido para criar empresas públicas e desenvolvimento de empresas e empregos nas áreas das Montanhas Appachalian, no estado da Virgínia do Oeste. Outros casos analisados foram a experiência francesa de coordenação do planejamento do desenvolvimento e os programas de desenvolvimento no Sudeste Italiano- *Casa per il Mezzogiorno* (financiado pelo Banco Mundial), tiveram particular influência no processo de planejamento do desenvolvimento na América Latina e Caribe. (2001a:79-81). Em pouco tempo os programas de industrialização no sul da Itália, que era tida como subdesenvolvida tal como qualquer área do Terceiro Mundo transformou-se, segundo BID (2001a) em um polo de industrialização e crescente área de exportação de produtos agroindustriais (2001a:79-81).

¹⁴⁰ Esta assertiva encontra materialidade se analisarmos a trajetória e o volume de operações de crédito realizadas pelo Banco ao longo das 5 (cinco) últimas décadas. Nas duas primeiras décadas, os desembolsos para desenvolvimento urbano e turismo— categoria na qual o patrimônio cultural se enquadrava— correspondiam a mediana de 5% do total sendo que este percentual se manteve estável até os anos 1990. No que se refere ao volume das operações de crédito em turismo, os investimentos (natureza, aventura, praia e cultural), o BID investiu cerca de USD \$1.6 bilhões em mais de 29 operações de crédito e 127 cooperações técnicas (BID,2006).

ambiente¹⁴¹. Ainda, de acordo com Horowitz (1996), as críticas destacavam que a abordagem limitada do crescimento econômico como paradigma para o desenvolvimento constituía um dos principais fatores das falhas na redução da pobreza (1996, p. 3). Para o autor, uma possível explicação para se compreender a crescente pauperização baseia-se no hiato entre o desenho dos projetos de desenvolvimento e a cultura dos povos, uma vez que, ao ignorar a economia política local, os projetos de desenvolvimento chegam a culpar a vítima (1996, p. 8), refletindo o que Elyachar (2002) entendera como a “mudança de responsabilidade (e culpa) pelo desenvolvimento para o nível da comunidade local” (2002, p. 510).

A regulação do setor do meio ambiente no BID tem início no ano de 1979, com a publicação da Política de Monitoramento e Salvaguarda relativa ao Meio Ambiente — tendo sido o primeiro banco multilateral de desenvolvimento a adotar políticas de preservação de meio ambiente e suporte a projetos ambientais e sociais. Nas décadas seguintes, o Banco publicou diversas políticas operacionais para regular assuntos relativos aos impactos dos projetos de desenvolvimento. Somente no ano de 2006 que o Banco realiza a mais completa revisão da política relativa ao meio ambiente, ampliando seu escopo e, particularmente no item B.9 (*habitats* e sítios culturais em risco), passa a regular, de forma específica, aspectos relativos a patrimônio cultural (*do not harm heritage*), proibindo operações que, significativamente, convertessem ou degradassem ambientes naturais em risco ou danificassem sítios culturais (BID, 2006, p. 3). Em resumo, podemos afirmar que, a partir da revisão da Política de Salvaguarda, o Banco reconheceu que todo o desenvolvimento envolve intrinsecamente dimensões culturais e sociais, ampliando a gestão do patrimônio cultural para sua dimensão territorial, além de buscar uma “captura” proativa do valor econômico do patrimônio cultural — agregar valor ao bem cultural cuja perda é irreparável — fazendo dele não apenas componente de projeto na categoria de investimento social — concentrando-se em projetos focados na intersecção entre conservação do patrimônio cultural, crescimento econômico e criação de empregos — como também ‘deslocando-o’ como

¹⁴¹ No caso do BID, a política de salvaguarda foi revisada em 1998, incorporando temas como reassentamentos involuntários. Na sequência, a regulação passou a considerar os impactos dos projetos de desenvolvimento sobre os povos indígenas e seus direitos em 2006, ampliando no ano seguinte para a regulação e orientações gerais sobre o gerenciamento de riscos ao desastre. De acordo com o BID (2013), embora estruturados de diferentes formas, cada uma dessas políticas dá o suporte necessário para o compromisso do Banco com a sustentabilidade por meio de duas abordagens: i) diretrizes pautadas na ampliação/aumento dos benefícios de preservação ambiental e melhoria das condições sociais (*doing good*) e; ii) políticas de salvaguarda voltadas para se evitar, minimizar, gerenciar riscos e ou compensar impactos negativos (*do not harm*) (2013:1-3). No ano de 2016, o Banco publicou documento de orientação que reconheceu não apenas que todo e qualquer projeto de desenvolvimento está intrinsecamente envolvido com aspectos culturais, sociais e ambientais e expandiu a noção de gestão do patrimônio cultural de um ‘isolado’ núcleo de patrimônio material para reconhecer aspectos imateriais e, sobretudo, estabeleceu como diretriz a captura do valor econômico do patrimônio cultural a partir de sua utilização como ativo de ‘elevado impacto positivo’ em todos os projetos de desenvolvimento (ver BID,2016).

instrumentos de marketing— imagem de “bom Banco”— a partir do *compliance*¹⁴² (responsabilidade social e ambiental).

Nesse contexto, o financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural no BID deu-se de forma tímida com operações de crédito e cooperação técnica para a conservação e recuperação de edificações históricas por meio do seu uso como museus e infraestrutura turística. Ao contrário dos projetos tipicamente financiáveis tais como barragens, ferrovias e rodovias, o financiamento do desenvolvimento do patrimônio, de acordo com o Banco (2001), sofria um déficit de conhecimento sobre os nexos entre cultura e desenvolvimento, o que determinou, até os anos 2000, uma atuação cautelosa no apoio aos países mutuários, dado que o financiamento de projetos de conservação do patrimônio cultural estava fora do cumprimento do mandato do Banco, em especial em relação aos critérios de avaliação por ele adotados (BID, 2001, p. 8). Foi somente a partir desse período, com a Oitava Reposição de Recursos e, conseqüente, reestruturação do Banco que os meios para se colocar o patrimônio cultural como parte ativa de um projeto de desenvolvimento foram refinados¹⁴³. Nesse período, destaca-se a atuação do economista Enrique Iglesias (presidente do BID entre 1988 e 2005), que, em permanente diálogo com as políticas do Banco Mundial, priorizou debates e investimentos sobre o tema da cultura, patrimônio e desenvolvimento no interior do Banco¹⁴⁴. De acordo com Iglesias (2005),

¹⁴² No ano de 2016 o BID publicou Nota Técnica que situa, em sua política de salvaguarda, o tema do patrimônio cultural como item a ser considerado na análise dos projetos de desenvolvimento. Desta feita, o BID considera como patrimônio cultural toda área natural ou alterada pelo homem, estruturas, objetos com características naturais valoradas pelas pessoas ou por elas associadas com sentido espiritual, histórico e ou de significância arqueológica (Quiroga e Milewski apud BID:2007), a qual bens legalmente ou não protegidos e áreas reconhecidas como áreas de proteção de comunidades tradicionais aproximam-se das definições do Banco Mundial. Merece destaque a inclusão de sítios naturais com valor cultural considerados como patrimônios vividos (*living heritage*) e o reconhecimento de recursos intangíveis como línguas, mitos, danças, músicas, rituais, gastronomia, design de objetos e conhecimentos tradicionais.

¹⁴³ O mandato do Banco, a partir da Declaração da Conferência Geral das Nações Unidas para o Meio Ambiente- Rio 92, passa a ter como foco de atuação meio ambiente, redução da pobreza e equidade social e como diretrizes: (i) fortalecimento dos quadros jurídicos e regulamentares ambientais; (ii) fortalecimento das instituições ambientais; (iii) melhorar a qualidade ambiental das operações financiadas pelo Banco; (iv) promover a conservação e o uso eficiente da energia nos projetos do Banco; (v) melhorar o ambiente urbano; (vi) promover a gestão sustentável dos recursos naturais com referências específicas a práticas ambientalmente sustentáveis para recursos hídricos, silvicultura, diversidade biológica, recursos marinhos e agricultura; (vii) abordar questões de transparência e acesso a informações ambientais e consulta de partes interessadas; (viii) controle de qualidade e avaliações de impacto ambiental (EIAs); e (xi) promover a educação e treinamento ambiental.

¹⁴⁴ Enrique Iglesias, espanhol naturalizado uruguaio, foi um dos principais presidentes do BID no período recente. Durante período de seu mandato, o BID foi totalmente reestruturado, passando por duas reposições de capital— com elevado aporte ideológico e monetário dos Estados Unidos— e a partir dos anos 1990, alinhando-se com mandato e estrutura organizacional do Banco Mundial, atuando não mais como um banco multilateral mas, sobremaneira, como um conglomerado de instituições financeiras tais como a Corporação Interamericana de Investimentos- CII (IIC em inglês) e o Fundo Multilateral de Investimentos- FMI (MIF em inglês), intitulando-se, a partir de então e aos moldes do Banco Mundial, como Grupo BID. No ano de 1992, foi inaugurado o Centro Cultural do BID, que tem como mandato financiar projetos culturais de pequeno porte e promover uma melhor imagem dos países membros do BID, particularmente em relação aos Estados Unidos. O Centro também é responsável pelo gerenciamento do Programa

the issue of culture and development makes especially evident our understanding of the importance that the cultural dimension has for the progress of our societies. (...) culture is, first of all, a very important frame of reference for how we understand development models. (...) besides being an important instrument for understanding concepts and exploring development in depth, culture is also fundamental for generating economic and social activities. This was certainly what enabled us to take a step forward and create a foundation for culture and development with the primary purpose of fostering—with the help of the Bank, but also beyond it—activities in the realms of music, literature, film, fine arts, crafts, design, etc.¹⁴⁵ (2005, p. 2).

É interessante notar que a trajetória da formação da carteira de financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural no BID pode ser compreendida a partir de aspectos internos e externos ao Banco. O papel de Iglesias, somado ao aumento do fluxo de capital de países membros não regionais, por meio de fundos fiduciários e das campanhas internacionais da UNESCO (Década do Desenvolvimento Cultural-1987-1997), permitiu maior acesso aos recursos para o tema do patrimônio cultural¹⁴⁶. De acordo com Rojas, em entrevista realizada em 2016,

La formación de la cartera tiene que ver con un conjunto de procesos. En términos internos del Banco tiene los directivos que empujan esto en países con los fondos fiduciarios que los ayudan y los apoyan pero por otro lado la demanda efectiva de líderes tanto locales cuanto nacionales que también están interesados en lo problema, obviamente Rodrigo Paz, alcalde de Quito fue muy importante como también lo fue el ministro Weffort [Francisco] en gobierno de Cardoso en esta época en Brasil(...) las orientaciones que los distintos directivos del banco han mudando, el banco ha tenido como un camino ascendente en tener

de Desenvolvimento Cultural— focado na promoção de projetos voltados para jovens, recuperação do patrimônio cultural e desenvolvimento institucional.

¹⁴⁵ Tradução livre: “a cultura é, antes de tudo, um quadro de referência muito importante para a forma como entendemos os modelos de desenvolvimento (...) além de ser um instrumento importante para a compreensão de conceitos e a exploração do desenvolvimento em profundidade, a cultura também é fundamental para a geração de atividades econômicas e sociais. Este foi certamente o que nos permitiu dar um passo à frente e criar uma base para a cultura e o desenvolvimento com o objetivo primordial de promover - com a ajuda do Banco, mas também além disso - atividades nos domínios da música, literatura, cinema, artes, artesanato, design, etc.”.

¹⁴⁶ Desde a sua criação, conforme já vimos, o Banco tem fundos fiduciários voltados para o financiamento, a baixos custos, de temas sociais. Somente a partir dos anos 1970, com a alteração do mandato do Banco e a permissão de países membros não regionais e não participantes da Organização dos Estados Americanos-OEA, que o Banco passou a administrar fundos fiduciários construídos com agendas próprias dos governos nacionais e por consequência, mais sensíveis a temas historicamente relacionados ao desenvolvimento sustentável (meio ambiente, direitos dos povos indígenas e identidade cultural) como, por exemplo como e o caso dos fundos de países doadores como Áustria, Itália, Holanda, Canadá e fundos de instituições multilaterais como o Banco Mundial. No ano de 2017, o Banco tem mais de 41 fundos fiduciários sob sua gestão, voltados para temas que vão desde microcréditos em pequenas empresas até mudança climática.

preocupaciones con temas culturales en la medida que la presidencia de Enrique Iglesias ha tenido mucha ênfase en tener estos problemas muy temprano al mismo tiempo en que Wolfenson [James David] estaba haciendo lo mismo en el Banco Mundial y con la fuerte participación de la UNESCO¹⁴⁷.

Vale a pena destacar, neste momento da tese, o papel dos fundos fiduciários, em especial de países europeus e asiáticos, como principal meio de acesso a recursos para o financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural ao longo dos anos 1990. Segundo Rojas,

En el interior del Banco, el debate no fue tan intenso como fue en Banco Mundial. Cuando se trataba de utilización de recursos de cooperación técnica, por ejemplo, se hacían análisis económicas muy generales e muy, poco detallado, por así decirlo, las atenciones eran que los fondos europeos eran menores, era poca plata y no reembolsables¹⁴⁸.

Ainda para o especialista,

no sola las cooperaciones técnicas que son fondos no reembolsables y que una buena proporción, hasta los últimos anos, los veinte últimos anos, provienen de fondos fiduciarios, fondo que países ponen dentro del Banco, hay una agenda un poco más proactiva por ejemplo el fondo fiduciario italiano, que ha tenido una enorme influencia en el tema de la cultura y patrimonio. El fondo francés ha sido muy cercano a estos temas mas también ha apoyado mucho el fondo español, fue muy muy apoyador. Por otro lado, hay fondos que simplemente nunca pusieran nada en cultura como el fondo norteamericano por ejemplo el [trecho inaudível], que es un fondo comercial¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Tradução livre a partir da degravação em espanhol: “A formação da carteira [de financiamento do patrimônio cultural] tem a ver com um conjunto de processos. No que se refere aos aspectos internos do Banco, temos as orientações que ‘empurram’ isso [patrimônio cultural e desenvolvimento] nos países com o uso dos fundos fiduciários que os ajudam e apoiam, mas, por outro lado, existe também a demanda efetiva de líderes locais e nacionais que também estão interessados no problema, obviamente Rodrigo Paz, prefeito de Quito-Ecuador, foi muito importante como também o foi o ministro Weffort [Francisco] no governo Cardoso [Fernando Henrique], a época no Brasil (...) as orientações dos diferentes presidentes do Banco estão mudando. O Banco teve como que um caminho ascendente nas questões culturais, na medida em que a presidência de Enrique Iglesias [presidente do BID entre 1988 e 2005] deu muita ênfase para estes problemas muito cedo, ao mesmo tempo em que Wolfensohn [James David- presidente do Banco Mundial entre 1995 e 2005] estava fazendo o mesmo no Banco Mundial com forte participação da UNESCO

¹⁴⁸ Tradução livre a partir da degravação em espanhol: “no interior do Banco, o debate [sobre financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural] não foi tão intenso como foi no Banco Mundial. Quando se tratava da utilização de recursos de cooperação técnica, por exemplo, se realizavam análises econômicas mais gerais e pouco detalhadas, por assim dizer, o foco era para os fundos europeus que eram menores, com pouco dinheiro e não reembolsáveis(...)”

¹⁴⁹ Tradução livre a partir da degravação em espanhol: “não são apenas as cooperações técnicas [com recursos do Banco] que são fundos não reembolsáveis, mas que uma boa proporção, há uns vinte anos, provêm de fundos

Os fundos fiduciários dos países-membros regionais e não regionais financiaram cooperações técnicas voltadas para a realização de estudos de viabilidade econômica, análise de risco e de exploração das potencialidades para o investimento focado na promoção de agendas para o crescimento econômico, inclusão social, conservação do meio ambiente e preservação do patrimônio cultural. Por exemplo, as cooperações técnicas financiadas com esses fundos datam do final dos anos 1970 e eram voltadas para a implementação de valores de desenvolvimento relacionados com a conservação do meio ambiente. Nessa linha de diálogo do financiamento internacional das cooperações técnicas com o tema do desenvolvimento, esses fundos ampliaram sua área de atuação, em especial a partir dos anos 1990, para promover estudos de viabilidade técnica e econômica para projetos de desenvolvimento focados em questões de gênero — mulher e desenvolvimento —, povos tradicionais e obras de infraestrutura, meio ambiente e mercado de crédito de carbono, desenvolvimento urbano e inclusão social, educação e gestão do patrimônio cultural.

É interessante notar que, na economia política interna do Banco, a disputa por recursos era pautada pelo argumento da escassez de investimentos. Apesar do aparente consenso na disputa por recursos das cooperações técnicas, quando se tratava das operações de empréstimos, a disputa e o significado do dinheiro eram outros, dado que, nestes casos, o mandato do Banco — “promover” e “acelerar” o desenvolvimento econômico e social — estabelecia critérios rigorosos para a escolha dos investimentos que, historicamente, coloca os limitados recursos (dinheiro e técnica) onde é provável que se tenha maior probabilidade de retorno ao desenvolvimento econômico. Ainda que tenham sido financiados diversos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural, não havia, até os anos 1990, projetos-modelo de desenvolvimento do patrimônio cultural que demonstrassem a rentabilidade dos investimentos. Para superar esse “déficit discursivo e matemático”, a estratégia adotada, segundo alguns especialistas do BID, foi a adoção da racionalidade econométrica como forma de demonstrar que o patrimônio era financiável em termos de operações de empréstimo. A contabilização foi feita, segundo Rojas,

fiduciários, fundos que países ‘depositam’ no Banco, tem uma agenda um pouco mais proativa, por exemplo, o fundo fiduciário italiano, teve enorme influência no tema da cultura e patrimônio. O fundo francês esteve muito próximo a estes temas, mas também o fundo espanhol foi um grande apoiador. Por outro lado, há fundos que simplesmente nunca colocaram nada em cultura como é o caso do fundo norte-americano por exemplo, o [trecho inaudível], que é um fundo comercial.”

cuando había préstamos de inversión, en general, o debate fue intenso, los economistas todo tenían muy claro cuáles eran los beneficios efectivos y como medirlos y empezamos a utilizar mecanismos de medición que estaban en voga como y que todavía había siendo disponibles que en fondo eran la evaluación contingente y el ejercicio de evaluación contingente entregó como resultados un poco ambiguos, podrían ser interpretados de una manera u otra. Sin embargo, con base en una evaluación contingente los economistas hicieron como de hecho ha hecho un préstamo de cien millones de dólares al Brasil para el programa MONUMENTA. (...) Y otros aspectos culturales siguieron bastante apoyados como por ejemplo la cooperación técnica para la orquesta juvenil en Venezuela, no tuvo mayores problemas y se demostró los efectos sociales que allí tenía y no fue un análisis económico muy complicado, solamente un análisis de costo y beneficio, que se era el análisis económico que el banco se aplicaba a los proyectos sociales.¹⁵⁰

No que se refere aos critérios adotados para tornar o patrimônio cultural financiável — análise de contingências, modelos de preços hedônicos, custo-benefício, disposição a pagar — Veronica Adler, especialista do Banco, argumenta que,

Hay como dos corrientes: aquellos que lo piensa patrimonio como museo , y pero más recientemente, todo mundo se ha dado cuenta que no sirve [patrimonio cultural] , que no se producen ningún tipo de desarrollo y tenemos que tener con ejemplo en programa que hacemos acá es modesto en Uruguay, que es de recuperación del barrio que tiene activo patrimonial importante con un mercado que ha atraído desarrollo, ha generado empleos, ha generado un barrio con mayores niveles de seguridad, ha generado un barrio con mixtura social, ha generado un barrio muchísimo más modernizado y activado do que antes.¹⁵¹

¹⁵⁰ Tradução livre a partir da gravação em espanhol: “quando ocorriam empréstimos, em geral, o debate foi intenso, todos os economistas tinham clareza sobre quais eram os efetivos benefícios e como medi-los, e começamos a utilizar mecanismos de medição que estavam em voga como, e que, todavia (sic), estavam disponíveis eram a avaliação contingente e o exercício de avaliação demonstrou resultados um pouco ambíguos, que poderiam ser interpretados de uma maneira ou outra. No entanto, com base em uma avaliação contingente, os economistas autorizaram, de fato, um empréstimo de cem milhões de dólares ao Brasil para o programa MONUMENTA. (...) E outros aspectos culturais ainda foram fortemente apoiados, como a cooperação técnica para a orquestra juvenil na Venezuela, [projeto] que não teve grandes problemas [de financiamento] e demonstrou os efeitos sociais que tinha e [o estudo de viabilidade] não foi uma análise econômica muito complicada, apenas uma análise de custo e benefício, qual foi a análise econômica que o banco aplicou a projetos sociais.”

¹⁵¹ Tradução livre a partir da gravação em espanhol: “há dois fluxos [de pensamento no BID]: aqueles que pensam patrimônio como um museu e, mais recentemente, aqueles que notaram um pouco que não é bom que nenhum tipo de desenvolvimento não considere [patrimônio cultural]. O exemplo em um programa que fizemos aqui é modesto no Uruguai, que é uma recuperação do bairro que tem importantes ativos patrimoniais com um mercado que atraiu o desenvolvimento, gerou empregos, gerou um bairro com maiores níveis de segurança, gerou um bairro misto social, gerou um bairro muito mais modernizado e ativado do que antes.

Sem ignorar a importância da dimensão identitária e histórica, observamos que a abordagem econômica prevalece na forma de se considerar o patrimônio cultural como financiável, destacando-se, no caso do patrimônio urbano, a escolha dos critérios e método de medição dos impactos do projeto de desenvolvimento do patrimônio urbano a partir da valorização do solo urbano, por exemplo. Como forma de ilustrar esse debate, Rojas argumenta que

En lo caso de los centros históricos que fueran la línea más fuerte de inversión, se utilizaran también el método de evaluación del impacto de desarrollo urbano de aspectos culturales. Entonces, por ejemplo, en algún momento usamos simplemente de valorización del suelo como medida directa de beneficio económico o [...] de análisis hedónicos, pero creo que solamente se utilizó valorización del suelo. Yo diría que el debate no fue intenso, mas instrumental para cumplir con lo mandato del Banco más que ideológico.¹⁵²

A prioridade, na estratégia discursiva e na gestão dos recursos do Banco, foi o reconhecimento dos centros e cidades históricas como bens culturais, que tinha a melhor resposta em termos de crescimento econômico e, com isso, com maior probabilidade de aporte de financiamento internacional. Por sua vez, a ênfase dada à experiência de Quito, envolveria não apenas o reconhecimento dos esforços do governo local em recuperar uma cidade devastada pelo terremoto como também a determinação de autoridade sobre o conhecimento do desenvolvimento do patrimônio cultural pelo Banco por meio de uma melhor prática (*best practice*), instaurando a *BID brand* e, por consequência, a “vantagem comparativa” do Banco na gestão da conservação do patrimônio cultural.

Finalmente, buscaremos refletir sobre o desenvolvimento desse conhecimento especializado a partir da trajetória dos seminários realizados pelo Banco. Podemos afirmar que a autoridade sobre o conhecimento construída no interior do Banco e, por consequência, refletida nos projetos de desenvolvimento emprega uma “razão coercitiva”, na expressão de Bourdieu (1998), em pelo menos dois níveis: matemático e melhores práticas. O primeiro nível, já debatido anteriormente, mostrou que há racionalidade econométrica capaz de abstrair a dimensão cultural

¹⁵² Tradução livre a partir da gravação em espanhol: “No caso dos centros históricos, que foram a linha de investimento mais forte, também foi utilizado o método de avaliação do impacto do desenvolvimento urbano sobre os aspectos culturais. Assim, por exemplo, em algum momento, simplesmente usamos a avaliação da terra como uma medida direta de benefício econômico ou [...] análise hedônica, mas acredito que apenas a avaliação da terra foi utilizada. Eu diria que o debate não era intenso, mas que era instrumental para cumprir o mandato do Banco e não o ideológico”.

e histórica do bem ao mesmo tempo em que há outra racionalidade, de natureza política, que opera mesmo quando não se encontram nas análises econométricas resultados satisfatórios acerca das tomadas de decisão nas operações de empréstimo do Banco. Dessa forma, resta-nos o nível relativo à construção de referências e conhecimentos sobre o que é uma “melhor prática” e como as experiências podem ilustrar o sistema de valores — juntamente com os fluxos de capitais e significados do dinheiro dos investimentos dos fundos fiduciários — instrumentalizado pelo Banco.

Construindo a retórica da *BID brand*: “máquina de produzir consensos”

No ano de 2000, o BID realizou o primeiro seminário internacional voltado para o financiamento do patrimônio cultural intitulado *Novos Horizontes na Proteção do Patrimônio Cultural na América Latina e Caribe* (*Nuevos Horizontes en la Protección del Patrimonio Cultural en América Latina y el Caribe*), ocorrido na cidade de Nova Orleans, Estados Unidos, ao mesmo tempo em que ocorriam a XLI Assembleia Geral dos Governadores do Banco e a XV Assembleia da Cooperação Interamericana de Investimentos¹⁵³. A maioria dos participantes provinha de países latino-americanos — Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Chile, El Salvador, República Dominicana e Jamaica —, e também contou com sete representantes do governo italiano, um do governo francês, um do espanhol e quatro do governo norte-americano. Participaram também especialistas de agências multilaterais, como é o caso da UNESCO, e representantes do setor privado de alguns países — Fundação Roberto Marinho, Brasil, revista *National Geographic*, Estados Unidos e representante do setor imobiliário da cidade de Nova Orleans.

Durante todo o seminário foram apresentados projetos e *cases* de sucesso na América Latina e Europa. As agências de cooperação técnica de países como Itália (IILA e ICE), Espanha (AECID) e representantes do Ministério da Cultura e Telecomunicações da França por meio do Departamento de Arquitetura e Patrimônio Arquitetônico (DAPA) foram apresentados como “parceiros” do Banco. A presença dessas agências estava destinada a uma estratégia de demonstração dos objetivos e desenho de seus programas e projetos de cooperação técnica como também a apresentação de experiências em países latino-americanos, como é o caso da recuperação de acervos documentais religiosos na Bolívia e Peru com o apoio financeiro e técnico do governo

¹⁵³ Conforme vimos no capítulo anterior, o Banco patrocinou diversos seminários cuja iniciativa e concepção, em sua maioria, foram dos coordenadores do projeto regional de cooperação técnica PNUD/UNESCO ou dos governos nacionais. Consideramos o seminário em Nova Orleans como o precursor por ser aquele de iniciativa e conteúdo totalmente feito pelos especialistas do Banco.

italiano — neste projeto com uso de recursos do Banco do Vaticano — ou mesmo no apoio técnico ao governo uruguaio, por meio de recursos provindos do Fundo Italiano para Empresas de Consultoria — no caso, italianas! — na recuperação de áreas históricas em Montevideú. O governo francês, por exemplo, demonstrou sua experiência como coordenador de projetos que envolviam, de forma exitosa, setores público e privado, além dos resultados do apoio técnico prestado a diversos governos nacionais, ao longo das últimas décadas, na elaboração de planos de recuperação de monumentos e centros históricos. Em uma das apresentações dos governos nacionais latino-americanos, o caso de Quito, Equador, foi apresentado como referência para o alcance dos objetivos de retorno financeiro, econômico e atendimento aos critérios de avaliação utilizados pelo Banco, seja pelas estratégias adotadas — como foi o caso da criação de empresa pública para gestão do centro histórico —, ou pelas escolhas feitas na recuperação de espaços públicos, mobilização de agentes públicos e privados e melhoria no sistema de mobilidade (2001, p. 16-23). Quando demais representantes de países como México e Colômbia fizeram sua exposição, o tema alinhava-se com a necessidade de se realizar melhoria nos marcos legais e na construção de modelos de preservação sustentáveis voltados como é o caso do México, para a utilização do patrimônio cultural como atrativo turístico (2001, p. 14-16).

Não cabe afirmar que a troca de experiências internacionais é um problema, pelo contrário, ela é salutar para o aprimoramento de tecnologias e desenho das políticas públicas. Contudo, a forma como elas são apresentadas e operacionalizadas, retomando o argumento de Craig e Porter (2006), desenvolve sobre o conhecimento uma certa autoridade, seja no uso de analogias, seja fazendo de casos particulares modelos universais, enfatizando a razão técnica sobre a política e, finalmente, operando, por exemplo, com uma política de memória específica, portanto seletiva, cujos modelos pressupõem o “esquecimento” da forma como as experiências são produzidas, elegendo-se tempos e discursos, geralmente construídos sobre imagens que demonstram sucesso por meio de “antes” e “depois”.

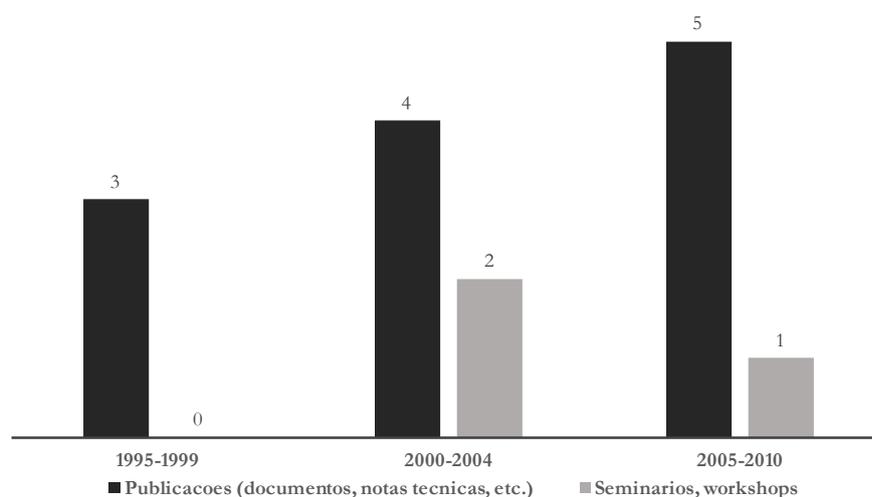
Há poucos registros acerca dos debates realizados pela equipe do Banco sobre os significados do dinheiro a ser empregado em projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural. Se agregarmos as poucas experiências desenvolvidas ao longo das três (3) primeiras décadas do Banco no campo da conservação do patrimônio cultural com o pioneirismo na adoção de política de salvaguarda para o meio ambiente e o protagonismo que os países mutuários tinham na economia política interna do Banco, podemos afirmar que o tema do patrimônio cultural foi muito mais fruto de demandas pontuais criadas pelos governos nacionais do que uma estratégia de atuação do Banco. No caso brasileiro e chileno, por exemplo, essa mudança de agenda coincidiu

com a emergência de movimentos populares urbanos, sobretudo a partir da redemocratização em ambos os países, devendo ser avaliada no contexto de conflitos por reformas urbanas, nos quais, os centros das cidades foram alçados a alternativa para a inclusão territorial da população de baixa e média renda. Pode-se dizer que, simbolicamente, esses espaços passaram a representar interesses de moradia, por causa da acessibilidade, dos mais pobres, e, em virtude do *status*, de parte da classe média e intelectual.

As contradições se tornam agudas não nos conflitos internos do Banco, mas na coalizão de interesses, muitas vezes, que envolvem uma miríade de atores, desde especialistas do Banco, técnicos e gestores governamentais até universidades e empresas de consultoria. Pode-se afirmar que, sob essa coalizão, são defendidos interesses voltados para uma visão instrumental, racional e tecnocrática dos bancos multilaterais e consultorias aliadas à necessidade de legitimidade política e técnica, por parte dos governos nacionais, de capacidades e valores carregados juntos com as operações de crédito e cooperação técnica. Não se trata, obviamente, conforme reforçado por Rojas (2004), de considerar o patrimônio urbano como uma instância isolada, e sim como uma variável a mais da revitalização dos centros urbanos, onde os ativos imobiliários detêm valores diferenciados sem, contudo, deixarem de ser ativos para o desenvolvimento. Segundo o autor, as políticas de conservação do patrimônio cultural podem ser divididas em três (3) estágios: i) conservação enquanto interesse da elite intelectual; ii) interesse do Estado nacional; e iii) grupos diversos articulados pelo poder público e privado (ver Rojas, 1999, 2001, 2004).

A despeito de reconhecer a pouca experiência no financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural, o Banco, a partir dos anos 1990, consolida cada vez mais sua posição no espectro instrumental da gestão da conservação do patrimônio cultural por meio de estratégias de *marketing* como a promoção de seminários, cursos e publicações relacionadas ao tema. A guinada discursiva pode ser observada na profusão de documentos técnicos e seminários relacionados à promoção do tema como ativo econômico e, sobretudo, do conhecimento acumulado pelo Banco no desenho, execução e avaliação desse tipo de financiamento (ver Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1- Publicações, seminários e *workshops* do BID relativos a patrimônio cultural, em números absolutos (1995-2010)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do BID (1974-2010).

É interessante notar que a documentação relativa ao seminário do BID no ano 2000 enfatiza, para a gestão do patrimônio cultural, a necessidade de “concertação”, “consensos” e “produtividade”, o que se aproxima ao discurso engendrado em outros setores de financiamento da economia. Em resumo, a palavra de ordem, segundo Ignacio Ramonet (1999) é “adaptar-se” — e submeter “todos os campos da vida social, sem exceção, à valorização do capital”. Em outras palavras, a partir desse seminário, podemos observar a estratégia que articula consultorias e apoios técnicos sobre reabilitação de centros históricos latino-americanos, transportando mecanismos de coerção e consentimento e estabelecendo, ou melhor consolidando, nova gramática gerencial e corporativa que internaliza os jogos de hegemonia e atua na expansão do sistema de valores consensuais em fóruns e seminários internacionais¹⁵⁴. Trata-se, por assim dizer, de fóruns que mobilizam o patrimônio cultural, em especial o urbano, já que os projetos tidos como financiáveis são aqueles que só podem ser postos em andamento pelo engajamento de diversos setores da economia e da política.

¹⁵⁴ Por exemplo, o governo francês promoveu ou apoiou diversos seminários e missões técnicas nos países latino-americanos. Destacam-se seminários realizados em Paris (1998), Quito (1999), Santiago de Chile (1999), Salvador-Bahia (2000) e São Luís do Maranhão (2000). Os resultados dos debates e apresentações estão disponíveis no site do programa SIRCHAL (*Sitio Internacional sobre la Rehabilitación de Centros Históricos de Ciudades de América Latina y el Caribe*-<http://www.archi.fr/SIRCHAL>).

Na prática, podemos afirmar que a defesa de modelos de gestão da conservação do patrimônio cultural com padrões, técnicas e tecnologias específicas significava a adoção dos princípios adotados na reconstrução europeia de seu patrimônio edificado como referência para as políticas e normas de conservação dos países latino-americanos. Com isso, a qualidade do ambiente construído e dos usos dos centros históricos deveria ser nitidamente próxima à dos países centrais.

Assim, a proposição de patamares diferenciados de urbanização entre as áreas centrais e históricas, nos monumentos e sítios arqueológicos ou naturais mobilizados como ativos econômicos, produz uma inversão nos postulados da preservação e conservação das políticas nacionais e locais — ao mesmo tempo em que revela a incapacidade dos governos locais no cumprimento de suas promessas. O modelo de gestão do bem cultural mobilizado para o crescimento não é aplicável a todos os bens selecionados como patrimônio cultural local, nacional e até internacional e, com isso, explicita, a partir da dimensão cultural do desenvolvimento, a forte correlação entre modelos de “progresso” adotados, insuficiência de recursos financeiros, institucionais e tecnológicos dos países para promovê-los e, conseqüentemente, esforços e frustrações que atuam de forma implacável no cotidiano dos governos e sociedade.

Não é casual que o ponto de contato entre o discurso geral do Banco com aquele voltado para o financiamento do desenvolvimento do patrimônio, desde o início dos anos 1990, seja a construção de alternativas de mercado para o financiamento da conservação de monumentos e cidades históricas, em substituição ao padrão interno — marcado pelo financiamento estatal motivado por interesse de intelectuais e elites — que fora considerado, *a priori*, como fracasso. Interessa, sim, a mobilização do patrimônio cultural em torno de uma coalizão entre setores público, privado e sociedade civil organizada como condicionante de empréstimo e parâmetro de sucesso.

Além da necessidade flagrante de ampliar o apoio dos governos nacionais para o tema — face a sua considerável dificuldade de se tornar viável pelo uso da racionalidade econométrica —, a intenção de se constituir como uma carteira que representava não apenas os anseios dos “socioculturalistas” do Banco, mas, sobretudo, uma visão renovada e, porque não, ajustada de desenvolvimento, exigiu esforços de construção de uma imagem do patrimônio cultural como mercadoria capaz de promover o crescimento econômico. Para tal, foi adotada como estratégia discursiva a apresentação, nos seminários, de experiências (*best practices*) dentro e fora da região que conseguiram mobilizar o patrimônio cultural, de forma economicamente exitosa, para o crescimento local. Em resumo, a “tradução” do patrimônio cultural para a racionalidade

econométrica e política do Banco, além de reforçar — obviamente — que se trata de uma instituição financeira voltada para o desenvolvimento econômico, também desloca o objeto cultural da esfera de bens públicos para bens privados.

Não é, assim, casual, o reconhecimento cada vez maior, por exemplo, da elaboração do Termo de Referência como parte relevante do processo de contratação de financiamento externo. A composição desses documentos, com efeito, reflete a crescente adoção de critérios de relevância predominantemente gerenciais na escolha dos seus componentes, já que itens relativos às racionalidades econométricas estão neles sobrerrepresentados. Por exemplo, no ano de 1975, o documento de referência da cooperação técnica celebrada entre o Banco e o governo peruano — como parte do Plano Copesco — contava com estrutura básica composta por descrição do objeto, justificativa, objetivos, responsabilidades contratuais, fonte de recursos e avaliação, todos descritos de forma sumária — somente sete páginas — e focados no objeto do contrato (BID,1975).

Embora os tipos de contrato continuem os mesmos — operações de empréstimo e cooperações técnicas — a mensagem do Banco nos Termos de Referência anuncia, a partir dos anos 1990, um duplo movimento, marcado, por um lado, por um número maior de regras técnicas que dão suporte e legitimidade às ações propostas pelos governos e, por outro, por uma certa desconfiança, por assim dizer, da capacidade técnica dos governos locais, já que os contratos passam a ter componentes externos ao objeto financiado. Pode-se exemplificar com a crescente vinculação, nas operações de empréstimo e cooperação técnica, de recursos financeiros carregados de metodologias de gestão dos recursos públicos para o “fortalecimento institucional e normativo” e, sobretudo, o cada vez mais regulado componente de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental. Como ilustração, o documento conceitual (base do Termo de Referência) para o Programa de Preservação do Patrimônio Cultural no Chile (CH-L1032) contava, além da estrutura básica bem detalhada — trinta e cinco páginas (35) — com dados sobre os impactos (desejáveis e mensuráveis) do projeto no desenvolvimento, análises de risco, conjunto de medidas de controle e monitoramento além do alinhamento — para garantir tinturas de consentimento e legitimidade — entre as estratégias do país mutuário e as do Banco (BID, 2005a). Em resumo, a ação do BID deixa de ser realizada em termos de recomendações e desenho de contratos orientados ao objeto e passa a intervenção mais ativa, como parte das exigências das estratégias corporativas do Banco (monitoramento, responsabilização e governança) pró-reformas do Estado, muita das vezes, com padrões exógenos de gerenciamento dos recursos públicos.

Desenha-se, na verdade, a cada projeto irrigado com recursos internacionais e nacionais, uma rede e, por que não, “indústria”, de consultorias em torno dos projetos de desenvolvimento,

pagas, muitas das vezes com recursos do tomador para conseguir aprovar o empréstimo. Consultorias estas que passam a orbitar em torno dos governos nacionais e locais, motivadas pelas dificuldades técnicas de se responder à crescente regulação dos riscos do projeto. De acordo com Goldman (2010), as demandas cada vez maiores por conhecimento técnico especializado permitiram uma perversa associação entre a produção do conhecimento e os ciclos do projeto de desenvolvimento (2010, p. 113-114).

O papel decisivo atribuído à autoridade de conhecimento sobre o desenvolvimento do patrimônio cultural direciona projetos financiados pelo Banco para a produção não apenas de “lugares mais desenvolvidos”, como também a “indústria” de especialistas que lhes corresponde, composta por gestores, consultores, fundações universitárias, ONGs, técnicos dos governos nacionais e locais e até mesmo especialistas do próprio banco. Todos são mobilizados em torno de uma verdadeira ciranda de oportunidades, podendo prestar serviços de apoio técnico a outros países na forma de cooperação técnica, palestras em seminários e *workshops* nacionais e internacionais, ofertar serviços de consultoria e ter seus textos — alinhados ao Banco — publicados em *journals* e revistas de referência. Dessa forma, voltamos ao início desta genealogia, destacando que uma das principais componentes do *BID brand* no campo do patrimônio cultural é a noção de “vantagem comparativa”: “o Banco, se comparado a outras instituições financeiras, agrega valor ao projeto de desenvolvimento do patrimônio cultural em virtude de sua experiência no desenho, execução e avaliação de mecanismos de gestão da conservação do patrimônio cultural(...)”¹⁵⁵ (BID, 1998, 2016).

4.2 A ação do BID no financiamento das políticas de conservação do patrimônio cultural

Fronteiriços entre polos diametralmente opostos, os projetos de financiamento do desenvolvimento do patrimônio cultural situam-se entre a perspectiva econômica e, porque não, tradicional de desenvolvimento e a social, formando um entrelugar, extremamente instigante e revelador. A análise dos processos acerca de sua estruturação enquanto parte da carteira de operações do Banco pressupõe conhecê-lo e nele identificar a lógica de fluxos e valores que determinam a sua constituição atual.

¹⁵⁵ O uso do termo vantagem comparativa ou ‘valor agregado’ é recente na documentação do Banco e geralmente pode ser encontrada nas propostas de cooperação técnica e operações de empréstimo.

No ano de 2010, o conjunto de operações financeiras realizadas pelo BID na América Latina e Caribe somava uma robusta carteira de operações de US\$1.273 bilhões em políticas de desenvolvimento do patrimônio cultural, ao mesmo tempo em que refletia o resultado de sua trajetória enquanto instituição multilateral de financiamento do desenvolvimento que produziu, por exemplo, um setor de desenvolvimento urbano que correspondia a 5% do total de investimentos já realizados, um setor de turismo que perfazia 1% dos investimentos¹⁵⁶. A essa estrutura de desembolso corresponderia uma secundária com destaque para os desembolsos em reabilitação urbana, melhoria de bairros, gestão e dotação de infraestrutura para destinos turísticos. Se observarmos a média geral dos desembolsos, verificamos que, na realidade, os recursos com garantias soberanas perfaziam mais de 77% do total, seguido por recursos não reembolsáveis com 22%, o que parece ser uma constatação óbvia, dada a concentração das operações em empréstimos mais baratos devido às garantias dos Tesouros Nacionais, em especial o estadunidense. A tabela 4.1 demonstra os desembolsos totais com ou sem mobilização do patrimônio cultural nos projetos de desenvolvimento¹⁵⁷.

Tabela 4.1- Desembolsos totais segundo setor, subsetor, tipo de garantia e projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural, de 1974-2010 (US\$ milhões)

Setores	Sub-setores	Desembolso total* (US\$ bilhão)			Número de projetos envolvendo patrimônio cultural	Desembolso de projetos envolvendo patrimônio cultural (US\$ bilhão)
		Garantia soberana	Sem garantia	Não-reembolsável		
Geral	N/A	252.940	1.150	5.230	92	1.273
Turismo sustentável	Destinos turísticos e gestão	1.764	0.000	0.009	16	0.479
	Complexos turísticos	0.330	0.000	0.006	8	0.030
	Turismo Sustentável	0.369	0.000	0.017	22	0.102
Subtotal		2.463	0.000	0.032	46	0.611
Desenvolvimento urbano e moradia	Reabilitação urbana e patrimônio	0.935	0.000	0.007	14	0.305
	Desenvolvimento urbano e moradia	2.702	0.006	0.025	17	0.190
	Melhoria de bairros	4.795	0.000	0.053	14	0.128
	Cidades sustentáveis	0.230	0.000	0.043	0	0.000
	Moradia	3.808	0.001	0.034	1	0.039
	Planejamento e gerenciamento do solo urbano	0.562	0.000	0.018	0	0.000
Subtotal		13.032	0.007	0.180	46	0.662

Notas: N/A = não se aplica

¹⁵⁶ Informações processadas pelo autor a partir de banco de dados dos projetos de desenvolvimento que se relacionavam com patrimônio cultural e/ou turismo-patrimônio cultural.

¹⁵⁷ Como parte da política de financiamento do BID, as garantias são utilizadas para melhorar as condições financeiras das operações de empréstimo. Existem dois tipos gerais de garantias: soberanas e não-soberanas. As garantias soberanas são utilizadas pelos países mutuários para assegurar aos credores o cumprimento das condicionalidades que garantam a plena execução do projeto ou programa de financiamento, minimizando com isto os riscos do projeto de investimento como é o daqueles derivados das variações das taxas de câmbio e o risco político.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (*portfolio country*, relatórios anuais e bases de dados especializadas) (1974-2010).

À primeira vista, destaca-se a participação dos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural no subsetor de reabilitação urbana e patrimônio que equivalem a 32% do total do setor de desenvolvimento urbano e moradia. No caso do setor do turismo, os projetos relacionados a mobilização do patrimônio perfazem 24.5% do total do setor, principalmente aqueles relacionados a promoção e apoio para a constituição e gestão de destinos turísticos.

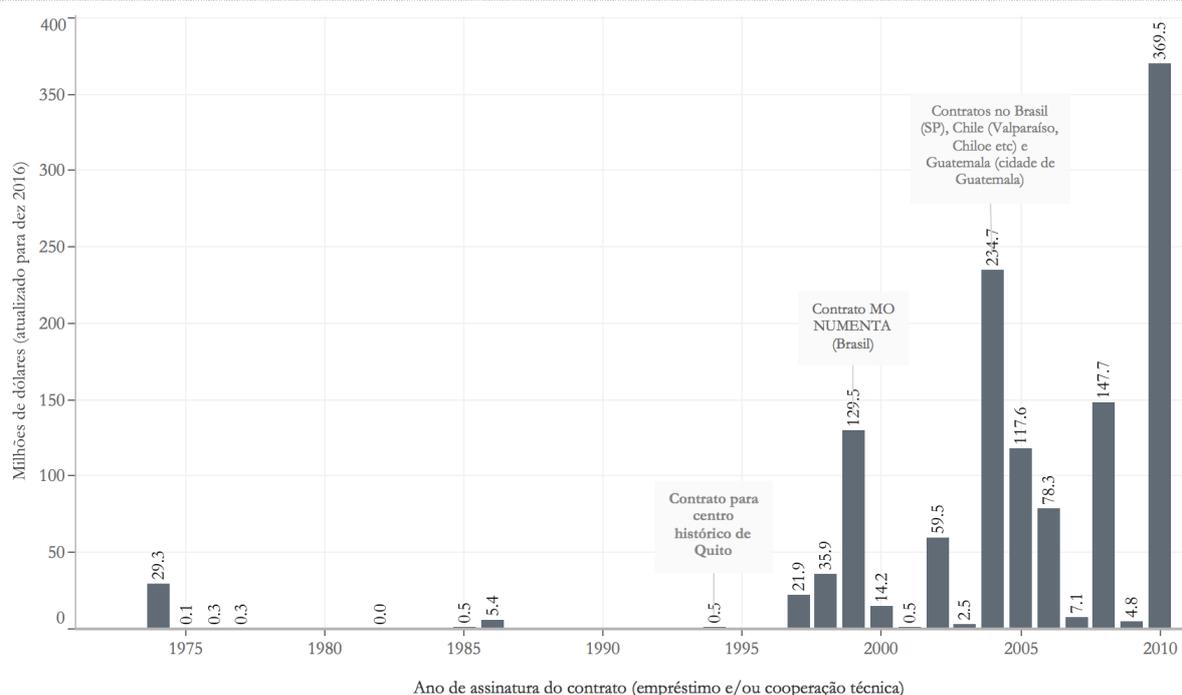
De uma maneira geral, as estratégias de relacionamentos com o BID e os países e, conseqüentemente, com os fluxos de financiamento obedecem a critérios econômicos e políticos, apresentando pontos de inflexão consideráveis, a começar pela estabilidade e previsibilidade das economias nacionais. No caso dos países latino-americanos, observa-se, no início da segunda metade dos anos 1990, uma elevação dos fluxos financeiros com o Banco relacionados ao desenvolvimento do patrimônio cultural, acompanhando tendência de outros setores do Banco e, a partir de 2006, os empréstimos e cooperações técnicas aprovados e os desembolsos apresentaram crescimento expressivo, chegando a atingir, no seu conjunto total, em média anual para o período, cerca de US\$19 milhões e US\$25 mil, respectivamente¹⁵⁸.

Se nas duas primeiras décadas o volume de investimentos foi quase inexistente, as atividades no período de 1993 a 2010 representaram 90% do número de operações e 98% dos desembolsos no setor. Se há algo em comum entre o modelo adotado pelo Banco até os anos 1990 e posterior, ele se revela por uma coexistência entre turismo, desenvolvimento urbano e conservação do patrimônio cultural que é captada, e também dissolvida, pelo baixo número de operações de empréstimo e cooperação técnica¹⁵⁹. O gráfico 4.2, a seguir, apresenta a evolução dos principais fluxos financeiros do BID para o período.

¹⁵⁸ Informações processadas pelo autor a partir de banco de dados dos projetos de desenvolvimento que se relacionavam com patrimônio cultural e/ou turismo-patrimônio cultural.

¹⁵⁹ É interessante notar que os investimentos em turismo com mobilização do patrimônio cultural perfazem 24,51% do total de desembolsos realizados para este setor no Banco. Outro ponto de destaque é a contribuição dos desembolsos em patrimônio urbano em relação aos projetos de áreas centrais: 61% do total foi empregado em centros históricos.

Gráfico 4.2- Fluxos financeiros do BID com projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural (1974-2010)



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (portfolio country, relatórios anuais e bases de dados especializadas) (1974-2010).

É importante notar a volatilidade apresentada pela curva das operações de empréstimo, que foi determinada basicamente em função das estratégias de relacionamento do Banco com os países latino-americanos. Dessa forma, observa-se que, a partir de um processo de ajustamento e estabilização das economias nacionais os fluxos anuais de novos financiamentos passaram a crescer de maneira consistente. Até 1994, a curva de empréstimos e cooperação técnica não apresentou grandes oscilações, evoluindo significativamente em períodos de crise econômica em diversos países da região (1999, 2005, 2008). Esse movimento justificou-se em função da contratação de empréstimos para programas nacionais de desenvolvimento do patrimônio cultural — como foi o caso do Programa MONUMENTA no Brasil (US\$125 milhões) —, de valores relativamente elevados que tinham como objetivo suprir os países de recursos financeiros com vistas ao atendimento de agendas nacionais e internacionais de gestão da conservação dos bens culturais e desenvolvimento local. No caso das cooperações técnicas, observamos investimentos anuais na ordem de US\$20 mil, referentes a desembolsos focados principalmente na “alimentação” da rede de consultorias dedicadas aos estudos de viabilidade técnica e econômica.

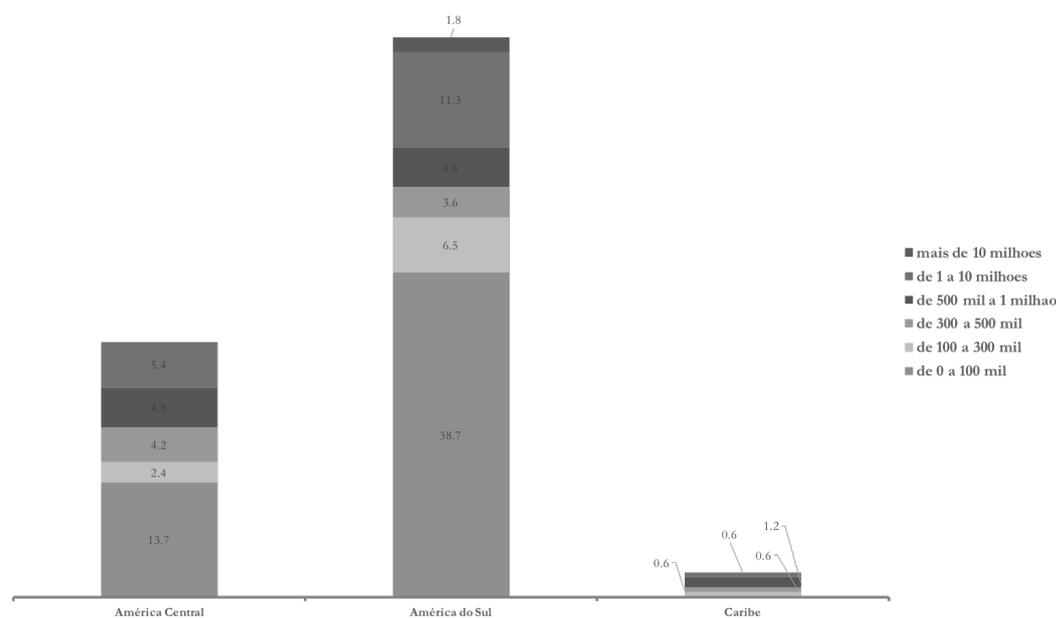
A América Latina e Caribe apresentava, pois, em 2010, uma taxa de urbanização média de 80% que mostrava a importância do fenômeno de migração rural-urbano coadunado com o *boom* demográfico ocorrido em menos de 40 anos (1950-1990); atualmente, há um deslocamento no fenômeno urbano latino-americano caracterizado pela crescente migração entre as cidades, do rápido crescimento das cidades médias e do esvaziamento das pequenas¹⁶⁰, o que levou à reestruturação da hierarquia das cidades na região e ampliou, ainda mais, sua diversidade territorial. Esse deslocamento é permeado pela crescente descentralização das políticas nacionais, mormente em virtude do processo de redemocratização, o que ampliou as competências dos governos locais, dando-lhes maior autonomia política, fiscal e financeira. Dessa forma, o protagonismo dos governos locais vem acompanhado da ampliação das agendas de desenvolvimento que passaram a incorporar questões como patrimônio cultural, desenvolvimento urbano integrado e conservação ambiental, além de lidar com questões relativas a pobreza, moradia, informalidade e segregação socioespacial. Uma das soluções adotadas para dar conta desses múltiplos desafios foi a adoção de modelos de desenvolvimento baseados no “empresariamento urbano” (Harvey, 1998) ao mesmo tempo em que o mercado de consultoria para projetos de planejamento estratégico toma corpo e amplia sua abrangência para os países em desenvolvimento que buscam, no afã de responder territorialmente aos modelos urbanos internacionais e se inserir na globalização econômica, promover projetos de desenvolvimento de áreas portuárias, centros urbanos e bairros históricos¹⁶¹.

Nesse contexto, a distribuição dos desembolsos dos projetos de desenvolvimento do patrimônio, de acordo com o tamanho das cidades, demonstra uma estrutura de investimentos complexa, que representava, ao mesmo tempo, a importância das cidades com até 500 mil habitantes com mais de 70% do total de projetos, ainda que, em termos de volume de recursos, essa relação seja inversa. Por outro lado, a relação entre tamanho de cidades e número de projetos permite inferir a escala dos investimentos, que pode ser desde um bairro histórico, com paisagens naturais e culturais em grupos de cidades de pequeno e médio porte populacional, até distritos ou centros de grandes cidades. O Gráfico 4.3 demonstra a distribuição do número de projetos de acordo com o tamanho populacional das cidades.

¹⁶⁰ Uma das características deste processo de urbanização é heterogeneidade sub-regional no qual na América Central observamos taxas de urbanização de 50% na Guatemala e 74% no Panamá, e no Caribe, por exemplo, cuja taxa média de urbanização é de 66%, varia de 30% Antigua e Barbuda a 84% em Bahamas (vide UN-HABITAT, 2012:18-19).

¹⁶¹ Sobre este aspecto ver Zukin 1991[1983]; Harvey, 1998, 2001; Rojas, 1998; Compans, 2001; Arantes, 2010.

Gráfico 4.3- Percentual de projetos de financiamento do BID segundo tamanho populacional das cidades (1974-2010) *



Notas: * Os dados demográficos foram obtidos e processados pelo autor a partir da base de dados da UNFPA (ano base 2005) para aglomerações urbanas com mais de 300 mil habitantes (ano base 2005). Para as cidades e aglomerações de menor porte foram utilizados dados dos Institutos Nacionais de Estatística.

Fonte: dados elaborados pelo autor a partir de relatórios anuais, carteira de operações do BID (1970-2010), Fundo das Nações Unidas para População-UNFPA (2014) e relatórios dos Institutos Nacionais de Estatística (países da América Central e Chile)

É interessante notar o comportamento, em termos de distribuição dos projetos, similar na América do Sul e Central, com predominância dos projetos em cidades com até 100 mil habitantes. A participação do grupo de cidades com população entre 1 a 10 milhões também não é desprezível, dado que perfaz 16,7% do total de projetos. A análise sugere que o perfil territorial dos investimentos em patrimônio cultural, a partir da poupança externa, caracteriza-se pela introdução em pequenas e médias cidades de técnicas de conservação e gestão baseadas, mormente, em agendas voltadas para o crescimento econômico, modernização dos processos e marcos normativos, em geral pró-mercado, constituindo-se naquilo que podemos associar como sendo mais uma fronteira do capital, em pleno período de excesso de liquidez (termo muito utilizado pelo FMI para caracterizar o *boom* de crédito no final dos anos 1990), que interiorizou investimentos e valores hegemônicos de gestão do patrimônio cultural. Se essa argumentação for válida, esses investimentos atuam, em uma escala regional, como verdadeiras máquinas do crescimento, mobilizando objetos (edifícios, cidades, paisagens) geralmente localizados em áreas economicamente estagnadas em prol do desenvolvimento econômico, operando, de certa maneira, sobre o novo fenômeno urbano observado na América Latina e Caribe.

O regime dos fluxos de capital observado relaciona-se não apenas com o processo urbano em curso na região, o que responde a demanda por desenvolvimento, mas, também, com a globalização financeira — aprofundada a partir dos anos 1970 — ilustrada, neste estudo, pela análise interna do perfil dos investimentos segundo a fonte dos recursos. A natureza dos recursos, conforme já vimos, relaciona-se com o “preço” do dinheiro a ser utilizado nas operações, o que, no caso dos bancos multilaterais, opera, desde a crise fiscal dos anos 1980, sob diversas condicionalidades em regimes diferenciados de empréstimo ou doação. No caso latino-americano, os recursos derivados de capital ordinário-CO, do FOE ou até do FUMIN tem características e objetivos específicos, o que, de certa forma, nos dá pistas acerca do sistema de valores ali existente, ou seja, definição do que é ou não financiável, condições de reembolso e tipos de componentes do projeto de desenvolvimento. Em linhas gerais, observamos a forte participação do CO na estrutura dos desembolsos para os projetos de desenvolvimento do patrimônio: 89% das operações relacionam-se aos empréstimos em CO, ao passo que 8,6% são do FOE e 1,2% de Fundos Fiduciários de Países Membros não Regionais (ver tabela 4.2). Trata-se, à primeira vista, de um resultado até certo ponto banal — dado que o Banco opera majoritariamente com recursos provindos do capital ordinário — porém, apesar de praticar taxas de juros mais baratas no mercado de crédito disponível, as operações de empréstimo com recursos do CO são suscetíveis a maiores exigências e condicionalidades que operam sobre o modelo tradicional de gestão dos centros históricos — intervenção estatal elitista e focada em monumentos.

Tabela 4.2- Desembolsos segundo fonte dos recursos, de 1974-2010 (US\$ milhões)

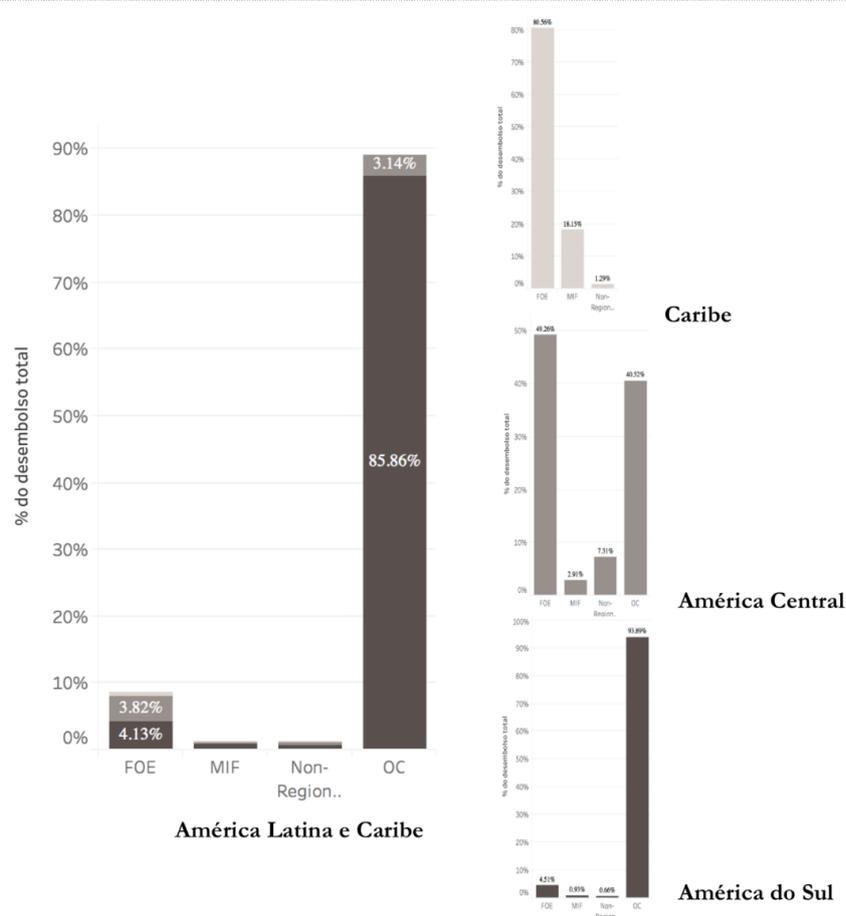
Período	FOE	OC	FUMIN	Fundos fiduciários de países membros não-regionais	Mediana	Total
1974-1983	3,23	26,77	0,00	0,00	1,62	30,00
1984-1992	5,88	0,00	0,00	0,00	0,00	5,88
1993-2000	0,58	197,92	2,30	1,50	1,90	202,30
2001-2010	98,53	896,54	13,09	13,86	56,20	1022,02
Mediana	4,56	112,35	1,15	0,75		
Total	108,22	1121,23	15,39	15,36		

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (*portfolio country*, relatórios anuais e bases de dados especializadas) (1974-2010).

Em termos de distribuição regional dos recursos, observamos forte afluxo de capitais para países da América do Sul, independente da fonte dos desembolsos. A distribuição desigual do

acesso aos desembolsos do Banco para o financiamento do patrimônio cultural reforça o protagonismo neste setor, operado por países como Brasil, Peru, Argentina e Colômbia, que estão entre os maiores tomadores de empréstimos que utilizam CO e, conforme vimos anteriormente, foram os principais parceiros do projeto regional de cooperação técnica. Por outro lado, 80,5% dos desembolsos para o Caribe vieram do FOE, enquanto na América Central esse valor decaiu para 49,3% do total, com especial destaque para o patrimônio urbano e desenvolvimento de atrativos turísticos. O Gráfico 4.4 demonstra os desembolsos e o número de operações segundo a fonte de recursos.

Gráfico 4.4: Desembolsos (com contrapartidas) segundo fonte dos recursos e região geográfica (1974-2010)



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (*portfolio country*, relatórios anuais e bases de dados especializadas) (1974-2010).

Notas: O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Grupo BID é o principal provedor de assistência técnica para o setor privado na América Latina e no Caribe, investe em microfinanças e fundos de capital de risco para pequenas empresas. Os projetos selecionados para financiamento devem aumentar o acesso a financiamento, mercados e capacidades e serviços básicos.

ejemplo para el Banco. No generó una demanda más allá que proyecto turístico.¹⁶³

Como sublinham os especialistas do BID entrevistados, foi somente a partir da segunda metade dos anos 1990 que se observou trajetória ascendente, em termos de desembolsos e número de operações, no setor de patrimônio cultural, seja como parte de projetos de dotação de infraestrutura e atrativos turísticos, seja como ativo para projetos de desenvolvimento urbano. Conforme podemos observar no gráfico 4.5, esse aumento de operações ocorre em todas as regiões da América Latina e Caribe, com maior incidência na porção sul e de forma intermediária na sua porção central, com destaque para países como Panamá e México¹⁶⁴. Para os especialistas, foi apenas após a constituição de uma experiência de sucesso, a partir do empréstimo externo, que as características próprias dos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural passaram a conferir legitimidade aos governos locais e nacionais e maior “racionalidade econômica” nas disputas por recursos no interior do Banco. De acordo com Rojas (2016),

Sin embargo el proyecto de Centro Histórico de Quito, por ejemplo, fue una iniciativa del alcalde Rodrigo Paz que se acerca al Banco con el apoyo del gobierno ecuatoriano en mano de otro arquitecto permitió montar un proyecto muy innovador en su momento que fue exitoso que muy rápidamente, en dos o tres años tuve un éxito muy grande y despertó atención de otros países por ejemplo Brasil, a pedir un proyecto como MONUMENTA, o proyectos en Colombia, Chile y en otros lados.¹⁶⁵

Decompondo o gráfico 4.5, em termos de destino do fluxo financeiro, podemos observar que os desembolsos para patrimônio urbano e turismo comandaram a carteira do Banco ao longo de todo o período analisado, tanto para empréstimos quanto para cooperação técnica (ver Gráfico 4.6). Cabe destacar a sazonalidade dos investimentos no campo de museus e gerenciamento do patrimônio cultural, esse último absorvido por programas específicos de fortalecimento

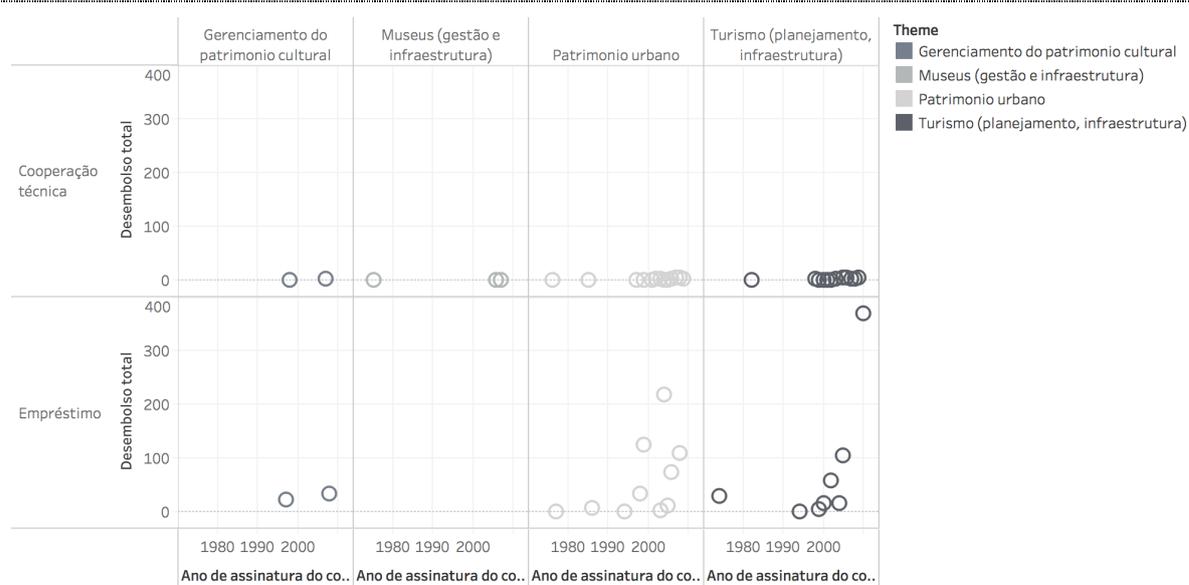
¹⁶³Tradução livre a partir da gravação em espanhol: “Este projeto [PNUD/UNESCO] teve muita importância na construção de quadros técnicos e gerar aproximações [com os governos nacionais], porém não gerou uma carteira de projetos [empréstimos], por exemplo para o Banco. Não gerou demanda além daquelas de projeto turístico”.

¹⁶⁴ É interessante notar que neste mesmo período tanto o Panamá quanto México ampliaram suas estratégias de inserção internacional a partir da abertura das economias adequando-se aos postulados neoliberais dispostos no Consenso de Washington.

¹⁶⁵ Tradução livre a partir da gravação em espanhol: “o projeto do centro histórico de Quito, por exemplo, foi uma iniciativa do prefeito Rodrigo Paz que se aproximou do Banco com o apoio do governo equatoriano que estava nas mãos de um outro arquiteto, o que permitiu montar um projeto muito inovador que, por sua vez, foi exitoso e muito rapidamente, em dois a três anos, teve êxito muito grande e despertou atenção de outros países por exemplo como Brasil, que pediu um projeto como MONUMENTA, os projetos na Colômbia, Chile e demais países.”

institucional, em especial a partir dos anos 1990. Podemos constatar que, independentemente da categoria de desembolso, os empréstimos apresentaram maior oscilação se comparados ao volume de recursos para cooperação técnica. Destacam-se os empréstimos para programas de promoção e desenvolvimento turístico como para a província de Salta, Argentina (Programa de Desenvolvimento Turístico Sustentável- Salta Vilas Mágicas- AR-L1140), reabilitação urbana em Cidade de Belize, Belize (BL-T1018), o plano estratégico para o centro histórico de Veracruz, México (ME-T1028), que tem em comum a mobilização do patrimônio natural e/ou urbano como ativo para o turismo internacional.

Gráfico 4.6- Desembolsos segundo tipo de projeto e operação (1974-2010)



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (*portfolio country*, relatórios anuais e bases de dados especializadas) (1974-2010).

A importância da natureza dos recursos, em especial daqueles provindos de fundos de desenvolvimento de países-membros não regionais, não pode ser demasiadamente enfatizada — em virtude de sua baixa participação nos desembolsos totais —, tampouco ignorada. Vale como interpretação inicial correlacionar estas doações e apoio técnico como práticas de *soft power*¹⁶⁶, dado que descreve, por um lado, a confluência de interesses do Banco e dos países mutuários e, por outro, reforça específicos valores de desenvolvimento cujo patrocínio advém da poupança externa.

¹⁶⁶ Segundo Nye (2004) é a habilidade dos países, no campo das relações transnacionais, de persuadirem outros para fazer o que eles querem que seja feito sem, contudo, a utilização da coerção ou uso da força.

A Tabela 4.3 ilustra a contribuição dos países membros não regionais para o financiamento de estudos de viabilidade técnica, econômica e de desenho de projetos que, geralmente, estão condicionados à contratação de consultorias de empresas sediadas no país de origem dos recursos ou a determinados tipos de projetos passíveis de receber esses recursos. Os principais fundos que aportaram dinheiro para os estudos de viabilidade são o Japão, a França e a Itália, com foco predominante na reabilitação urbana (72,05% do total de desembolsos) e no turismo (22,85%). Digna de nota, neste recorte, é a constatação de que o dinheiro assume significado de mediação de interesses, não sendo, portanto, nem cultural nem moralmente neutro.

Tabela 4.3- Desembolsos realizados a partir de recursos de países não membros (1974-2010)

	Número de operações	Montante (USD\$ milhões)	Projetos de cooperação técnica mais financiados
Japão	7	6,85	Reabilitação urbana/Turismo
França	6	2,64	Reabilitação urbana/Turismo
Itália	8	2,22	Reabilitação urbana/Turismo
Espanha	8	1,45	Reabilitação urbana/Turismo
Coreia do Sul	2	0,80	Turismo
Portugal	2	0,30	Reabilitação urbana/Turismo
Reino Unido	1	0,16	Turismo
Noruega	1	0,15	Turismo
Bélgica	1	0,14	Museus (gerenciamento)
Dinamarca	1	0,11	Turismo
Suécia	1	0,10	Turismo
Média	3,45	1,36	
Total	38	14,92	

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (*portfolio country*, relatórios anuais e bases de dados especializadas) (1974-2010).

A análise sugere que, apesar do incremento da carteira de financiamento, a leitura longitudinal dos desembolsos indica concentração das operações na América do Sul, principalmente em países como Brasil, Argentina, Chile e Bolívia. Por outro lado, os países do Caribe, exceto Cuba, e alguns da América Central, que dependem fortemente da poupança externa para financiar suas políticas de desenvolvimento, receberam suporte técnico e financeiro por parte dos recursos do FOE e do MIF — vocacionado para a promoção do setor privado na economia. Além disso, o emprego de técnicas neoliberais, tais como reformas do Estado sob a alcunha de

componentes de projeto como “fortalecimento institucional”, adotadas a partir do final dos anos 1990 nos projetos de desenvolvimento de patrimônio moldam o significado do dinheiro de forma menos monetária e cada vez mais simbólica, circunscrevendo formas de se lidar com o passado antigo, com a memória e com as identidades relativas a questões sociais contemporâneas e contextos econômicos, traduzindo monumentos, centros históricos, sítios arqueológicos e paisagens naturais e culturais em relação aos princípios de eficiência e competitividade orientados para o mercado.

Em certa medida, a trajetória até aqui apresentada demonstrou a mudança dos significados, alocações e usos do dinheiro dos projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural. Resta-nos saber que paisagens foram percorridas por esses fluxos de capital, desvelando espacialidades historicamente compartilhadas, significados e intenções constituídos de desenvolvimento do patrimônio cultural na América Latina e Caribe. É o que se segue nas próximas páginas.

4.3 Geografia do financiamento do patrimônio cultural na América Latina e Caribe

Os fluxos de capital produzem, continuamente, espaços e relações espaciais. Como afirma White (2010), o espaço é, por si mesmo, histórico; e, como diria Harvey (2008), geograficamente desigual. O cerne do problema que abordaremos nas próximas páginas compartilha desses pressupostos que instalam o patrimônio cultural como mais um componente, uma peça no seio desse horizonte histórico e teórico. É dentro desse recorte preciso que não apenas cotejaremos operações de crédito de cooperações técnicas, empréstimos, mas, mais especificamente, buscaremos compreender os significados dos fluxos de capital e seu espraiamento no território em relação ao volume e destinação do dinheiro empregado, relações de proximidades e incidência a centros urbanos e, sobretudo, a relação entre as intenções de desenvolvimento, com vistas à luz da origem dos fluxos e o que cada um deles “carrega” de valores.

Mais do que isso, a geografia a ser apresentada representa o agenciamento do patrimônio cultural latino-americano em seu processo de inserção no projeto de desenvolvimento internacional pós-Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo, em diálogo com Zelizer (2017[1997]), procuraremos compreender, por meio da tipologia e tamanho das cidades, o significado do dinheiro ali investido, não apenas por representar menos de 1% do total de desembolsos do Banco, mas, sobretudo, por constituir oportunidades de implementação de

agendas que, de certa forma, especializam regiões e cidades de acordo com as técnicas e formas de gestão dos recursos públicos desejados pelos projetos de financiamento¹⁶⁷.

Nas duas primeiras décadas de desembolsos do Banco, a economia latino-americana, grosso modo, caracterizava-se por uma forte instabilidade e clara tendência a estagnação, com aceleração inflacionária — em especial a partir dos anos oitenta —, além do aprofundamento da pobreza nas cidades. O recrudescimento da crise energética mundial e o prenúncio da recessão em boa parte dos países produziram, por um lado, políticas internacionais de ajuste mediadas pelas condicionantes no acesso à poupança externa, para financiar o desenvolvimento e a liquidez das economias nacionais — que tiveram forte reação dos países membros do BID —; por outro, políticas econômicas federais que, aos poucos, foram se ajustando à nova agenda implementada e, ao mesmo tempo, restaurando a democracia, diferentemente do que ocorreu nos regimes ditatoriais até então em curso.

Nesse período de baixa liquidez nas economias nacionais, os desembolsos, conforme já vimos, acompanharam o cenário macroeconômico regional. Considerando os desembolsos tanto para empréstimos quanto para cooperações técnicas, observamos que os primeiros projetos enfatizaram os processos de inserção de regiões economicamente frágeis ao mercado de turismo internacional — vide o caso da região dos Andes e Caribe —, e de *capacity building* para treinamento e capacitação do corpo técnico local, sobremaneira, no gerenciamento de museus.

No período de 1974 a 2000 observamos uma distribuição desigual decorrente da concentração de operações de empréstimos no Brasil — em sua maioria relacionadas aos programas MONUMENTA e PRODETUR — e de cooperações técnicas nos demais países da região, o que gerou, nas décadas seguintes, uma clara diferenciação do perfil dos investimentos e a sua distribuição no território. A capacidade de tomada de empréstimos, as condições institucionais diferenciadas de atender aos modelos de projeto do Banco e as possibilidades de maior pressão política e econômica dos governos nacionais com maior poder de voto

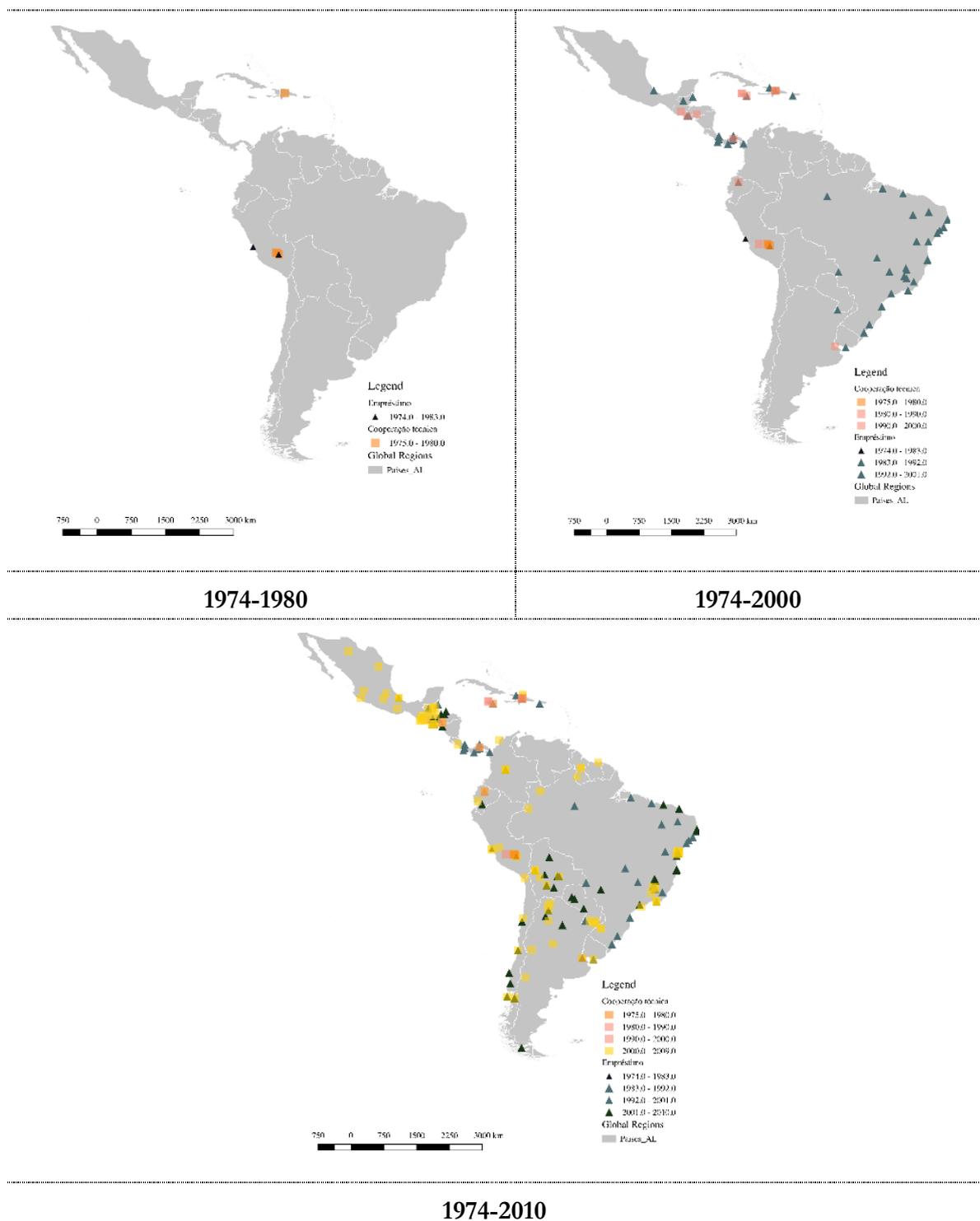
¹⁶⁷ Em termos metodológicos, a análise se desenvolve a partir da combinação das variáveis de desembolso (empréstimos e cooperações técnicas), origem dos recursos, que permitem mostrar a posição relativa dos países e os graus de acesso à poupança externa para o financiamento de suas políticas de conservação do patrimônio, materializada no território latino-americano. De forma mais específica, objetivamos explorar as relações entre a incidência espacial dos projetos financiados pelo BID com suas categorias, articulando, para isso, fator como grau de urbanização dos países (tamanho das cidades). Dessa forma, o detalhamento, por meio do território, da trajetória do financiamento e seus fluxos permitirá desvelar, como se fossem fotogramas, a distribuição espacial não apenas do dinheiro, mas dos significados e valores a ele associados.

transformaram a escolha pela localização e objeto financiáveis em uma “arena de disputas alocativas” no interior do Banco representativa do conjunto de forças dos países membro¹⁶⁸.

A geografia do financiamento em 2010 mostra um espaço diferenciado, em que a distribuição dos desembolsos claramente demonstra, por um lado, “explosão” de cooperações técnicas no período de 2000-2010, distribuídas em quase todos os países da região, e, por outro, desconcentração dos desembolsos de empréstimos para países como Uruguai, Chile, Bolívia, Paraguai, Panamá, Honduras e Belize. Os espaços marcados pelas cooperações técnicas são mais distantes dos grandes centros urbano e reforçam o argumento de interiorização dos investimentos, mesmo que por fundos não reembolsáveis, na região, destacando-se o México que, somente a partir dos anos 2000, utilizou os recursos do Banco para financiar a primeira etapa do processo de empréstimo junto à instituição, no caso estudos de viabilidade técnica, econômica e das capacidades institucionais para projetos de desenvolvimento de seu patrimônio urbano, muitos deles inscritos na lista da UNESCO como patrimônio da humanidade. O mapa 4.1 ilustra a trajetória espacial desses desembolsos.

¹⁶⁸ Tomamos emprestado o termo “arena de disputas” do trabalho elaborado pelo arquiteto Benny Schvasberg (1993) intitulado “Atores em movimento na disputa territorial do FGTS nos anos 90: Estado, espaço social e planejamento em transformação”. Neste artigo, o autor analisa a questão alocativa à luz dos critérios científicos de alocação e os “cálculos de conveniência”, desvelando a dimensão da disputa alocativa mediada pelas coalizões de interesses diversos e representativos de um conjunto de forças regionais e nacionais com inúmeros conflitos entre si.

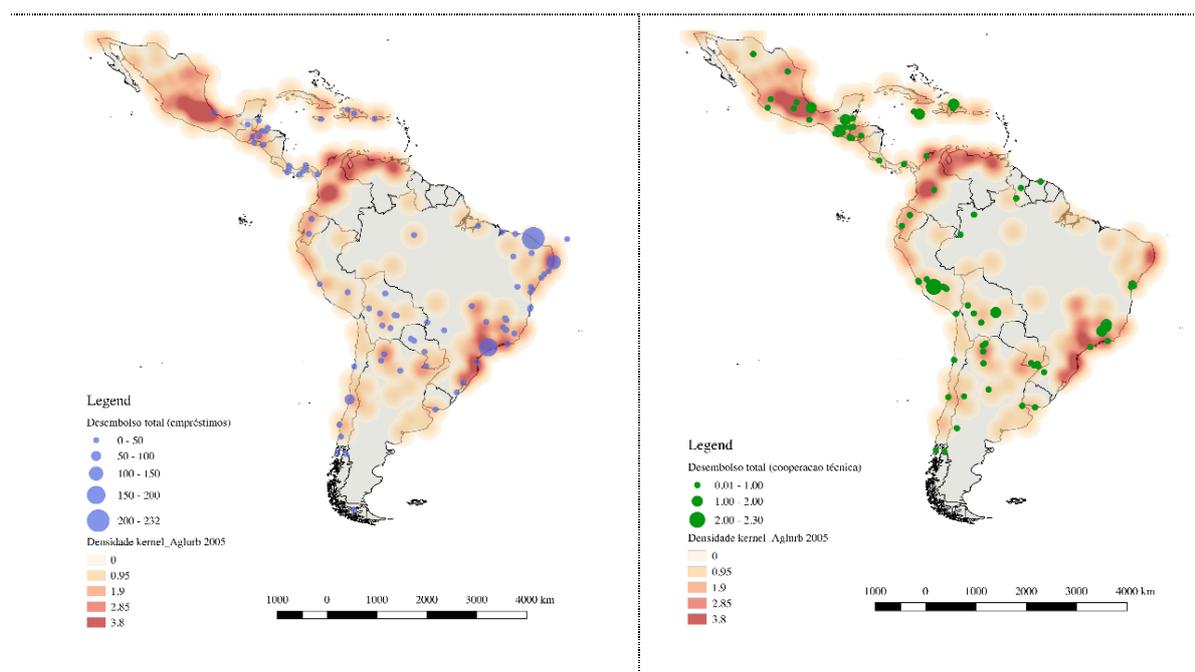
Mapa 4.1- Evolução das operações segundo tipo (1974-2010)



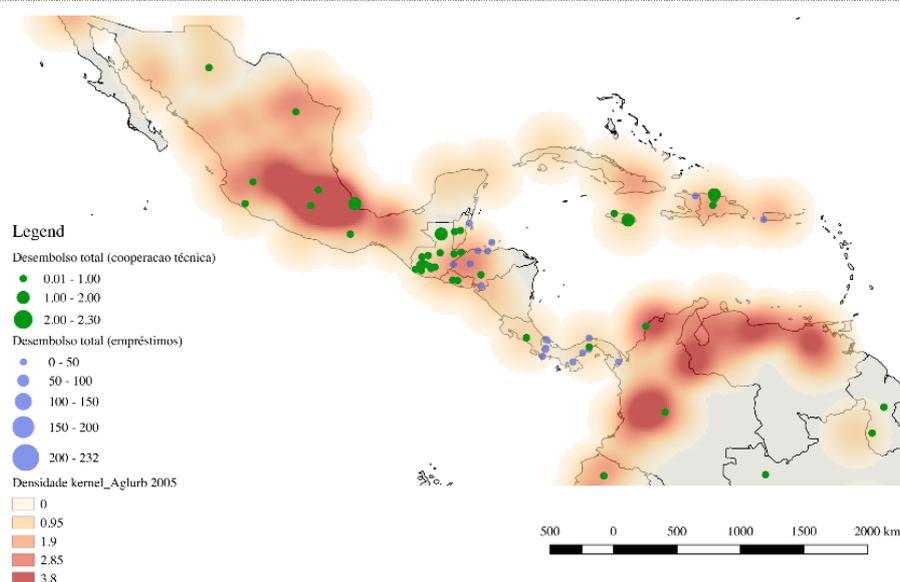
Fonte: Mapas elaborados pelo autor a partir de dados extraídos dos relatórios anuais e carteira de operações do BID (1970-2010)

O fenômeno urbano latino-americano, conforme já mencionamos, atualmente se constitui a partir do rápido crescimento das cidades médias e esvaziamento das pequenas¹⁶⁹, reestruturando a hierarquia das cidades na região e ampliando, ainda mais, sua diversidade territorial. Segundo o UN-HABITAT (2012), o agrupamento de cidades com menos de 500 mil habitantes é amplo e diverso, percorrendo desde cidades muito pequenas, com características rurais — fortemente dependentes da exploração de recursos naturais — até centros urbanos com economia dinâmica calcada em setores de serviços complexos e sofisticados (2012, p. 19-20). Nesse contexto, a distribuição dos desembolsos dos projetos de desenvolvimento do patrimônio, de acordo com o tamanho das cidades, demonstra uma estrutura de investimentos complexa que revelou a importância das cidades com até 500 mil habitantes e mais de 70% do total de projetos, ainda que, em termos de volume de recursos, essa relação seja inversa. Países como Honduras, Panamá, Belize, Chile, Brasil e Paraguai apresentam maior correlação entre desembolsos e cidades de menor porte; de outro lado, em países como Guatemala, México, Equador e Colômbia a incidência dos desembolsos se dá em cidades de maior porte demográfico. O mapa 4.2 demonstra a distribuição do número de projetos de acordo com o tamanho populacional das cidades.

Mapa 4.2- Desembolsos segundo tipo e aglomerações urbanas* (1974-2010)



¹⁶⁹ Uma das características deste processo de urbanização é heterogeneidade sub-regional no qual na América Central observamos taxas de urbanização de 50% na Guatemala e 74% no Panamá, e no Caribe, por exemplo, cuja taxa média de urbanização é de 66%, varia de 30% Antígua e Barbuda a 84% em Bahamas (vide UN-HABITAT,2012:18-19).



Nota: Mapa de densidade populacional a partir de técnica *kernel*. A base de dados da UNFPA utilizada considera 206 aglomerações urbanas na América Latina e Caribe (regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento, aglomerações urbanas, dentre outros) que, em 2014, tinha mais de 300 mil habitantes. Para as cidades e aglomerações de menor porte foram selecionadas apenas aquelas que fizeram parte do portfólio do Banco. Os dados demográficos foram obtidos a partir da consulta ao banco de dados dos Institutos Nacionais de Estatística¹⁷⁰.

Fonte: Mapa elaborados pelo autor a partir de relatórios anuais, carteira de operações do BID (1970-2010), Fundo das Nações Unidas para População-UNFPA (2014) e Institutos Nacionais de Estatística.

Como se pode observar no mapa 4.2, ao compararmos a distribuição dos desembolsos em relação à proximidade de aglomerações urbanas, notamos que há correlação espacial entre localização das cooperações técnicas e proximidades com áreas urbanas densamente povoadas. É interessante notar que há uma relação direta entre volume de recursos e tamanho das cidades. Os maiores volumes de desembolso localizam-se nas grandes cidades: é o caso, por exemplo, das capitais nacionais ou regionais, como a cidade do Panamá, Panamá, e São Paulo, Brasil. Por outro lado, quanto mais afastado das aglomerações urbanas, menor é o valor dos desembolsos e o seu perfil relaciona-se com projetos de desenvolvimento regional — geralmente a partir da promoção do turismo internacional — de áreas economicamente estagnadas ou mais frágeis, como é o caso

¹⁷⁰ A construção do mapa de densidade populacional seguiu quatro (4) passos: i) coleta de dados sobre população urbana junto a UNFPA interpolados, para verificação de robustez, com dados dos Institutos Nacionais de Estatística dos países da América Central e Caribe (El Salvador, Panamá, Honduras, Guatemala, Cuba, Haiti, República Dominicana, Dominica); ii) discretização dos municípios e ou aglomerações urbanas com população menor que 300 mil habitantes com investimentos do BID; iii) elaboração de mapa de pontos de aglomerações urbanas com localização geográfica do centróide da cidade-sede da aglomeração urbana para assentamentos humanos com mais de 300 mil habitantes (ano-base 2014) e; iv) aplicação do método geoestatístico de estimação de curvas de densidade conhecido como Kernel (cada observação é ponderada pela distância em relação a um valor central).

dos desembolsos no departamento de Salta, localizada no noroeste da Argentina, na cidade de Potosí, Bolívia.

É interessante observar que esse período também é marcado pela ampliação das ações de desenvolvimento institucional do Banco — com programa específico criado para tal finalidade — que, além de continuar a promover a *institutional building*, passa não só a apoiar e promover amplas reformas de Estado, como também a atuar nos governos locais, visando à adoção de um formato pró-mercado, como é o caso da criação de Unidades de Gerenciamento de Projetos-UGP e dos modelos de empresas públicas para a gestão de regiões e ou centros urbanos. Na América do Sul, por exemplo, observamos distribuição menos concentrada das operações do Banco, ao mesmo tempo em que na América Central, em especial entre a fronteira de Honduras, Guatemala e México, observamos elevada concentração de desembolsos nesses países, muitos deles voltados para o projeto regional de desenvolvimento intitulado “Mundo Maia”, concebido e elaborado pela cooperação técnica PNUD/UNESCO. Destaca-se também o incremento de investimentos no tema do patrimônio cultural em países como Panamá que, a partir dos anos 2000, tomou empréstimos (US\$1 milhão) para promover o desenvolvimento de regiões menos habitadas e com potencial para o turismo e cooperações técnicas (US\$3,86 milhões) para o patrimônio urbano da cidade do Panamá¹⁷¹.

Alguns elementos são determinantes para a obtenção de financiamentos do BID, entre eles a capacidade institucional e de articulação com o governo central — garantidor das operações —, além de condições financeiras propícias para a obtenção do financiamento. A articulação satisfatória desses três elementos justifica, em parte, a preponderância dos países da América do Sul e alguns da América Central no uso do Capital Ordinário como a principal fonte de recursos, se comparados com a região do Caribe, Guatemala, Bolívia e Paraguai. Aliado a isso, pode-se citar a política explícita, por parte do Banco, em direcionar os financiamentos mais baratos do tipo FOE (*soft loan*) para as regiões e países mais pobres, como estratégia de amenizar as desigualdades regionais. Os recursos do FOE e FUMIN foram alocados majoritariamente em projetos de pequeno e médio porte concentrados no setor de promoção de serviços privados em turismo, em sítios arqueológicos e/ou comunidades indígenas. Honduras, Peru e Bolívia concentram 48% do total dos desembolsos realizados com FOE, e a Guatemala concentra 48% do total do FUMIN.

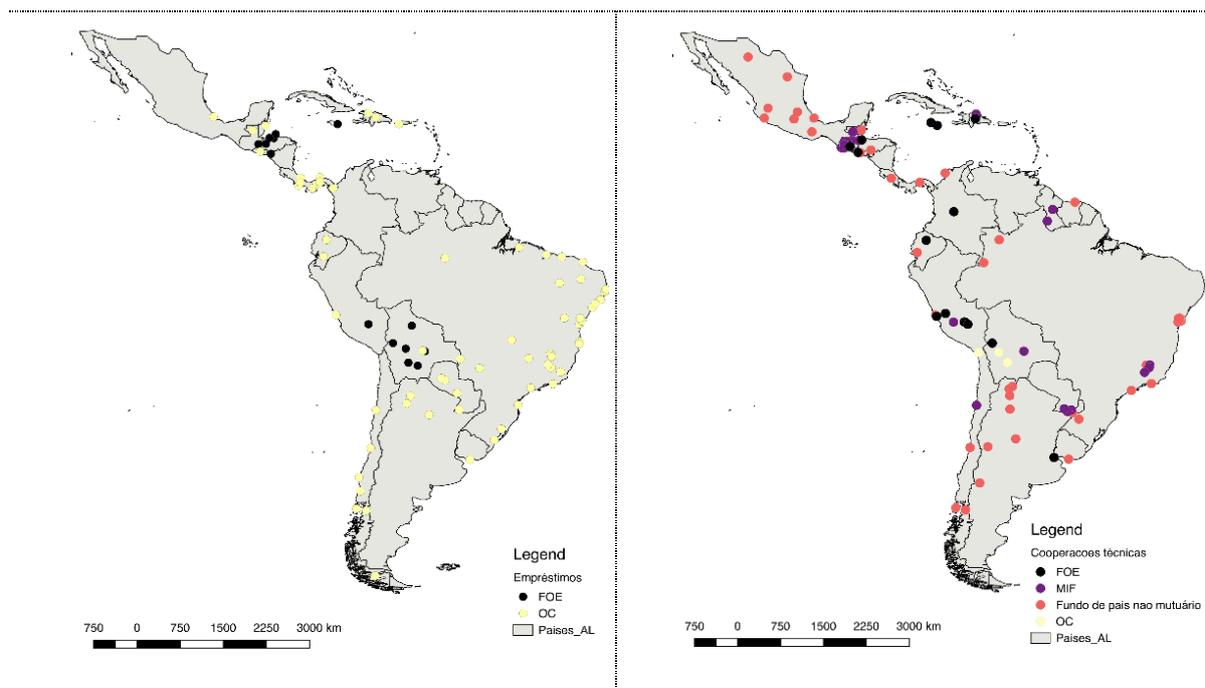
¹⁷¹ O Panamá ampliou sua integração a economia global com amplo acesso a poupança externa para financiamento, muito em virtude do dinamismo de sua economia liderada pelo setor da construção civil, contribuindo com cerca de 60% do aumento do PIB, destacando-se aqueles relacionados com o centro bancário internacional e ampliação do canal do Panamá.

O mapa 4.3 apresenta a distribuição segundo a origem dos recursos da carteira de projetos aprovados para a América Latina e Caribe.

É importante observar, também, por meio do mapa abaixo, a participação não desprezível dos fundos fiduciários de países não mutuários — geralmente europeus e asiáticos — no total de financiamentos na região, em especial de cooperações técnicas, principalmente a partir do final dos anos 1990. Esses recursos correspondem a 60% do total de cooperações técnicas realizadas e a 32% do total aprovado, o que reforça a pluralidade discursiva de agendas de desenvolvimento operadas pelo Banco — dado que esses fundos articulam desenvolvimento com questões de meio ambiente, pobreza e inclusão social. Por outro lado, esses recursos foram alocados majoritariamente na contratação de serviços de consultoria dos países de origem dos recursos, concentrados nas áreas de desenvolvimento turístico e patrimônio urbano¹⁷². Segundo Samuels (2010)- ao analisar o papel das doações de países europeus na região do Magreb para mobilização do patrimônio cultural em projetos de desenvolvimento- os acordos bilaterais funcionaram como uma estratégia para que os países doadores pudessem ser os primeiros a explorar novas oportunidades de investimento em setores como turismo ou outras atividades econômicas, tais como hotelaria ou outras infraestruturas relacionadas a este setor da economia (2010, p.212).

¹⁷² As operações de cooperação técnica com recursos de fundos internacionais de desenvolvimento não reembolsáveis correspondem a 30% do total geral de operações e deste total, mais da metade dos fundos de origem tem como principal, mas não exclusiva, finalidade a contratação de especialistas nos países de origem dos recursos. Destacam-se os seguintes fundos: Fundo Espanhol para Consultorias (ICEX); Fundo Dinamarquês para Consultores; Fundo Japonês para Consultorias; Fundo Frances para Serviços de Consultoria e o Fundo Italiano para Consultoria.

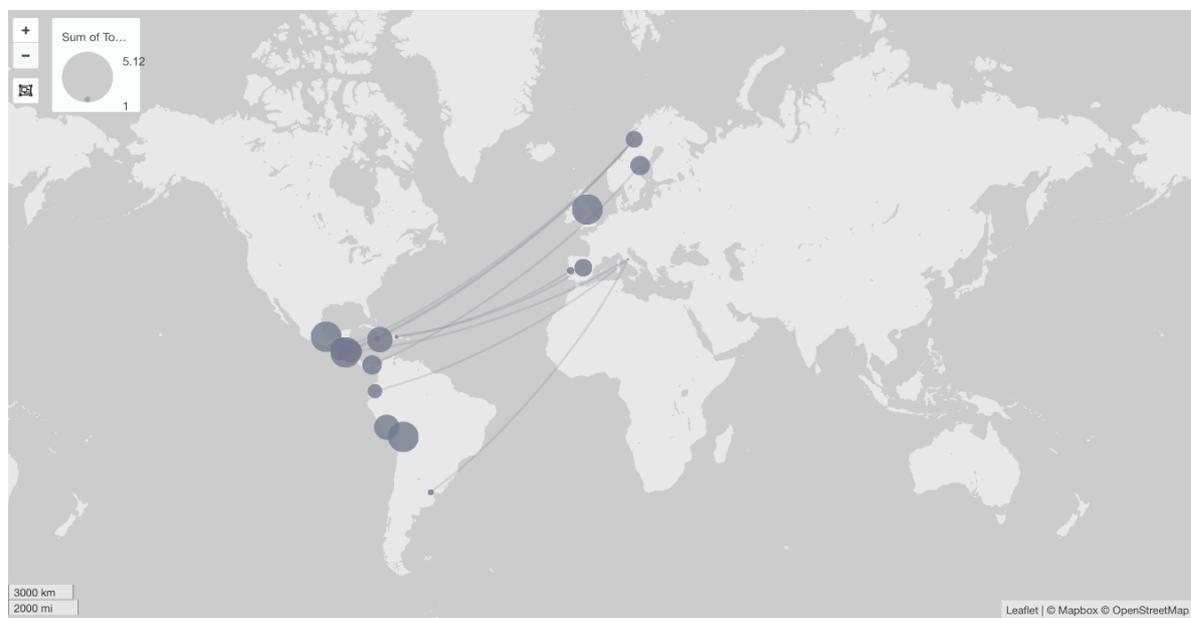
Mapa 4.3- Acesso à poupança externa segundo origem dos recursos (1974-2010)



Fonte: dados elaborados pelo autor a partir de relatórios anuais, carteira de operações do BID (1974-2010).

A distribuição origem-destino dos recursos aprovados aos países latino-americanos pode ser visualizada no mapa 4.4 a seguir. Observamos, de início, o crescimento exponencial do montante de recursos e número de países doadores a partir do ano 2000, que passou de um patamar médio de US\$1 milhão no triênio anterior para mais de US\$13,86 milhões no período de 2000-2010. Como já mencionamos, esse crescimento também foi resultado de deliberada política do Banco com vistas a suprir a crescente demanda de recursos para apoio na elaboração, financiamento e implementação de projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural. Em termos de distribuição regional da origem dos financiamentos, nota-se claramente concentração, nos anos anteriores a 2000, de doações provindas da Europa, em especial da Itália, Espanha, Noruega e Suécia, com destino a países da América Central e Equador.

Mapa 4.4- Procedência dos recursos para cooperação técnica segundo país membro não regional (1974-2010)

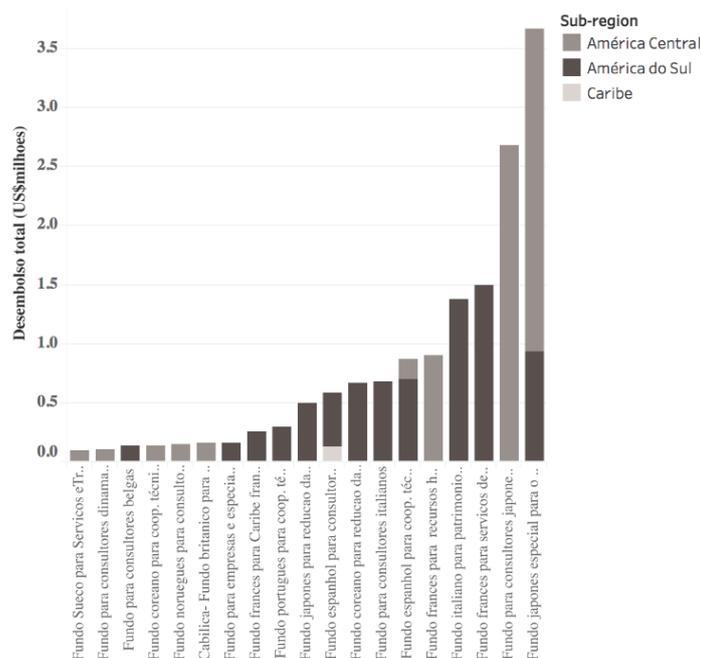


1974-2000



1974-2010

Gráfico 4.7- Volume de desembolsos segundo fundo fiduciário e região de destino (1974-2010)



Fonte: dados elaborados pelo autor a partir de relatórios anuais, carteira de operações do BID (1974-2010).

Nota: Os fluxos de capital representados nos mapas expressam origem (Europa e Ásia) e destino (países da América Latina e Caribe). O tamanho dos círculos expressa o *quantum* doado em relação ao total de doações.

Nota 2: Os mapas foram elaborados com o uso do aplicativo *Palladio* versão 1.2.4 desenvolvido na *Humanities+ Design* (Stanford University).

É interessante observar, também, por meio do mapa 4.4, a não desprezível ampliação da abrangência e volume de recursos dos fundos japoneses (fundos especiais direcionados para desenvolvimento, consultorias e redução da pobreza) e sul-coreanos (fundos especiais direcionados para cooperação técnica e redução da pobreza), que correspondem a 54% do total de recursos aprovados e desembolsados para cooperação técnica com financiamento de fundos não reembolsáveis internacionais. O direcionamento dos fluxos a partir desses países denota que houve associação negativa com o valor monetário ofertado — quanto maior a economia, menor o volume de investimentos estrangeiros —, pois países da América Central, Caribe e economias pequenas da América do Sul foram os que mais receberam aportes desses fundos internacionais de desenvolvimento. Parece óbvia essa constatação, pois se trata de fundos não reembolsáveis, direcionados para o apoio técnico e suporte financeiro a esses países. Se, por um lado, observamos técnicas de conservação e modelos de gestão de matriz europeia — internamente diferenciada entre abordagens próprias da Europa do Sul e aquelas da região Norte —, por outro, temos

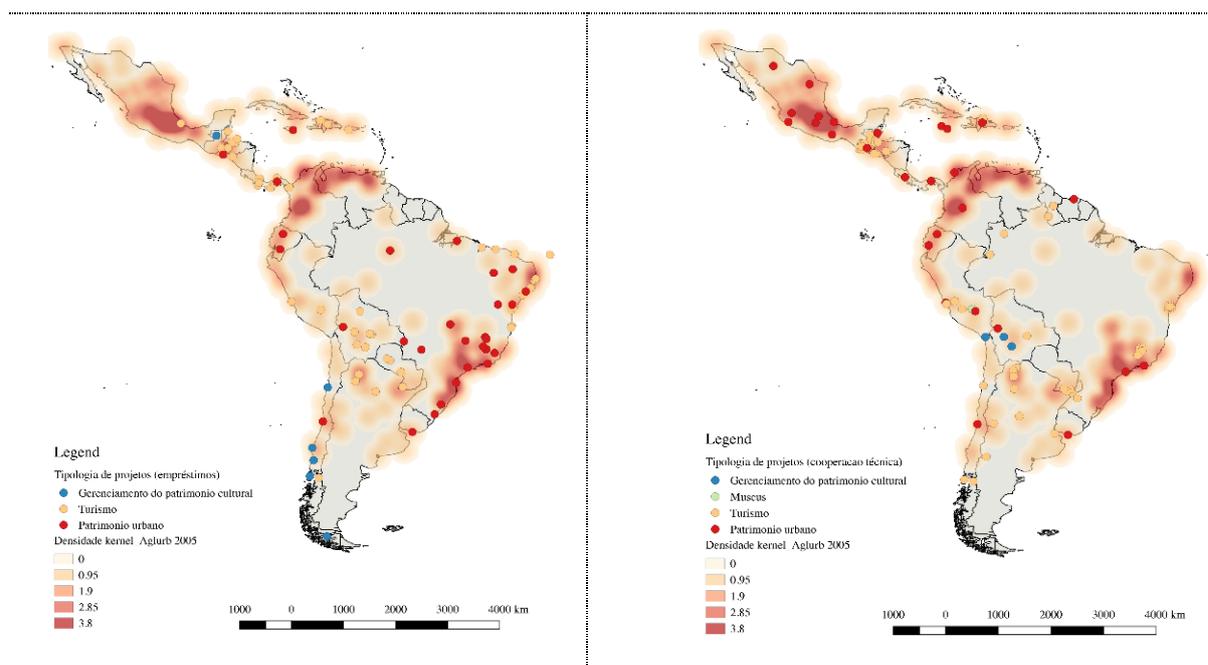
modelos de desenvolvimento *à la* Japão e Coréia do Sul, que, de alguma forma ou outra, estão presentes, seja nos critérios de escolha dos projetos, seja na região selecionada para receber os recursos.

Como vimos nas análises anteriores, a partir dos anos 2000, observou-se mudança substancial na alocação da carteira de projetos do BID para a região. Houve forte ampliação das operações em desenvolvimento turístico e patrimônio urbano, que passaram a participar com mais de 90% dos recursos aprovados. Essa tendência alocativa se aprofunda no primeiro quinquênio do período para os desembolsos em patrimônio urbano, e, no segundo quinquênio, para desenvolvimento turístico.

Em termos de distribuição regional dos desembolsos, nota-se claramente uma concentração do perfil de financiamentos de projetos de desenvolvimento turístico na Argentina, Paraguai, Peru, Panamá e Guatemala — cooperações técnicas e empréstimos — enquanto para patrimônio urbano países como México, Equador, Jamaica e República Dominicana concentram as operações de cooperação técnica. No que se refere aos empréstimos nesse tema, nota-se claramente uma concentração em países como Brasil, Equador e Uruguai.

No que se refere à relação espacial entre tipos de projetos e proximidade ou não de aglomerações urbanas, notamos que há uma relação direta entre tipo de projetos e tamanho das cidades, o que parece obvio, mas indica uma certa especialização dos desembolsos: há maior probabilidade de se ter projeto de desenvolvimento voltado para o patrimônio urbano próximo ou ao redor de áreas urbanas mais densas, estando o perfil do investimento para as áreas menos povoadas relacionado com projetos de desenvolvimento turístico. É importante destacar que são tipos que não se excluem mutuamente, dado que muitos dos projetos de patrimônio urbano têm componentes voltados para a promoção turística e vice-versa. A distribuição espacial dos projetos demonstra as escolhas feitas, por detrás da sua condição de empréstimo ou cooperação técnica, para o desenvolvimento da região. O mapa 4.5 demonstra essas relações entre tipos de projetos e aglomerações urbanas.

Mapa 4.5- Tipologia de projetos e aglomerações urbanas (1974-2010)



Notas: Mapa de densidade populacional a partir de técnica kernel. A base de dados da UNFPA utilizada considera 206 aglomerações urbanas na América Latina e Caribe (regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento, aglomerações urbanas dentre outros) que, em 2014, tinha mais de 300 mil habitantes. Para as cidades e aglomerações de menor porte foram selecionadas apenas aquelas que fizeram parte do portfólio do Banco. Os dados demográficos foram obtidos a partir da consulta ao banco de dados dos Institutos Nacionais de Estatística.

Fonte: dados elaborados pelo autor a partir de relatórios anuais, carteira de operações do BID (1970-2010), Fundo das Nações Unidas para População-UNFPA (2014) e relatórios dos Institutos Nacionais de Estatística.

A discussão sugere que a trajetória dos fluxos de capital para o financiamento de projetos demonstra que a distinção entre a localização e tipos de operações de crédito realizadas pelo Banco importa, sim, mas como um convite à percepção das transições e intenções de desenvolvimento e seus modelos possíveis no território latino-americano; como espaços e formas de vislumbrarmos os momentos de exploração de potencialidades — em geral realizados por estudos financiados pelas cooperações técnicas —, seja no tema do desenvolvimento turístico em áreas economicamente deprimidas como é o caso da região de Salta na Argentina, seja na região norte de Guatemala ou até na região missioneira na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Em outras palavras, observamos associação positiva com o valor monetário: quanto maior ou mais próximo a aglomerados urbanos, maior é o valor monetário desembolsado. De forma específica, as análises chamam a atenção para o fato de que há fortes relações entre origem do recurso, tipo de projeto financiado e localização do desembolso.

Quanto à origem dos recursos, o que observamos foi, por um lado, a crescente participação dos fundos fiduciários de países-membros não regionais e do FUMIN- dinheiro de desembolso rápido, de menor custo de operação e com menor número de condicionalidades tal como observado no CO- no financiamento de estudos de viabilidade e de identificação de ativos para o desenvolvimento a partir da mobilização do patrimônio cultural. Por exemplo, destacamos os projetos voltados para o desenvolvimento de turismo étnico na Guatemala a partir da recuperação de sítios arqueológicos, capacitação de empresas de turismo e comunidades indígenas para o turismo internacional. De outro lado, no que se refere às operações de empréstimo, a trajetória espacial segue lógica, obviamente, relacionada aos fatores de remuneração do capital. Os empréstimos com recursos oriundos do CO, não por acaso, se concentram em e nas proximidades de áreas urbanas de elevada densidade demográfica, focadas no financiamento de projetos relacionados ao tipo “patrimônio urbano”. Por outro lado, e em menor número de operações, o dinheiro ‘mais barato’- proveniente do FOE- foi aplicado em países mais pobres, com menor dinamismo em suas economias e localizado em regiões economicamente deprimidas composta por rede dispersa urbana de vilas e cidades de pequeno e médio porte, geralmente afastadas dos grandes centros urbanos.

4.4 Síntese do capítulo: O patrimônio cultural no entrelugar entre o social e o econômico

“It is not a question “to sell” a historic site (...) it is a matter of also looking at the financial management dimension of the safeguard of historic cities (...)” (Mutal, p. 2). Nas entrelinhas, o discurso de Sylvio Mutal aparece como um espectro que possibilita e refuta o trânsito do patrimônio cultural nas fronteiras entre uso e troca. A veemência dada pelo arquiteto na gestão da dimensão financeira do patrimônio cultural urbano e não em sua mercantilização, desloca esse debate para um entrelugar que é dramatizado, como se teatro fosse, no manejo dos significados assumidos pelo patrimônio na trajetória e mandato do Banco, conectando-os, obviamente, mais como um ativo econômico qualquer — haja vista o foco no desenvolvimento imobiliário dos centros históricos e turismo — relacionado aos processos da economia mundial do que seu manejo em virtude de suas particularidades enquanto objeto que carrega consigo significados relacionados a diversidade, tempo, memórias, materialidade e técnicas.

É nesse entrelugar historicamente construído pelo compartilhamento de valores de desenvolvimento pós-Segunda Guerra, disseminados por missões técnicas e projeto regional de

cooperação PNUD/UNESCO, que encontramos similaridades entre os papéis desempenhados entre instituições de apoio técnico e financeiras, as quais foram assumidas e protagonizadas pelo Banco a partir dos anos 1990. Seja pelo consenso consentido construído ao redor do nexo causal patrimônio-desenvolvimento ou pelos motes disseminados pelo Banco em seus seminários, publicações e experiências que acabaram por constituir a *BID brand*, ambas mesclam, simultaneamente, estratégias baseadas na valoração da racionalidade técnica, simbólica e política — e, por isso, essas práticas acabam, a partir dos anos 1990, por convergir, em termos de prática discursiva, uma em direção à outra, sem colidir, mas transformando-se em espelhos delas mesmas. Elas tratam de contextos concretos e vivos, porém criam intenções, desejos, demandas por um determinado e compartilhado valor de desenvolvimento.

Nesse diapasão, os projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural, iniciados na inserção das ruínas arqueológicas de Machu Pichu e Puno e da cidade histórica de Cuzco, todas no Peru, no mercado do turismo internacional e do imaginário global como patrimônio da humanidade, tiveram trajetória errática por mais de duas décadas. Mais do que uma ausência que se reverte na invisibilidade do tema em seus relatórios anuais, conforme vimos no capítulo 2, temos caminhos distintos que se encontram em Quito, no Equador, no final dos anos 1990. À medida que os efeitos da experiência da cidade reverberaram nas reuniões técnicas dos especialistas do Banco e nos diversos seminários e publicações do Banco, houve impactos diferenciados desde Cabo Horn até a cidade de VeraCruz, no México. Tudo dependeu do grau como o Banco e os governos nacionais e locais investiram no financiamento de suas políticas de patrimônio cultural —; e do grau com que os governos locais se inspiraram na experiência equatoriana ou naquelas apresentadas nos seminários para fazer coalizões locais no esforço de recuperação do patrimônio urbano não centrado no turismo, tema até então explorado por décadas. No Brasil, maior tomador de empréstimo, e no México, maior tomador de recursos para cooperação técnica, o patrimônio urbano representa o nexo patrimônio-desenvolvimento imobiliário enquanto no Caribe e em boa parte da América Central e do Sul tem a ver com patrimônio-desenvolvimento turístico.

É nesse contexto, por exemplo, que a relação cultura e desenvolvimento restringe-se à captura de seu valor econômico. Nessa relação, observamos o alinhamento, apesar da natureza do objeto, do pensamento desenvolvimentista, embasado em fortes fundamentos econômicos, com a retórica progressista da diversidade cultural, da preservação de valores históricos e afetivos. Em contrapartida, na prática discursiva, se destacam termos como “vantagem comparativa”, “taxas de retorno” e “elegibilidade”. Para além do tema cultura-desenvolvimento, vale à pena frisar que, sob essa perspectiva, o patrimônio urbano fora tratado como um subconjunto dos problemas de

revitalização de centros urbanos, onde o valor diferencial da terra era a medida de crescimento necessária para legitimar os investimentos neste setor da cidade¹⁷³.

Não é por acaso que a geografia dos fluxos de capital analisada significa, para utilizar os termos de Harvey (2008, p. 123), o desenvolvimento geográfico desigual, variado e volátil. Por exemplo, os investimentos com o uso do FOE, na Bolívia e na Guatemala, localizavam-se em área economicamente deprimida, cuja intenção de desenvolvimento era a promoção de turismo. Merece destaque o fato de essas regiões serem historicamente ocupadas por comunidades tradicionais e povos indígenas que operam, mormente, em outra relação com o tempo, espaço e produção capitalista. É nesse devir histórico e espacial que a geografia dos fluxos de capital postos em circulação ao longo de mais de 40 anos introduz e reproduz valores e “intensidades” de desenvolvimento. O tamanho das economias e a tradição histórica em políticas de patrimônio cultural também geram, em termos de número de projetos e volume de desembolsos, duas claras polarizações geográficas: de um lado o “gigante do Sul”, no caso, o Brasil, polariza em volume o total de empréstimos, seguido pelo Chile; e de outro, o “gigante do Norte”, no caso, o México, que polariza em número e total de desembolso das cooperações técnicas.

Há, em todos os instantes aqui salientados, um claro e visível desdobramento da prática discursiva na geografia, e vice-versa, que viu no “dinheiro” o mediador que, na prática, significou a inserção dos valores de gestão já existentes nos países de modelo neoliberal em grandes centros urbanos e pequenas vilas semirrurais, por meio das cooperações técnicas ou até mesmo dos empréstimos, o que possibilitou e ao mesmo tempo tensionou a temática do patrimônio junto a comunidades tradicionais e possíveis beneficiários.

Esse ponto é crucial. A necessidade de garantir a rentabilidade dos projetos de desenvolvimento — desde a escolha dos projetos elegíveis até a assinatura e monitoramento do contrato — estabelece, por exemplo, um duplo movimento entre os agentes: de um lado têm-se cada vez mais análises de risco e viabilidade dos projetos, muitas das vezes com racionalidades e técnicas de mensuração sofisticadas e exógenas aos tomadores de empréstimo, o que gera/reflete

¹⁷³ De acordo com a teoria marxista, toda renda fundiária capitalista é considerada como mais-valia, produto de trabalho excedente não pago ao trabalhador. Desta feita, a renda fundiária é uma parcela do excedente global apropriado pelos proprietários fundiários, devido ao monopólio que exercem sobre a propriedade. Para Marx, a renda fundiária divide-se em absoluta, diferencial e de monopólio. No caso da análise em curso, entendemos que a renda é influenciada pela localização sobre a renda diferencial, pela exploração pelo proprietário dos investimentos derivados de projetos de desenvolvimento urbano e pelo preço de monopólio. No caso da renda diferencial, o fator locacional é determinante para se constituir como o objeto principal de especulação do setor imobiliário. Com isso, e com base em Lefebvre (1999), a renda diferencial é um dos tipos de “renda urbana” sob a qual a produção capitalista engendraria um sobrelucro setorial constituído pelo excedente do seu valor sobre o preço de produção das construções (ver Botelho, 2005).

desconfiança na capacidade técnica local. De outro, os tentáculos das redes de consultorias nacionais e internacionais interligaram-se e esticaram-se dentro e fora da América Latina, atuando, neste jogo entre o dono do dinheiro e o tomador de empréstimo, como verdadeiros tradutores do objeto enquanto um universo completamente à parte com significados, práticas e identidades para um ativo econômico que seja capaz de, minimizados os riscos do investimento, atuar nos projetos de desenvolvimento. Esse pequeno exemplo não é mero acaso do cumprimento de mandato de instituição multilateral de financiamento do desenvolvimento, pois prenuncia jogos entre a racionalidade técnica e o fluxo de capital monetário, que marcarão a fase de ‘fusão’, a partir dos anos 1990, da autoridade sobre o desenvolvimento do patrimônio cultural, naquilo que denominamos de *BID brand*, com o poder econômico baseado na oferta de meios- via empréstimos e cooperações técnicas.

Resta-nos saber o que, de fato, significou, na prática, o discurso, a economia política e a geografia dos investimentos do Banco em uma escala mais próxima do local. Cumpre indagar como se deu a transferência de *expertise* junto aos governos nacionais e locais, ao mesmo tempo em que interessa compreender como os governos e comunidades se apropriaram dessa *expertise* e o que dialoga com os valores locais de desenvolvimento já existentes. Não menos importante, interessa-nos também saber como se deu a incorporação da dimensão financeira na gestão do patrimônio.

A próxima parte desta tese apresentará esse duplo movimento em territórios específicos, buscando ilustrar em que medida as contradições inerentes a agentes como Banco, governos nacionais e agências multilaterais se comportam no “lugar” em meio aos conflitos de interesses que, segundo Logan e Molotch (2007[1977]), é o que determina os rumos e o caráter de verdadeiras “máquinas de crescimento”. A análise breve e sucinta percorrerá duas realidades bem distintas por um lado e próximas de outro. O foco será nos projetos de desenvolvimento financiados com recursos do BID e com contrapartidas dos governos locais, com estratégias discursivas e técnicas de promoção do desenvolvimento semelhantes em sua concepção, mas com formas e métodos de implementação distintos. O primeiro é a experiência da cidade de Valparaíso, no Chile, que ilustrará o processo de interação entre a *expertise* do Banco, as intenções de desenvolvimento local e as reações aos modelos escolhidos e implementados. Na sequência, nos deslocaremos para a experiência brasileira, especificamente, para as soluções desenhadas e postas em prática para lidar com a dimensão financeira do patrimônio por meio de fundos municipais de preservação.

CAPÍTULO 5

OLD CITIES, NEW ASSETS¹⁷⁴

“Em lugar das velhas carências, satisfeitas pela produção interna, enfrentamos agora novas carências que exigem, para sua satisfação, produtos de terras e climas distantes. Em lugar da velha autossuficiência local e nacional, deparamos, em todas as direções, com a interdependência universal. Tanto na produção material como espiritual (geistige). As criações espirituais das nações se tornam propriedade comum(...)” Karl Marx¹⁷⁵

Introdução

Embora estejamos traçando um percurso genealógico, é tempo de refletirmos se o cenário descrito por Marx, na epígrafe, não serve de base para se compreender o processo de expansão e modernização do capitalismo analisado ao longo desta tese. Afinal de contas, nos resta indagar, nessa última etapa, de que modo o projeto político-discursivo do Banco, posto em prática na América Latina e Caribe, se evidencia nas experiências de Valparaíso, no Chile, e do Programa MONUMENTA, no Brasil. Seria uma narrativa de sucesso, frustrações, fracassos ou expectativas? Se sim, o que essas experiências têm a nos dizer? O que esses dois projetos, aparentemente inconclusos, poderiam sugerir às relações entre patrimônio e desenvolvimento? As respostas para tais perguntas, contudo, não nos conduz a um ponto de convergência, pelo contrário, apontam para um feixe de similaridades do modelo de desenvolvimento hegemônico posto em prática em territórios que compartilham do mesmo lastro histórico e das mesmas fendas no chão.

Tal como vários governos europeus se sentiram atraídos pelos modelos de gestão urbana empresarial norte-americano, britânico e espanhol, a cuja adoção fora atribuída a revitalização da Costa Leste estadunidense (Compans, 2001), de cidades inglesas como Bristol, Leeds, Sheffield e Manchester (Basset, 1993) e Barcelona (Novais, 2003), diversos governos nacionais e locais latino-americanos se sentiram atraídos por essas experiências aparentemente bem-sucedidas de reestruturação urbana e econômica. Nesse contexto, o projeto regional de cooperação técnica, em especial a partir da segunda metade dos anos 1980, passou a disseminar estratégias de “tradução” do patrimônio cultural para a esfera do financiamento, que, na era do auge neoliberal,

¹⁷⁴ O título desse capítulo toma emprestado o nome de livro homônimo, publicado pelo Banco em 1999. Consideramos que este livro representa, junto com orientações para o financiamento do patrimônio cultural, publicadas no mesmo ano, o momento de guinada discursiva e, por conseguinte, de recursos monetários para projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural.

¹⁷⁵Karl Marx (1998)

“incorporou” o debate sobre desenvolvimento e cultura e o subjugou à dimensão econômica (Cap. III). Haveria, talvez, e, portanto, o compartilhamento de um imaginário - entre desenvolvimento, patrimônio e financiamento - que passaria à margem das crises capitalistas e da forma como as escolhas foram feitas para superá-las, posicionando essas agências e instituições como verdadeiras “máquinas promotoras do crescimento”.

No intuito de conhecer detalhadamente essas experiências e analisar a viabilidade de sua reprodução na cidade de Quito, o prefeito Rodrigo Paz, em parceria com o projeto PNUD/UNESCO, organizaria missões técnicas e dois grandes seminários para mobilizar atores nacionais e internacionais, elaborar um plano de investimentos e buscar possibilidades de financiamento junto ao Banco Central do Equador, Banco Mundial e BID para a recuperação do centro histórico da capital equatoriana, que contava, à época, com várias edificações danificadas pelos terremotos ocorridos no início dos anos 1990. Anos depois, em 1994, o contrato de empréstimo com o BID fora assinado. Curiosamente, será a experiência no Equador que oferecerá, a partir da intermediação do BID, às elites políticas e culturais nacionais a alternativa para a legitimação de suas práticas de preservação do patrimônio cultural com fortes fundamentos econômicos, mediante a base do consenso em torno do nexo patrimônio cultural urbano-desenvolvimento construído nas décadas anteriores.

É entre as molduras desse amplo panorama que nos interessa compreender como o modelo de gestão local do patrimônio cultural desenvolvido pelo Banco e, como vimos, anunciado previamente pelo projeto PNUD/UNESCO, foi apropriado e de que maneira ele interagiu com a agenda de desenvolvimento dos governos nacionais e locais. Não menos importante, interessamos também saber como se deu a incorporação da dimensão financeira na gestão do patrimônio. Para tal, procederemos a uma breve recuperação histórica desse processo sem, contudo, esgotar a análise. Nela procuraremos ilustrar, em primeiro lugar, os elementos de convergência e as relações entre o projeto de desenvolvimento posto em curso pelo governo local e a *expertise* do Banco, de forma a elucidarmos até que ponto o contrato de empréstimo celebrado, no ano de 2005, não passou de um instrumento de legitimação técnica para o governo chileno pôr em prática seu modelo de política pública baseado na promoção do mercado e do crédito no campo do patrimônio cultural. Em seguida, analisaremos, em outra ilustração, como a sustentabilidade econômica e seus mecanismos financeiros que foram acionados para a mudança de rumo na política preservacionista brasileira, sendo a única inovação do Programa de Preservação do Patrimônio, doravante MONUMENTA, que permaneceu na agenda programática do governo federal brasileiro.

Finalmente, buscaremos, com essas ilustrações e análise que não é comparativa, percorrer a linguagem contratual das finanças utilizada nas propostas, contratos e relatórios finais de empréstimo, com o intuito de analisar os vínculos entre a prática discursiva e os territórios. Interessa-nos compreender como eles foram reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros. Desse modo, acreditamos poder demonstrar o efeito subjetivo que o discurso sobre patrimônio e desenvolvimento produz na legitimação de práticas sociais, políticas e territoriais determinadas pelos anseios de modernização capitalista construídos, particularmente pós-Segunda Guerra, junto às elites político-econômicas dos países latino-americanos. O Mapa 5.1 demonstra as localidades dos contratos de empréstimo analisados neste capítulo.

Mapa 5.1: Localização da área de atuação dos empréstimos para Valparaíso, Chile e governo federal brasileiro.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (shapefiles América Latina e Caribe) e BID (contratos de empréstimo BR-1200 e CL-1703).

5.1 Valparaíso: “pérola inacaba” do Pacífico

“Valparaíso qué disparate eres, qué loco, puerto loco, qué cabeza con cerros, desgredada, no acabas de peinarte, nunca tuviste tiempo de vestirte, siempre te sorprendió la vida, te despertó la muerte...”. Neruda (1954)¹⁷⁶

O contexto político-institucional no qual emerge, na cidade de Valparaíso, uma estratégia de desenvolvimento bastante semelhante àquela observada em cidades latino-americanas como Quito, no Equador, e Cartagena de las Índias e Bogotá, na Colômbia, é marcado, por um lado, pela vigência de um processo de revisão gradual da nova ordem constitucional¹⁷⁷, e, de outro, pela também gradual revisão da postura neoliberal, cujo receituário, durante o período ditatorial, foi patrocinado por agências financeiras multilaterais de desenvolvimento, que conduziram o governo chileno a promover profundas reformas nas áreas social e econômica por meio da redução do tamanho do setor público, devolução de terras expropriadas aos antigos proprietários, supressão da maioria dos direitos sindicais, reforma tributária, abertura total às importações e fortalecimento, por meio da desregulamentação, do mercado financeiro, entre outras iniciativas destinadas ao crescimento econômico a partir do retorno ao modelo exportador observado no século XIX (Ffrench-Davis, 1999, p. 25-28).

Se, durante todo o século XIX, o dinamismo econômico chileno fora sustentado pela crescente demanda mundial das mercadorias produzidas no país como, por exemplo, trigo, cobre e salitre, promovendo o porto de Valparaíso como o segundo maior do Pacífico Sul (só perdia, em número e volume de transações comerciais para o de São Francisco, Califórnia), no século XX, esse dinamismo deu lugar a taxas de crescimento econômico cada vez menores e relativo processo de pauperização da população portenha.

No período entreguerras mundiais, o país passou por forte depressão econômica que impactou, especialmente, seu setor exportador¹⁷⁸. Esse quadro só se alteraria a partir dos anos 1950, com o projeto de desenvolvimento caracterizado pelo quarteto “endividamento externo-

¹⁷⁶ Fragmento de *Odas elementales*, de autoria de Pablo Neruda (1954).

¹⁷⁷ A Constituição Nacional do Chile, diferente do processo constituinte observado no Brasil, data de 1980, promulgada em pleno regime ditatorial comandado pelo General Augusto Pinochet. O processo de redemocratização no Chile, iniciado em 1989, em termos do texto constitucional foi gradual, e somente em 2005 se conseguiu romper com vários privilégios e estruturas advindas do período autoritário e ditatorial. Como exemplo, no período de 1989 a 2010, foram mais de 13 modificações, parte delas consolidada no Decreto Supremo promulgado no ano de 2005 pelo então presidente Ricardo Lagos (2000-2007).

¹⁷⁸ Em 1939, o governo chileno criou a ‘Corporacion de Fomento da Produccion-CORFO’, uma espécie de agencia de desenvolvimento voltada para o financiamento do setor privado da economia.

industrialização- infraestrutura de base- urbanização”, modelo este adotado por diversos países latino-americanos.

Apesar do crescimento econômico motivado pelo modelo de desenvolvimento de matriz progressista implementado pelo presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), que, sob o tripé “estabilização econômica-modernização industrial-reformas sociais estruturais (reforma agrária, nacionalização dos minérios, fortalecimento das organizações sociais e comunais de base)”, propiciou crescimento do PIB em 4% ao ano, queda da inflação — de 50% a.a (1965) para 36% a.a (1970) —, a economia chilena, historicamente pode ser considerada como errática, com curtos momentos de crescimento e expansão econômica e fortes fases de depressão econômica¹⁷⁹ (Ffrecher-Davis, 1999).

O período sob regime ditatorial é marcado pela estratégia neoliberal que migra de um modelo de Estado promotor do desenvolvimento para aquele caracterizado como Estado regulador, fortemente apoiado no setor exportador, cujas principais consequências, segundo Ffrecher-Davis (1999), foram a elevada “taxa de mortalidade empresarial”, o elevado endividamento externo e desigualdade social e a forte dependência dos preços das *commodities* para promover a recuperação econômica, cada vez mais episódica (1999, p. 26-35).

A redemocratização chilena pode ser caracterizada por meio do lento e gradual processo de revisão dos marcos legais, políticos e administrativos— uma espécie de redemocratização de forma incremental. De acordo com Ffrecher-Davis (1999), a década de 90 do séc. XX foi marcada pelas administrações do que ficou conhecido como *Concertación de Partidos por la Democracia* (coalizão de centro-esquerda que reúne partidos democratas cristãos, liberais, social-democratas e socialistas), que assumiram a condução política do país com os sucessivos governos de Patricio Aylwin (1990-1993) e Eduardo Frei R-T (1994-1999). Os dois mandatos, segundo o autor (Ffrecher-Davis,1999), promoveram um dos períodos de maior prosperidade econômica com taxa de crescimento média anual de 7% , obtida por meio de um programa de ajuste fiscal e tributário com fortes impactos no bem-estar social da população, que se manteve por uma década (1989-1998), marcando, por um lado, uma quebra da tendência observada no período ditatorial e

¹⁷⁹Durante o século XIX, a economia chilena é uma das que consegue a integração mais rápida e profunda ao mercado internacional. O segundo terço do século XIX é o período quando a economia alcança o seu auge, com uma participação significativa das exportações no comércio internacional. Entre os anos de 1850 e 1860, o Chile foi o maior produtor de cobre do mundo, cobrindo 60% da produção mundial. Na sequência, e não menos importante, o período de 1860 a 1930, também conhecido como o período do salitre e guano, impulsionaram a economia chilena, integrando-a cada vez mais no mercado mundial e expandindo setores como urbanização de suas principais cidades tais como Valparaíso, Antofagasta e Santiago; aumentando o número de instituições do governo chileno e, não menos importante, a expansão da infraestrutura econômica para as regiões extrativistas localizadas ao norte (salitre) e ao sul (trigo) por meio de ferrovias, estradas, navegação de cabotagem, telecomunicações (telégrafo), integrando e ampliando os fluxos de capital de norte a sul do país.

resgatando índices de crescimento vistos apenas nos anos 1965-1966-1971 e na segunda metade do século XIX¹⁸⁰.

No que se refere à política de reconhecimento de bens culturais, as primeiras iniciativas remontam ao início do século XX. Os primeiros bens reconhecidos como MONUMENTA Nacional-MN foram fortificações e torres. Em 1925, por meio do Decreto Supremo n.º 3.500, é criada uma comissão para a redação do projeto de lei sobre monumentos nacionais. Ainda em 1925, é publicada a Lei n.º 651, que cria o Conselho de Monumentos Nacionais e estabelece as disposições que regem os Monumentos até 1970¹⁸¹. No ano de 1979, o Decreto Nacional n.º 170 declara como monumento histórico o edifício da Intendência e a Praça Sotomayor na cidade de Valparaíso e, em 2001, por meio do Decreto n.º 605, o governo central chileno declara o bairro histórico de Valparaíso como “zona típica”, de valor paisagístico, dada a interação harmoniosa entre a topografia e o engenho humano, em termos urbanísticos ou arquitetônicos, além do cosmopolitismo de sua condição de cidade portuária, da diversidade de estilos arquitetônicos e soluções de infraestrutura. A ação de reconhecimento nacional foi solicitada pelo governo local como parte dos compromissos assumidos com a candidatura do sítio histórico na inscrição na Lista de Patrimônio da Humanidade da UNESCO.

No ano de 2003, durante a 27ª Reunião do Comitê do Patrimônio Mundial, realizada na cidade de Paris, França, o bairro histórico de Valparaíso foi inscrito na Lista de Patrimônio da Humanidade como um excepcional testemunho da fase mais recente da globalização no final do século XIX, quando a cidade se tornou o principal porto mercantil das rotas marítimas da costa do Pacífico da América do Sul. A área delimitada compreende trechos do bairro Santo Domingo, Porto e a quase integralidade dos bairros Alegre e Concepción (ver Mapa 5.2). O poder nominalista da UNESCO vem acompanhado de recomendações relativas ao modo, considerado ideal, de gestão do sítio histórico e submete o governo nacional ao monitoramento permanente do estado de conservação e autenticidade do bem reconhecido.

¹⁸⁰Para Fferecher-Davis (1999), as sequenciais crises ocorridas na segunda metade dos anos 1990 deteriorou fortemente a balança de pagamentos chilena, em especial a crise asiática, tendo em vista as relações comerciais entre o Chile e os países desta região do globo.

¹⁸¹Na década de 30, a Ilha de Páscoa foi o primeiro bem natural declarado MN. No ano de 1970 foi publicado o primeiro regramento geral sobre bens culturais no Chile (Decreto n. 17.288). Segundo este decreto, cada MN pode ser declarado como Monumento Histórico, Monumento Público, Monumento Arqueológico, Zona Típica e Santuário da Natureza. Nos anos seguintes, foram declarados os primeiros conjuntos arquitetônicos urbanos como MN, sendo a *Plazuela Patricio Mekls* a primeira a ser reconhecida. Em 2014, foi publicada a Lei n.º 20.675, também conhecida como Lei de Doações para Fins Culturais que regulamenta o benefício tributário para proprietários de monumentos nacionais. Desde 2014 está em análise no Congresso chileno projeto de lei que cria o Ministério da Cultura. Segundo dados do Conselho Nacional de Monumentos (2015), o Chile contém 1466 bens declarados como patrimônio cultural ou natural, sendo 347 considerados monumentos históricos móveis, 948 monumentos históricos imóveis, 44 santuários da natureza e 127 zonas típicas.

Mapa 5.2: Bairro Histórico de Valparaíso e sua área de amortecimento segundo Inscrição na UNESCO



Fonte: UNESCO, Centro do Patrimônio Mundial (2003) e fotografias acervo do autor (data base junho de 2016).

No caso de Valparaíso, após apontar a existência de “sérios problemas econômicos e sociais que têm contribuído para o arruinamento do conjunto edificado da cidade” (ICOMOS,2003), o documento elaborado pelo ICOMOS, aponta a necessidade de concentrar esforços na modernização do modelo de gestão do patrimônio cultural local, a fim de permitir que a concepção do planejamento estratégico faça parte dos processos da conservação do bem. Para tal, recomendam a elaboração e adoção de uma série de normativos e instrumentos para garantir a manutenção dos valores excepcionais, a participação ativa na gestão do bairro histórico dos agentes locais (públicos e privados) como forma de construir consensos e manter compromisso, financiamento, execução das ações e orientação das iniciativas governamentais (ICOMOS,2003). Tudo parece óbvio e natural para aquilo que é considerada como uma adequada e eficiente gestão do bem protegido pela UNESCO. Dessa forma, enlaçam-se o processo de reconhecimento

internacional com a iniciativa governamental chilena de mobilizar investimentos dos setores público e privado para reabilitar e revitalizar a cidade, dando fôlego e maior legitimidade ao projeto de reestruturação econômica iniciado na segunda metade dos anos 1990¹⁸²

De certa forma, a partir da experiência que relataremos adiante, Valparaíso buscou uma nova identidade, não a de cidade-portuária, mas a de cidade patrimônio e universitária¹⁸³. Esse anseio dialoga com a reconversão pós-industrial, observada em diversas cidades históricas latino-americanas, nas quais se apostou no turismo como um dos principais elementos de desenvolvimento (Aravena, 2006; Carrión e Hanley, 2005). Para tanto, buscaremos, a partir da análise dos documentos relevantes do Banco, compreender como o modelo de gestão local do patrimônio cultural desenvolvido pelo BID foi apropriado e de que maneira ele interagiu com a agenda de desenvolvimento dos governos nacionais e locais. Nesse percurso, procuraremos ilustrar os elementos de convergência entre o projeto de desenvolvimento posto em curso pelo governo local cotejados com a *expertise* do Banco. Para tal, analisaremos alguns antecedentes históricos para mapear, como uma amostra, o sistema de valor em termos de patrimônio-desenvolvimento posto em prática na cidade e, na sequência, a trajetória do contrato de empréstimo celebrado, no ano de 2005, entre o governo chileno e o Banco para a recuperação e desenvolvimento urbano da cidade de Valparaíso¹⁸⁴.

5.1.1 Reactivar la ciudad: o projeto de desenvolvimento local

Valparaíso, Chile, fevereiro de 2001. O projeto *Valparaíso: una estrategia para reactivar la ciudad* é lançado em seminário de mesmo nome pelo governo local com apoio da Intendência de Valparaíso e do Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano, doravante MINVU. Em linhas gerais, o projeto proposto havia sido apresentado como o “grande plano”, que, juntamente com a mobilização do governo central chileno (MINVU; Corporação de Fomento ao

¹⁸² Aliado ao processo de redemocratização e descentralização, o governo central chileno com apoio da Intendência de Valparaíso e da Ilustre Municipalidade de Valparaíso estruturaram uma série de iniciativas de desenvolvimento com apoio de consultores catalães e profissionais da cidade e de Santiago com o objetivo de promover a reestruturação econômica da cidade em torno do seu patrimônio cultural. A candidatura da cidade como Patrimônio da Humanidade foi um dos objetivos do planejamento estratégico elaborado pela Comissão Presidencial instituída pelo presidente Ricardo Lagos.

¹⁸³ Valparaíso detém desde a primeira metade do século XIX uma das maiores redes de universidades do Chile das quais destacamos a Universidade do Chile (1843), Universidade de Valparaíso (1878), Universidade Católica de Valparaíso (1925), a Universidade Técnica Federico Santa Maria (1931), Universidade de Praia Larga (1947) e a Universidade Adolfo Ibanez (1953) além de vários centros de pesquisa.

¹⁸⁴ Foram analisados os seguintes documentos UNESCO: proposição de candidatura enviado à UNESCO (CNM,2002), pareceres do ICOMOS (2003) e Decisão UNESCO (UNESCO,2003). No que se refere à documentação do BID, foram analisados: proposta final e contrato de empréstimo e documentos de avaliação. Como forma de complementar a análise, o *corpus* também conta com documentos oficiais da SUBDERE e alguns artigos sobre o tema.

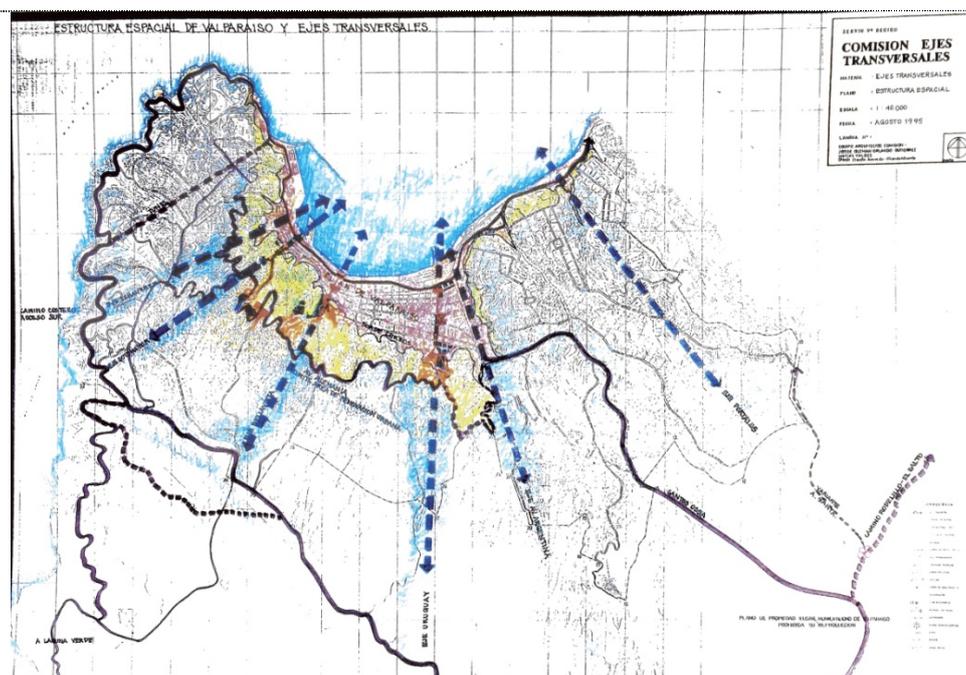
Desenvolvimento- CORFO, dentre outros), da Intendência e a Ilustre Municipalidade de Valparaíso, doravante governo local, direcionaria os esforços para *reactivar* a cidade¹⁸⁵. Em seu escopo, foram estabelecidas seis iniciativas estratégicas: i) recuperação e valorização do porto; ii) restauração e melhoria de serviços básicos de entornos patrimoniais — no caso áreas reconhecidas e protegidas pelos governos local e nacional; iii) construção de edifício emblemático que conserve e difunda o legado dos poetas chilenos; iv) criação do festival “*Carnival de las Culturas*”; v) integração do sistema universitário; e vi) criação de um *cluster* de empresas de conteúdo multimídia por meio de incentivos especiais.

Visando aprofundar algumas dessas iniciativas, formaram-se comitês técnicos, entre os quais destacamos aquele responsável pela elaboração do Plano de Revitalização do bairro histórico de Valparaíso, coordenado pelo MINVU com o apoio técnico do departamento de patrimônio cultural e planejamento do governo local¹⁸⁶. A metodologia e os pressupostos empregados no Plano de Revitalização tiveram como principal influência os estudos realizados por técnicos do governo local denominado *Programa Ejes Transversales de Valparaíso*, iniciado em 1995 e que consistiu na avaliação das condições ambientais, sociais e de preservação do patrimônio cultural de uma forma ampliada. Merece destaque a escolha do termo *entornos patrimoniales* como forma de identificar setores de conservação do patrimônio cultural e desenvolvimento econômico que, articulados com os eixos transversais de circulação viária e cursos d’água, foram determinantes no desenho do plano de investimentos propostos para revitalizar a cidade (ver Mapa 5.3).

¹⁸⁵O uso do termo, em espanhol, *reactivar* é uma interessante forma de se referir a “*puesta en valor*” ou “*mise au valeur*”, que historicamente foram expressões utilizadas na prática discursiva do projeto regional PNUD/UNESCO e que acabaram por se tornar sinônimos da construção discursiva em torno do patrimônio urbano, tais como o uso de termos como recuperação, reabilitação, requalificação, dentre outros termos utilizados para dar qualidades aos projetos de desenvolvimento com mobilização do patrimônio cultural. No caso chileno, o termo *reactivar*, é utilizado desde os projetos de 1995 até o contrato de empréstimo com o BID, o que denota a potência de seu uso. *Reactivar* é verbo transitivo de ação que significa dar funcionalidade a alguma coisa, estimular, muito utilizado em laudos de procedimentos médicos ou de infraestrutura econômica (ver <https://es.thefreedictionary.com/reactivar>).

¹⁸⁶No período compreendido pelos anos 1990 e 2010 foram desenvolvidos e propostos diversos planos para a cidade de Valparaíso, muitos deles elaborados por consultores internacionais, nacionais e locais. O Plano de Revitalização do bairro histórico de Valparaíso é uma subcomponente do projeto *Valparaíso: una estrategia para reactivar la ciudad*. Para esta tese e, tendo em vista considerarmos ser o “embrião” a partir do qual se desenvolveu os demais planos até o PRDUV, adotaremos o termo Plano de Revitalização para nos referirmos ao “Plano de Revitalização do bairro histórico de Valparaíso”.

Mapa 5.3: Setorização e identificação dos *entornos patrimoniales* e eixos transversais de Valparaíso- Programa Ejes Transversales de Valparaíso (1995)

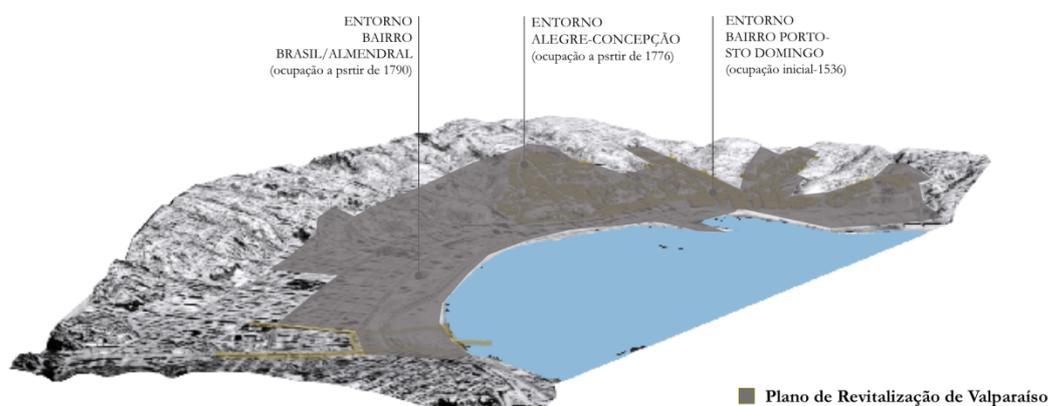


Fonte: Centro de Estudos para o Desenvolvimento Urbano de Valparaíso-CEDUV (2016).

Dessa forma, e considerando o legado de estudos e iniciativas de planejamento urbano elaborados pela cidade, o Plano de Revitalização apresentado no seminário *Valparaíso: una estrategia para reactivar la ciudad* foi concebido para implementação e execução em quatro anos, no período de 2002-2006, e contava com o financiamento do governo central, local e participação da iniciativa privada. Em linhas gerais, o plano articulou os mecanismos de financiamento disponíveis pelo CORFO e MINVU como forma de incentivar o dinamismo no mercado imobiliário local, em especial nos bairros Porto, Alegre e Concepción, ao mesmo tempo em que dedicou esforço de análise e focalização dos investimentos públicos nos bairros (*cerros*) de Santo Domingo, Cordilheira e recuperação de monumentos, como é o caso da Igreja Matriz, áreas que historicamente apresentam forte presença de imigrantes italianos, espanhóis e descendentes de povos indígenas¹⁸⁷ (ver Mapa 5.4).

¹⁸⁷ Nas entrevistas realizadas, o tema da pobreza foi tratado de forma quase que unânime: não se tratava de pobreza e sim de austeridade, a qual era compartilhada por todos os bairros da baía de Valparaíso. Por exemplo, para Eli Rojas e sua família, entrevistados por este autor, não havia segregação no bairro histórico de Valparaíso, apesar da existência de ricos e pobres. Para os entrevistados, a pobreza e a riqueza compartilhavam do mesmo espaço e coexistiam na mesma quadra e vizinhança.

Mapa 5.4: Bairros atendidos pelo Plano de Revitalização de Valparaíso.



Fonte: Mapa-elaborado pelo autor com base em cartografia histórica (CEDUV e mapoteca da biblioteca pública Santiago Severín, Valparaíso) e Plano de Revitalização de Valparaíso.

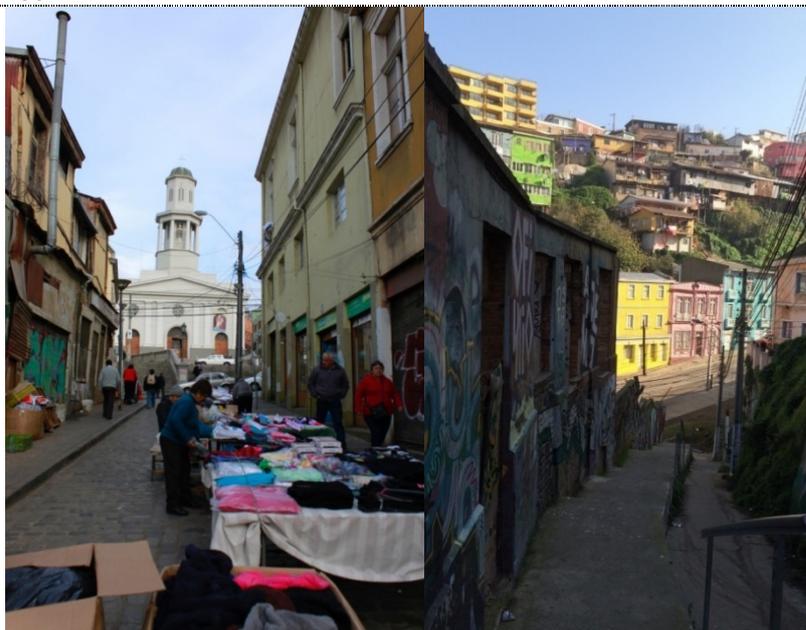
De acordo com o Plano, essas áreas são as que mais demandam investimentos por parte do governo chileno, haja vista a elevada taxa de pobreza e o grau de deterioração dos imóveis — em virtude do encortiçamento —, conhecidos como *conventillos*, além de se tratar da área mais antiga da cidade — Santo Domingo foi a primeira área a ser ocupada —, com exemplares arquitetônicos remanescentes do período colonial chileno, mesmo após os terremotos que assolaram a cidade ao longo dos últimos três séculos¹⁸⁸. Baseado na relação entre o patrimônio material e imaterial, o Plano reconhecia a solidariedade existente entre os moradores daqueles bairros como unidades de vizinhança que criavam condições favoráveis para a preservação das áreas tradicionais de Valparaíso. Bairros como Alegre e Concepción receberiam tratamento diferenciado, com foco na recuperação de monumentos, casarões e espaços públicos de ligação entre esses dois bairros e destes com o centro comercial e financeiro da cidade. A Figura 5.1 ilustra esses bairros em termos tipológicos e de arranjo urbano.

¹⁸⁸A região de Valparaíso é considerada como de elevado risco devido a abalos sísmicos, tsunamis e incêndios. Para se ter ideia, no século XVIII, foram dois terremotos e cinco no século XX. No período de maior crescimento econômico e populacional, observado no século XIX, não houve registro de terremotos, apenas de incêndios. O terremoto de 1906 é considerado o maior e mais devastador ocorrido na região, o que alterou os sistemas construtivos das edificações, que passaram a utilizar embasamento de pedra, concreto, vigas metálicas e sistemas de cobertura cada vez mais leves. A região do Bairro de Santo Domingo ainda mantém diversos exemplares arquitetônicos do sistema construtivo colonial baseado em tijolos de adobe estruturados em gaiola de madeira. Nos bairros Alegre, Cordilheiras e Concepción também é possível encontrar alguns exemplares datados de 1840 em diante.

Figura 5.1: Retratos dos bairros de Santo Domingo, Cordilheira, Alegre e Concepción.



Bairro Concepción foi inicialmente ocupado por ingleses. Ao fundo torre da igreja Luterana erguida em 1837.



Bairro Santo Domingo (igreja Matriz- católica): setor mais antigo e pobre. Mantém fortes relações de vizinhança e solidariedade e exemplares arquitetônicos datados da segunda metade do século XIX.

Bairro Cordilheira em segundo plano. Tipologia arquitetônica adequada à paisagem marcada pelos morros e elevados índices de pobreza.

Bairro Alegre, originalmente *Merry Hill*, foi ocupado por ingleses que operaram no setor bancário e portos e alemães que se ocuparam das atividades portuárias e comerciais de grande escala. Destaque para o Palácio Baburizza em segundo plano.

Fonte: Acervo do autor (data-base junho de 2016).

Neste mesmo ano, como parte do projeto *Valparaíso: una estrategia para reactivar la ciudad*, foram realizados dois seminários internacionais para debater estratégias de revitalização e troca de experiências. O primeiro deles, intitulado *II Seminario de Patrimonio y Gestión: La vigencia del patrimonio en la ciudad perdurable y contemporánea- los casos de Valparaíso y Barcelona*, realizou-se em maio de 2001, com a presença de consultores da Universidade Politécnica de Barcelona, momento em que foi assinado um termo de cooperação técnica com o governo local, a Universidade de Valparaíso e a Universidade espanhola, com o objetivo de promover o intercâmbio de experiências de gestão e conservação da cidade portuária de Barcelona. O segundo evento, denominado *Conservación y Desarrollo: el caso Baltimore- Modelos de Gestión y Ejecución hacia la Renovación del Borde Costero*, ocorreu em agosto do mesmo ano e foi coordenado pela Fundação Valparaíso com o apoio da embaixada dos Estados Unidos e da Companhia de Portos de Valparaíso, com o objetivo de conhecer as experiências de renovação urbana da cidade de Baltimore, Maryland, Estados Unidos, e discutir os projetos de reconversão da área portuária da cidade.

O cerne da argumentação debatida nos seminários, programas e projetos acima apresentados recai sobre a desconstrução do vínculo de toda a rede de práticas discursivas e sociais que atuava direta ou indiretamente ao nexo desenvolvimento-indústria-atividade portuária. Há, de um lado, a fina percepção de que a especificidade do patrimônio cultural para o desenvolvimento local é bem distinta do modo de produção anterior, baseado na atividade portuária e industrial, como uma forma “rápida” de se reverter a crise instaurada. Essa percepção lida com estratégias muito claras: alocação de recursos em curto espaço de tempo, focalizadas, e construção simbólica do nexo patrimônio-crescimento econômico.

Há, por outro lado, o debate sobre relação do porto com o restante da cidade. Segundo alguns autores (Aravena, 2006; Undurraga, 2008; CHILE, 2009a; Andueza, 2010), o que se observa é uma dicotomia entre “porto rico” e “cidade pobre”. Para esses autores, o discurso do governo central e as estratégias de desenvolvimento por ele propostas enfatizam o patrimônio cultural como moeda de troca para o novo papel do porto na cidade. Embora esta prática se acentue após o reconhecimento da UNESCO, diversas iniciativas cruzam esse percurso, merecendo destaque aquela que se torna o principal instrumento de articulação e orientação dos investimentos na área histórica da cidade, intitulado PRDUV.

A trajetória discursiva em torno dos termos patrimônio e porto expressa os dilemas locais de desenvolvimento relacionados à mobilização dos bens históricos e/ou modernização portuária como ativos do crescimento econômico. O debate quanto ao modelo de desenvolvimento posto em curso até final dos anos 1990, caracterizado por estratégia discursiva progressista e uma atuação conservadora, foi objeto de análise e crítica (Aravena, 2006; Undurraga, 2008; Andueza, 2010;

Manterola, 2014), devido aos riscos que essa polarização gerava para a cidade. Por exemplo, é recorrente a referência à articulação com segmentos empresariais para a elaboração de um plano estratégico para o desenvolvimento do turismo — como é o caso do Plano Rumbo — como parte da estratégia de transformação de Valparaíso em centro urbano do setor terciário internacional, sem, contudo, mudar as estratégias de inserção dos grupos sociais, geralmente privilegiando-se os setores empresariais¹⁸⁹.

Colocando-se como um dos principais agentes no processo de formulação e implementação de projetos de desenvolvimento para a cidade de Valparaíso, o governo central chileno — articulado com o MINVU, CORFO, e a subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo, doravante SUBDERE — criou no ano de 2002, a *Comisión Presidencial Plan Valparaíso*, com o objetivo de assessorar o Presidente, à época o economista Ricardo Lagos Escobar, na formulação de políticas, programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da cidade. Uma das primeiras iniciativas foi a instituição do plano de desenvolvimento estratégico *Valpo Mio* que consistiu na absorção do conteúdo do Plano de Revitalização de Valparaíso. Contudo, segundo alguns autores (Undurraga, 2008; Andueza, 2010; Manterola, 2014), o Plano *Valpo Mio* inverteu os princípios e a lógica de preservação proposta, focalizando as ações em bairros como Alegre e Concepción, deslocada da perspectiva social e histórica para o atendimento dos interesses e gostos do perfil investidor-turista, alinhada ao plano estratégico de desenvolvimento da V Região (Intendência de Valparaíso) (Undurraga, 2008).

O contexto político-habitacional no momento de implementação do *Valpo Mio* contava com a oferta de crédito baseada no histórico modelo de subsídios à moradia, considerado por diversos autores como a principal referência no modelo de *grant subsidies* (oferta habitacional pelo mercado privado a partir de um sistema de subsídios estatais focalizado em grupos sociais específicos). No caso do bairro histórico de Valparaíso, o governo chileno disponibilizou os recursos da CORFO e do MINVU.

A política de subsídios da CORFO tem abrangência nacional, porém, para a cidade de Valparaíso foi desenhada uma específica linha de crédito denominada “*Subsidio de Rehabilitación Patrimonial*” que, desde 2001, é destinada a co-financiar a “fundo perdido” a compra de imóveis de

¹⁸⁹Nos anos de 2003 a 2005, diversas mensagens presidenciais e normativos foram feitos com o objetivo de viabilizar política e economicamente os projetos de desenvolvimento em curso na cidade. No ano 2000, o presidente Lagos em mensagem presidencial menciona a necessidade de plano de recuperação integral de Valparaíso. No ano de 2001, foi publicado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional da Intendência de Valparaíso, que destaca a importância do turismo patrimonial e a necessidade de investimentos para a sua capital, no caso Valparaíso. Em 2003, Valparaíso foi declarada como capital cultural do Chile e a sede do Conselho Nacional de Cultura além de receber investimentos na recuperação de monumentos.

interesse patrimonial, cuja destinação deve ser total ou parcialmente para projetos de desenvolvimento turístico¹⁹⁰. Outra modalidade de financiamento especialmente desenhada para o bairro histórico de Valparaíso é o ‘*Subsidio de Rehabilitacion Patrimonial-MINVU*’, criado em 2004 pelo Decreto Supremo n. 40, sob a responsabilidade do Ministério de Habitação e Urbanismo, direcionado para aos compradores de imóveis localizados nas áreas reconhecidas pelo governo chileno como “zona típica”. O modelo proposto pelo MINVU é direcionado para o uso residencial por meio de reformas, restauros ou obras de melhoria habitacional¹⁹¹. Contudo, um dos requisitos é a produção de novas moradias no interior dos imóveis históricos, ou seja, devem ser geradas duas ou mais moradias a partir do imóvel existente, o que acabou por gerar, em especial nos bairros Alegre e Concepción, segundo Patricia Sepulveda, maior compartimentação interna dos casarões antigos, multiplicando as oportunidades de moradia, em especial do tipo moradia de veraneio, cujos principais compradores são a classe média e média alta provinda de Santiago¹⁹².

A engenharia de operações financeiras proposta pelo *Valpo Mio* baseou-se na ampliação da oferta de subsídios para empresários do setor hoteleiro e do comércio de luxo para compra e restauração de imóveis históricos aos moldes das operações já efetuadas pela Fundação Valparaíso, tendo como uma das principais consequências a transformação de edificações históricas em hotéis-boutique (Undurraga, 2008, p.49). O aporte de recursos para dar maior liquidez ao capital imobilizado nos imóveis históricos dos bairros Alegre e Concepción tomou novo folego com o plano estratégico para as comemorações do bicentenário da Independência chilena, denominado como *Plan Bicentenario*, elaborado pelo governo central chileno. O Plano consistia em uma lista de eventos e obras de recuperação urbana e de imóveis históricos executadas mediante financiamento do BID com considerável montante de recursos destinados a Valparaíso.

Os projetos de desenvolvimento do patrimônio em Valparaíso, antes da operação de crédito internacional, operavam numa tênue linha entre a retórica progressista e a prática conservadora, porém fortemente suscetíveis à pressão dos interesses locais e com baixo grau de financiamento das políticas. De um lado, a retórica progressista reconhecia a topografia histórica, social e política da cidade- como é o caso do Programa *Ejes Transversales* e *Plan de Revitalización*-; de

¹⁹⁰ O desenho do subsídio consiste na oferta de recursos públicos para até 40% do total do investimento previsto, cujo valor máximo é de setenta mil dólares.

¹⁹¹ O desenho do subsídio consiste na submissão e aprovação do projeto de reabilitação do imóvel junto ao MINVU. O imóvel deve ter sido construído antes de 31 de julho de 1959 e, necessariamente, o projeto, conforme já dissemos, deve ampliar basicamente transformar imóveis históricos uni em multifamiliares. O projeto deve ser financiado por meio de um *blend* de fontes: com subsídio estatal, a poupança do requerente e, se necessário crédito hipotecário obtido em alguma instituição de crédito. O valor total a ser subsidiado equivale a 250 UF (Unidades de Fomento) que anualmente é atualizado pelo governo chileno.

¹⁹² Patricia Sepulveda é diretora de uma das maiores corretoras de imóveis de Valparaíso, com forte atuação no bairro histórico da cidade. A entrevista foi concedida no mês de julho de 2016.

outro, o Plano *Valpo Mio* assumiu como principal foco de investimento e fomento ao desenvolvimento as áreas consideradas de maior rentabilidade e atratividade turística, que, sob uma lógica pragmática, deixou as demais áreas opacas e com pouca representatividade no discurso e no acesso aos recursos.

Ao final dessa singela narrativa, observamos que o projeto *Valparaíso: una estrategia para reactivar la ciudad*, após reformulações e encaixes entre os interesses de determinados grupos locais e do governo central, foi um grande sucesso. A cidade receberia cerca de 73 milhões de dólares em investimentos para recuperação de sua economia a partir da mobilização do passado. O percurso desta epopeia segue nas próximas páginas.

5.1.2 PRDUV: desenho, estratégia, limites e significados de desenvolvimento e financiamento internacional

O Programa de Recuperação e Desenvolvimento Urbano de Valparaíso-PRDUV é um divisor de águas na história recente do Chile. Não apenas por aglutinar e sintetizar uma série de iniciativas desenhadas e em andamento na cidade e no governo central chileno, esse programa também chamou a atenção por articular diálogos transnacionais postos em curso com a inscrição da cidade como sítio do Patrimônio da Humanidade e pela estratégia de reinserção internacional do país pós-redemocratização. A partir desse programa o governo chileno passou a se apropriar do conhecimento sobre projetos de desenvolvimento do patrimônio cultural urbano e a formular novas políticas, muitas delas com financiamento internacional, para outras regiões do país. Hoje, esse programa é citado por muitos como um grande fracasso (Undurraga, 2008; CHILE, 2009b; Andueza, 2010; Manterola, 2014) e por alguns entrevistados como sendo um programa que, apesar das falhas, reposicionou a cidade no cenário do turismo internacional¹⁹³.

As datas — e os compassos históricos dessa narrativa — não são casuais. Em 1999, o pedido de inscrição na lista UNESCO é negado. Em julho de 2003, a cidade é inscrita na lista de Patrimônio da Humanidade da Unesco. No ano de 2006, o governo chileno assina o contrato de empréstimo com o BID. No decorrer desse percurso, em 1914, o porto de Valparaíso perde ainda mais importância nas transações comerciais no Pacífico Sul e, em 1906, a cidade é praticamente destruída por um terremoto.

¹⁹³As entrevistas adotaram o formato semiestruturado e foram realizadas no período de junho e julho de 2016 como parte da pesquisa de campo realizada para esta pesquisa. Foram entrevistadas 11 pessoas, desde moradores (4), ex-gestores do PRDUV seja por parte do Banco (1) ou do governo chileno (1), agente do mercado imobiliário (1) e turistas (4). O objetivo das entrevistas foi, de forma complementar, mapear as práticas discursivas e, ao mesmo tempo, ter evidências acerca dos valores de uso e troca e tensões relacionadas ao financiamento internacional postos em prática na cidade.

Não por acaso, o tema do valor econômico e simbólico do patrimônio já é anunciado desde o título do Programa. Os termos recuperação do patrimônio e desenvolvimento, remetem, primeiramente, a valores elaborados e difundidos por mais de duas décadas nas atividades do projeto regional PNUD/UNESCO (Cap. III). Há, portanto, uma delicada interação entre a preservação do passado no tempo presente e as técnicas e valores utilizados para o manejo desses tempos. Dessa forma, entendemos que o financiamento internacional em Valparaíso tensiona essa interação, acelera a crise urbana instalada na cidade, promove mudanças materiais na paisagem, ao mesmo tempo em que acentua tensões entre grupos pró-crescimento e aqueles pró-preservação. Com isso, o valor monetário e político que está por detrás da construção e implementação do PRDUV tem duas práticas discursivas e uma paisagem em mutação. A primeira prática reforça o projeto neoliberal posto em curso desde os anos 1970, acentuado pelo reconhecimento internacional, e a outra representa a convergência de agendas sociais e políticas em torno do patrimônio cultural. O (des)encaixe se refere ao processo e às tensões criadas com o projeto de desenvolvimento na qual as práticas discursivas pró-crescimento e pró-preservação se complementam na paisagem histórica da cidade. Alguns aspectos desse processo seguem nas próximas linhas.

Desenho do empréstimo para o PRDUV

O processo de elaboração do contrato de empréstimo teve início logo após a inscrição de Valparaíso como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO dados os compromissos assumidos pelo governo chileno em atender as recomendações estipuladas pelo ICOMOS. Dessa forma, no mês de março de 2004, foi realizada a primeira de várias missões de especialistas do Banco às cidades de Valparaíso e Santiago, no Chile. Participaram desse processo dez especialistas do Banco, das mais diversas áreas das quais destacamos especialistas em finanças públicas, em direito tributário, em comunidades tradicionais (antropologia) e desenvolvimento urbano¹⁹⁴.

As missões do BID a Valparaíso e Santiago se estenderam de março de 2004 a julho de 2005, período pelo qual os especialistas do Banco junto com técnicos do governo local¹⁹⁵, da Comissão Presidencial¹⁹⁶ e da SUBDERE analisaram os projetos de desenvolvimento em

¹⁹⁴Participaram das missões e da elaboração do documento de proposta de empréstimo: Jorge Tejada (chefe da missão), Carmen Albertos (antropóloga/BID staff), Maria Ariano (economista/consultora), Ricardo Rietti (economista/BID staff), Patrick Saint Pol Maydieu, Arcindo Santos, Dana Martin (advogado/BID staff), Jorge Martinez Riva (economista/BID staff), Hector Topp Eduardo Rojas (arquiteto e urbanista/BID staff) e Kenia Mendonza (economista/consultora).

¹⁹⁵Participaram o prefeito de Valparaíso, Jorge Castro e assessores.

¹⁹⁶ Pela Comissão participaram da elaboração Ivan Valenzuela (coordenador geral), Arturo Navaro (assessor para projeto de Infraestrutura Cultural), Agustin Squella (assessor) e Ernesto Ottoni (assessor).

andamento — no caso o Plano de Revitalização — e as iniciativas do CORFO, MINVU, Fundação Valparaíso, além dos aspectos institucionais, fiduciários e legais relativos ao contrato de empréstimo. Foram ao todo 5 missões técnicas que findaram com a elaboração de uma proposta de empréstimo entregue ao governo central chileno em julho de 2005.

Esquemáticamente, a proposta de empréstimo foi estruturada em cinco (5) partes. A primeira trata de aspectos de caracterização de Valparaíso, das relações do Banco, a sua experiência em relação ao financiamento do patrimônio urbano e as vantagens comparativas de se tomar empréstimo. Há, em relação ao discurso do Banco, uma ênfase em suas capacidades técnicas e de gestão de projetos de desenvolvimento, ilustradas pelas experiências do Banco no tema de reabilitação de áreas centrais históricas — caso de Quito, Equador — e de reconversão de áreas centrais degradadas — caso de São Paulo, Brasil — além, claro, do alinhamento da proposta de empréstimo às estratégias do Banco com o país — aumentar competitividade e produtividade, redução de desigualdades sociais e regionais, maior participação social e modernização do Estado.

A primeira parte da proposta representa, em termos de estratégia discursiva, o momento de legitimação dada pelo consenso construído entre Banco e governo central, sem conflitos de interesses e pontos de vista sobre qual modelo de desenvolvimento deveria ser seguido. Para um dos participantes da elaboração da proposta de empréstimo, o que interessava ao governo chileno era a *transferência da expertise* do Banco em projetos de desenvolvimento urbano e recuperação do patrimônio cultural. Quando indagado “Por que o Chile tomou empréstimo mesmo sendo superavitário à época do financiamento?”, a resposta foi direta:

Chile es un país superavitario pero necesita de la asistencia técnica del Banco y de sus consultores para mejorar su capacidad de gestión, aprender con la experiencia del Banco en otros países y hacer un dibujo mejor de los proyectos. En el caso de patrimonio cultural, la experiencia del BID en Brasil y Ecuador fue importante pues Chile no tiene mucha experiencia en este campo (...) No es fácil hacer la evaluación y cuantificar, hacer cálculos de rendimiento en el caso de inversión en patrimonio cultural (...) El BID proporciona experiencia internacional y también una probabilidad de suceso buena pues tiene más herramientas y expertise del control y monitoreo. El banco moviliza un equipo de especialistas y dibuja el proyecto completo(...)El BID tiene sus propias reglas para las compras e impone su método para los países. Hay una oferta de herramientas modernas pero muchos países no tienen como manejarlas.(Venegas,2016)197

¹⁹⁷Tradução livre: “Chile é um país superavitário, porém necessita da assistência técnica do Banco e de seus consultores para melhorar sua capacidade de gestão, aprender com a experiência do Banco em outros países e realizar um desenho melhor dos projetos. No caso do patrimônio cultura, a experiência do BID no Brasil e Equador foi importante pois

É nesse ritmo e ordenamento do discurso que se encontra a segunda parte: *El Programa* (O programa) e, aqui, fia-se o discurso da definição do objeto — recuperação urbana para o desenvolvimento econômico de Valparaíso —, objetivos e componentes além dos custos e fontes de financiamento. A terceira parte, como uma continuidade lógica, tem a ver com os formatos de execução administrativa e financeira do Programa. Trata das responsabilidades de execução, coordenação e monitoramento e, nesse caso, o Banco se posiciona na condição de gestor do projeto com as atribuições de monitorar os desembolsos e avaliar a qualidade dos gastos e a execução dos projetos, subsidiado, claro, pelo executor geral, no caso a SUBDERE, em articulação com os co-executores- Ilustre Municipalidade de Valparaíso e demais Ministérios afins. De acordo com alguns entrevistados que participaram da elaboração do contrato de empréstimo, inicialmente o Banco recomendou a implantação de um modelo de gestão próximo ao de Quito, que consistiu na criação de uma empresa pública, proposta negada pelo governo chileno em virtude de seu desenho institucional. De certa maneira, o Banco veio com um pacote de medidas e instrumentos que tiveram de ser ajustados à realidade do governo chileno e, destas adaptações, optaram pelo modelo utilizado no projeto de São Paulo, baseado na execução a partir de unidade descentralizada de gestão, denominada Unidade de Execução de Projeto-UEP.

Em virtude da complexidade de fontes de recursos e coordenação política — Conselho Nacional de Monumentos-CNM, SUBDERE, Fundo Regional de Desenvolvimento, MINVU, IMV, Intendência de Valparaíso, Ministério de Obras Públicas, CORFO e o Fundo de Solidariedade e Investimento Social-FOSIS — foi criada uma Diretoria do Programa, doravante DP, que é composta pelo subsecretário da SUBDERE, o prefeito de Valparaíso e o diretor da Diretoria de Orçamento Nacional-DIPRES, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Como se sabe, desde final dos anos 1980, a análise dos riscos do financiamento ganhou destaque nas propostas de empréstimo, geralmente financiadas por cooperações técnicas voltadas para os estudos de viabilidade. No caso de Valparaíso, no ano de 2005 foi assinado termo de cooperação com o Banco, com recursos do fundo fiduciário do governo francês para serviços de consultoria, para analisar — em termos institucionais, econômicos, ambientais e financeiros — os

o Chile não tem muita experiência neste campo (...) não é fácil fazer avaliação e quantificar, fazer cálculos de desempenho no caso de investimento em patrimônio cultural (...) O BID proporciona experiência internacional e também uma boa probabilidade de sucesso pois tem mais ferramentas e conhecimento de controle e monitoramento. O Banco mobiliza uma equipe de especialistas e desenha o projeto de forma completa (...) O Banco tem suas próprias regras para compras e impõe seu método para os países. Há uma oferta de ferramentas modernas, porém muitos países não têm como maneja-las (...)” Venegas, 2016. Entrevista semiestruturada realizada em junho de 2016 na sede da SUBDERE, Santiago, Chile. A época da entrevista, atuava como assessor da SUBDERE, especificamente na Divisão de Municípios na área de financiamento com bancos e organismos internacionais. O entrevistado foi consultor BID no período de elaboração do PDRUV.

riscos do financiamento e do Programa. Ao fim e ao cabo, foram analisados além dos aspectos acima relatados, aqueles referentes a “sectores emergentes para la recuperación de la ciudad: el turismo cultural-patrimonial, la ciudad universitaria y el potencial de desarrollo inmobiliario asociado a segundas viviendas(...)”¹⁹⁸ (BID, 2005a, p. 24). Na proposta de empréstimo, não se vê conflitos, apenas constatações de deterioração, estagnação econômica, pobreza relativa e, tampouco, há uma análise mais qualificada sobre os desafios da conservação do patrimônio cultural e sua relação com a pobreza, em nenhuma das partes do documento, inclusive aquela dedicada à análise de riscos propriamente dita.

Numa narrativa mais prosaica do processo de estruturação do contrato de empréstimo, constatamos que foi a partir do nexo patrimônio cultural-desenvolvimento fortemente relacionado ao crescimento econômico que o diálogo colaborativo entre conservação-identidade-desenvolvimento, difundido pelo projeto regional PNUD/UNESCO foi interrompido. Na verdade, o que se apresenta é a consolidação de estratégia do governo chileno de inserção ao mercado do turismo cultural internacional, a partir da compra de modelos de gestão do patrimônio cultural mediado pelas operações de cooperação técnica com a UNESCO e o Banco. É um detalhe desta narrativa que repousa a chave-mestra para compreendermos tanto o título do programa quanto seus objetivos: trata-se da conversão da identidade de Valparaíso de cidade-portuária para cidade-patrimônio cultural- universitária-turística, apoiada pela coalizão de agentes financeiros- BID, CORFO, Ministério da Fazenda-, políticos- Comissão Presidencial- e nominalistas- no caso UNESCO. O melhor, nesse instante é perceber a escala da mobilização em torno da dupla patrimônio-crescimento econômico que influi no reforço do desenvolvimento como um valor público hegemônico. No verão de 2006, o governo chileno assinou o contrato de empréstimo.

Estratégia em ação

O contrato de empréstimo para o financiamento do PRDUV, foi firmado em janeiro de 2006 entre o Banco e o governo central chileno. O custo total do PRDUV foi de setenta e três (73) milhões de dólares estadunidenses e o financiamento foi de vinte e cinco (25) milhões de dólares: deste total, 89,2% seriam destinados às obras e serviços de recuperação urbana e desenvolvimento sociocultural, e os demais 10,8%, para custos financeiros e administrativos do contrato. O Programa foi executado pela SUBDERE, com acompanhamento da Comissão

¹⁹⁸ Tradução livre: “ setores emergentes para a recuperação [urbana] da cidade: o turismo cultural-patrimonial, a cidade universitária e o potencial de desenvolvimento imobiliário associado a segunda moradia (...)BID, 2005, p. 24).

Presidencial e do Ministério da Fazenda chileno, apoiado por uma UEP administrativamente dependente do executor.

O Programa tem como objetivo “contribuir a la revitalización de la ciudad de Valparaíso, poniendo en valor el patrimonio urbano de la ciudad como fundamento de nuevas actividades económicas, culturales y sociales que beneficien a la población (...)”¹⁹⁹(BID, 2006, p. 2). O desenho do PRDUV, a partir dos resultados dos estudos de viabilidade — que demonstraram fragilidade financeira, administrativa e gerencial do IMV — estabeleceu como condicionante para o contrato a inclusão das componentes de modernização e desenvolvimento institucional, além da componente de participação social ao escopo do Programa. De acordo com alguns entrevistados, as exigências de modelos específicos para a participação cidadã na seleção dos projetos de desenvolvimento trouxe maior complexidade ao Programa, cujo desenho não dispunha de ferramentas adequadas para lidar com a profusão e tipos de demandas advindas desta componente²⁰⁰. Outrossim, vários dos trechos da cidade priorizados para receber investimentos foram selecionados por uma equipe de consultores contratados pelo Programa. No que se refere à componente de modernização e desenvolvimento institucional, a implementação do modelo de gestão de projetos e capacitação dos técnicos dos governos central e local também demandou a contratação de diversas empresas de consultoria para fazer os estudos e propor iniciativas de melhorias (CHILE, 2009, p. 50).

A caracterização do patrimônio urbano e das condições socioeconômicas da cidade existentes no documento do Banco remete-nos às cenas do filme “...A Valparaíso”, dirigido pelo holandês Joris Ivens nos anos de 1962-1964. Termos como “decadência econômica”, “edifícios abandonados” e “estancamento, atraso e relativo empobrecimento” (BID, 2005a, p. 3-4) fazem parte do léxico da crise da cidade e das cenas do filme. Ainda, no que se refere ao patrimônio urbano, a cidade apresenta “traçado urbano labiríntico, com forte influência de modelos arquitetônicos franceses e ingleses, importados por imigrantes europeus do século XVIII”, “sistemas de elevadores (funiculares) deteriorados” (BID, 2005, p. 4-5). Mais que uma ausência de qualidades espaciais, em termos sociais, Valparaíso apresenta “níveis de pobreza superiores à média nacional”, “forte identidade com a cidade com sentimento de orgulho e respeito ao patrimônio

¹⁹⁹ Tradução livre: “contribuir [para] a revitalização da cidade de Valparaíso, valorando o patrimônio urbano da cidade como fundamento de novas atividades econômicas, culturais e sociais que beneficiem a população(...)”(BID,2006, p.2).

²⁰⁰ Dentre os entrevistados que apontaram tal fragilidade destacamos Paz Undurraga, Pablo Andueza, Sebastian Manterola e Roberto Barria.

histórico e cultural”, “autoestima debilitada pela decadência da cidade”, “desemprego” e “falta de limpeza, ordem e excesso de lixo nas casas e ruas”.

Para dar conta dessa crise, esquematicamente, a proposta de empréstimo organizou o Programa em quatro (4) componentes: i) recuperação urbana; ii) desenvolvimento sociocultural; iii) desenvolvimento institucional; e iv) comunicação e participação social. As componentes de Recuperação Urbana e Desenvolvimento Sociocultural cumprem com o papel de contribuir para a resolução da crise urbana com seleção de áreas destinadas a receber investimentos, como aquelas com problemas críticos de logística urbana. Já a componente de Desenvolvimento Institucional soluciona a crise no plano intangível — no caso as capacidades do governo local, caracterizado por,

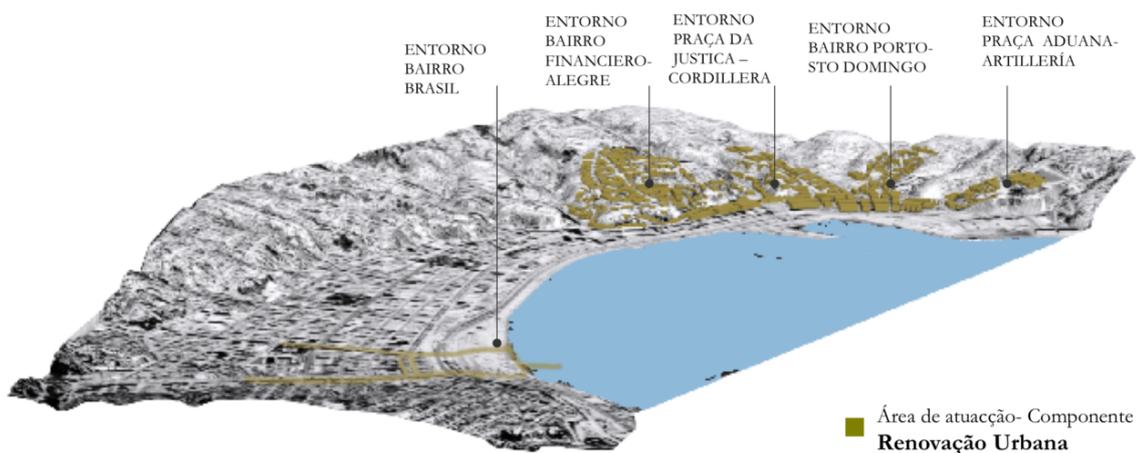
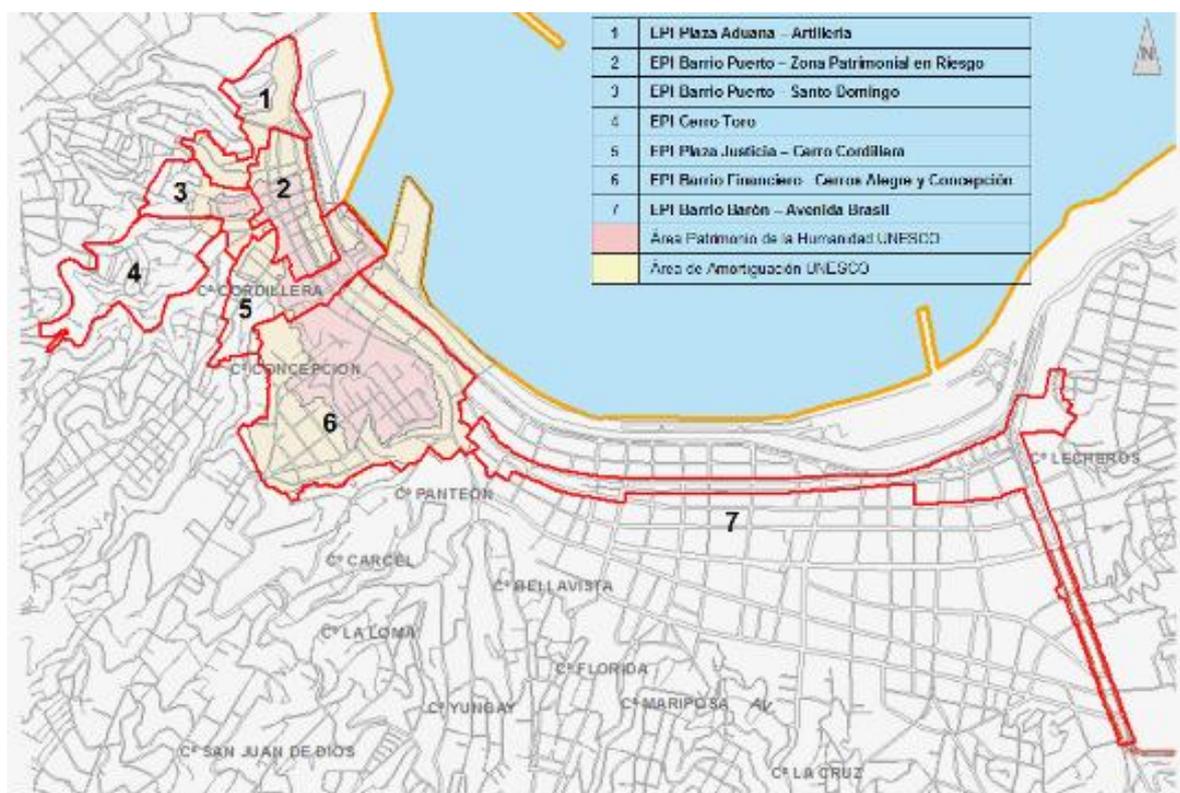
recursos humanos de la municipalidad están mal distribuidos, con una multiplicidad y redundancia de direcciones (30), y cuentan con deficientes sistemas de gestión y control. Asimismo, faltan cuadros técnicos y profesionales, mientras que existe un exceso de personal auxiliar. Derivado de esta situación, los servicios administrados por la municipalidad, en general, resultan de alto costo y/o de calidad insatisfactoria; como lo son la recolección de basuras, los ascensores y el mantenimiento de equipamientos, edificios, plazas y vías públicas.201(BID, 2005a, p.3-4)

De acordo com o contrato de empréstimo (BID,2006), os beneficiários do Programa são os moradores da cidade, os turistas e os proprietários dos imóveis e empresas localizadas nos *entornos patrimoniales*²⁰² (entornos patrimoniais- EPIs). Diferentemente do Plano de Revitalização, o PRDUV privilegiou as áreas com maior potencial de atendimento aos temas estratégicos e emergentes selecionados pelo Banco (turismo cultural, cidade universitária e desenvolvimento imobiliário), o que impactou nos critérios de seleção para os investimentos de recuperação urbana e edilícia. O Mapa 5.5 demonstra a localização dos EPIs ao longo da baía de Valparaíso.

²⁰¹ Tradução livre: “recursos humanos da municipalidade estão mal distribuídos, com uma multiplicidade e redundância de diretorias (30) e contam com deficientes sistemas de controle e gestão. Ainda assim, faltam quadros técnicos e profissionais, enquanto existe excesso de pessoal auxiliar. Com isto, os serviços administrados pela municipalidade, em geral, são caros e ou de qualidade insatisfatória; como o são a coleta de lixo, os elevadores e a manutenção de equipamentos, edifícios, praças e vias públicas(...)”(BID, 2005, p.3-4)

²⁰²Os quatro primeiros EPIs são compostos pelos bairros localizados nas colinas e a área do Plano Urbano de 1850. O quinto EPI se localiza totalmente dentro do Plano, na zona de intersecção entre a Avenida Argentina e Brasil e tem como ação desenvolver funções de ensino superior.

Mapa 5.5 PRDUV- Área declarada Patrimonio de la Humanidad en Entornos Patrimoniales Integrados.



Fonte: PRDUV (documentação técnica) (data-base 2006) e Sistema Regional de Información, División de Planificación y Desarrollo, Gobierno Regional de Valparaíso.

É nesse contexto histórico e espacial que o PRDUV fez colagem de trechos de cidade que divide o território em dois polos: i) cidade-universitária, compreendido pelo EPI Bairro Brasil; e ii) turístico, compreendido pelos demais EPIs. Considerando-se que se trata de polos distintos em sua vocação e materialidade histórica, para fins desta tese, nossa análise focalizará as ações

desenvolvidas no polo turístico. Dentro desse recorte, o próprio processo de adaptação dos usos e medidas de atração de novos moradores é visto como catalisador do desenvolvimento das localidades, pois promove a expectativa de derivados investimentos prometidos e revela conflitos dialéticos entre a realidade social ali existente e a lógica do capital envolvida no projeto de desenvolvimento.

Como discurso, o Programa encadeia valores sociais, simbólicos e econômicos, entre os quais dissemina sua visão de cidade e de quem é bem-vindo. Por isso, o seu processo de implantação enfatiza menos detalhes de adaptação e reconhecimento das atividades econômicas e sociais existentes — ao contrário, as oculta, nega ou as coloca como parte da crise urbana e patrimonial — no que reflete sobre as formas que na cidade, a “força do dinheiro”, como um “desfibrilador cardíaco”, pretende *reactivar* a cidade. O melhor, nesse instante, é ilustrar com esse curto trecho do contrato:

La estrategia adoptada por el Programa para consolidar y acelerar el proceso de recuperación urbana de Valparaíso es: (i) concentrar las inversiones en el territorio y los sectores que mejor apoyen el aprovechamiento de las ventajas competitivas naturales de la ciudad para crear nuevas actividades económicas y atraer nuevos residentes; (ii) mantener un enfoque integral incorporando los aspectos urbanísticos, económicos, sociales y municipales, para asegurar sustentabilidad de las inversiones; e (iii) incorporar los requerimientos institucionales para la ejecución de las acciones del Programa y para la consolidación de la gestión integrada y eficiente del desarrollo urbano de la ciudad en el largo plazo²⁰³. (BID, 2005a, p. 9)

O cerne da argumentação do empréstimo recai sobre a construção do discurso que legitima as escolhas do governo chileno em “alçar” o patrimônio cultural no mesmo *status* de ativo econômico como o setor industrial, consolidando sua condição de bem e, porque não, de interesse público, posta em curso nas últimas décadas. Válidos também são os indícios do discurso construído sobre o desenvolvimento pelo Banco com o uso de adjetivos (competitiva, sustentável, novos, sociais, integrada, eficiente) no qual o modelo de desenvolvimento proposto nada mais é que a extensão do projeto político desenhado no Chile desde o início dos anos 1970. “Novos moradores”, “novas atividades” e “enfoque integrado” são a solução proposta para dar conta da

²⁰³ Tradução livre: A estratégia adotada pelo Programa para consolidar e acelerar o processo de recuperação urbana em Valparaíso é: (i) concentrar investimentos no território e setores que melhor aceitam o uso das vantagens competitivas naturais da cidade para criar novas atividades econômicas e atrair novos residentes; (ii) manter uma abordagem abrangente que incorpore os aspectos urbanos, econômicos, sociais e municipais para garantir a sustentabilidade dos investimentos; e (iii) incorporar os requisitos institucionais para a execução das ações do Programa e para a consolidação da gestão integrada e eficiente do desenvolvimento urbano da cidade a longo prazo.

crise representada, no campo da prática discursiva como “velho”, “deteriorado” e “obsoleto”. Na prática, essa linguagem materializa a linguagem observada na documentação técnica do Banco e em seus relatórios anuais, o que denota coerência e, ao mesmo tempo, solidez no discurso institucional, com aparente ausência de conflitos junto aos tomadores de empréstimo.

Limites do PRDUV

Os principais limites do PRDUV, sob nosso ponto de vista, foram, por um lado o descolamento do desenho do Programa com o sistema financeiro de habitação posto em prática no Chile. De outro, a ênfase na conversão do bairro histórico da cidade, segundo palavras de Undurraga (2008), em um “bairro de Santiago com vista para o mar”, mudando sua natureza predominantemente residencial para zona turística.

O raciocínio por detrás do Programa era gerar demanda por meio de investimentos em espaços públicos e monumentos realizados no âmbito do PRDUV e, do lado da oferta, utilizar a tradição do modelo *grant subsidies*, historicamente posto em prática pelo governo chileno, como medida para atrair novos moradores e investidores. De fato, muito antes do BID e até do PRDUV, desde os anos 1970, o governo chileno assumiu o papel de subsidiário nas políticas de desenvolvimento e de habitação e, no caso de Valparaíso, adaptou essa tradição para, conforme vimos anteriormente, uma política de fomento à mobilidade do capital imobilizado nos imóveis históricos. Segundo alguns autores (Undurraga, 2008; Andueza, 2010; Valdebenito, 2012; Manterola, 2014), essa estratégia de “*puesta en valor*” do patrimônio cultural segmentada acarretou a valorização econômica dos imóveis e a geração de renda diferencial e, por conseguinte, a aceleração do processo de gentrificação, em especial nos bairros Alegre e Concepción, para novos usos voltados para o turismo- hotéis-boutique, pousadas, restaurantes-, e adensamento populacional. O modelo de desenvolvimento adotado no PRDUV, de acordo com os autores, colocou em risco um dos valores reconhecidos pela UNESCO- no caso, as históricas relações de vizinhança e solidariedade portenha- patrocinado pela política de subsídios do CORFO e MINVU- novos usos e transformação dos casarões históricos em unidades multifamiliares- e viabilizados pelas melhorias urbanísticas do Programa. Desta feita, o que os autores argumentam é, por um lado, a perda de população que tem laços afetivos e históricos com os bairros e; de outro, o aumento de novos moradores, geralmente de Santiago e com elevado poder aquisitivo, que passa a utilizar as habitações produzidas no interior dos casarões, em sua maioria, como veraneio. Outro agravante é a mudança na natureza e escala do comércio local que passa de diversificada histórica

rede de comércio varejista- em sua maioria comércio familiar e com muitos donos- para um mercado oligopólico, geralmente sem laços afetivos com a cidade e sua história²⁰⁴.

Em uma das entrevistas realizadas, o advogado Pablo Andueza, coordenador da *Junta de Vecinos* (associação de moradores) do bairro Concepción, quando indagado sobre o modelo de desenvolvimento posto em prática pelo PRDUV, respondeu:

El proyecto fue mal concebido, pues la mayoría de la población pertenece a estratos populares. La economía en torno al patrimonio fue pensada para el turismo. Se desconsideró la población real, popular. El proyecto no fue bueno porque concentró las inversiones en apenas dos lugares[pausa] El proyecto neoliberal no va a funcionar nunca. No hay consumo de masa en área pauperizada. El porteño no consume, pues vive otras lógicas del capital. [PRDUV] No fue pensado para la población local (...)Elite no vive en la Zona histórica [pausa] en los años 1970 y 1980, ha cambiado Vina [del Mar.]No se tiene determinación del BID y sí un matrimonio entre intereses locales y agenda global (...) Un juego interesante pues se produce alianza de intereses locales y organismos internacionales en defensa de valores contemporáneos²⁰⁵. (Andueza,2016)

No trecho extraído da entrevista com Pablo Andueza, o discurso é um dos tantos que associam o modelo de desenvolvimento capitalista construído de forma exógena à realidade do território e suas consequências práticas. Os adjetivos (popular, real, neoliberal, local, global) e os advérbios (mal, bom) subvertem os significados construídos pelo Banco e governo chileno ao PRDUV. Nesse caso, a mensagem é clara: o programa é neoliberal e os seus beneficiários não moram nas áreas de investimento. Podemos dizer que, neste trecho, pobreza e passado compartilham do mesmo “mal”: serem o prólogo para legitimar o projeto de desenvolvimento posto em curso na cidade.

Todavía, para o arquiteto Roberto Barría, coordenador do Programa no período 2010-2013, um dos principais problemas do PRDUV era o seu desenho operacional. De acordo com o arquiteto, um dos pontos críticos foi a gestão da expectativa e do sentimento de frustração da

²⁰⁴ De acordo com o levantamento realizado pela campanha “Lugar Valioso”, os bairros históricos de Valparaíso são marcados por comércios locais de famílias de imigrantes que datam desde o início do século XX, além de estabelecer redes de solidariedade na vizinhança onde estão instalados.

²⁰⁵ Tradução livre: “O projeto foi mal concebido pois a maioria da população pertence a estratos populares. A economia em torno do patrimônio foi pensada para o turismo. Desconsiderou-se a população real, popular. O projeto não foi bom pois concentrou os investimentos em apenas dois lugares (...) O projeto neoliberal não vai funcionar nunca. Não há consumo de massa em área pauperizada. O portenho não consome, pois vive outras lógicas do capital. Não foi pensado para a população local [pausa] a elite não vive na zona histórica. [pausa] Nos anos 1970 e 1980 as elites migraram para Vina [del Mar]. Não se tem determinação do BID e sim um casamento entre interesses locais e agenda global(...) Um jogo interessante pois se produz aliança de interesses entre locais e organismos internacionais em defesa de valores contemporâneos(...)”

população. Como forma de dar conta das expectativas e da pressão por execução, a solução encontrada, segundo o coordenador, foi conciliar, nas palavras de Barría, “el tiempo político y del proyecto”. Essa quantidade de ajustes e remendos ao Programa também traduz como o projeto de recuperação do patrimônio cultural com financiamento internacional passou de um programa que pretendia “contribuir a la revitalización de la ciudad de Valparaíso, poniendo en valor el patrimonio urbano(...)” (BID,2005a, p.35) — mote para legitimar a operação — a um programa de desenvolvimento urbano de áreas centrais convencional²⁰⁶.

Ao fim e ao cabo, as vantagens comparativas utilizadas pelo Banco e governo chileno para legitimar a operação de crédito sucumbiram às relações e temporalidades com o capital presentes na realidade local, atestando, por um lado, que o contrato de empréstimo influenciou sobremaneira na implementação do Plano *Valpo Mio*, potencializando o papel do patrimônio como ativo que deve ser rentável economicamente, nada mais natural para um país cuja tradição das políticas neoliberais data de 1970 e; de outro, fica um ponto de interrogação, sobre as consequências desse manejo pelo tempo presente do passado, que define a natureza dos objetos bancáveis (*bankable*) e o reinsere a partir de uma percepção de que patrimônio é sinônimo de passado glorioso, cujas narrativas tem status e lugar bem delimitado- palácios, casarões, monumentos- no qual o cotidiano portenho- austero e solidário- ocupa um lugar opaco, móvel e retórico, possível de estar em todos os lugares- e discursos- e em lugar nenhum. O caso de Valparaíso é inegavelmente uma expressão do neoliberalismo posto em prática na tentativa de promoção do desenvolvimento do patrimônio cultural, tal como observado em diversas experiências de revitalização na América Latina e Caribe que assumem uma retórica progressista e práticas conservadoras pautadas em critérios de rentabilidade. Uma das dimensões que mais explicitam as relações temporais do significado de desenvolvimento- seja como dinheiro ou prática discursiva-, analisadas nos capítulos 1 e 2, pode ser observada no PRDUV. É o que veremos nas próximas linhas, como uma questão específica, dada a sua importância para o que foi discutido até aqui.

Significado de desenvolvimento no PRDUV

Embora interessante (e extremamente importante), não é nosso objetivo, nessas linhas, abarcar de forma mais aprofundada as possíveis relações entre os limites do discurso da economia do patrimônio e os seus usos pelo Banco. O que nos interessa é algo mais simples que, contudo, pode gerar interessantes consequências. Ressaltamos uma forma de olhar para a prática discursiva

²⁰⁶ No marco lógico do Programa o objetivo geral era “Aumentar el empleo, ingreso y bienestar de la población en la Comuna de Valparaíso” enquanto o específico “contribuir a la revitalización de la ciudad de Valparaíso, poniendo en valor el patrimonio urbano(...)” (BID,2005, p.35).

do Banco como uma amostra-síntese do sistema de valores que move o projeto de desenvolvimento capitalista; um viés genealógico que, pelos documentos do empréstimo — compreendidos como base material e empírica — pretende desvelar diálogos entre os governos, consultores e agências multilaterais, como é o caso da UNESCO.

A experiência do PRDUV é permeada por atos incompletos, abandonos, persistências e uma prática discursiva e espacial, por meio de consultorias, obras e mudanças no uso e ocupação do solo, de um ambicioso Programa que, direta ou indiretamente, dialoga com o projeto político do governo central chileno, com os normativos internacionais e as lógicas transnacionais do capital.

É também interessante destacar como, dentro do percurso histórico, os documentos constroem suas próprias práticas discursivas internas²⁰⁷. É sintomático entender que a atribuição de sentido ao termo desenvolvimento empregada na documentação do Banco migrou vários sentidos construídos pelo Plano de Revitalização do governo local, tais como os projetos integrados nos bairros Santo Domingo, Porto e Cordilheiras — mais pobres e com maior estágio de deterioração dos imóveis históricos — para sua lógica de seleção dos itens financiáveis (*bankable*). Em contraste e como era de se esperar, o Programa colocou o cálculo matemático das taxas de retorno e custo-benefício como a principal variável, elegendo áreas que detiveram, historicamente, acesso aos fluxos e lógicas do capital transnacional, no caso os bairros Alegre e Concepción. Tudo óbvio, se não considerarmos que, nesta trama argumentativa e matemática, cujo algoritmo tem dificuldades de calcular pobreza, passado, identidade e memória, o valor social do patrimônio cultural é promovido em desvantagem frente àqueles bens com maior valor econômico.

Nessa mesma linha argumentativa, entendemos que os documentos empregam várias estratégias que consolidam a construção dessa “realidade” que demanda melhorias, aprimoramentos e, no caso do patrimônio urbano, *reactivar*. O foco do projeto PRDUV é descrito nos objetivos, com verbos sob o comando ou com agentes de execução ocultos ou inexistentes (“contribuir a la revitalización de la ciudad de Valparaíso, poniendo en valor el patrimonio urbano de la ciudad como fundamento de nuevas actividades económicas, culturales y sociales que beneficien a la población”) (BID, 2005a, p. 11), jogando com a cronologia, ao deslocar o

²⁰⁷O anexo do contrato de empréstimo (CH-L1703) celebrado entre o governo chileno e o BID traz em seu escopo os mesmos objetivos, componentes e estratégias desenhadas na proposta de empréstimo (CH-L1104).

patrimônio cultural do tempo passado, pondo-o para “trabalhar” no presente e projetando uma realidade cujo tempo é o futuro como resultado.

Apesar de os documentos sublinharem a todo momento a necessidade de recuperar o patrimônio cultural e histórico e aliviar a pobreza, observamos, repetidamente, a alusão aos benefícios econômicos esperados, ampliando-se drasticamente as expectativas em relação ao projeto. Ao circundar as expectativas, a prática discursiva encontra uma base sólida para reforçar, por meio das referências aos trabalhos desenvolvidos pelo próprio Banco, uma fachada de autoridade do conhecimento, o que se constitui como vantagem comparativa, e passa a compor a estratégia de empréstimo que alia dinheiro, conhecimento técnico e condições para acesso a esses recursos.

A experiência de Valparaíso demonstrou, impressionantemente, o contrato de empréstimos para o PRDUV repleto de atividades relacionadas à contratação de consultorias em todas as componentes do Programa, o que corresponde, em média, a 6 a 15% dos custos do Programa (CHILE, 2009a). A generosa especificação de consultorias não só amplia consideravelmente as oportunidades de empregos na economia do conhecimento como também devem ser vistos como interessantes alvos de investimentos financeiros, dado que a maioria das contratações tem a ver com projetos de desenho arquitetônico, de recuperação de imóveis históricos, infraestrutura e modernização de equipamentos públicos²⁰⁸. No caso do PRDUV, além dos recursos destinados às consultorias, os projetos não especificados no Programa, mas necessários para a sua implantação, tiveram de ser contratados pelo governo chileno (ver CHILE,2009a), o que aumenta essa participação nos custos finais do projeto²⁰⁹. Outro foco de

²⁰⁸ Arantes (2010) argumenta que os escritórios e consultorias de projetos, a partir de um estudo independente da Universidade de Economia de Chicago, devem ser vistos como interessantes alvos de fundos de investimentos. Como exemplo, o autor cita a venda de 40% na participação do escritório de arquitetura Foster and Partners para o fundo de investimentos 3i, que promoveu a implantação de um plano de reorganização da estrutura administrativa e de expansão do escritório, passando de 900 para 1,3 mil funcionários, de 50 nacionalidades diferentes. Em 2008, a Foster and Partners atuava em 20 países e tinha como meta avançar na contratação de projetos em mercados emergentes e com alta liquidez. Contudo, para o caso desta tese, a analogia deve ser vista com o devido cuidado, pois não se trata e não é objetivo nosso mapear o sistema de produção e reprodução das consultorias. O que nos chamou a atenção na literatura consultada foi a relação entre o escopo dos projetos de desenvolvimento do patrimônio, as consultorias e a natureza dos serviços prestados. Conforme vimos no capítulo 4, o volume de recursos ainda é pequeno se comparados aos demais setores da economia, porém o comportamento do Banco, em termos de condicionalidades, é senão igual, muito próximo.

²⁰⁹ Analisando o conteúdo do documento de avaliação final do PRDUV feito pela SUBDERE (2009a), observamos que a componente ‘recuperação urbana-obras’ correspondeu a 26,4% do total de gastos, sendo que deste total quase 1/3 equivale a contratações de serviços técnicos como projetos, estudos de viabilidade, elaboração de planos dentre outros necessários para a definição fina e execução dos projetos. Na componente de desenvolvimento institucional, este valor sobe para 14% (serviços de consultoria, assessoria, capacitação, gastos com pessoal). No entanto, os valores ainda são pouco precisos dado que a SUBDERE contratava consultorias na ausência de co-executores para determinada atividade do projeto. Até o momento de fechamento da escrita da tese não obtivemos acesso à quadro geral de gastos de forma detalhada.

contratação de consultorias tem a ver com as atividades desenvolvidas no âmbito do desenvolvimento institucional e sociocultural por meio de capacitações, planos setoriais e estudos técnicos — muitos deles citando o próprio Banco. Dessa forma, reconhecemos que a finalidade do programa de recuperação do patrimônio urbano passa a lidar com dois objetos: a materialidade dos entornos patrimoniais cujos produtos são as obras e intervenções físicas em edifícios e espaços públicos; e de outro, a produção de desenvolvimento à base de papel — relatórios que reproduzem relatórios, que se autorreferenciam, que constroem realidade através do reforço da repetição e citação — que alimenta e coloca para “funcionar” as engrenagens da “indústria da consultoria”, reforçando os novos significados para o desenvolvimento que passa a ser sinônimo de documentos, planos e projetos e, por conseguinte, cada vez mais abstrato.

Embora estejamos traçando um percurso genealógico, estruturado na análise de uma gramática institucional do desenvolvimento e suas práticas de poder, resta uma indagação: Se um dos limites do PRDUV foi o descolamento dos mecanismos de financiamento de seu “gene”, o que aconteceria em um projeto cujo “gene” fosse marcado por esses mecanismos? Quais ecos na gramática institucional e nas práticas das políticas nacionais de preservação? Interessamos, na próxima seção deste capítulo, compartilhar impressões, sem caráter conclusivo, afim de dar maior rugosidade à reflexão em curso.

5.2 PPPHU (MONUMENTA) e a engenharia financeira na gestão do patrimônio

O anseio por uma genealogia sobre o crescente número de mecanismos e instrumentos financeiros utilizados na gestão do patrimônio cultural na América Latina e Caribe a partir da atuação do Banco, ou que ocorreram anteriores à sua aurora nos anos 1990, talvez gere tanto expectativas quanto frustrações, pois certamente merecem uma pesquisa mais detalhada e aprofundada, quase uma outra dissertação, paralela, e à parte. Nosso recorte é singelo, se diferencia daquele apresentado em Valparaíso por não tratar de um lugar específico, e sim do desenho dos mecanismos de sustentabilidade econômica propostos para o contrato de empréstimo do Programa de Preservação do Patrimônio Urbano-PPHU, também conhecido como programa MONUMENTA.

As práticas discursivas e os modelos de desenvolvimento do patrimônio cultural postos em prática no final dos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000 repousam num entrelugar instigante e, ao mesmo tempo angustiante. Instigante por permitir um olhar sobre os valores do passado, sua negação e proposição — sob suas ruínas — para um presente diferenciado. Angustiante, por não se tratar de revoluções, mas de reformas de pensamento, que acrescentam

camadas, invisibilizam algumas e destacam outras. São traços de uma experiência que se estabelece e é marcada pelo tempo e espaço, gerando contrapontos entre a ausência e a permanência de práticas. É nessa fronteira, entre a sobreposição e o esquecimento, que transitaremos, mesmo que brevemente, nos mecanismos criados para a sustentabilidade do projeto, no caso os fundos de preservação financeira postos em contato no desenho e implementação do Programa que, diferentemente de Valparaíso no Chile, foi inscrita no “gene” do projeto de desenvolvimento. Compreender esse desenho enquanto desejo e muito menos em seu impacto — dado que a realidade o suplantou — é importante para fazer a ponte, a conexão com toda trajetória discursiva e espacial compartilhada ao longo desta tese.

5.2.1 Desenho do contrato de empréstimo

Três são os verbos que sintetizam as soluções para a “crise” instaurada no discurso do Banco e do governo brasileiro para justificar a contratação de empréstimo do Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano, doravante MONUMENTA ou Programa: **preservar, educar e modernizar**²¹⁰. O primeiro verbo representa o “elevado nível de deterioração e risco de arruinamento” (BID, 2010) e em sua órbita giram termos como obsoleto, edifício, inadequado, uso e danificado. Educar tem a ver com um dos pressupostos do programa: a população brasileira, de acordo com os levantamentos realizados, desconhece o valor do seu patrimônio cultural, no caso os monumentos tombados pelo Iphan (BID, 2010); para tanto o Programa “*educará a la población acerca de su historia y de su patrimonio y tratará de divulgar una conciencia nacional, más que regional*” (BID, 1999, p. 4)²¹¹. Num contraponto curioso, encontramos nessa ação a busca por legitimação perante um acervo de bens culturais reconhecidos, em sua maioria, durante períodos ditatoriais recentes com pouca ou quase nenhuma consulta ou audiência junto à população²¹². É estimulante perceber também que o verbo modernizar relaciona-se com a estratégia do Banco de apoiar a reforma e a modernização do setor público, no caso as instituições

²¹⁰A realidade descrita pelos documentos do empréstimo (proposta e contrato) instauram o mesmo cenário de crise observado no projeto de desenvolvimento para Valparaíso, Chile, porém com tinturas locais e voltadas para o campo da gestão dos bens culturais.

²¹¹ Tradução livre: “educando a população acerca de sua história e de seu patrimonio e divulgar uma consciência nacional mais do que regional” (BID, 1999, p. 4).

²¹² De acordo com o BID, após realização de pesquisa âmbito nacional (15 regiões, 21 cidades e 1.800 famílias) para averiguar a atitude e o conhecimentos deste patrimônio, as pessoas entrevistadas puderam identificar apenas 25,8% dos conceitos relativos a patrimônio e história, sendo que tal conhecimento aumenta de acordo com a escolaridade, a idade e a classe social do pesquisado. Os resultados da pesquisa refletiram ainda isolamento regional e bairrismo. Os dados indicaram uma probabilidade três vezes maior, por parte dos pesquisados, de conhecer a história e o patrimônio de sua região do que de outras áreas (BID, 2010, p. 2)

federais e municipais de gestão do patrimônio cultural, dado o caráter inovador proposto para o Programa:

Articular y coordinar la acción para el desarrollo y preservación del patrimonio cultural, haciendo que las instituciones sean más eficientes, transparentes y con mejores decisiones en la gestión de los recursos(...)213(BID, 1999). Desta forma, “[o programa] reabilitará varios centros urbanos deteriorados para nuevos usos de carácter económico.214 (BID,1999, p.4).

O Contrato de Empréstimo 1200/OC-BR foi assinado em dezembro de 1999, tendo como Órgão Executor o Ministério da Cultura com a participação, na implementação, do IPHAN, dos Estados, Municípios e do setor privado. Foram necessários três anos, diversas missões técnicas do BID ao Brasil, mobilização de equipes técnicas de quatro cidades que serviram de amostra para a elaboração do Programa e a contratação de diversos consultores provenientes de universidades e instituições de pesquisa brasileiras, norte-americanas e europeias²¹⁵.

O programa foi criado no âmbito do plano de desenvolvimento Avança Brasil, com o apoio do BID e da UNESCO²¹⁶. O MONUMENTA operou, em sua concepção, na experiência de Quito, Equador, e na ideia, muito difundida na Inglaterra, Holanda e demais países europeus, de que investimentos na cultura desencadeiam um processo “natural” de recuperação e revitalização urbana²¹⁷. O Programa considerava que a recuperação física dos imóveis históricos

²¹³ Tradução livre: “articular e coordenar a ação em prol do desenvolvimento e da preservação do patrimônio cultural, fazendo as instituições mais eficientes, transparentes e com melhores decisões na gestão dos recursos (...)”.

²¹⁴ Tradução livre: “[o programa] reabilitará vários centros urbanos deteriorados para novos usos de caráter econômico” (BID,1999, p. 4).

²¹⁵Os sítios ou conjuntos históricos federais referentes à amostra representativa do Programa foram: Olinda, Ouro Preto, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e São Paulo. Em entrevista realizada com o arquiteto e especialista do BID, Hector Eduardo Topp Rojas, ele nos informou que o Banco questionou este recorte inicial tendo em vista o caráter federal dos investimentos e, acima de tudo, a necessidade de uma certa ‘legitimidade’ perante os demais Estados brasileiros que não teriam as mesmas oportunidades de acesso a recursos apesar de contribuírem, em termos de impostos para viabilizar o Programa. Em virtude desta abordagem, e, em virtude da pressão por adesão de governadores e prefeitos, o número inicial de cidades foi ampliado por meio de seleção feita por uma comissão especial constituída de especialistas independentes da área de patrimônio e, representantes da UNESCO, do próprio Ministério, do Ministério da Educação, do IPHAN, da Embratur e representantes de órgãos estaduais e municipais de patrimônio. De acordo com BID (2010), coube a essa comissão, em setembro de 2000, por meio da análise de estudos monográficos sobre o estado de conservação e representatividade histórica e cultural de cada uma das então 101 áreas protegidas, distribuídas nas cinco regiões geográficas do País, concluir por uma ordem de prioridades de intervenção.

²¹⁶De acordo com Motta (2000), o Plano Avança Brasil é o instrumento governamental que definiu a estratégia de desenvolvimento para o período do segundo mandato FHC. As diretrizes estratégicas pretendidas são as seguintes: i) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; ii) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e de oportunidades de renda; iii) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; iv) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos. Essas diretrizes para o quadriênio dão lugar a objetivos e metas setoriais que devem ser alcançados ao longo do período. (MOTTA,2000, p.9)

²¹⁷ Sobre a relação entre cultura, desenvolvimento e revitalização urbana na Inglaterra ver Basset, 2004

seria capaz de fomentar o seu uso econômico, cultural e social (BID, 1999), a partir do pressuposto de que a promoção da recuperação autossustentável, baseada na melhoria da gestão dos recursos destinados à preservação e conservação dos bens culturais e no fomento da participação da iniciativa privada, garantiria a valorização imobiliária da área de projeto e influência²¹⁸.

Tendo inicialmente formulado o Programa para que atendesse a apenas seis cidades (Olinda, Ouro Preto, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e São Paulo), áreas de histórica atuação técnica e de investimentos do Iphan e dos governos locais, durante o primeiro ano de implementação, o governo foi pressionado para que o MONUMENTA abarcasse um número maior de cidades. Em setembro de 2000, por meio de seleção feita por comissão especial constituída de especialistas independentes da área de patrimônio e, representantes da UNESCO, do próprio Ministério, do Ministério da Educação, do IPHAN, da Embratur e representantes de órgãos estaduais e municipais de patrimônio, foi construída uma lista de prioridades com 101 municípios, dos quais foram adicionados mais 20 municípios para a primeira etapa do Programa. Com isso, o Programa saltou de 6 para 26 centros históricos, dos quais a maioria concentra-se na faixa populacional de até 50 mil habitantes, localizadas em regiões estagnadas ou em processo de declínio econômico. Em 2000, 48% dos bens tombados pelo IPHAN localizavam-se em municípios com menos de 100 mil habitantes, o que demonstra, de certa forma, uma representação, em termos políticos, de natureza localista, muitas vezes sob o controle de antigas oligarquias regionais. Tal quadro tem a ver com o desafio para a implementação do Programa, em termos de escala de atendimento e capacidade institucional perante as inovações financeiras propostas, tema que abordaremos de forma mais detalhada no debate sobre sustentabilidade econômica.

A composição financeira do Programa, em sua fase inicial, foi o financiamento no valor de US\$62 milhões com contrapartida formada por União (US\$30 milhões), municípios (US\$20 milhões) e a iniciativa privada (US\$12,5 milhões) com prazo de execução de cinco anos. Em termos de contrapartidas, tanto o MinC quanto os municípios contribuíram com aportes de recursos orçamentários, execução de obras e gastos prévios na elaboração dos projetos. Merece destaque o fato dos recursos oriundos do empréstimo internacional e da contrapartida da União não figurarem como dívida para os municípios, pois foram considerados como “fundo perdido”, o que significa transferência de dinheiro para os municípios contemplados pelo Programa, cujo custos foram totalmente absorvidos pela União. Segundo BID (2010), a operação não se enquadrava nos

²¹⁸ No desenho do Programa, foram delimitadas, no interior dos centros históricos, áreas de projeto nas quais seriam alocados os investimentos relativos a cada componente. De forma subsidiária, as áreas de influência do projeto, a depender da análise dos gestores, poderiam receber recursos oriundos do Programa.

requisitos estabelecidos na Oitava Reposição de Capital do BID no que tange a investimentos em projetos destinados a melhorar a justiça social e/ou a redução da pobreza (2010, p.2). Como forma de atender à nova política operativa e mandato do Banco, o Programa foi considerado aderente à estratégia do Banco de apoiar a reforma e a modernização do setor público.

Em termos de desenho operacional, mediante conflitos e desconfiança entre os agentes envolvidos — no caso Banco, Ministério da Cultura e Iphan —, o Programa teve cinco componentes de investimentos²¹⁹. O primeiro trata daqueles relacionados a obras de restauração de monumentos, melhoria de ruas e espaços públicos (iluminação, paisagismo em parques públicos, sinalização, infraestrutura de água e esgoto, recuperação de fachadas, instalações elétricas) para aumentar o uso econômico, social e cultural sob a alcunha de “investimentos integrados”. O segundo trata do fortalecimento institucional voltado para a melhoria da gestão do patrimônio cultural (descentralização, critérios de reconhecimento, administração tributária, capacitação para o estabelecimento de fundos de preservação). Há, em relação ao discurso do Banco, uma ênfase na melhoria das capacidades técnicas e de gestão de projetos²²⁰. As três últimas componentes tratam de temas relativos à promoção de atividades econômicas (fomento a participação de empresas privadas, ONG e moradores) e capacitação de agentes locais voltados para o turismo e programas educativos.

O MONUMENTA teve como investimentos elegíveis monumentos, imóveis privados de uso residencial, comercial e/ou misto, logradouros públicos e infraestrutura. Para cada um desses objetos foi delegada uma composição de investimentos que envolve uma ou mais componentes. Para operacionalizar o fluxo de capital, foi contratado o agente financeiro público Caixa Econômica Federal.

²¹⁹ O ano de 1999 foi emblemático muito em virtude dos conflitos gerados e do clima de desconfiança em torno da formulação do Programa, em parte devido ao programa neoliberal posto em prática nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso bem como pela atenção dada pelo então ministro da Cultura, Francisco Weffort, no financiamento das políticas culturais com maior participação do setor privado. O livreto “A cultura é um bom negócio” lançado em 1999 gerou muita polêmica sobre os rumos das políticas culturais e, por consequência, da preservação do patrimônio cultural. Em virtude deste clima de desconfiança institucional, o ministro foi convidado pelo Conselho Consultivo do Iphan, que atuou ao longo de todo o ano com requisições de esclarecimentos por meio de cartas. Houve também, segundo reportagens da época, questionamentos sobre o modelo BID de desenvolvimento para o patrimônio cultural, como foi o caso da entrevista dada ao jornal Folha de São Paulo, pelo então membro do Conselho sr. Angelo Oswald, à época, secretário da Cultura do estado de Minas Gerais, que questionou a vinculação da nova Secretaria do Patrimônio ao projeto MONUMENTA-BID. De acordo com o jornal, o secretário indagou “Por que o BID deve dizer qual é o modelo? O BID não pode dizer como será a política brasileira de patrimônio cultural. O projeto MONUMENTA é uma espécie de cérebro, de *bunker*, onde está sendo concebida essa mudança. (...)” (Folha de São Paulo, edição de 6 de fevereiro de 1999). Em dezembro de 1999, no âmbito da 8ª Reunião do Conselho Consultivo, o ministro Weffort apresentou o Programa sem, contudo, esclarecer como se daria o diálogo com o Iphan, quando da implementação dos projetos. Sobre estes aspectos ver Sant’anna (2003) e Gianechini (2014).

²²⁰ É interessante notar a correlação na prática discursiva do Banco entre sustentabilidade, conservação e sua a dimensão financeira, tema que abordaremos mais adiante.

O Programa foi desenhado para atuar de forma descentralizada. Para tal, celebrou contratos de repasse e convênios e, por conseguinte, realizou o monitoramento da execução por meio de acordos de cooperação entre o MinC, Iphan e governos locais (estaduais ou municipais), considerados como sub-executores. O caráter descentralizado da gestão e implementação do Programa demandou a constituição de Unidade Central de Gerenciamento de projetos-UCG, e, aos moldes de Valparaíso, Unidades de Execução de Projetos-UEP que, por sua vez, seriam mantidas com recursos dos governos locais, geralmente municipais.

Assim, no caso do MONUMENTA, entendemos que, apesar da componente de investimentos integrados ter sido objeto de maior número de análises e estudos acadêmicos e institucionais (Sant'Anna, 2004; Kara-José, 2007; Zancheti, 2007; Bonduki, 2010; BID, 2010b; Gianechini, 2014), merece atenção a forma como o tema da sustentabilidade econômica serve como ponte para compreender a existência de mecanismos financeiros no 'gene' do Programa. Sublinearmente, essa dobradura histórica da engenharia financeira do Programa revela-se como um dos principais diálogos com o conjunto de projetos e significados de desenvolvimento postos em prática pelo Banco ao longo dos anos 2000.

O cerne do problema que abordaremos nas próximas páginas compartilha desse entendimento, que instala na gestão do patrimônio cultural a dimensão financeira de forma ampla. É dentro desse recorte e do significado do dinheiro que transitaremos, brevemente, pelo discurso da sustentabilidade e os mecanismos financeiros criados para garantir a recuperação dos custos, o que faz, ao nosso ver, do termo sustentabilidade um eufemismo para uma prática doutrinária posta em prática, desde os anos 1980, do autofinanciamento e diminuição do papel do urbanismo normativo no ordenamento territorial e da gestão dos recursos públicos. Nas próximas páginas, esses mecanismos nos guiarão na reflexão, inicial, sobre essa inovação na política preservacionista brasileira²²¹.

5.2.2 Sustentabilidade econômica

Tanto na proposta (BID,1999b), no contrato de empréstimo (BID,1999c), quanto no Relatório Final elaborado pelo Banco (BID,2010b), a preocupação relativa à sustentabilidade do

²²¹ A proposta inicial e aprovada pela Banca examinadora do Projeto de Qualificação, foi a análise, como ilustração do processo, dos projetos de desenvolvimento nas cidades de Valparaíso, no Chile e de Cachoeira, na Bahia. Contudo, no decorrer e amadurecimento da pesquisa e, após, visita de campo à cidade baiana identificamos que as principais mudanças ocorridas na cidade se deve muito mais à implantação de um campus universitário do que o Programa propriamente dito. Mais do que isso, ficamos com esta constatação no limiar entre a análise do Programa a partir da ótica de política pública ou sermos coerentes e coesos com a proposta desta tese que tem, como objeto, a política de financiamento do BID no campo do patrimônio cultural. Desta forma, optamos, com os riscos inerentes, por analisar a dimensão financeira do Programa.

desenvolvimento permeava a construção discursiva do Banco em todas as componentes do Programa. O que se vê, no desenho desse programa, é um nível de sofisticação maior no que tange à dimensão financeira da conservação e os meios propostos para se alcançar tal objetivo se compararmos ao projeto de desenvolvimento implementado em Valparaíso, no Chile. Apesar das mudanças postas em prática, no ano de 2003, com a mudança do partido político na Presidência da República, e, conseqüentemente, do sistema de valores relativos ao desenvolvimento, a lógica de sustentabilidade econômica dos projetos foi um dos mecanismos que não foram alterados e marca, para utilizar os termos de Arantes (2006),

um novo sistema de financiamento que torna as municipalidades “autossustentáveis” e, no limite autofinanciáveis no mercado privado, o que leva os municípios a apostar em obras e investimentos que apresentam maiores taxas de retorno em uma concepção da ação pública cada vez mais financeirizada. (2006, p. 67).

Mas o que significa sustentabilidade para o Banco? Conforme já analisamos nos capítulos anteriores, esse termo tem a ver com desenvolvimento, programa, econômico, cultural, processo e revitalização ou, na narrativa da documentação do programa, “recuperação sustentável significa a manutenção permanente das condições originais dos bens restaurados, sem novos aportes de recursos públicos, combinando, para tanto, a ação do setor público, da iniciativa privada e da comunidade” (Iphan/Minc/MONUMENTA-BID, 2002). Para Zanchetti (2007), o termo pode ser muito bem visualizado nos instrumentos de avaliação recomendados pelo BID, principalmente nos de avaliação econômica dos projetos, baseados em parâmetros de eficiência e eficácia social que privilegiam critérios restritos de sustentabilidade econômica, em vez da sustentabilidade integral²²². É nesse contexto que o financiamento, aqui, soa como uma forma de se deslocar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, ou, nas palavras de um de seus idealizadores, “a ideia é exonerar o setor público de uma tutela, no sentido financeiro, permanente sobre o patrimônio(...) (Kara-José, 2007, p. 161).

Para dar conta desse significado, a lógica operativa proposta pelo Programa é simples: primeiro, elege-se a área de projeto que atenda a requisitos de valorização cultural, imobiliária, econômica e que esteja tombada pelo Iphan. Na sequência, os recursos oriundos das componentes de investimentos integrados atuam na recuperação física de ativos econômicos de baixa liquidez,

²²² De acordo com o documento base do empréstimo os objetos elegíveis ou bancáveis dentre os diversos já descritos, aqueles sob proteção do município ou Estado deveriam ter uma taxa de rentabilidade superior a 12% (BID,1999b).

como é o caso dos imóveis históricos, como forma de dar maior liquidez ao capital imobilizado e promover geração de renda na área do projeto. Simultaneamente, a componente de fortalecimento institucional atuará com recursos para contratação de consultorias e capacitação dos governos locais na modernização da administração pública, com base nos valores como governança, parcerias público-privado, além de atuar, sobremaneira, no campo normativo, diminuindo-se os riscos ao investimento, com a promoção de cursos, oficinas, consultorias voltadas para remover os entraves à plena mercantilização dos espaços urbanos de valor histórico. As demais componentes atuam de forma subsidiária, criando o ambiente favorável aos negócios a partir da capacitação de empreendedores locais e educação patrimonial e garantindo, segundo o desenho proposto, o fechamento do ciclo preservar-educar-modernizar.

Como parte deste ciclo virtuoso do crescimento, o Programa ainda desenhou dois mecanismos financeiros inovadores para a gestão do patrimônio cultural brasileiro, são eles: i) fundo municipal de preservação e ii) financiamento de imóveis privados, os quais seriam a base da sustentabilidade econômica dos investimentos, ou, em outras palavras, a alternativa para o financiamento da preservação dos centros históricos. Nas próximas linhas, faremos uma breve e sucinta descrição do mecanismo de captura da renda gerada pelo projeto de desenvolvimento, no caso, os fundos municipais de preservação, doravante Fundo, dado que é o meio que permite entrelaçar em um mesmo debate diversos aspectos- dentre eles o mecanismos de extração de renda e ganho financeiro- acerca do desenho do projeto de desenvolvimento baseado na sustentabilidade, na dimensão financeira do patrimônio cultural e dos valores por ela “carregados”: gramática gerencial e das finanças na economia política do patrimônio.

Fundo Municipal de Preservação

O mecanismo de captura dos rendimentos gerados pelo MONUMENTA estrutura-se no fundo municipal de preservação²²³, sendo uma das principais inovações na gestão do patrimônio cultural brasileiro. Não apenas por aglutinar, em um mesmo meio, os recorrentes anseios por fontes de financiamento menos instáveis e frágeis, o Fundo também chama a atenção para uma experimentação inédita na longa tradição de políticas públicas de preservação do patrimônio cultural brasileiro. É a partir da vinculação do acesso aos recursos do Programa com a criação do Fundo pelos governos locais que, pouco a pouco, transformou-se no principal mecanismo de

²²³A palavra Fundo e a palavra Conselho em letra maiúscula foi um padrão adotado para essa tese para que esses termos pudessem ser destacados uma vez que o tema desta seção da tese trata dos mesmos. Na gramática da língua portuguesa, no entanto, ambos os termos, quando usados no plural ou precedidos de artigo definido, devem estar em letras minúsculas.

captura da poupança local gerada pelos investimentos na área de projeto. Para Goulart (2011), estes são fundos especiais, construídos nos moldes previstos na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 71, cujas receitas “por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (2011, p. 2).

Segundo o Regulamento Operacional do Programa, o Fundo é composto pelas transferências provenientes da geração de receitas de empreendimentos tais como museus, centros culturais e eventos promovidos com recursos do MONUMENTA, repasses por parte do governo local e ou estadual e, principalmente, da amortização da dívida dos empréstimos para proprietários de imóveis privados, podendo o pagamento ser efetuado em moeda corrente, área construída ou cessão de comodato. A condição de acesso aos recursos do Programa é a criação do Fundo Municipal e, quando da assinatura dos convênios de repasse de recursos entre o MinC e os municípios, o governo local assume o compromisso de prever em seu orçamento uma transferência anual ao Fundo Municipal de Preservação durante 20 anos, seja de parte do IPTU gerado na área do projeto, seja de outras fontes, além de criar um Conselho curador formado por representantes do poder público, sociedade civil e iniciativa privada.

O Fundo foi institucionalizado como de natureza contábil e sem personalidade jurídica, o que determina a sua gestão por um órgão local. Além disso, o mecanismo de criação de receita do Fundo visava ampliar os recursos provindos do financiamento de imóveis privados e do aumento do IPTU, na perspectiva de ampliar a capacidade de atendimento aos interessados não contemplados na primeira fase do Programa, além de permitir a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor de recuperação do patrimônio cultural. Para isto, estavam previstos a criação do Conselho curador, a instituição de um plano de aplicação ampliada dos recursos (identificação e conservação de bens culturais) como também possibilidades de captação de recursos, o que incluía a escolha do tipo de rentabilidade dos fundos a ser utilizada.

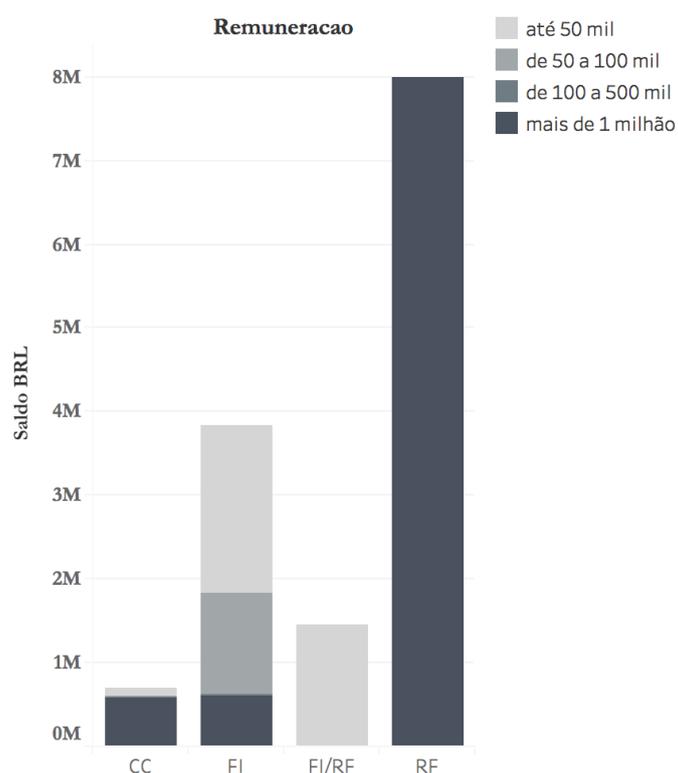
De acordo com Kara-José (2007), a iniciativa inicial do Banco era criar empresas de capital misto, como a criada em Quito, responsável por administrar os montantes advindos do poder público e da iniciativa privada segundo as regras empresariais, contudo, a legislação brasileira não permitiu a criação de empresas desse tipo. Como solução a este impasse, optou-se por criar um mecanismo de gestão compartilhada público-privada (2007, p. 164). Ainda de acordo com a autora, esse privilégio do critério “sustentabilidade” em detrimento dos significados histórico e cultural representou a configuração de um processo em que o valor do patrimônio reside na conversão em dinheiro (2007, p. 169-170), argumento que é detalhado por Zanchetti (2007) ao considerar que o Banco valoriza o modelo de gestão que incorpora, em uma estrutura participativa e de formação de decisões pactuadas, os atores com capacidade de comando econômico e político sobre as áreas

de revitalização urbana. Para o autor, esse tipo de arranjo dá maior transparência na forma de utilização e apropriação dos recursos financeiros; possibilidade de abertura de novas fontes de financiamento e, especialmente, continuidade do financiamento em todas as fases do projeto, e mesmo após a sua implementação (2007, p. 16-17).

A proposta dos Fundos é sedutora, pois entrelaça crescimento econômico, desenvolvimento social, sustentabilidade e preservação do patrimônio cultural em suas especificidades enquanto objeto cultural (estilos, técnicas, artes aplicadas e materialidade). O manejo dos recursos dos Fundos permite a conversão de ativos de pouca liquidez em grande liquidez, por meio da recuperação do seu estado físico e reinserção no mercado com novos usos e significados. Atraentes, esses ativos, no caso as edificações históricas, possuem como garantia de rentabilidade as obras e intervenções previstas nos “investimentos integrados” (recuperação dos espaços públicos, dentre outros) o que ampliaria ainda mais o valor do imóvel recuperado.

Em 2015, o Programa contava com vinte e um Fundos instituídos, dos quais 71% localizavam-se em cidades com até 100 mil habitantes, cuja poupança local total equivalia a apenas 26% do saldo total dos fundos (CAIXA,2015). Obviamente, as maiores poupanças concentraram-se nas cidades com mais de 1 milhão de habitantes, no caso Recife, em Pernambuco e Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. No que se refere às escolhas por rentabilidade, os fundos de investimentos foram a opção de treze cidades, em geral com menos de 100 mil habitantes e a remuneração na renda fixa equivale a 54% do total de recursos disponíveis nos fundos concentrados em cidades com mais de 1 milhão de habitantes. O Gráfico 5.1 demonstra essa distribuição.

Gráfico 5.1- Tipos de remuneração de acordo com o montante dos Fundos municipais de preservação e tamanho populacional



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Caixa Econômica Federal (2015).

Notas: CC: Conta Corrente

FI: Fundo de Investimento

FI/RF: aplicação conjunto Fundo e Renda Fixa

RF: Renda Fixa

Nessa linha de análise, interessa-nos apreender o significado da rentabilidade nos Fundos para o cumprimento do ciclo da sustentabilidade proposto no Programa. Por exemplo, há correlação positiva entre tamanho populacional, volume de recursos e tipo de investimento. Os Fundos que optaram por renda fixa do tipo CDB (Certidões de Depósito Bancário) concentram-se nas grandes cidades e detêm os maiores volumes de recursos. Na gramática das finanças, o “investidor” que opta por esse tipo de investimento privilegia prazos mais longos e melhores taxas de retorno, muito em virtude dos prazos de vencimento e baixa liquidez, o que denota que não se pretende fazer uso desse recurso no curto e médio prazo. Já os “investidores” das cidades com até 100 mil habitantes, ao optarem pelos fundos de investimento, demonstram um perfil avesso ao

risco do crédito e buscam elevada liquidez, deixando o dinheiro dos Fundos a cargo de um gestor que vai determinar onde alocar os recursos, prioritariamente destinados a títulos públicos²²⁴.

À primeira vista, a administração da carteira de fundos indica que há relação entre o grau de atividade dos Conselhos e o tipo de remuneração do dinheiro adotada. É interessante notar que essa percepção se coaduna com a contribuição de Goulart (2011) que, ao analisar a situação dos Conselhos, constatou sua existência em todos os municípios do Programa, porém, apenas treze apresentavam mandatos vigentes e os demais estão (ou sempre estiveram) inativos. Comparando os resultados apresentados por Goulart (2011) com a nossa base de dados, identificamos que todos os Conselhos ativos localizam-se em cidades de até 100 mil habitantes, com pequeno volume de recurso disponível nos Fundos e com altas taxas de inadimplência, que optaram, obviamente, por remuneração em fundos de investimento²²⁵. Nesse cenário, no curto prazo, os Fundos podem perder sua saúde financeira com possível estrangulamento do crédito e consequente rebatimento no ciclo de sustentabilidade econômica proposta pelo Programa.

Os Fundos, portanto, enfatizam o valor monetário, a força do dinheiro, do poder das coalizões que estão por detrás das escolhas dos membros dos conselhos curadores e dos graus de interesse político sobre o tema da preservação do patrimônio cultural. Em termos quase teatrais, os valores da memória, da diversidade e das práticas culturais passam a ser mediados/dramatizados e transmitidos por formas de valorização monetária e a rentabilidade de sua existência. É como se uma peculiar economia do patrimônio cultural- que une conservação e dinheiro- se alastrasse entre os casarões antigos, festividades populares e adentrasse as juntas de pedra dos arruamentos estreitos, tortuosos, ao mesmo tempo em que sintetizasse o centro histórico como uma “alegoria do passado” posta para trabalhar no tempo presente.

Financiamento de imóveis privados: ou como ampliar a “liquidez” do “passado”

Considerado pelo Banco com um dos impactos positivos de longo prazo no Programa (BID,1999b, p. 4), o financiamento de imóveis privados é o mecanismo financeiro criado para ‘injetar’, por meio de operações de empréstimo, uma espécie de *seed capital*, direcionado para a população moradora dos centros históricos participantes do Programa. Tem como objetivo a recuperação física para fins de moradia ou início/ampliação de empreendimento comercial aos moldes do modelo de *grant subsidies* posto em prática pelo governo chileno. A diferença dessa ação

²²⁴ De acordo com BTG PACTUAL (2017), os fundos de investimento não apresentam grande volatilidade, sendo uma aplicação segura e confiável, composto basicamente por títulos pós-fixados.

²²⁵ Os conselhos municipais ativos localizam-se em Cachoeira e Lençóis, na Bahia; Diamantina e Ouro Preto, em Minas Gerais; São Cristóvão e Laranjeiras no Sergipe e Natividade, no Tocantins.

em relação ao modelo chileno é o direcionamento das dívidas dos mutuários para o fundo municipal de preservação, conforme já elaboramos anteriormente, e sua aproximação à modalidade de microfinanciamento²²⁶.

A engenharia econômica é complexa e envolve agentes públicos e financeiros. Em linhas gerais, a ação consiste na mobilização dos recursos “*seed capital*”, providos pelo Orçamento Geral da União-OGU, que são transferidos, mediante contratos de repasse, geralmente com governos municipais, que, em conjunto com o Iphan realizam chamamento público a interessados no empréstimo. O agente financeiro, no caso a Caixa Econômica Federal, atua como intermediário bancário, recebendo os valores em uma conta especial, realizando as operações de crédito, executando a dívida dos mutuários e transferindo os recursos para o Fundo além, é claro, de auxiliar na gestão financeira, em especial na definição da rentabilidade do Fundo²²⁷. Em termos de elegibilidade para o financiamento, os critérios observados eram a relevância histórica, o estado de conservação, incluindo-se edificações em ruínas, a contrapartida a ser investida no imóvel pelo proponente e a faixa de renda.

O novo modelo de financiamento foi instituído com rígidas regras de sustentabilidade financeira, o que gerou dificuldades na implementação da ação e, em 2006, com a mudança da orientação da Coordenação Nacional do Programa, foi realizada adaptação do mecanismo financeiro à realidade e liquidez dos beneficiários do MONUMENTA (Bonduki, p.50). Isto significa uma maior aproximação do seu desenho àqueles operacionalizados nas modalidades de microfinanciamento, sob o argumento de que o enfrentamento da obsolescência dos imóveis históricos também passava pela garantia do acesso ao financiamento para melhorar as condições de vida de seus moradores. De acordo com Diogo (2009, p.30), embora, o regulamento operativo do MONUMENTA e os instrumentos jurídicos (editais e contratos) estabelecessem uma série de

²²⁶ De acordo com Rolnick (2015), o microfinanciamento surgiu na década de 1980 como um paradigma de financiamento que, aparentemente, seria capaz de atender aos mais pobres através da expansão de um crédito pequeno informal e gerador de renda, situação pela qual os pobres passaram a serem considerados como “bancáveis” (2015, p.130). Ainda a autora, na experiência do Banco Gramen, em Bangladesh, o microcrédito era, então, definido, como um empréstimo não lucrativo dirigido ao combate à pobreza e também ao empoderamento das mulheres (2015, p.130-131). Com este mesmo argumento, Elyachar (2001), afirma que as pessoas pobres adquiriram um ‘verniz’ econômico e passaram a fazer parte do motor do desenvolvimento (2002, p.497).

²²⁷ De acordo com Bonduki (2010), esta ação somente foi posta em prática no ano de 2006, após redesenho dos objetivos iniciais (empreendedorismo) e inserção, em termos discursivos e reforço do seu caráter de subsídio habitacional. Para o autor, as dificuldades observadas na ação refletem aquelas relacionadas ao financiamento habitacional no Brasil, em especial em virtude das garantias exigidas pelas instituições bancárias para se diminuir o ‘preço’ do dinheiro decorrente dos riscos de inadimplência. Os mecanismos de controle geralmente são incompatíveis com a capacidade gerencial e financeira dos moradores, sobretudo de baixa e média renda. No caso dos núcleos históricos, além da falta de renda ou de sua comprovação, há problemas de ordem documental e jurídica dos imóveis, além da forte presença de idosos e de ocupantes não formalizados.

condições e regras que, a princípio, seriam imutáveis, as amarras foram se afrouxando com o desenrolar dos trabalhos, ajustando-se para viabilizar o uso dos recursos, baseadas no perfil dos proponentes.

Com isso, o financiamento foi todo redesenhado assumindo, de fato, características de microfinanciamento, realizado por agente e com recursos públicos subsidiados- correção era pelo INPC-, garantias facilitadas- não obrigatoriedade de contratação de seguro, isenção da taxa administrativa do agente financeiro, uso de caução para contratos de até 50 mil reais-, vantagens de amortização para mutuário de baixa renda carência de seis meses, juros quase zero, adiantamento de parcelas para início das obras além de regras de acesso de crédito mais adequadas à realidade local²²⁸.

Apesar de ser uma iniciativa cujo “investidor” é o poder público, a estratégia de garantias mais diversificadas e flexíveis em comparação com as garantias hipotecárias tradicionais propostas no desenho inicial do Programa, muito se aproxima aos modelos adotados pelas instituições de microfinanciamento comerciais. Merece destaque a criativa solução do uso da caução como garantia, a aceitação da comprovação de uso do imóvel, independente da sua condição de proprietário ou locatário e, não menos importante, a inexistência de limite de idade para contrair o financiamento, o que, segundo Bonduki (2010), alargou o público-alvo da ação, sobretudo nas pequenas cidades (2010, p.276). Quanto mais pobre era o cliente, maior era o tempo de amortização do empréstimo e menor a parcela mensal a ser paga. Em alguns casos, o pequeno valor do empréstimo não era suficiente para a recuperação física dos imóveis, o que gerou a tomada de empréstimos em meios convencionais, que tem taxas de juros mais elevadas e expõe os mutuários a um risco maior.

A escala da maioria dos empréstimos orbita em torno de vinte mil reais- equivalentes a doze mil dólares²²⁹-, o que perfaz 50% do total dos financiamentos concedidos. O dinheiro foi empregado para a realização de melhorias nas condições de habitabilidade e adequações físicas dos imóveis para novos negócios cujos mutuários tinham renda familiar inferior a três salários mínimos (Bonduki, p.289). Os resultados demonstram que a ação de financiamento de imóveis privados, com sua estratégia pró-pobre, foi capaz de atender esses grupos socioeconômicos por meio da expansão de crédito de baixo valor, aumentando, com isso, o fluxo de capital nos centros históricos, dando maior liquidez e valor imobiliário aos imóveis recuperados e, com isso,

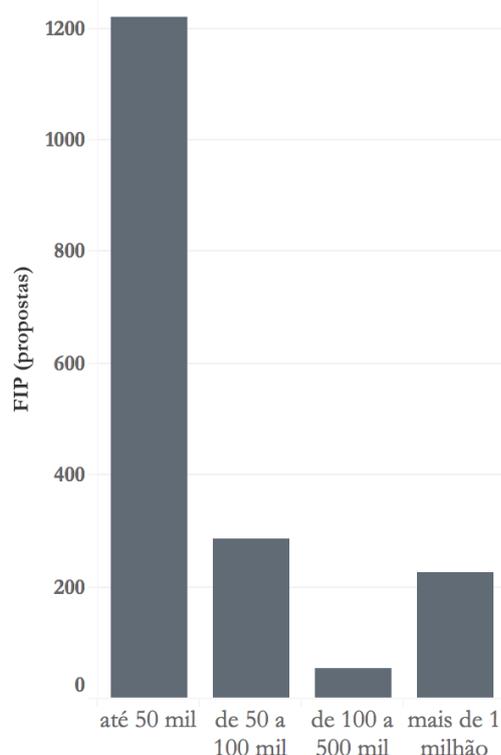
²²⁸ Para Bonduki (2010), o fato do agente financeiro ser banco público facilitou a adequação da modalidade de empréstimo dados objetivos postos na prática discursiva do Programa.

²²⁹ Data-base para conversão empregada foi 31 de dezembro de 2010 e o valor da moeda era um dólar americano equivale a 1,66 reais brasileiros.

diminuindo a obsolescência funcional. Merece destaque o grande volume de empréstimos, em relação ao total, tomados por moradores de cidades pequenas localizadas, geralmente, em regiões economicamente estagnadas, cujo perfil populacional é composto, em sua maioria, por pessoas idosas (Bonduki, p.276). O Gráfico 5.2 demonstra a concentração da demanda por financiamento nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, em especial nas cidades com menos de 100 mil habitantes.

Na experiência pioneira do MONUMENTA, a ação de financiamento de imóveis privados encarou os mais pobres como ‘elegíveis’, ‘ financiáveis’, dialogando diretamente com os valores do empreendedorismo e da sustentabilidade- base da prática discursiva do projeto ideológico e econômico neoliberal. Resta-nos saber se os mecanismos financeiros desenhados e postos em prática no Programa MONUMENTA estabelecem uma prática discursiva progressista, pró-pobre, participação e sustentabilidade, apoiadas em um processo inicial de integração do patrimônio cultural com o mercado financeiro ou se a realidade brasileira suplantou esse projeto neoliberal, deixando-o incompleto, inacabado. É o que discutiremos, de forma breve, nas próximas linhas.

Gráfico 5.2- Demanda por financiamento segundo tamanho das cidades e total de propostas de empréstimo



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bonduki (2010).

Limites da sustentabilidade proposta no MONUMENTA

O desenho inicial e final dos mecanismos financeiros do programa MONUMENTA, sob o nosso ponto de vista, reflete o momento de transição vivenciado pelo Brasil durante a sua implementação. Concebido no segundo mandato do governo presidido por Fernando Henrique Cardoso, doravante FHC, e tendo como Ministro da Cultura Francisco Weffort, o Programa foi fortemente baseado na agenda neoliberal posta em curso durante o seu mandato. A mobilização do patrimônio cultural foi voltada para o turismo, crescimento econômico e empreendedorismo e o tema da sustentabilidade econômica foi considerado como transversal a todos os componentes e mecanismos propostos. Dessa forma, o fundo e o financiamento foram desenhados para garantir a recuperação dos investimentos a partir da oferta de recursos públicos subsidiados, atuando como uma espécie de *seed capital*, ou seja, o capital de arranque do empreendimento que se tornaria os centros históricos brasileiros. Por outro lado, na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, o tema ganhou outros contornos com o Ministro Gilberto Gil, que buscou consolidar o tema da cultura enquanto agenda do desenvolvimento nacional e política pública, compartilhando de iniciativas e gramáticas da gestão anterior, porém deslocando-as para a percepção da cultura como indutor do desenvolvimento social ampliado e não como insumo do crescimento econômico como fora tratada por FHC.

Nesse diapasão, o tema da sustentabilidade econômica manteve-se inalterado e os mecanismos foram implantados, adaptando-se aos desafios e concepções do Programa agora encarado como parte da política de Estado de desenvolvimento. Ao longo dos quase onze anos de implantação do Programa, a racionalidade da sustentabilidade, ao fim e ao cabo, não cumpriu seu objetivo, muito em parte, segundo as razões do Banco(2010b), pela incompatibilidade das exigências formais para a concessão de empréstimos com as características das famílias moradoras nos centros históricos, bem como pela falta de segurança da posse e do pouco interesse, por parte da população moradora, em tomar financiamento — apesar dos incentivos — e o generalizado desinteresse do governo local em adotar o modelo de gestão proposto pelo Programa além, é claro, da baixa adesão da iniciativa privada na composição fundos de preservação municipais (BID, 2010b). Tampouco, não é mero acaso observar que os fundos públicos geralmente desenhados para atender a uma política setorial que necessita separar os recursos para o cumprimento do seu mandato e um sistema de gestão e compartilhamento de atribuições em rede. No caso do MONUMENTA, o desenho financeiro veio antes e atuou de forma a consolidar mecanismos de autofinanciamento municipais.

Coincidentemente, o principal mecanismo financeiro do Programa, no caso a ação de Financiamento de Imóveis Privados, mesmo com o esforço de se aproximar à modalidade de

microfinanciamento não conseguiu a escala necessária para cumprir com seus objetivos e estabelecer um novo momento na política de preservação do patrimônio cultural no Brasil. Foram ao todo 1784 propostas, das quais 482 se tornaram contratos de empréstimos com a conclusão de 360 obras (Bonduki,2010). Para Zancheti (2007) os objetivos da ação não se cumpriram, por exemplo, no caso de Recife, em virtude do custo do imóvel associado ao do financiamento da conversão residencial, dado que elevou o preço de venda do imóvel a um patamar fora do mercado de residências de famílias pequenas da classe média, grupo preferencial para comprar apartamentos em imóveis antigos (2007b, p.15).

Apesar do consenso aparente construído em torno desses mecanismos, seja pelo Banco (BID,2010b) ou pelo governo brasileiro (Bonduki,2010), dado que atualmente foi incorporado como ação do IPHAN e atualizado em suas condições de tomada de empréstimo — se aproximando ainda mais do microfinanciamento — ainda permanece sobre eles uma zona cinzenta e controversa. A continuidade do modelo *grants subsidies* entrelaçado com o desenho burocrático de gestão dos fundos públicos ao mesmo tempo em que estabelece limites à expansão do acesso ao crédito — muito em virtude da complexidade da operação (análise econômico-financeira, jurídica e técnica das propostas, contratação, execução das obras e amortização da dívida) —, também se configura como um obstáculo às possibilidades debatidas nesta seção do capítulo, podendo o microfinanciamento ter sido parte de um pacote global de desenvolvimento pró-patrimônio cultural, seja para pobre ou classe média, nos centros históricos.

A dependência de subsídios estatais e a construção de gramáticas e burocracias de desenvolvimento do patrimônio colocam, em um mesmo campo de batalha, pobreza, preservação da memória e financiamento. Nesse campo, as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, a desregulamentação do mercado de trabalho e as constantes crises econômicas podem ocasionar a ‘quebra’ do ciclo virtuoso desenhado pelo Programa e um crescente endividamento das famílias no interior dos centros históricos, já observada, segundo Goulart (2011) nas cidades de Goiás, no estado de Goiás, Natividade, em Tocantins e Cachoeira e Lençóis, na Bahia. Do mesmo modo, o desenho do financiamento de imóveis privados, a cada nova atualização, se aproxima àquele observado no microfinanciamento, cada vez mais centrado, em termos discursivos, na promoção do empreendedorismo e na formação de mercado habitacional.

5.3 Síntese do capítulo: discurso progressista e práticas conservadoras na gestão do patrimônio cultural

Mais do que uma ausência de recursos ou capacidades, o que observamos nesta breve análise das experiências do Banco em Valparaíso, no Chile e da dimensão financeira do MONUMENTA, no Brasil, é o hiato criado entre três importantes elementos: i) desenhos dos projetos de financiamento do desenvolvimento; ii) mecanismos financeiros e; iii) cultura e economia política dos lugares de implantação dos projetos. Assumimos que, ao ignorar ou desconsiderar, como condicionante, os fatores locais como capacidade institucional e os significados do dinheiro para a população, resta, ao fim do projeto, culpar a vítima, mudando o sentido das responsabilidades pelo insucesso para a comunidade local. Diante desse impasse, a baixa adesão aos projetos, o discurso progressista e a prática conservadora, a agenda de reformas administrativas e empreendedorismo nos centros históricos, e, por conseguinte, a volátil rotatividade de capital, podem ser lidos como uma “resposta local” ao modelo hegemônico de desenvolvimento e modernização capitalista posta em curso pelos projetos do Banco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CASA, A PONTE E O TOTEM: O PATRIMONIO CULTURAL COMO UMA FIGURAÇÃO DE SI MESMO

Rua Papudo, 557, *Concepción*, Valparaíso, Chile, 1850. A edificação de três andares é de propriedade do líder luterano Theodore Smith, imigrante alemão que viveu com seus filhos e netos por mais de um século. No período de 1893 a 1914, Theodor Smith atuou como pastor da Igreja²³⁰. De arquitetura típica nestes bairros, Papudo 557, como a casa será chamada a partir de agora, tinha traços austeros e sóbrios, com poucos detalhes arquitetônicos, alinhada à rua, sem afastamentos laterais, “colada” e “apoiando-se” nas edificações vizinhas de forma, mecanicamente, solidária. Toda revestida em latão frisado, tinha compartimentação típica, com áreas de estar, íntimas, de trabalho intelectual e manual com jardins monumentais no fundo do lote e disposta transversalmente à baía da cidade. De suas janelas frontais avista-se o burburinho do movimento de pedestres, carroceiros, vendedores ambulantes com seus cestos de frutas e pães ou os típicos “*el buerro*”, que circulavam oferecendo pescado fresco provindos de poucas quadras dali, na região portuária e central da cidade que, quando de sua construção, em 1850, contava com mais de 40 mil habitantes. Do fundo do lote, avistava-se, no primeiro plano, o jogo de telhados e *zócalos* (pátios centrais) que organizavam a vizinhança e em segundo plano, a região do porto, com seus galpões, as torres da Igreja de Santo Domingo e os *molles* que contornavam a parte sul da baía de Valparaíso. A base da edificação era toda em pedra, com estrutura em gaiolas duplas de madeira preenchidas de adobe, cobertura cerâmica, de cores sóbrias e traços austeros, cujo sistema estrutural era a tecnologia mais apropriada, à época, para suportar os terremotos que fazem parte do cotidiano daquela região (Sánchez e Jimenez, 2011). Era uma estrutura que se adaptava bem aos tremores sísmicos, suportando por si mesma as vibrações, como também, em virtude do arranjo ‘solidário’ das edificações na quadra, distribuía as forças entre as edificações e, com isso, minimizava o efeito dinâmico dos tremores de terra. Como em uma analogia, a conformação da quadra e a solidariedade das edificações que se auto ajustavam, nos ‘*cerros*’ de Valparaíso, representava ‘unidade de vizinhança’, conforme apontado por diversos entrevistados, cuja relação entre

²³⁰Luis Philipp Theodor Schmidt foi um pastor luterano nascido na Alemanha e emigrado para Valparaíso entre 1840 e 1850. Construiu sua casa por volta do ano de 1850 onde celebrou missas e diversos cultos da religião luterana em Valparaíso. No período de 1893 a 1914 atuou como pastor da Igreja. No ano de 1897 junto com os arquitetos Irmãos Biederhauser lançaram a pedra fundamental da primeira igreja protestante com torre e campanário na América do Sul.

topografia física e ambiente construído permitia a leitura de outros ‘topos’- histórico, social e político²³¹.

Cachoeira, Bahia, 1819. O Conde dos Arcos- Francisco de Assis Mascarenhas- visita a cidade para a viagem inaugural do ‘Vapor de Cachoeira’²³². Na oportunidade, e atendendo à pressão local para o cumprimento da Carta Régia de 1818, determina a construção de ponte de madeira que liga as cidades de Cachoeira e São Félix que, nesta época, representavam nó logístico entre a cidade de Salvador, Bahia e o caminho terrestre que conecta à região do sertão (Chapada Diamantina, de Vitória da Conquista e sul do estado do Piauí). Do sertão vinha ouro, gado, fumo, cana-de-açúcar e de Salvador produtos manufaturados provindos das metrópoles vendidas nos pousos, vilas e cidades da região. Paulatinamente, grupos de acionistas locais e de Salvador foram se organizando em companhia para realizar a obra, para a qual foram feitos três desenhos de financiamento. O primeiro consistia em uma operação de concessão para a construção da ponte e, como contrapartida, teriam direito à cobrança de pedágio a partir de uma tabela de preços (pessoas calçadas ou com carga pagariam vinte réis; descargas dez réis, cavalo vazio quarenta réis) (Simas Filho, 1979, p.30-35). O modelo proposto não teve interessados, então a Casa de Câmara e Cadeia de Salvador disponibilizou, a título de empréstimo, quarenta mil réis a ser retirado do ‘dinheiro das terças’ da Câmara de Cachoeira, que seria restituído por meio do pagamento de pedágio a uma espécie de “fundo municipal”, “dado pelo rendimento da ponte e que constituirá fatura da ponte de pedra [a ser construída](...)” (CEAB,1976, p.45). Outro desenho proposto consistia na cobrança de contribuição anual dos canoeiros que faziam regularmente a travessia entre as duas cidades enquanto durasse a construção da ponte, proposta esta que gerou conflitos e acabou, como as demais sendo abandonada (Simas Filho, 1979, p.43).

No ano de 1826, o Governo Provincial solicita a elevação da vila de Cachoeira, em seu apogeu econômico, à cidade, fato este que foi negado por Dom Pedro I pelas ‘condicionalidades’ impostas pelo Império tais como a existência de “Casa de Misericórdia, Colégio Público e construção da ponte de ligação com São Félix(...)”²³³ (Milton, 1901, p.57). Foi somente na segunda

²³¹ O termo ‘cerro’ em espanhol significa colinas e em Valparaíso, em virtude de sua topografia, é utilizado para denominar bairros.

²³² A embarcação conhecida propulsão mecânica diminuiria o tempo de viagem entre Salvador e Cachoeira de cinco dias, com saveiros de velas, para oito horas e vinte minutos (Simas Filho, 1979, p. 52).

²³³ Apesar das ‘condicionantes’ impostas pelo governo de Dom Pedro I, a vila foi erigida a cidade em 1837 por meio de Lei provincial n. 47. Todas as condicionantes foram atendidas, exceto aquela que trata da construção da ponte (Milton, 1901, p.57).

metade do século XIX que a construção da ponte passou a se tornar realidade com a assinatura do contrato de concessão, no ano de 1866, para construção da estrada de ferro de Cachoeira às lavras diamantinas, inicialmente com o lorde John Choicles Morgan, e depois com a *Paraguassú Steam Tram Road Company Ltd.*, companhia com participação do governo provincial e com sedes em Londres, Inglaterra e subsedes no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro e Salvador, Bahia (Simas Filho, p.137). Com o baixo interesse dos acionistas internacionais e fraca participação dos brasileiros, a companhia decretou falência em 1869, sendo comprada em 1872 pelo engenheiro inglês Hugh Wilson que fundou a Companhia Brasileira de Ferro Central da Bahia (*Brazilian Imperial Central Bahia Railway Company Limited*). Somente em 1885 que, após longo processo de importação dos componentes industrializados na Inglaterra, a ponte foi ‘montada’ e os estudos definitivos para a linha Cachoeira-Chapada Diamantina e do ramal Feira de Santana concluídos (Simas Filho, p.137; Etelvina, 2006, p. 78-79). O modelo de operação da concessão consistia na cobrança de pedágios de forma a recuperar o investimento feito na ponte. Contudo, o modelo de sustentabilidade posto em operação foi revisto com o avanço do processo de independência e, em 1902, a Companhia foi repassada ao governo federal²³⁴.

Valparaíso, Chile, julho de 2016. Ruínas e forte nevoeiro marcam o percurso, quando de nossa visita de campo, em direção ao arquivo e biblioteca pública. À rua Serrano, uma das mais antigas da cidade, entre os poucos edifícios restantes de estilo neoclássico, construídos para a expansão global da cidade na segunda metade do século XIX, nos deparamos com um totem, denominado *animita*²³⁵, construído em homenagem às vítimas de uma explosão de gás, ocorrida em 2007, que, após incêndio, destruiu um grande número de edifícios, aniquilando importante parte do comércio tradicional da cidade (ver Figura 6.1). O incêndio, as mortes e a perda de edificações históricas, desencadearam, segundo moradores do Bairro Santo Domingo entrevistados, o movimento ‘Valparaíso- Humanidade do Patrimônio’, movimento organizado

²³⁴ Cachoeira manteve pujança econômica até a primeira suspensão do transporte fluvial pelo período de 1924 a 1940 e a adoção do modelo rodoviário para o transporte de cargas e pessoas, no qual o nó logístico passa a ser a cidade de Feira de Santana. Este gradual processo de isolamento, em termos de fluxos comerciais, perdurou até o início dos anos 2000.

²³⁵ O termo *animita* advém de diminutivo de alma, na língua espanhola. É uma espécie de intervenção nos espaços públicos como forma de marcar local de eventos trágicos transformando-se, muitas das vezes, em espaço de memória, geralmente visitados por parentes e amigos das vítimas. No caso da *animita* da rua Serrano, em Valparaíso, além da homenagem às vítimas do incêndio, a ela estão associadas questões políticas, como é o caso do movimento de cidadãos “Humanidade do Patrimônio” e a associação a ‘graças alcançadas’ tornando-o também como local de peregrinação.

pela Cúria da Igreja Matriz como posição contrária ao modelo de desenvolvimento implementado pelo PRDUV²³⁶.

Figura 6.1- *Animita* na rua Serrano (homenagem aos mortos do incêndio em 2007)



Fonte: Acervo do autor (2016)

A casa, a ponte e o totem. Você, leitor(a), deve estar se indagando sobre qual é a razão de se empregar estes três elementos construídos, em tempos e lugares distintos, aparentemente sem relevância para o tema desta tese, e, ainda assim, como ilustração síntese da trajetória do financiamento do BID no desenvolvimento do patrimônio cultural? As respostas a esta indagação e, até, sensação de estranhamento, nos conduzem não a um ponto de convergência e sim a outros argumentos, derivados daqueles operacionalizados ao longo da tese, que, como um feixe, apontam para futuros pontos de pesquisa. É o que segue nas próximas páginas.

Ao longo desta tese procuramos mostrar como as lógicas de desenvolvimento e financiamento internacional penetraram nos bens culturais e históricos e suas políticas de preservação, capturando territórios, alterando formas de viver e quebrando antigas relações sociais e políticas que, por vezes, reduzem o valor de uso e de troca à simples quantia de dinheiro necessária para a transação. Os efeitos dessa relação que se coloca como atemporal- que estão

²³⁶ Entrevista semiestruturada realizada nos dias 26 e 27 de junho. A família entrevistada é composta por quatro membros, sendo dois jovens universitários sendo que os responsáveis trabalham como profissional liberal (pai) e técnica do Conselho Nacional de Monumentos (mãe).

presentes na ponte e no edifício demolido- são político-territoriais, já que se trata da emergência de uma nova forma de percepção, produção e consumo do patrimônio cultural.

Houve, nos cinco capítulos que apresentamos a vontade de ‘traçar’ uma perspectiva genealógica que privilegiou, de uma maneira geral, menos a abordagem cronológica dos eventos, mas sim a multiplicidade e simultaneidade de projetos, fatos, eventos e períodos para elucidar uma possível trajetória do desenvolvimento em seu contato com o patrimônio cultural²³⁷. Essa genealogia inicia-se com a breve retomada dos conceitos de hegemonia e poder do discurso, dado que o tema financiamento internacional nos conduziu a esses conceitos que foram úteis para manejar os aspectos mais amplos do projeto político-discursivo de desenvolvimento capitalista. Contudo, esses conceitos nos abriram a porta para estabelecer uma pergunta histórica que se desdobra em várias perpassando o discurso, os significados do dinheiro, a memória, política e sua geografia. Embora de forma discreta, tentamos cotejar as transições e mudanças dos processos hegemônicos no campo do discurso com o material empírico composto por projetos de desenvolvimento e o *corpora* de relatórios e publicações técnicas que buscamos analisar. Dessa forma, a genealogia nos permite seguir significados e geografias e desvelar caminhos possíveis ao redor da história do desenvolvimento vista sob a lente do financiamento internacional que é tencionado quando analisado à luz das questões do patrimônio cultural.

A ideia de hegemonia elaborada por Gramsci e a contribuição de Williams (1973), nos levou a pensar sobre os motivos do crescente interesse no patrimônio cultural nas agendas de atores tão dispares como UNCTAD, UNESCO, ONG’s, governos nacionais e locais e FMI, ao mesmo tempo em que nos interrogamos sobre como a dupla desenvolvimento e patrimônio foi ‘incorporada’ aos níveis mais elementares como experimento vivido, um tipo de senso comum que se realiza na redefinição das agendas políticas dos países e das cidades rumo. Optamos, dessa forma, por refletir sobre os processos e mecanismos de consenso construídos ao redor da racionalidade técnica e sua relação de dependência com a contínua produção do conhecimento sobre desenvolvimento do patrimônio cultural. Como já salientamos no capítulo 3, a cooperação técnica regional PNUD/UNESCO nos conduziu a refletir sobre estes termos a partir de um duplo movimento. Por um lado, a atuação descentralizada e fomento, e a criação de instituições de ensino sobre conservação e gestão do patrimônio cultural ampliou o tema e sua relevância junto aos governos nacionais e locais. De outro, constituiu, ao longo de mais duas décadas de atuação um mecanismo importante na construção de ‘consensos’ consentidos pela maioria dos países que

²³⁷ Para dar conta da multiplicidade de projetos e temas, os arranjos internos a cada capítulo, metodologicamente, adotaram os recortes temático e cronológico.

fizeram parte deste projeto, em torno dos valores, técnicas e formas de gerir a conservação e preservação, notadamente nos centros históricos, tendo, em grande medida referenciado, os lugares de produção da expertise ainda localizados na Europa e nas duas maiores economias da região, no caso Brasil e México.

Outro aspecto que vale ressaltar é como lidamos com temas que sejam conhecidos. A análise do valor econômico do patrimônio cultural operado pelo Banco ao mesmo tempo em que nos permitiu deslindar os sentidos econômicos dados ao patrimônio, nos orientou também a pensar quais os sistemas de valores que o dinheiro dos financiamentos ‘carregava’ consigo e quais foram suas transições ao longo do período analisado. Embora essas transições tenham surgido mais evidente nos dois primeiros capítulos- quando analisamos a prática discursiva do Banco-, a constatação de sua presença perpassou todos os capítulos em diferentes graus. Como o financiamento do patrimônio cultural por um banco multilateral foi o nosso objeto e meio de análise privilegiado, traçamos um trajeto de duplo sentido, que ora ia do discurso à geografia dos investimentos, ora retomava da geografia à palavra. Por isso mesmo, as obviedades encontradas nos significados e ‘galáxias’ de termos relacionados ao desenvolvimento, por exemplo, uma vez extraídos da prática discursiva do Banco, nos ajudou a compreender a posição, dentro da estratégia posta em curso, da racionalidade técnica como um recurso discursivo que foi apropriado pelos governos dos países e cidades como forma de legitimar escolhas eminentemente política e ideológica. Mais, quando analisamos, de forma mais detida, os perfis de investimentos e sua geografia, observamos que este trajeto aponta, por um lado, para crescentes recomendações que são, na realidade, exigências e condicionantes de projeto em realidades sociais e territoriais totalmente distintas. De outro, estas mesmas exigências representam a desconfiança da capacidade técnica dos governos nacionais e locais em implementar projetos cujo léxico e instrumentos geralmente são exógenos, internacionais e internacionalizados.

O percurso trilhado nos levou ao desafio de lidar com multiplicidade e simultaneidade. Projetos discursivos aparentemente paralelos, desconhecidos entre si- como era o caso da cooperação técnica regional PNUD/UNESCO e do BID- buscavam, por caminhos distintos, a mesma porta de saída: promover e acelerar o desenvolvimento. Embora essa multiplicidade tenha ocorrido, em alguns momentos, de forma simultânea na América Latina e Caribe, ao longo do texto, esse cruzamento de projetos e tempos, inicialmente aponta para repetições mas, que, na verdade, representa trajetórias de práticas discursivas realizadas por distintas organizações que, a partir da ‘era dos ajustes e reformas’, convergem para uma linguagem geograficamente dispersa, institucionalmente capilarizada e incorporada ao processo de formulação das políticas de gestão

dos bens culturais porém, grosso modo, mais uma vez, produzidas em poucos e restritos lugares. Com isso, ao apontar a posição e o papel das consultorias nos projetos de desenvolvimento do patrimônio tentamos nos concentrar em identificar quem paga e onde essas ideias, conceitos, políticas, doações e empréstimos são debatidos, criados e postos em xeque.

É entre as molduras desse amplo quadro que esta tese não se restringiu à análise e interpretação da dupla desenvolvimento e patrimônio cultural. Embora o diálogo desses dois termos tenha sido foco privilegiado nos três primeiros capítulos, ele só fez sentido quando entrelaçado com outro conjunto de problemas e horizonte temporal proposto. A topografia histórica do financiamento do patrimônio levou-nos, por exemplo, a identificar que o tema no Banco não surgiu de um projeto corporativo ou financeiro, por iniciativa da Assembleia de Governadores, mas por meio de uma série de eventos e práticas centradas em profissionais que fazem parte de organizações multilaterais, instituições nacionais e locais de desenvolvimento urbano, turismo e patrimônio cultural, ONGs e comunidade científica.

Os projetos de desenvolvimento do patrimônio só existem se existirem profissionais e uma determinada elite interessadas em promovê-los de forma legitimada por discursos e demandas de ‘bem-estar’ artificialmente ou não criadas - no caso recuperação, reabilitação e uma miríade de termos para se ampliar a liquidez do capital imobilizado nos bens culturais. Sem esta demanda e desejo de desenvolvimento, o Banco não existiria. Assim, para utilizar a contribuição de Goldman (2010), observamos uma dinâmica altamente volátil e tensa entre o Banco e seus mutuários, e hoje, a relação que mais os une não é apenas a disponibilidade dos recursos e sim a necessidade de convencer o mutuário que ele precisa daquele empréstimo. Mais, estabelece-se uma dependência do conhecimento, o que de certa forma explica a trajetória ascendente de cooperações técnicas como estudos exploratórios de potenciais investimentos, ou seja, é o Banco em parceria com os governos nacionais e locais- que dependem de sua capacidade de criar problemas e novas soluções- produzindo suas próprias demandas para continuar a rodar a ‘máquina do crescimento’ capitalista.

Da hegemonia, passando pelo discurso, o problema do financiamento aparece com contornos cada vez mais precisos. Este foi um tema transversal que não por acaso faz parte do título desta tese. Desde a submissão do projeto de pesquisa na seleção de doutorado, esse é um tema que, na trajetória da pesquisa, ganhou corpo e passou de objeto secundário para se tornar elemento principal na tese. Na qualificação do projeto de pesquisa, optamos por uma compreensão ampliada do financiamento a partir de sua análise de fora do Estado e das políticas públicas e sim, no entrelugar instigante e desafiador, de um banco multilateral de desenvolvimento, visto de dentro e de fora. Aos poucos, e diretamente influenciados por teóricos do pós- desenvolvimento,

como Goldman (2010), Appadurai (1986, 2001), Samuels (2010), Sachs (1992) e Esteva (1992) fomos adicionando camadas e maior complexidade à análise, em especial após as visitas de campo que desvelaram realidades distintas para o mesmo tema, o que, obviamente, reverberou na produção desta tese. Por isso, optamos por flertar com as transições dos significados e suas geografias do dinheiro e buscar, nas aplicações prático-dialéticas, as fronteiras entre o desenho da engenharia do financiamento da sustentabilidade econômica dos investimentos na escala de país, no caso do programa MONUMENTA, e a topografia dos projetos de desenvolvimento, na escala da cidade, no caso Valparaíso. Não por acaso, a experiência de Cachoeira, na Bahia, que inicialmente fora proposta como um contraponto à análise chilena, mostrou-se insuficiente- em termos de fatores explicativos da relação entre financiamento, desenvolvimento e patrimônio- para correlacionar com as questões e achados da pesquisa. Isto não significa que as ações do BID não tenham impactado o lugar, mas, sobretudo, consideramos que o contexto nacional e as coalizões criadas para a instalação da Universidade Federal do Recôncavo Baiano tornou o protagonismo do projeto de desenvolvimento do BID na cidade coadjuvante.

Por isso, novamente, retomamos a casa, a ponte e o totem. As visões brevemente expostas acima trataram de enquadrar, como se fotografias fossem, o processo histórico do desenvolvimento na América Latina e Caribe posto em curso pelos projetos de financiamento do patrimônio cultural. Os mecanismos de financiamento mostraram-se consistentes em termos históricos e o patrimônio cultural, construído a partir do ‘tombamento do patrimônio dos bens do clero francês pré-revolução burguesa’, quando posto diante de uma superlativa dimensão econômica, ampliada e internacional, torna-se objeto para, paradoxalmente, voltar a ser patrimônio como uma figuração em si mesmo. Já o desenvolvimento, conforme demonstramos, revelou-se um termo transitório, permeável e cheio de significados, de difícil compreensão e alcance. É o que abordaremos nas linhas finais dessas considerações.

Papudo, 557, *Concepción*, Valparaíso, Chile, 2007. O problema do financiamento também repousa na trajetória da casa de Theodor Smith que, em sua ‘história social’, compartilhou por décadas o uso residencial, religioso e de encontros políticos na região de Alegre e *Concepción*. Localizada em bairro de imigrantes ingleses e alemães, as casas nesta região apresentavam maior porte, se comparadas ao casario do bairro Santo Domingo. Muitos dos imigrantes ingleses, em especial, tinham acesso ao financiamento dos bancos londrinos e estadunidenses, o que permitiu serem, juntamente com os alemães, serem os primeiros a investir na industrialização da cidade, na modernização de sua infraestrutura- como é o caso dos trólebus e funiculares- e a formar sua elite local, o que, obviamente se refletiu em sua arquitetura residencial, igrejas e palácios. Por mais de

duas gerações, Papudo, 557 foi residência da família Smith e um dos exemplares da arquitetura residencial do século XIX que sobreviveu ao maior terremoto da história na cidade, ocorrido em 1906. Se no século XIX, os mecanismos de financiamento internacional ajudaram na construção da cidade, no século XXI, boa parte dos projetos financiados pelos fundos de desenvolvimento operados pelo CORFO e MINVU e aqueles advindos do empréstimo junto ao BID optaram, conforme já vimos no capítulo 5, por novos usos, moradores e relações sociais para a cidade. Um simples casarão, Papudo 557, em 2008, é demolido e dá lugar ao Hotel-boutique 17, de arquitetura contemporânea que reproduziu, com cores e formas idênticas, as mesmas características formais da fachada da edificação demolida (ver Figura 6.2). Esta alteração de uso e espacialidade foi uma dentre os mais de quinze edifícios residenciais, nos bairros Alegre e *Concepción*, que surgiram no período de implementação do PRDUV, todos incentivados pelo modelo de *grant subsidies* especialmente desenhados para Valparaíso (TRIVELLI & NISHIMURA,2010) ou, em operações de transformação de unidades uni para multifamiliares. Sob esta perspectiva, Papudo, 557 pode ser considerada como o elo perdido das contradições entre mercado e lugar, tradição e modernidade, cidade-portuária e cidade-turística e, sobremaneira, financiamento e preservação. Mais, representa a transformação social nos termos de um mercado cultural internacional, certificado pela UNESCO, que faz as desigualdades mais visíveis e com isso, nos termos de Zukin (1991) ao analisar o caso do centro de Nova Iorque, cria ‘ilhas de renovação em um mar de decadência’ e estabelece a transição da forma de desenvolvimento da área central- do público para o setor privado, dos grandes para os projetos de menor escala, das novas construções para a reabilitação- e da origem do capital de investimento na área acarretando mudanças na economia política do centro da cidade (1991,p. 188). Se há um profícuo dialogo entre as iniciativas de *reactivar la ciudad* e com isso legitimar prioridades de alocação dos recursos públicos para determinados setores da economia- com financiamento subsidiado pelo governo chileno-, e investimentos em determinadas áreas históricas e, não, em outras, ele passa necessariamente pelo desenho da operação financeira e pelas relações de um simbolismo compartilhado entre o desenvolvimento e modelo de financiamento. Nas próximas linhas, a ponte Dom Pedro II, localizada na cidade de Cachoeira, na Bahia representa o tempo passado da sustentabilidade do investimento como um valor que, nos séculos XIX e XXI, compartilham das mesmas fendas no chão.

Figura 6.2-Papudo,557



Fonte: Unduraga, 2008

Ponte Pedro II, Cachoeira, Bahia, 1819/2004. Vinte réis para cada transeunte descalço. Taxas de juros não remuneratórias para os empréstimos tomados na operação intitulada Financiamento da Recuperação de Imóveis Privados, com prazo máximo de 15 anos para a amortização da dívida de tomadores de empréstimo de baixa renda, dinheiro barato e atrativo, reconhecido por nós como um tipo de capital semente (*seed capital*). Em 1819, quarenta mil réis foi o valor estipulado como o capital inicial necessário para a construção da ponte, a ser pago com 'dinheiro da terça' e sua reposição constituiria o 'fundo' para construção da futura ponte de pedra, materialmente mais estável e perene. Já em 2004, a recuperação dos investimentos realizados a fundo perdido pelo Orçamento Geral da União-OGU do governo federal brasileiro seria realizada pela gestão da riqueza e renda gerada por meio da criação de um Fundo Municipal de Preservação que, de acordo com a regra do contrato de repasse, a arrecadação tributária e de rendas da área do projeto de investimento não é transferida para o fundo geral do município, mas é obrigatoriamente reinvestida na área do projeto ou em sua área de influência. Qualquer um dos mecanismos de financiamento acima dispostos, *mutatis mutandis*, poderiam ser utilizados para garantir a

sustentabilidade econômica dos investimentos baseados em um léxico, métricas e narrativas financeiras.

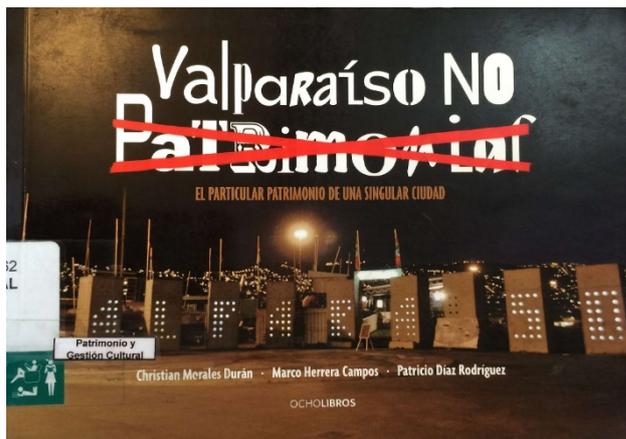
Os dilemas do financiamento, sob uma perspectiva liberal, remetem uma sensação de *déjà-vu* que reedita, em tempos distintos, a lógica de sustentabilidade econômica dos investimentos. No século XIX, a engenharia financeira desenhada para viabilizar a construção da ponte que conectaria as cidades de Cachoeira e São Felix, ambas no estado da Bahia marcada pela captura da poupança local, por meio de pedágios, no século XIX, e constituição de um ‘fundo’ local para a infraestrutura. Já no século XXI, a mesma ponte, hoje patrimônio cultural brasileiro, recebe recursos para a sua conservação por meio de financiamento internacional no âmbito do MONUMENTA, que tem eu sua engenharia financeiras lógicas próximas àquelas desenhadas dois séculos antes. Todavia, a histórica estagnação, pobreza econômica e outras lógicas de relação com o capital instalada na maioria das cidades participantes do Programa, associada a baixa massa salarial, às precárias relações de trabalho, a irregularidade fundiária e outras relações de propriedade (posse, cessão, sublocação dentre outros), introduziram ao virtuoso ciclo financeiro uma ‘quebra da corrente’ e uma contradição entre a racionalidade desenhada para os fundos municipais de preservação e a pobreza econômica instalada nos centros históricos. Partindo da ‘historia social’ da casa, passando pelos mecanismos de financiamento de uma ponte que, atualmente, é tombada pelo governo federal brasileiro como bem cultural, seguimos adiante neste último percurso, em direção à novamente em Valparaíso, onde aparente ‘silêncio’ dos objetos construídos cede lugar a ruído, ao clamor e às palavras de ordem sintetizadas, aglutinadas e, dramaticamente, representadas em um totem- um objeto de traço popular, menor em termos de escala e refinamento técnico, mas que traz em sua materialidade um jogo de linguagem que inverte a ordem do discurso- ao invés de Patrimônio da Humanidade traz inscrito em suas paredes a Humanidade do Patrimônio- resgatando as porosidades e fissuras do processo histórico analisado nesta tese, fendas que trazem ao debate outros olhares sobre o projeto hegemônico de desenvolvimento do patrimônio cultural posto em curso em Valparaíso, no Chile.

Valparaíso, Chile, julho de 2007. Dos escombros do incêndio que dizimou edifícios e dezenas de vidas, na rua Serrano, o totem ali construído, de autoria anônima, simbolicamente, estabelece a linha de diálogo entre patrimônio cultural e movimentos sociais que atuam em uma vertente ideológica distinta daquela posta em prática pelo PRDUV. Os movimentos buscam o direito coletivo à paisagem (campanha *Que nos le tapen la vista*), ao comércio tradicional (campanha *Lugar Valioso*) ou a defesa de projeto contra modelos globais de museus (campanha *Ex-Carcel*). As campanhas e movimentos, antes da inscrição na lista da UNESCO eram compostas por moradores

dos bairros Conceição e Alegre, majoritariamente de renda média a média alta, com conhecimento sobre o tema patrimonial e com recursos sociais, econômicos e políticos importantes para se posicionar perante o tema junto às instituições governamentais que, ao longo do tempo, constituíram-se uma nova referência de mobilização social frente a diminuição da histórica influência política de grupos de trabalhadores como os portuários, trabalhadores das indústrias e servidores públicos (Valdebenito, 2012, p.3). Contudo, a inscrição na lista da UNESCO opera uma dupla ação sobre esses movimentos. Por um lado, ao estabelecer relações com organismo internacional que atua, por meio de recomendações, na gestão da cidade, os movimentos se apropriam dos mecanismos de monitoramento e controle da UNESCO, mormente, a partir do ICOMOS, como forma de ‘fazer saltar’ para a escala transnacional problemas de desenvolvimento local, ampliando com isso, o poder de constrangimento dos governos nacional e local frente aos compromissos assumidos junto à organização multilateral. De outro, desloca o sentido histórico de identidades, memórias, do passado (como antigo), técnicas artísticas e construtivas do patrimônio cultural para adicionar ao objeto histórico, características do cotidiano, operando um manejo cronológico que o redefine, tal como Mutal defendera no evento em Quito, no ano de 1978 (ver capítulo 4). Nesse caso, o tema e a luta da preservação e reconhecimento do patrimônio cultural como assume agendas relativas aos direitos à cidade e moradia (2012, p.3-4), e se desloca em direção a uma ‘estratégia política e simbólica’ de manutenção, em nome da memória e identidade, das atividades de pescadores e trabalhadores da indústria, que perdem, com a modernização portuária e das plantas industriais, sua força política (ARAVENA, 2006).

Nessa prosaica narrativa construída a partir dos incêndios e mortes em uma das ruas mais antigas da cidade de Valparaíso, encontramos o totem *animita* como ‘expressão cultural desviante’, para usar os termos de Williams (1973)- entendida como sendo aquelas práticas que buscam novas possibilidades de transformação social por meio da luta (1973, p.9)- em relação ao projeto de desenvolvimento PRDUV. A partir deste totem, fomos guiados a um outro movimento que, como crônica apoiada no manejo do passado como forma de questionar o tempo presente desenvolveu uma estética da memória, identificando, na contemporaneidade, os sentidos de valor contra hegemônicos como resposta aqueles postos em prática pelo PRDUV. O movimento denominado “Valparaíso NO Patrimonial”, reconhece outros patrimônios na cidade, contrapondo-se e sobrepondo-se àqueles presentes nos materiais publicitários ou nas páginas oficiais da cidade e do país. O movimento é baseado no elemento humano, reforçando o mote do totem, e expressa, por meio do registro fotográfico e ironia, que as escolhas sobre preservação tem que dialogar com sua dimensão intangível e social, que, por sua vez, não compartilha do léxico técnico, gerencial e

Figura 6.3- Valparaíso NO Patrimonial



Capa do livro



Cachorros que vivem nas ruas, porém tem nome e são propriedade da vizinhança



Prática de futebol nas ladeiras da cidade



Pessoas idosas e frequentadoras de bar tradicional Papiñón mobilizadas contra a 'gourmetização' para atender aos gostos de turistas e novos moradores

Fonte: livro Valparaíso NO patrimonial e Acervo do autor (2016)

financeiro utilizado. A Figura 6.3 ilustra alguns dos valores do cotidiano requeridos pelo movimento “NO patrimonial”.

Embora estejas nas últimas linhas dessa conclusão, esta pesquisa e este doutorado procuraram compartilhar mais questões, dúvidas do que certezas. São questões que alcançam o ofício do arquiteto e urbanista que se torna, nas palavras de Peter Hall, citado por Harvey (1989), mais gestor do que planejador urbano. Esta tese traz mais desconfiças e menos verdades. Boa parte do trabalho aqui apresentado concentrou-se em organizar, analisar e compartilhar documentos, *portfolios* de projetos, lógicas financeiras, entrevistas, cartografia dos investimentos e registros históricos- um amplo material empírico- que reputamos certo valor por sua autenticidade

que, com espanto, constatamos como ausente na farta bibliografia acadêmica sobre o financiamento internacional do patrimônio cultural. Com isso, optamos por abordar aqui a relevância do financiamento internacional do patrimônio cultural por banco multilateral como forma por em contato, e tencionar, a máxima ‘patrimônio e desenvolvimento’, estampada em publicações oficiais, discursos de políticos, técnicos e movimentos preservacionistas, como uma verdade inabalável mas que na verdade é um constructo, um produto do percurso histórico do projeto político-discursivo de desenvolvimento e modernização capitalista. Trata-se, desta feita, de sugestão de uma rota possível, complexa e possivelmente errática em direção a uma nova gramática, a momentos de questionamento perante a prática do cotidiano.

Como o passado é mobilizado, no tempo presente, para ‘trabalhar’ como ativo econômico? Quais os limites desse modelo? Que sistema de valor de uso e troca são operacionalizados neste manejo cronológico? Quem ganha e quem perde com esse sistema de créditos? Foram com estas questões que, há anos atrás iniciamos nosso percurso. Não cabe aqui uma frase final ou uma máxima, ainda mais no momento em que alcançamos as linhas finais desta trajetória. Deixamos, com vocês, outras trilhas possíveis de serem seguidas, instigantes e angustiantes temas que podem emergir por anseio por respostas- ou, quem sabe, por novas perguntas. Assim, a hipótese lançada no sentido de deslocamento dos significados e formas de produção e consumo do patrimônio cultural mostrou-se pertinente à construção da problematização teórica e empírica desenvolvida ao longo da pesquisa e análise realizadas, na qual o nexos entre desenvolvimento, patrimônio e financiamento converte o passado e as memórias em objetos e, paradoxalmente, os reinsere na vida social das pessoas como uma figuração de si mesmos. Não se trata aqui de falarmos da construção de cenários, mas, antes de tudo, argumentamos sobre a necessidade de se reposicionar a reflexão sobre o processo de mercantilização, assumidamente social e histórico (Appadurai, 1986; Koyptoff, 1986). Esse processo, entrelaçado com o projeto de desenvolvimento e entrecruzado por fluxos de capital internacional, reproduz os valores hegemônicos do desenvolvimento econômico, afasta os objetos de valor histórico e cultural de seus significados e valor de uso, historicamente construídos, para reposiciona-los como mercadoria que, paradoxalmente, representa um passado antigo e identidades locais e ou nacional reescaladas pelos sistemas de crédito, redimensionadas pela aceleração do tempo de produção e circulação do capital. Esta sequencia lógica não é e não pode ser linear, dado que opera sobre a ressignificação da memória e do tempo como parte de narrativas e métricas cada vez mais moduladas por agentes financeiros do desenvolvimento que, por sua vez, criam novos valores de uso, moldados pelo valor de troca, ‘atualizando’, no tempo presente, o passado, cujos principais produtos são representações cada

vez mais difusas, baseadas em imagens, documentos e discursos que diluem a materialidade histórica dos objetos, posicionando-os como uma figuração dele mesmo, ao mesmo tempo em que consolidam o processo hegemônico que estabelece o sistema de valores referencial para a gestão do patrimônio cultural, dado que se tem o domínio sobre a sua produção de sentidos, significados e representações: “patrimônio é desenvolvimento!(?)”.

Por fim, os resultados da tese nos demonstraram promissores caminhos a serem seguidos para novos desdobramentos de pesquisas e aprofundamentos na temática do desenvolvimento urbano e das políticas de patrimônio cultural, lógicas de financiamento e, não menos importante, em tempos de financeirização e pós-desenvolvimentismo, a busca pela relação entre discurso, significados do dinheiro e políticas de memória. Que o lema de Benjamin Franklin ‘tempo é dinheiro’ (*time is money*) que orientou jovens empreendedores a pensar em um futuro promissor seja resignificado a partir das reflexões advindas sobre o significado do dinheiro, suas geografias, tempos e discursos, de forma que as ‘economias do passado’, na qual o desenvolvimento certamente tinha outros significados que não aqueles relacionados ao sentido hegemônico econômico-monetário disseminada pós Segunda Guerra Mundial, permita pensar em novas e bem vindas utopias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, A., Millon, C., & WILLIAMS, G. *Collocational networks and their application to an E-Advanced Learner's Dictionary of Verbs in Science (Dic.Sci)*. In I. Kosem, & K. Kosem (Eds.) *Electronic Lexicography in the 21st Century: New Applications for New Users: Proceedings of eLex 2011, Bled, 10-12 November 2011* (pp. 12–22). (2011).
- ANDRADE, Oswald de. *Poesias reunidas*. Companhia das Letras. Rio de Janeiro, 2017 (1945).
- ANDUEZA, Pablo. *La política de activación patrimonial en Valparaíso: crítica y propuestas*. Encuentro Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez. Publicado en: *Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago*, (111), 2010. Disponível em <http://bit.ly/1K6SLk6>.
- APPADURAI, Arjun. *Grassroots of the globalization and the research imagination*. In APPADURAI, Arjun (org.). *Globalization*. Duke University Press. Durham, 2001. p.1-21.
- _____. *Grassroots of the globalization and the research imagination*. In APPADURAI, Arjun (org.). *Globalization*. Duke University Press. Durham, 2001. p.1-21.
- _____. *The Ghost in the Financial Machine*. In *Public Culture Magazine*, volume 23 (3(65)). Acesso em 3 de setembro de 2014. DOI: <https://doi.org/10.1215/08992363-1336399>. Duke University Press. Durham, 2011. p.517-539.
- _____. *Banking on words: The Failure of Language in the Age of Derivative Finance*. The University of Chicago Press. Chicago, 2016.
- ARANTES, Otilia. *Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas*. In *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* / Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades*. In *Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*. p.60-75.
- ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma*. 2010. Tese de Doutorado em Tecnologia da Arquitetura - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Acesso em: 25 de fevereiro de 2014. Disponível em DOI:10.11606/T.16.2010.tde-01062010-095029.
- ARAVENA, Pablo. *El lugar del pasado en el presente postindustrial de Valparaíso* (Notas sobre la gestión patrimonial). Disponível em: <http://valpo.net/blog-ciudadano/9-12-2009/el-lugar-del-pasado-en-el-presente-postindustrial-de-valpara-so-notas-sobre>. Acesso em setembro de 2016.
- _____; CATALDO, Bernardo; CONTRERAS, Nayadet y VILLANUEVA, Alejandra. *Trabajo, memoria y experiencia: fuentes para la historia de la modernización del puerto de Valparaíso*. Fondart, Universidad Arcis y Universidad de Valparaíso. Valparaíso, 2006.

- ARRIAGADA, Camilo. *Pobreza en América Latina: escenarios y desafíos de políticas para el habitat urbano*. In Série Meio Ambiente e Desenvolvimento número 27. CEPAL. Santiago de Chile, 2000.
- BABB, Sarah. *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*. University of Chicago Press. Chicago, 2009.
- BAKER, P. *Public Discourses of Gay Men*. Routledge Press. Abington, 2005.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Cooperación Técnica de Recuperación Contingente a la República del Perú*. Instituto Nacional de Cultura y Museo Nacional de Arqueología- desarrollo turístico. Washington, 1975.
- _____. *Feasibility study for conservation and restoration of cultural heritage in Jamaica (ATC/SF/2627/JA)*. Washington D.C., 1985.
- _____. *Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Washington, 1996 [1959].
- _____. *Heritage conservation in Latin America and the Caribbean*. Washington, 1998.
- _____. *40 years: more than a bank*. Washington, 2001. 255 páginas.
- _____. *Loan Proposal (CH-L1004/OC-CH)*. Washington, 2005a.
- _____. *GN-2208-18*. Washington, 2005b.
- _____. *Contrato de Prestamo no. 1703/OC-CH*. Washington, 2006.
- _____. *El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID*. Washington, D.C., 2006.
- _____. *Environment and Safeguards Compliance Policy*. Washington, 2006.
- _____. *Heritage Preservation Program in Chile: loan proposal (CH-L1032)*. Washington, 2008.
- _____. *Investor Presentation 2017*. Washington, 2017.
- _____. *Managing the Impacts of IDB Projects on Cultural Heritage*. Technical Note n. IDB-TN-896. BID Environmental Safeguards Unit. Washington, 2015.
- _____. *Mid-term Evaluation of IDB-9 Commitments: Environmental and Social Safeguards including gender policy (background paper)*. Washington, 2013, 27 pages (1-5 page).
- _____. *Proyecto de rehabilitación del centro histórico de Quito: préstamo BID 822 OC/EC la dimensión económica, social y política*. Washington D.C., 2004.
- _____. *Relatório de termino de projeto: Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano (MONUMENTA) - PCR 1200/OC-BR (BR-0261)*. Brasília, 2010.
- BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, 1992.

- BASSET, Keith. *Urban cultural strategies and urban regeneration: a case study and critique*. In Environment and Planning, volume 25. London, 1993. pp.1773-1788.
- BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. *Os Recursos de Territórios e os Territórios de Recursos*. Geosul, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 32-50, jan. 2001. ISSN 2177-5230. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/14006>>. Acesso em: 02 set. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/%0x>.
- BIDERMAN, Maria Tereza Camargo. *Face Quantitativa da Linguagem*. Um Dicionário de Frequências Do Português. Alfa, São Paulo, 42(n.esp.): 161-181: 1998.
- BOBBIO. Norberto. *Dicionário de política*. Editora Universidade de Brasília. Brasília,2004.
- BONDUKI, Nabil. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos – Brasília, DF: Iphan / Programa MONUMENTA*, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Editora Difel. Lisboa, 1989.
- BOTELHO, Adriano. *O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.
- BRASIL. *Conferência de Imprensa para o lançamento oficial do programa MONUMENTA em 8/12/1999*. Senado Federal. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/311523>).
- _____. *Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo*. Brasília, 2 de janeiro de 2003.
- BREZINA, Vaclav; McEnery, Tony; Wattam, Stephen. *Collocations in context: A new perspective on collocation networks*. In International Journal of Corpus Linguistics, Volume 20, número 2, 2015, pp. 139-173(35). John Benjamins Publishing Company.
- BTG PACTUAL. *CDB ou Fundo DI: qual o melhor investimento para você?*. Disponível em: <https://www.btgpactualdigital.com/blog/investimentos/cdb-ou-fundo-di>. Acesso em setembro de 2017.
- CAIXA ECONOMICA FEDERAL. *Saldo dos fundos municipais de preservação*. Brasília,2015.
- CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas Híbridas*. Edusp. São Paulo, 2003.
- CARRIÓN, Fernando M. *Lugares o flujos centrales: los centros historicos urbanos*. In Série Meio Ambiente e Desenvolvimento número 29. CEPAL. Santiago de Chile, 2000.
- CARRIÓN, Fernando M. e HANLEY, Lisa (org.). *Regeneración y revitalización urbana em las Américas: hacia um Estado estable*. FLACSO. Quito, 2005.
- CASTRO, Claudio M. *The World Bank Policies: Damned If You Do, Damned If You Don't*. In Comparative Education, Vol. 38, No. 4, edição especial Número (26): Latin America and

- Educational Transfer. Publicado por Taylor & Francis, Ltd. Nov., 2002, pp. 387-399. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3099542>.
- CHESNAIS. François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996, p. 25.
- CHILE. *Comentarios y observaciones al informe final de evaluación por parte de la institución responsable*. SUBDERE. Santiago, 2009b. 10 páginas.
- _____. *Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) Programa de Recuperación Y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV)*. Diretoria de Orçamento Nacional-DIPRES. Santiago, 2009a. 21 páginas.
- CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. Estação Liberdade/UNESP. São Paulo, 1996
- COMPANS. Rosimeire. *A emergência do empreendedorismo público urbano na cidade do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.
- CRAIG, D. & PORTER, D. *Development Beyond Neoliberalism: Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. Editora Routledge. Londres/Nova York, 2006.
- CUTRONI. Anabella Abarzua. *The Flow of UNESCO Experts toward Latin America: on the Asymmetrical Impact of the Missions, 1947-1984*. In Duedhal (ed.). *A History of UNESCO*. Palgrave Macmillan editora, Londres. 2016.
- DEAN. Mitchell. *Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and History Sociology*. Editora Routledge. Londres/Nova York, 1994.
- DIOGO, Erica. *Os desafios da continuidade e o aperfeiçoamento necessário*. In *Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos/ organizadora, Érica Diogo*. Brasília, DF: Iphan / Programa MONUMENTA, 2009. 29-43.
- DORRELL, J., & DARSEY, N. *An analysis of the readability and style of letters to stockholders*. In *Journal of Technical Writing and Communication*, (211), 73- 83. (1991).
- DUNCAN, J. *A Frequency Dictionary of Portuguese Words*. Dissertation (Ph. D.) - Stanford University. Stanford, 1972.
- DURÁN, Chirstian, CAMPOS, Marco Herrera, RODRIGUEZ, Patricio Diaz. *Valparaíso NO Patrimonial: el particular patrimônio de uma singular ciudad*. Ocho libros editora. Valparaíso, Chile, 2012.
- ELYACHAR, Julia. *Empowerment Money: The World Bank, Non-Governmental Organizations, and the Value of Culture in Egypt*. In *Public Culture* 14(3): 493–513. Disponível em: <https://doi.org/10.1215/08992363-14-3-493>. Acesso em setembro de 2016.
- ESTEVA, Gustavo. *Development*. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. 2 ed. Zed Books, Londres, 2010[1992]. p.1-23.
- ESTEVES, C. R. *Desenvolvimento como cultura na obra de Celso Furtado*. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, p. 39-56, jan.-jun. 2014.

- FAMA, E. F. (1970). *Efficient capital markets: A review of theory and empirical work*. The Journal of Finance 25(2): 383-417.
- FAIRCLOUGH, Norman. Discurso e mudança social. Editora da UnB. Brasília, 2001[1992].
- FAY, Marianne (ed). *The urban poor in Latin America. In Directions in development series*. World Bank, Washington, 2005.
- FIX, Mariana de Azevedo Barreto. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de doutorado defendida no Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, 2011. 288 páginas.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: três décadas de política econômica en Chile*. Dolmen Ediciones. Santiago, 1999.
- FOUCAULT, Michel. *Two Lectures. Power / Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Ed. Colin Gordon. Brighton: Harvester, 1980. 78-108.
- _____. *A Ordem do Discurso* (L'Ordre du discours, Leçon inaugurale ao Collège de France prononcée le 2 décembre 1970, Éditions Gallimard, Paris, 1971.) Tradução de Edmundo Cordeiro com a ajuda para a parte inicial do António Bento.
- FURTADO, Celso. Criatividade e dependência na civilização industrial. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- _____. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Círculo do livro, 1978.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001 [1974].
- _____. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Nacional, 1980.
- FURTADO, Rosa F. D. (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- GIANECHINNI, Ana Clara. O IPHAN e o Programa MONUMENTA: lições para a gestão do patrimônio urbano. In Anais do XVI Encontro Nacional de Planejamento Urbano-ENANPUR. Belo Horizonte, 2015.
- GOLDMAN, Michael. *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. Yale Press University. New Haven e Londres, 2010.
- GONÇALVES, Maria Paola. *A Cultural Decade: Reflections on the World Decade for Cultural Development. Studies and Reports of the Unit of Cultural Research and Management*, número 5. UNESCO. Paris, 1998. p.15-28.
- GOULART, Maurício. *Diagnóstico dos Fundos Municipais de Preservação: Programa MONUMENTA-Projeto 914 BRA 4003 – Apoio ao MONUMENTA/ Tesouro*. Brasília, 2011.
- EVANGELISTA, Ely Guimarães dos Santos. A UNESCO e o mundo da cultura. Edições Unesco Brasil. Campinas, 1999.

- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere: volume 5*. Civilização Brasileira editora. Rio de Janeiro, 2002.
- GUERRERO, Rosa Maria. (2012). *Patrimonio cultural mundial, territorio y construcción de ciudadanía. Construcción y apropiación social del patrimonio cultural de la ciudad de Valparaíso-Chile*. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 168(388). Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-388.htm>. Acesso em agosto 2016.
- HACKENBERG, Robert A. *Closing the Gap Between Anthropology and Public Policy: The Route Through Cultural Heritage Development*. In Human Organization 61. 2002.
- HARDOY, Jorge E., Morse, Richard M. e Schaedel, Richard P. *Ensayos historico-sociales sobre la urbanización en América Latina*. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Social. Editora SIAP. Buenos Aires, Argentina, 1978.
- HARVEY. David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Editora Loyola. São Paulo, 2011.
- HAUGEN, R. A. *Modern investment theory*. New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs(1990).
- HELLSTROM, T. and K. Holmstrom. *Predicting the stock market*. Mälardalen University, Sweden, 1998.
- HOROWITZ, M.M. *On not Offending the Borrower: (Self?)-Ghettoization of Anthropology at the World Bank*. Development Anthropologist número 14. Binghamton, Nova Iorque, 1996.
- ICOMOS. *Advisory board evaluation: Sector of the historical area of Valparaíso (959 rev)*. Paris, 2002.
- IGLESIAS, Enrique V. Iglesias. *Iglesias speech in signing ceremony of Mundo Maya Project*. In: BID. IDB and Mundo Maya sign documents for grant to support sustainable growth program for Guatemala, Honduras, El Salvador, Belize and Mexico: Innovative project is presented at Bank seminar on new trends in preserving. Disponível na url: <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2000-03-28/idb-and-mundo-maya-sign-documents-for-grant-to-support-sustainable-growth-program-for-guatemala-honduras-el-salvador-belize-and-mexico,1633.html>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.
- _____. CANCLINI, Nestor G, GIL, Gilberto. *Panel on Culture and Development: inauguration of Enrique V. Iglesias Conference Center*. Informes do Centro Cultural do Banco Interamericano de Desenvolvimento, número 53. Washington, 2005.
- IPHAN. *Ata da 18 Reunião do Conselho consultivo do Iphan*. Brasília, 1999.
- KARA-JOSÉ. Beatriz. *Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo (1975-2000)*. Editora AnnaBlume. São Paulo, 2007.
- KAUFMANN, Daniel, Kraay, Aart & Zoido-Lobaton. *Governance matters. In the Policy Research Working Paper number 2196*. The World Bank Institute Governance, regulation and Finance. Washington, D.C. 1999.

- KEYNES, John M. *The Collected Writings of John Maynard Keynes: Shaping the Post-War World*. Volume XXV: Activities 1940-1944, The Clearing Union. Editora Macmillian. Londres, 1980.
- AALBERS, M.B. *The financialization of home and the mortgage Market crisis*. Apud KLINK, Jeroen e SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. In *Cadernos das Metrôpoles*, volume 19, número 39. São Paulo, 2017. p.379-406.
- KOPYTOFF, Igor. *The cultural biography of things: commoditization as process*. In: APPADURAI, Arjun. *The social life of things: commodities in cultural perspective*. Cambridge University Press. Cambridge (US), 1986.
- LEFBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Ed. UFMG. Belo Horizonte, 1999.
- LOGAN, John R. e MOLOTCH, Harvey Luskin. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press. Berkeley, 2007 (1987).
- LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. Martins Fontes editora. São Paulo, 1997.
- MANTEROLA, Juan Sebastián Sepúlveda. *Las disputas por el patrimonio cultural en Valparaíso: ¿Expresión de crisis de la matriz sociopolítica chilena?*. In KURI, Patricia Ramirez (coord.). *Las disputas por la ciudad: Espacio social y espacio público em contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Cidade do México, México, 2014. pp. 403-450.
- MARICATO, Erminia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil*. In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos / Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Estudos Avançados, São Paulo, v.12, n.34, p.7-46, dez. 1998. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141998000300002>. Acesso em: 25 de abril de 2016.
- MCENERY, T. *Swearing in English: Bad Language, Purity and Power from 1586 to the Present*. Abington, UK: Routledge, 2006.
- MCNAY, Lois. *Foucault: a critical introduction*. BlackWell Publishers. Cambridge, 1994.
- MEDEIROS, Ana Elisabete de A. *Materialidade e Imaterialidade Criadoras: O global, nacional e o local na construção do 'patrimônio mundial': o 'bairro do Recife' como caso*. Tese de doutorado defendida na Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. 2002. 398 páginas.
- MELÉ, Patrice. *La producción del patrimonio urbano*. Publicaciones de la Casa Chata. México, D.F., 2006.
- MILTON, Aristides. *Efemérides cachoeiranas*. Revista IHGB, volume 7, número 26. Salvador, 1901.
- MOTTA, João Ricardo S. Torres da. *Medidas adotadas pelo governo FHC para o desenvolvimento econômico*. Estudos da Consultoria Legislativa Brasília, 2000.

- MORETTI, Franco e PESTRE, Dominique. *Bankspeak: The Language of World Bank Report*. In *New Left Review*, número 92, março/abril. Londres, 2015.
- MUTAL, Sylvio. *Bankability considerations for the financing of urban heritage projects: some considerations in financial set-ups and bankability*. Hand-out número 8 s/d disponibilizado pelo próprio autor via e-mail em fevereiro de 2017.
- NERUDA, Pablo. *Odas Elementales: oda a Valparaíso*. Disponível no sítio eletrônico: <https://www.neruda.uchile.cl/obra/obraodaselementales9.html>. Acesso no dia 12 de outubro de 2015.
- NOVAIS, Pedro. *Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.
- NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- O'BANNON, Dan e GOLDMAN, Gary e SHUSSER, Ronald. *Screen Story and Screenplay: Fifth revision of Total Recall*. Acesso em setembro de 2015. Disponível em: <http://www.imsdb.com/scripts/Total-Recall.html>.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report on the world social situation of the Department of Economic and Social Affairs*. Nova Iorque, 1952.
- _____. *Contribution of the United Nations System to the Conservation and Management of Latin American Cultural and Natural Heritage*. Joint Inspect Unit. Genebra, 1992.
- _____. *Resolutions adopted on the reports of the Second Committee*. Nova Iorque, 1961a.
- _____. *Resolution 1715 (XVI)*. Nova Iorque, 1961b.
- _____. *The United Nations Development Decade : proposals for action : report of the Secretary-General*. Nova Iorque, 1962. 140 páginas
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Normas de Quito*. Disponível na url: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.
- PANIZZA, Tiziana. Joris Ivens: *Valparaíso entre la poesía y la crítica*. Artigo publicado na revista eletrônica *Bifurcaciones*, número 11. Santiago, 2012. Disponível em: <http://www.bifurcaciones.cl/2012/12/joris-ivens-valparaiso-entre-la-poesia-y-la-critica/>. Acesso em novembro de 2016.
- PEREIRA, Cecília Ribeiro. *O Turismo Cultural e as missões UNESCO no Brasil*. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2012.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009.

- _____. Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de *Bretton-Woods* (1942-1994). Artigo publicado na revista *Topoi*, volume 15, número 29. DOI - <http://dx.doi.org/10.1590/2237-101X015029006>. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. p. 527-564.
- PHILLIPS, M. (1989). *Lexical Structure of Text*. In *Discourse Analysis Monograph 12*. University of Birmingham, Birmingham, UK, 1989.
- PICKETT, Brent L. *Foucault and the Politics of Resistance*. In *Polity* 28, no. 4 (Verão de 1996): 445-466. <https://doi.org/10.2307/3235341>. Acesso no dia 27 de outubro de 2015 pela url: <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/3235341>.
- PNUD/UNESCO. *Conservation and Management of: The cultural, Urban and Environmental Heritage in Latin America and the Caribbean (RLA/91/029)*. Paris, 1991.
- _____. *Cursos de restauração de monumentos e conservação de centros e sítios históricos: documento sumário 1975-1978*. Lima, 1978.
- _____. *External Evaluation Mission: Regional project for cultural heritage and development: Final Report of the RLA/83/002*. Paris, 1989.
- _____. *Final Report. External Evaluation Mission for RLA Regional Project (RLA/83/002)*. UNESCO, Paris, 1989.
- _____. *Informe preparatório para el Seminario/ Debate sobre la Rehabilitacion del centro Histórico de Quito*. Lima, 1977.
- _____. *Project Document. Fifth Cycle 1992/94. Conservation and Management of the Cultural, Urban and Environmental Heritage*. Paris, 1994.
- _____. *Quito, World Heritage Site. Regional Project for the Cultural and Environmental Heritage*. Lima, 1992.
- _____. *Terminal Report. Project Findings and Recommendations: Urban and Environmental Heritage, Resource Management and Economics*. Paris, 1995.
- QUIROGA, Ricardo e Joseph, Milewski. *Implementation Guidelines for the Environment and Safeguards Compliance Policy*. Nota Técnica do Departamento de Desenvolvimento Sustentável ENV-151-Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2007. Acesso realizado no dia 01 de março de 2016. Disponível na url: <http://www.iadb.org/document.cfm?lid=35597106>.
- RAMONET, Ignácio. *Geopolítica do caos*. Editora Petrópolis: Vozes. Rio de Janeiro, 1999.
- ROJAS, Eduardo Rojas et all. *Volver al Centro: la recuperación de áreas urbanas centrales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- _____. *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe: Una tarea de todos los actores sociales*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2002.
- ROJAS, Eduardo e CASTRO, Claudio Moura. *Lending for urban heritage conservation: issues and opportunities*. In publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 1999.

- ROLNICK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo editora. São Paulo, 2015.
- SACHS, Wolfgang. *Introduction*. In: _____. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. 2 ed. Zed Books, Londres, 2010[1992]. p.vii a xv.
- SAMUELS, Kathryn Lafrenz. *Mobilizing heritage in the Maghrib: rights, development and transnational archaeologies*. Tese de doutorado defendida no departamento de Antropologia da universidade de Stanford. Palo Alto, 2010.
- SANCHEZ, Alfredo M. e JIMÉNEZ, Cecilia V. *Valparaíso: la ciudad-puerto más importante de Chile y la vulnerabilidad de su patrimonio a los riesgos sísmicos*. In *Estudios Geográficos*, volume 72, número 271. Acesso em 5 de julho de 2016. DOI: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201122>
- SANT'ANNA, Márcia. *A cidade-atração: a norma de preservação dos centros urbanos no Brasil dos anos 90*. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, 2004.
- SANTOS, José Evaristo dos. *Mercado Financeiro Brasileiro: instituições e instrumentos*. Editora Atlas, São Paulo, 1999. 250 p.
- SCHVASBERG, Benny. *Atores em Movimento na Disputa Territorial do FGTS nos anos 90: Estado, espaço social e planejamento em transformação*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, V., 1993, Belo Horizonte. Anais..., Belo Horizonte, 1993.
- SCHWARZ, Roberto. *A carroça, o bonde e o poeta modernista*. In: _____. *Que horas são? ensaios*. São Paulo: Rio, 1987. p. 180.
- SLATTERY, D. M. and R. F. E. Sutcliffe. *Automatic Analysis of Financial Event Phrases and Keywords in Form 8-K Disclosures*. In *proceedings of the 10th Terminology and Knowledge Engineering Conference (TKE 2012)*, Madrid, Spain, (2012).
- SOBARZO, M. (2009). *Gubernamentalidad patrimonial*. En P. Aravena & M. Sobarzo (Eds.), *Valparaíso: patrimonio, mercado y gobierno*. Concepción: Ediciones Escaparate.
- THOMAS, J. *Discourse in the marketplace: The making of meaning in annual reports*. *The Journal of Business Communication* 34(1): 47-66. (1997).
- TOWSE, Ruth. *A Handbook of Cultural Economics*. Edward Elgar Publishing, Northampton, 2011
- TRINDADE, Antonio A. Cançado. *As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional: com atenção especial aos Estados latino-americanos*. In *Revista de Informações Legislativas* n. 81 jan./mar de 1984. Brasília, 1984. p. 213-234.
- TRIVELLI, Pablo e Nishimura, Yasuyo. *The sustainability of urban heritage preservation: interventions to support economic and residential investments in urban heritage areas of latin america and the caribbean (RG-T1620)-case study valparaíso / schedule 1: preservation level and institucional setting of the case*. Santiago, 2010. 33 páginas.

- TRUMAN, Harry. *Truman's Inaugural Address*. Washington, 1949. Acesso realizado em 25 de abril de 2016. Disponível em https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. *United Nations Monetary and Finance Conference: Final Act and Related Documents*. Bretton-Woods, New Hampshire, 1944.
- UNCTAD. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development: Final Act and Report*. Genebra, Itália, 1964.
- UNDURRAGA, Paz. *Riesgos y desafíos de la intervención patrimonial, importancia de la protección de recursos culturales auténticos: el caso de Valparaíso, Chile*. In VII Encuentro Internacional de Revitalización de Centros Históricos: la arquitectura de hoy, entre la ciudad histórica y la actual. Cidade do México, México, 2008.
- UNESCO. *Carta de preservação do patrimônio arquitetônico da Europa: Manifesto de Amsterdã*. UNESCO. Disponível na url: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterdã%201975.pdf>. Acesso no dia 15 de dezembro de 2016.
- _____. *Conferência Intergubernamental sobre las Políticas Culturais en África: Informe Final*. Accra, 1975.
- _____. *Cuzco: reconstruction of town and restoration of its monuments: report of the Unesco Mission of 1951*. Paris, 1951.
- _____. *Decisions adopted by the 27th session of the World Heritage Committee in 2003*. Paris, 2003.
- _____. *Declaração do México*. UNESCO. Disponível na url: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.
- _____. *Executive Board of the Seventy-second Session Decision*. Paris, 1966.
- _____. *Final Report, World Conference on Cultural Policies- CLT/MD/1*. Mexico City, 1992.
- _____. *Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial. Comitê intergovernamental para a proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*. Paris, 2011.
- _____. *Panel of International Experts on Enhancing the Cultural Heritage through Economic Development*. Tunis, 1968.
- _____. *Plan de mise en valeur de monuments et sites historiques dans le cadre du development touristique in Perou (WS/0566.38-CLT)*. Paris, 1966.
- _____. *Plan de protection et mise en valeur du patrimoine culturel brésilien dans le cadre du développement touristique et économique*. UNESCO, Paris, 1968.
- _____. *Records of the General Conference: Twelfth Session*. Paris, 1962.

- _____. *Seminário/Debate sobre la Conservacion del Centro Historico de Cartagena*: Informe Final. Lima, 1990.
- _____. *The cultural dimension of development - Towards a practical approach*, Culture and development series. Paris, 1995.
- _____. *The Unesco Courier*: A world decade for cultural development. UNESCO. Paris, 1988.
- _____. *The Unesco Courier*: Threatened: The Parthenon, Borobudur and Srirangam. UNESCO. Paris, 1968.
- UN-HABITAT. *The State of Latin American and Caribbean cities 2012: towards a new urban transition*. UN-Habitat, August, 2012.
- VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* / Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- VALADES, Frei Diogo. *Retórica Cristiana*. Fondo de Cultura Económica-FCE. Cidade do México, 1989.
- VALDEBENITO, Rosa María Guerrero. *Patrimonio cultural mundial, território y construccion de ciudadanía: construccion y apropiacion social del patrimonio cultural de la ciudad de Valparaiso-Chile*. In *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVI, núm. 388. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2012.
- VENTURI, Robert e SCOTT-BROWN, Denise. *Learning from Las Vegas*. MIT Press. Massachusetts, 1977.
- VIVIEN Beattie, Bill McInnes, Stella Fearnley. *A methodology for analysing and evaluating narratives in annual reports: a comprehensive descriptive profile and metrics for disclosure quality attributes*. <http://doi.org/10.1016/j.accfor.2004.07.001>. Acessado no dia 15 de janeiro de 2017.
- WHITE, Richard. *What is Spatial History?*. *Spatial History Lab: Working paper*. Acessado no dia 5 de setembro de 2016. Disponível na url: <http://web.stanford.edu/group/spatialhistory/cgi-bin/site/pub.php?id=29>.
- WHITEHEAD, Anne. *Memory: the New Critical Idiom*. Routledge Publishing. Nova Iorque, 2009.
- WILLIAMS, Raymond. *Base and Superstructure* In: *Marxist Cultural Theory*. *Revista New Left Review*, Londres, número 82, p. 3-16, nov.-dez. 1973.
- _____. *Keywords. A vocabulary of culture and society*. New York, Oxford University. 1985(1976).
- _____. *Marxism and Literature*. Oxford University Press. Oxford, 1977.
- WINIFRED CROMBIE, Helen Samujh. *Negative Messages as Strategic Communication: A Case Study of a New Zealand Company's Annual Executive Letter*. First Published July 1, 1999.

ZANCHETTI, Silvio M. *O Financiamento da Revitalização dos Centros Históricos de Olinda Recife: 1979 – 2005: Textos Para Discussão CECI N° 03*. Olinda,2007.

_____. *O Financiamento da Revitalização Urbana na América Latina: Uma Revisão da Teoria e da Prática Pós 1990: Textos Para Discussão CECI N° 01*. Olinda,2007.

ZELIZER, Viviana A. The social meaning of Money: Special monies. Artigo publicado no *The American Journal of Sociology*, volume 95, número 2 (setembro). Chicago, 1998. p.342-377.

_____. *The Social Meaning of Money: pin moneys, paychecks, poor relief, & others*. Princeton University Press. Princeton, 2017[1997].

ZUKIN. Sharon. *Changing Landscapes of Power: Opulence and the urge for Authenticity*. In *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 33.2 (Junho). DOI: 10.1111/j.1468-2427.200900867.x .

_____. *Landscapes of power: from Detroit to Disney World*. University of California Press, Ltd. Oxford, Inglaterra, 1991 [1983].

Corpora utilizado para análise linguística quantitativa

Corpus 1: Relatórios Anuais (versão em língua inglesa)

Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Relatório Anual*. Washington, 1960.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1961.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1962.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1962.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1963.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1964.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1965.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1966.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1967.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1968.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1969.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1970.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1971.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1972.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1973.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1974.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1975.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1976.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1977.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1979.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1980.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1981.

_____. *Relatório Anual*. Washington, 1982.

- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1983.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1984.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1985.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1986.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1987.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1989.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1990.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1991.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1992.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1993.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1994.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1995.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1996.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1997.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1998.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 1999.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2000.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2002.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2003.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2004.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2005.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2006.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2007.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2008.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2009.
- _____. *Relatório Anual*. Washington, 2010.

Corpus 2: Publicações técnicas do Banco relativas a patrimônio cultural (versão em língua inglesa)

- CASTRO, Claudio Moura de, e ROJAS, Eduardo. *Lending for Urban Heritage Conservation Issues and Opportunities*. Washington, 1999.
- CASTRO, Claudio Moura de, SHLUGER, Ephim e VERDISCO, Aimee. *Culture, Social Equity and Sustainable Development: The Task Ahead*. Washington, 2001.
- FOX, Catherine, BRAKARZ, José e FANO, Alejandro Cruz. *Recognizing the third sector: five case studies of urban revitalization in Latin America*. Washington, 2005.
- GALVANI, Marina. *Thinking outside the Box: Arguments for LADB's involvement in the Preservation and Development of Heritage*. Sustainable Development Department Best Practices Series-IADB. Washington, 2001.
- LANZAFAME, Francesco e QUARTESAN, Alessandra (org.). *Downtown Poverty Methods of Analysis and Interventions: A Sourcebook for Practitioners*. Washington, 2008.
- ROJAS, Eduardo e LANZAFAME, Francesco (Org.). *City development: experiences in the preservation of tem world heritage sites*. Washington, 2011.
- ROJAS, Eduardo. *Heritage conservation in Latin America and the Caribbean: recent Bank experience*. Urban Sector Dissemination Note- IADB. Washington, 1998.
- ROJAS, Eduardo. *Urban Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean: A Task for All Social Actors*. Washington, 2002.

Programas (softwares) utilizados

- Palladio Project, version 1.2.4. Humanities + Design, Stanford University (web application). Disponível em: <http://hdlab.stanford.edu/palladio/>.
- QGIS Development Team. *QGIS Geographic Information System: Open Source Geospatial Foundation Project, versão 2.18*. Disponível em: <http://qgis.osgeo.org>.
- TABLEAU software. *Tableau for academics*. Disponível em: <https://www.tableau.com/academic>.
- R Development Core Team (2009). *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. ISBN 3-900051-07-0. Disponível em <http://www.R-project.org>.

Sinclair, Stéfan, Geoffrey Rockwell and the Voyant Tools Team. 2012. *Voyant Tools* (web application). Disponível em: <https://voyant-tools.org>.

Barghava, Rahul, D' Ignazio, Catherine e DataBasic.io Tools team. *DataBasic.io* (web application). Disponível em: <https://databasic.io/en/>.

ANEXO A – LISTA DE ENTREVISTADOS

País	Tipo de agente	Nome	Papel desempenhado	Projetos relacionados	Escolaridade	Atuação no mercado de trabalho	Tipo de entrevista	Ano de realização da entrevista
BRASIL	Pesquisador	Paulo Ormindo	Arquiteto	Monumenta	Mestrado	N/A	semi-estruturada	2016
BRASIL	Mercado imobiliário	Marivaldo Marques Martins	Corretor Imobiliário	Monumenta	Medio	Corretor de Imóveis/autônoma	Semi-estruturada	2016
BRASIL	Tomador de empréstimo FIP	Maria Aparecida da Silva	Moradora há mais de 10 anos	Monumenta	Medio	Autônoma	Semi-estruturada	2016
BRASIL	Agente público (Ex secretário municipal de cultura)	Louival Trindade	Poder público local	Monumenta	Superior incompleto	atual Chefe de Gabinete do Prefeito	Semi-estruturada	2016
BRASIL	Pesquisador	Livia Fraga Celestino	Pesquisadora	Monumenta	Mestrado	Professora universitária substituta	Semi-estruturada	2016
BRASIL	Agente público (Fundação Hansen Bahia)	Jomar Lima da Conceição	Assessor Fundação Hansen	Monumenta	Mestrado	Coordenador Fundação Hansen Bahia	Semi-estruturada	2016
BRASIL	Agente público (universidade federal)	Geraldo Costa	Diretor Cahl 2000-2002	Monumenta	Mestrado	Professor universitário	Semi-estruturada	2016
BRASIL	Agente público (universidade federal)	Gabriel Nacif	Reitor UFRB- 2006-2015	Monumenta	Mestrado	Professor universitário	Semi-estruturada	2016
BRASIL	Consultor técnico	Etelvina Rebouças	Arquiteta	Monumenta	Mestrado	Consultora	semi-estruturada	2016
BRASIL	Agente público (universidade federal)	Carlos Costa	Pesquisador	Monumenta	Mestrado	Professor universitário	semi-estruturada	2016
BRASIL	Entidade religiosa (terreiro de candomblé)	Buda di Bobosa	Sociedade civil	Monumenta	Superior completo	Mestre Oga- terreiro Roca de Ventura	Semi-estruturada	2016
CHILE	Consultoria	Sebastian Sepulveda Mante	Consultor contratado BID para diagnóstico	PRDUV	Doutorado em sociologia urbana-UNAM	Consultor	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Morador	Rodrigo Sepulveda	Morador no Cerro Santo Domingo	PRDUV	Superior completo	Design gráfico/autônomo	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Universid Técnica Federico Santa María	Roberto Barria KirkWood	Coordenador	PRDUV	Superior completo	Ex coordenador PDRUV (atual diretor do curso de arquitetura da Universidade Técnica Federico Santa María)	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Turista brasileiro	Raissa de Almeida	Turista	PRDUV	Superior incompleto	N/A	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Consultoria	Paz Urruganda	Consultora	PRDUV	Pos graduacao em economia urbana	Consultora	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Mercado imobiliário	Patricia Sepulveda Avila	Corretora Imobiliária	PRDUV	Superior completo	Corretora de Imóveis/autônoma	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Consultoria	Pablo Andueza	Consultor	PRDUV	Superior completo	Advogado	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Governo Local-Valparaiso	Matias Valdes Bowen	Técnico no IMV	PRDUV	Superior completo	Engenheiro	Escrita/Semi-estruturada	2016
CHILE	SUBDERE	Jorge Venegas	Ex especialista-IABD (Divisão de Fijación)	PRDUV	Superior completo	Economia	Escrita/Semi-estruturada	2016
CHILE	Turista brasileiro	Emmanuel Rufino	Turista	PRDUV	Superior completo	Filósofo- mestrando	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Cerro Santo Domingo	El: Rojas Neira	Moradores no Cerro Santo Domingo	PRDUV	Superior incompleto	Servidora pública- Conselho Nacional de Monumentos (C)	Gravada/Semi-estruturada	2016
CHILE	Turista brasileiro	Andre Rodriguez	Turista	PRDUV	Superior completo	Ciência da computação- mestrando	Gravada/Semi-estruturada	2016
USA	IABD	Eduardo Rojas	Idealizador de programa	Monumenta/Banco	Superior completo	Arquiteto	Gravada/Semi-estruturada	2016
URUGUAI	IABDB	Veronica Adler	Especialista IADB	BID	Superior completo	Economista	Gravada/Semi-estruturada	2016

ANEXO B – LISTA DE ARQUIVOS CONSULTADOS

Arquivo 1: Coletânea de jornais “El Mercurio de Valparaíso”, de 1970 a 2010

Local de consulta e pesquisa:

Hemeroteca da Biblioteca Pública Santiago Severín, Plaza Símon Bolívar, 1653, Valparaíso, Chile.

Arquivo 2: Coletânea de projetos e estudos sobre Valparaíso, no Chile, de 1990 a 2010

Local de consulta e pesquisa:

Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano Contemporaneo-DUC, rua Matriz, Valparaíso, Chile.

Arquivo 3: Coletânea de fotografias históricas sobre Valparaíso, no Chile, de 1910 a 1985- Coleção Memória Chilena

Local de consulta e pesquisa:

Biblioteca Nacional do Chile, Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 651, Santiago, Chile

Arquivo 4: Documentação histórica de Cachoeira, na Bahia (fotografias, recortes de jornal, documentos históricos) de 1930 a 2000 (sem tratamento)

Local de consulta e pesquisa:

Arquivo Municipal de Cachoeira, Bahia.

Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 651, Santiago, Chile

Arquivo 5: Documentação histórica de Cachoeira e São Félix, na Bahia (fotografias, recortes de jornal, documentos históricos) de 1950 a 2010 (sem tratamento)

Local de consulta e pesquisa:

Arquivo Municipal de São Félix, Bahia.

Praça da Bandeira, S/N

Arquivo 6: Estudos CEAB para a região do Recôncavo Baiano, 1973

Local de consulta e pesquisa:

CEAB - Centro de Estudos da Arquitetura na Bahia-UFBA

Rua Caetano Moura, 121, Federação, Salvador, Bahia

Arquivo 7: Fotografias e mapas históricos (sem tratamento)

Local de consulta e pesquisa:

Fundação Hansen Bahia

Rua Treze de Maio, 197-373, Cachoeira, Bahia