

Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pesquisa e Pós-graduação – PPG/FAU

A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano

Patricia Reis da Silva

Orientador: Andrey Rosenthal Schlee

Brasília – DF: Dezembro - 2006

Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pesquisa e Pós-graduação – PPG/FAU
Mestrado em Arquitetura e Urbanismo
Área de Concentração em Teoria e História

A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano

Patricia Reis da Silva

Projeto de Dissertação de Mestrado submetido ao Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, como parte dos pré-requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado por:

Dr. Andrey Rosenthal Schlee
(Orientador)

Dra. Lúcia Cony Faria Cidade
(Membro UnB)

Dra. Márcia Genésia Sant'Anna
(Membro externo)

Brasília – DF: Dezembro - 2006

Silva, Patricia Reis da.

A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano. / Patricia Reis da Silva, 2006.

201 p.: il

Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

I. Patrimônio Cultural

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Dedicatória

*Aos meus pais, Darílio e Eudilza,
pelo amor e apoio incondicional,
À Janice Nascimento e Jean Pierre Halevy (in memoriam),
pelas aulas preciosas de amor à vida e ao patrimônio cultural brasileiro.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Henrique Pontes, meu tio querido, pelo suporte nos conteúdos do Direito e da Administração que faltam à minha formação de arquiteta, mas principalmente pelo apoio emocional e convivência intensa nos últimos 12 anos;

Ao meu orientador Andrey Schlee, pela dedicação, disponibilidade, paciência e convivência ao longo do desenvolvimento do trabalho;

A querida amiga Cristina Simão, pelas trocas, ensinamentos, pela confiança, por estar sempre disponível para ouvir as minhas indagações, por mais corrida que seja a sua vida... sempre sorrindo;

A Raquel Rolnik, pelas conversas orientadoras e fundamentais nas caminhadas de alguns domingos.

A Márcia Sant'Anna e Lúcia Cony pelos comentários precisos na banca de defesa de projeto, fundamentais para a estruturação final do trabalho.

A Cyro Lyra, pela sabedoria e pela oportunidade de ter me levado para o mundo fascinante da preservação das cidades históricas.

A Jurema Machado, pelo exemplo de profissional e pela oportunidade da convivência nos últimos anos.

A Simone Fernandes, pela amizade e apoio na pesquisa, representando aqui os amigos que fiz em Ouro Preto.

Aos amigos do Iphan, sempre disponíveis a ajudar: Salma Saddi, Kátia Bogéa, Gysele, Isolda, Soneca...;

Aos técnicos das prefeituras que sempre, tão atenciosamente, colaboraram com as pesquisas, em especial, Gabriel Gobbi, de Ouro Preto, e Carmem Vera Roig, de Pelotas.

Agradecimento especial aos amigos do Monumenta: Luiz Fernando e Marco Antonio Galvão - pelo apoio e tolerância; a Lígia e Ivanilde, pelo carinho e confiança; a Monica, Estevan, Lôla, Elza, Ana Paula, Juliana, Raquel, Letícia, Fabrício e Felipe pela dedicação de cada um ao trabalho que desenvolvemos juntos há pouco mais de um ano, e pela compreensão com a minha impossibilidade de dedicar-me integralmente a ele. Carinho também por aqueles que não fazem mais parte de equipe, Maurício Goulart e Louise Ritzel.

Por fim, ao encontro com Ricardo Garroux, que fez esse mestrado alcançar uma dimensão muito maior do que um projeto pessoal. Meu carinho.

RESUMO

A presente dissertação analisa a preservação do patrimônio cultural urbano no âmbito municipal, buscando observar como as cidades históricas vêm se estruturando, legal e administrativamente, para gerir o seu patrimônio, no marco da descentralização administrativa proposta pela Constituição Federal de 1988, que atribui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção do Patrimônio Cultural. Por esta razão, adota como referência temporal o período compreendido entre a Constituição Federal de 1988 e os dias de hoje, não se eliminando a possibilidade de referenciar-se a algum exemplo ou fato ocorrido em período imediatamente anterior, pelos seus reflexos e efeito de continuidade no período destacado. Desenvolve-se a partir de uma construção dos pressupostos que orientaram a gestão urbana no período e, por conseguinte, seus reflexos na gestão do patrimônio cultural, destacando-o como diretriz estratégica das políticas de desenvolvimento urbano. Revela o contencioso predominante entre União e Municípios, sobre a competência da gestão urbana e do patrimônio cultural, e reafirma o dever solidário entre os entes da federação sobre o assunto. Na seqüência, a dissertação desencadeia passos, procedimentos, alternativas, condições basilares para a gestão, analisando-os ora pela sua efetiva aplicação, ora pelas possibilidades que oferecem. Assim, são identificados e analisados os instrumentos de regulação, condições operacionais de trabalho, fontes de recursos e as políticas associadas e os mecanismos de controle e monitoramento. Por fim, aplica toda a estrutura do que se denominou cadeia lógica de gestão do patrimônio cultural ao estudo de caso, à cidade mineira de Ouro Preto. Ela foi escolhida em razão de ser emblemática no Brasil nas ações de preservação; por ser Patrimônio Mundial, que potencializa a sua condição de bem protegido, interferindo diretamente no cotidiano do desenvolvimento urbano; e porque o conjunto de interesse histórico-cultural tem significativa representatividade tanto em relação às suas dimensões, como na sua dinâmica concentradora de serviços, comércio, habitação e circulação. Ao longo de toda a dissertação, recorre-se a exemplos de diversas cidades de diferentes portes na aplicação de instrumentos e mecanismos de proteção para melhor compreender a ação ou omissão do poder público municipal, concluindo-se menos por uma postura predominante, mais por um processo incipiente de gestão municipal.

Palavras-chave: 1. Política urbana - Brasil; 2. Patrimônio cultural brasileiro; 3. Gestão urbana municipal; 4. Ouro Preto; 5. Patrimônio histórico.

ABSTRACT

This dissertation is an analysis on the preservation of the urban cultural heritage with respect to the municipality. It is an in depth investigation on how historical cities were structured, both legally and administratively, to manage their heritage as decentralized landmarks as proposed by the 1988 Federal Constitution. A constitution which gave the Federal Government, the State, the Federal District, and the Municipalities a common ability to protect "Cultural Heritage". Therefore this research will reference the period between the 1988 Federal Constitution and present day; taking into consideration any example or fact immediately previous to this period that could have affected the continuity of the period. The study starts from the presupposed relations that orientated the urban management in a certain period and its reflections in the cultural heritage management, emphasizing them as line of direction of the politics of urban development. It reveals the disagreements between the Federal Government and Municipalities about the competence of the urban management and cultural heritage and reaffirms their duties. In a following part, the dissertation unchains procedures, alternatives, basic conditions of managements, analyzing either their effective application or the possibilities offered by them. Thus there are the identification and analyzes of the regulations, operational conditions of work, sources and its associated politics and methods to control and monitor. At last, it applies "the logical chain of cultural heritage management" to the case study in Ouro Preto. The city was chosen due to its typical preservation actions in Brazil; for its World Heritage denomination, which emphasizes it as a protected property intervening directly in the daily urban development; and finally because it's historical and cultural interests have a significant representation not only for its dimension but in its concentration of services, commerce, habitation and transit. Along the dissertation, different applications of the methods of protection were observed in various cities with different sizes in order to comprehend the actions or the neglect of the municipal and public authority, concluding less for a predominant position and more for an incipient process of urban management.

Key- word: 1. Urban Politics - Brazil; 2. Cultural Heritage in Brazil; 3. Municipal and Urban Management; 4. Ouro Preto; 5. Historical Heritage.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Orla do Rio Acaraú em Sobral	39
FIGURA 02 – Museu Nacional do Mar	40
FIGURA 03 – Croqui da orla da Baía da Babitonga	41
FIGURA 04 - Obra da orla da Baía da Babitonga	41
FIGURA 05 – Esquema Gráfico do Direito de Construir 01	64
FIGURA 06 - Esquema Gráfico do Direito de Construir 02	64
FIGURA 07 - Esquema Gráfico do Direito de Construir 03	64
FIGURA 08 – Inventário das Fachadas de Sobral	80
FIGURA 09 – Inventários Sobral (INCEU/IBA)	81
FIGURA 10 – INCEU / Goiás	82
FIGURA 11 – Divisão Territorial do Brasil	129
FIGURA 12 – Divisão Territorial de Ouro Preto (MG)	129
FIGURA 13 - Sobreposição do esquema de arraisais de Sílvio de Vasconcelos à imagem de satélite	130
FIGURA 14 – Praça Tiradentes (aos fundos, o Pico Itacolomi)	131
FIGURA 15 - Localização do Jardim Alvorada	136
FIGURA 16 - Anúncio PMOP 17/02/1972	148
FIGURA 17 - Anúncio PMOP 01/09/1973	149
FIGURA 18 - Carimbo de aprovação de projetos, segundo Decreto N° 04/98	159
FIGURA 19 - Vista posterior do imóvel	173
FIGURA 20 - Demolição do imóvel	173

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

TABELAS

TABELA 01 - Municípios com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano	52
TABELA 02 – Perfil de Estruturas Municipais	89
TABELA 03 - Isenção de IPTU – imóveis inventariados	106
TABELA 04 – Valores de Repasse ICMS Cultural – Ouro Preto (2004-2007)	167

QUADROS

QUADRO 01 – Leis de criação de institutos estaduais de proteção do patrimônio histórico e artístico e outras legislações de proteção regionais	31
QUADRO 02 – Perfil de Estruturas Municipais de Cidades com Patrimônio Cultural Federal	90
QUADRO 03 - Classificação dos imóveis tombados para efeito de aplicação da isenção do IPTU	104
QUADRO 04 - Parâmetros para avaliação para aplicação da isenção do IPTU	104
QUADRO 05 - Estrutura do Marco Lógico	122

GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – Variação dos municípios pontuados ao longo da existência do Programa ICMS Cultural	113
GRÁFICO 02 – Projetos Protocolados para análise no perímetro urbano de Ouro Preto	157
GRÁFICO 03 – Balanço da Pontuação do ICMS para Ouro Preto	167

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
COMPHAC	Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (Porto Alegre)
ET	Escritório Técnico do Iphan
ETELF	Escritório Técnico de Licença e Fiscalização
FIDEM	Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
IBA	Inventário de Bens Arquitetônicos
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
DPHAN	Diretoria do Patrimônio Cultural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEF	Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais
IEPHA	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado de Minas Gerais
INBIMI	Inventário Nacional de Bens Móveis Integrados,
INBISU	Inventário de Bens Imóveis em Sítios Urbanos Tombados
INCEU	Inventário de Configuração de Espaços Urbanos
INRC	Inventário Nacional de Referências Culturais
IPAC	Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural
IPAC	Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPHAE	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Rio Grande do Sul
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
Mcidas	Ministério das Cidades
MinC	Ministério da Cultura
MP	Ministério Público
PA	Projeto de Alinhamento
PAL	Projeto de Loteamento
PCH	Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas
PM	Prefeitura Municipal
PMOP	Prefeitura Municipal de Ouro Preto
PNC	Plano Nacional de Cultura
PPC	Índice de Patrimônio Cultural do Município
PPRNH	Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPHAN	Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPHAN	Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUCOM	Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do solo do Município
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZPE	Zona de Proteção Especial

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

LISTAS DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO.....	1
1. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	6
1.1. AS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO _____	6
1.2. NOVAS CONCEPÇÕES DE GESTÃO _____	15
1.3. VISÕES CONTEMPORÂNEAS DA GESTÃO URBANA _____	19
1.4. REFLEXOS DAS NOVAS CONCEPÇÕES DE GESTÃO NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO _____	28
2. INSTRUMENTOS BÁSICOS DA CADEIA LÓGICA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO.....	45
2.1. REGULAÇÃO _____	47
2.1.1. Instrumentos urbanísticos aplicados à preservação do patrimônio cultural urbano	49
I. Lei do Perímetro Urbano.....	51
II. Zoneamento	52
III. Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Lei de Parcelamento do Solo Urbano.....	56
IV. Instrumentos complementares para a preservação do patrimônio cultural urbano.....	57
2.1.2. Os instrumentos urbanísticos e o Estatuto da Cidade.....	60
I. Plano Diretor Participativo.....	60
II. Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir.....	63
III. Direito de preempção	67
IV. Estudo de impacto de vizinhança	68
V. Operações urbanas consorciadas.....	70
2.1.3. Instrumentos específicos de proteção e preservação do patrimônio cultural urbano	71
I. Leis Municipais de Proteção do Patrimônio.....	74
II. Tombamento	76
III. Inventário.....	78
IV. Plano de Preservação	83
2.2. ESTRUTURAS E ARRANJOS ADMINISTRATIVOS _____	85
2.2.1. Perfis das estruturas administrativas municipais	88
2.2.2. Experiências de arranjos administrativos	94

2.3.	FONTES DE RECURSOS	97
2.3.1.	A Formação de Receitas no município	98
2.3.2.	Dos Recursos de Fontes Próprias	102
I.	IPTU	102
II.	Outras isenções (ISS e taxas de obras)	107
III.	Fundos Municipais de Cultura	108
IV.	Leis Municipais de Incentivo Cultural	110
2.3.3.	Dos Recursos de transferência	112
I.	ICMS CULTURAL	112
2.3.4.	Dos recursos de empréstimos e financiamento	114
2.4.	MONITORAMENTO E CONTROLE	116
2.4.1.	O monitoramento do objeto da preservação urbana	117
2.4.2.	O monitoramento de um plano ou de um projeto	119
2.4.3.	O monitoramento da atribuição constitucional do poder público	123
I.	Ação popular	123
II.	Ação civil pública	124
III.	Inquérito Civil Público	125
IV.	Termo de Ajustamento de Conduta	125
3.	GESTÃO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO EM OURO PRETO	128
3.1.	REGULAÇÃO	132
3.2.	ESTRUTURAS E ARRANJOS ADMINISTRATIVOS	146
3.3.	FONTES DE RECURSOS	165
3.4.	MONITORAMENTO E CONTROLE	169
	CONCLUSÃO	173
	REFERÊNCIAS	181
	REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	188
	ANEXOS	192
	ANEXO 01 - Decreto nº 22.928, de julho de 1933	193
	ANEXO 02 - Decreto nº 13 de 19/09/1931	194
	ANEXO 03 - Decreto nº 25 de 03/09/1392	195
	ANEXO 04 - Lei nº 296 de 14 de novembro de 1968	196
	ANEXO 05 - Lei nº 71/72 - Dispõe sobre a DPHAM/OP	198
	ANEXO 06 - Moção por providências urgentes para a preservação de Ouro Preto	201

INTRODUÇÃO

Este é um estudo do papel das municipalidades na gestão do seu patrimônio cultural, tendo em vista as definições da Constituição Federal de 1988, que atribui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no trato da questão, e competência exclusiva ao município para execução da política de desenvolvimento urbano. Esta conjunção implica na responsabilidade municipal na definição da função social da cidade, em áreas que podem estar sob tutela federal ou estadual. Os pressupostos teóricos básicos para se discutir, ao longo da pesquisa, são os limites de ação sobre a gestão urbana e do patrimônio cultural.

As origens de tal reflexão partem da observação, como um quadro predominante, das dificuldades do poder municipal em conceber, implementar e desenvolver mecanismos de gestão do patrimônio cultural como parte da formulação de suas políticas urbanas. E, no caso de cidades com sítios urbanos nacionais, da dependência e da inércia municipal frente ao órgão federal responsável pela política de preservação do patrimônio cultural, o Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.¹

Observa-se, portanto, um aparente momento de transição por que passa a cultura preservacionista do país, no qual não cabe mais à União atender a todas as demandas de proteção do patrimônio cultural, aflorando conflitos com a comunidade e cobranças mútuas entre os gestores.

Os questionamentos em encontros e seminários, os focos dos programas de preservação, as ameaças de perda de títulos mundiais, o empenho de comunidades na busca de títulos, a inoperância de instâncias governamentais no freio de processos irreversíveis de degradação dos sítios históricos leva a constatar que os modelos que até há pouco estavam vigentes, com relativo sucesso, entraram em colapso. Por outro lado, os possíveis modelos que possam substituir o anterior parecem não passar de experimentações com poucos resultados práticos.

Desta forma questiona-se como os municípios históricos têm se estruturado para gerir o seu patrimônio cultural? Houve, neste campo, alterações significativas em virtude da política de descentralização estabelecida pela Constituição Federal de 88? Quais os instrumentos favorecem os municípios a assumirem sua responsabilidade em relação à promoção da preservação do patrimônio cultural?

Metodologicamente, o trabalho foi estruturado em três capítulos: o primeiro, reservado às questões conceituais, desenvolvido substancialmente a partir de fontes bibliográficas; o segundo, dedicado aos

¹ Neste trabalho, a sigla Iphan será utilizada, genericamente, quando se referir ao órgão federal de preservação, a despeito das diversas nomenclaturas assumidas desde a sua criação em 1937. Em caso de citações ou referências explícitas a documentos, será adotada a sigla em coerência ao período referido. São elas: SPHAN (1937); DPHAN (1946), IPHAN (1970); SPHAN (1979); IBPC (1990) e IPHAN (1992).

indicadores e fontes de observação da prática da gestão do patrimônio cultural urbano – instrumentos urbanísticos, leis, entre outros; e o terceiro, dedicado ao estudo de caso, Ouro Preto.

O trabalho não se pautou numa extensa pesquisa arquivística ou mesmo de campo de experiências municipais de gestão. Buscou sistematizar informações a partir de algumas fontes primárias, mas – predominantemente - a partir de bibliografia que trata dos temas de forma dispersa, reunindo-as em torno de roteiro estruturado, aqui chamado 'cadeia lógica de gestão'.

A rede web de computadores e o acesso a técnicos de órgãos municipais facilitou enormemente a identificação de inúmeras informações utilizadas na dissertação, tais como leis orgânicas, leis de tombamento, leis de constituição de fundos municipais de preservação e incentivos fiscais. No entanto, a simples localização de um documento não resultou em verificação de sua aplicação e seus efeitos práticos, pela falta do trabalho de campo, respaldando-me, quando possível, nos depoimentos dos técnicos das administrações.

A quantidade de variáveis, bem como a diversidade das áreas de concentração – Urbanismo, Administração Pública, Direito – ofereceria um estudo específico denso e interessante para qualquer um dos tópicos abordados na dissertação. No entanto, optou-se por oferecer uma leitura geral dos mecanismos a serviço das municipalidades na gestão do patrimônio cultural.

Com esta opção metodológica, o texto resultou da mesclagem de análises de experiências colhidas em órgãos patrimoniais, ou registradas em bibliografia, com a sistematização das possibilidades de utilização dos mecanismos de gestão do patrimônio cultural urbano. Desta forma, ora o trabalho localiza e analisa o emprego dos instrumentos; ora apresenta-o conceitualmente, discutindo-o no campo das possibilidades. Conseqüentemente, há variações no grau de profundidade alcançado ao longo das suas partes distintas.

O primeiro capítulo, Pressupostos Teóricos, foi estruturado em quatro partes, como seqüência do desenvolvimento do objetivo de analisar a gestão municipal, tendo como pressuposto o patrimônio cultural como diretriz estratégica das políticas de desenvolvimento urbano, num trabalho de contextualização política dos municípios brasileiros a partir da CF/88, e de aproximação das matrizes que orientaram a gestão do patrimônio cultural urbano, predominante na década de 1990.

Na parte introdutória, apresentam-se as atribuições constitucionais dos entes federativos na proteção do patrimônio cultural, buscando analisar as interfaces entre eles, conceituando os termos gestão compartilhada e competência comum. Dado o contexto maior de política da descentralização municipal,

explora-se o conceito de descentralização e suas implicações em áreas como o meio ambiente, para verificar a sua aplicabilidade, mesmo que indireta, no setor do patrimônio histórico-cultural.

Na seqüência, buscou-se observar as vertentes do pensamento urbanístico que predominaram na cena da gestão urbana nos anos 1990 e que influenciaram, por conseqüência, os modelos de intervenção e programas de preservação cultural no período. Retomaram-se as origens da Reforma Urbana, na década de 1960, movimento fundamental para a inserção do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, para a edição do Estatuto da Cidade.

À luz destas matrizes, desenvolveu-se a leitura dos reflexos das concepções de gestão urbana na preservação do patrimônio cultural, recorrendo-se aos exemplos de intervenção em áreas centrais de grandes cidades brasileiras e a suas influências nas cidades menores.

O segundo capítulo teve por objetivo identificar os instrumentos e as práticas de implementação dos mecanismos de gestão do patrimônio cultural, bem como a interferência de outros atores, que não somente as prefeituras e o Iphan. Foi estruturado em quatro partes, em torno de uma cadeia lógica do processo da gestão do patrimônio cultural urbano, decorrente da construção de algumas perguntas: Quem executa? De que forma? E sobre quais bases?

Assim, o primeiro tópico do capítulo - Regulação - contempla o estudo de instrumentos específicos de preservação e instrumentos urbanísticos, adotando-se o Estatuto da Cidade como um marco temporal para a análise deles. Ou seja, aqueles tradicionalmente explorados no planejamento urbano, como o zoneamento, e aqueles oferecidos pelo Estatuto, pouco utilizados, como o Estudo de Impacto de Vizinhança.

O Estatuto da Cidade foi tomado como o limite entre o realizado e as possibilidades futuras, entre a crítica aos instrumentos experimentados e a leitura das potencialidades que os mesmos oferecem, vista a incipiente aplicação em cidades históricas, no que diz respeito às diretrizes de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Em seguida, o tópico Estruturas e Arranjos Administrativos aborda como os municípios organizam-se administrativamente para a gestão do patrimônio cultural urbano. Foi construído com informações rarefeitas, por não ser tema abordado em estudos acadêmicos, nem ser contemplado isoladamente em metodologias de construção de perfis municipais por institutos de pesquisa como o IBGE ou o IPEA. Pautou-se em algumas experiências de relevo, como o Escritório Técnico de Licença e Fiscalização - ETELF, em Salvador/BA, e o recente Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís/MA, nos seus

poucos relatórios de atividades e, pode-se dizer, em informações quase sub-liminares constantes de textos sobre experiências de projetos.

A mesma dificuldade de informações foi encontrada para o desenvolvimento do tópico Fontes de Recursos, no qual se obteve informações gerais sobre políticas de preservação associadas aos instrumentos de arrecadação e distribuição de recursos, mas não se pesquisou as fontes primárias que poderiam aferir economicamente e funcionalmente a aplicação das políticas. Optou-se, então, por apresentar as possibilidades de construção de políticas, análises de casos, a partir de fontes secundárias, e seus efeitos.

O tópico Monitoramento e Controle explora as possibilidades sugeridas pelos termos, numa construção muito mais didática do que pode vir a ser uma prática tão pouco implementada (a não ser pela rotina de fiscalização dos sítios históricos). Ainda aí, surgiu a figura do Ministério Público, como importante ator na tarefa de proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Ao longo de todo o texto, exemplos da história recente da preservação do patrimônio cultural em cidades brasileiras foram sendo abordados e diluídos segundo o assunto tratado. Enfatiza-se, aqui, a gestão a partir de um dado marco (1988); no entanto, não se pode prescindir de levar em consideração experiências que, iniciadas antes deste referencial, tenham portado os parâmetros que se quer destacar como componentes da gestão urbana e do patrimônio cultural. Mesmo porque, estas experiências, em especial a do Corredor Cultural do Rio de Janeiro, foram “exemplares” em termos de continuidade, processo que permite amadurecimento, distanciamento, discernimento e confronto com diferentes contextos políticos, contribuindo na avaliação dos parâmetros aqui utilizados.

Por fim, o Capítulo 3 traz a experiência de Ouro Preto (MG), buscando compreender como atua a municipalidade na promoção da preservação do patrimônio cultural. Nas pesquisas arquivísticas realizadas na cidade, muito material foi encontrado sobre o período anterior ao recorte temporal definido para o trabalho, informações fundamentais para a leitura do posicionamento da prefeitura a partir de 1988, e mais importante, a partir da instalação do Iphan na cidade.

Ressalva se faz à intenção primeira de o trabalho deter-se nos exemplos das cidades médias e pequenas, fugindo-se dos centros históricos das grandes cidades, com seus problemas de esvaziamento e mudanças de funções predominantes. Se a pesquisa tivesse se restringido a este universo, muitas das indagações conceituais não teriam sido formuladas, bem como se eliminado possibilidades de verificação da aplicação de tantos instrumentos sistematizados didaticamente no texto final.

CAPÍTULO 01

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

1. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

1.1. AS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO

A última Constituição Federal, promulgada em 1988, ampliou consideravelmente a autonomia dos municípios brasileiros, inserindo-os na organização político-administrativa da Federação Brasileira (Art. 18), dotando-os de governo próprio e determinando competências legislativa e administrativa em relação às do Estado e da União (SOUZA FILHO, 1997, 89).

A Constituição Federal de 1988, dessa forma, é caracterizada pela descentralização política, e incorpora o princípio da subsidiaridade, aquele que preza pelo equilíbrio entre os entes federativos. Diante da estrutura federal do Estado proposta, os entes menores são priorizados para a satisfação dos interesses locais, cabendo somente ao poder de nível imediatamente superior exercer aquilo que não possa ser cumprido pelo inferior (GUIMARÃES, 2004, 69).

O tema da competência municipal decorrente da Constituição Federal de 1988 – CF/88 é abordado por diversos autores, como condição prévia a discussões nos mais variados campos de pesquisa. Por exemplo, GUIMARÃES (2004) observa a competência constitucional dos municípios sob a ótica da matéria ambiental; FAVERO (2004), em sua tese de doutorado sobre desmembramento territorial, destaca a autonomia municipal na Constituição de 1988, após discorrer sobre o município em todas as Constituições do Brasil; RODRIGUES (2005), sob o enfoque da proteção do patrimônio cultural, aborda a competência constitucional municipal, na discussão sobre o direito de construir regulado pelo Estatuto da Cidade. Todos destacam a ampliação da autonomia como ente da Federação, as competências privativas no que diz respeito aos assuntos de interesses locais, e a competência de suplementar ou complementar, no que couber, a legislação federal e estadual, no que diz respeito às particularidades do município.

A proteção do patrimônio cultural é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulada pelo Art. 216 da CF/88². A primeira referência constitucional à *proteção do patrimônio histórico ou artístico* consta da Carta de 1934, como competência concorrente dos Estados e Municípios. Em 1937, coube ao Poder Público (União, Estados e Municípios) a proteção dos *monumentos históricos, artísticos e naturais*, com a ressalva de que o município ainda não figurava como ente integrante da federação. A Constituição de 1946 trata do *amparo e a proteção à cultura e*

² Art. 216, 1º - O Poder Público, com a **colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

As atribuições dos municípios brasileiros na preservação do patrimônio cultural urbano

aos bens culturais, como dever do Estado, cujo texto é repetido em 1967 (SOUZA FILHO, 1997, 44-47).³

Buscando confrontar os conceitos que vêm sendo empregados para uma boa governança com as competências legais, observa-se consonância entre as premissas para a gestão compartilhada e as condições da proteção do patrimônio cultural, na CF/88: poder político (agentes), comunidade (atores) e missão (pacto). Dito de forma geral, “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural...”, já está clara a obrigatoriedade do município. No entanto, competências mais explícitas sobre a proteção do patrimônio cultural no âmbito municipal estão destacadas no inciso IX do Art. 30.⁴

Se o contexto atual da gestão, como poderá ser observado adiante, implica em compartilhamento e descentralização das decisões, a fim de fortalecer as instâncias locais de agentes e atores, como este conceito se aplica no patrimônio cultural? Observa-se que o compartilhamento, mais que desejável, é uma condição prevista. Quanto à descentralização, visto que nas citadas competências municipais há ressalvas à necessária observação da legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual, muito se discute sobre o limite de atuação municipal e a sobreposição de ações com os entes estadual e federal.

Os princípios da descentralização surgem no contexto da reforma do Estado, nos momentos da crise do Estado do Bem-Estar Social, no final dos 60, quando surgiram alternativas para mudança de paradigmas, como o neoliberalismo, a administração gerencial e a gestão pública territorial, caracterizados pela diminuição da participação do Estado.

SCARDUA (2003), em sua pesquisa sobre descentralização da gestão ambiental, defende a descentralização como a transferência de poder a instâncias mais próximas do usuário. SOTERO (2002), especificando um pouco mais, a define como “a transferência da execução e parte do planejamento de ações para o nível local”. TIEZZI JÚNIOR (2001, 7), na perspectiva de aprofundar o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras nos anos 90, traz um conceito que se aproxima das premissas da gestão compartilhada, quando a relaciona à “redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades”.

O que determina a atuação descentralizada nas diferentes áreas da política pública varia segundo as regulamentações dos artigos constitucionais, e vem sendo promovido pelo governo central,

³ Ver Carlos Frederico Marés de SOUZA FILHO, em Bens Culturais e Proteção Jurídica para informações detalhadas sobre a inserção do patrimônio cultural nas constituições brasileiras, as variações das terminologias e seus significados contextualizados diante da conformação do Estado Brasileiro em cada período. E Eder Donizete da Silva, em O direito urbanístico brasileiro e sua aplicabilidade na preservação de Centros Históricos.

⁴ Art. 30 – IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual

paulatinamente, na saúde, educação fundamental, assistência social, saneamento e habitação (TIEZZI JÚNIOR, 2001, 46). O parágrafo único do Art. 23⁵, que trata das competências materiais dos entes federados, prevê leis complementares para fixar as normas de cooperação entre eles.

Na área ambiental, segundo SCARDUA (2003,198), a descentralização é uma condição contida na Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Nº 6.938/81, princípio anterior à Constituição Federal, mas que somente em 2002, provocou uma discussão para regulamentação do artigo supracitado. Na saúde e na educação, a descentralização é lida de forma mais explícita, suportada pela necessária cooperação técnica e financeira da União e do Estado (Art. 30, VI e VII).

Na trilha deste raciocínio, entende-se o propósito da Política Nacional do Meio Ambiente, existente há mais de 20 anos, e se caminha para a construção do Plano Nacional da Cultura - PNC. Em 10 de agosto de 2005, foi aprovada, no Congresso Nacional, a Emenda Constitucional Nº 48, que acrescenta ao Art. 215 da CF/88 novo parágrafo, que estabelece o Plano Nacional de Cultura. O PNC visa ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do Poder Público na defesa e valorização do patrimônio cultural; à produção, promoção e difusão de bens culturais; à formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões e à democratização da diversidade étnica regional.

Associado ao Plano Nacional de Cultura está o Sistema Nacional de Cultura - SNC⁶, definido como sistema de articulação, gestão, informação e promoção de políticas públicas de cultura, pactuado entre os entes federados, com participação social. Constitui o objetivo geral do Sistema Nacional de Cultura a implementação de "política pública de cultura democrática e permanente, pactuada entre os entes da federação, e com a participação da sociedade civil, de modo a estabelecer e efetivar o Plano Nacional de Cultura promovendo desenvolvimento com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional." O MinC vem, desde 2004, assinando com Estados e Municípios Protocolos de Intenções, no sentido de estabelecer as condições e orientar a instrumentalização necessária para a implantação do Sistema Nacional de Cultura. Dentre os diversos compromissos pactuados no Protocolo, encontra-se a integração e a otimização dos recursos financeiros destinados às políticas culturais.

Foi visto que a descentralização instrumentaliza-se nas regulamentações dos artigos que atribuem competências aos entes federados. O parágrafo único do Art. 23 define que lei complementar pode

⁵ Art. 23 – Parágrafo único. Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁶ Como parte do projeto de construção do Sistema Nacional de Cultura também em agosto de 2005, o Decreto Nº 5.520 instituiu o Sistema Federal de Cultura e dispôs sobre o funcionamento de Conselho Nacional de Política Cultural do Ministério da Cultura.

fixar formas de cooperação entre eles, que devem ser empreendidas para que ocorra a descentralização. A despeito da condição de que não há o que descentralizar na proteção do patrimônio cultural, a medida da instituição dos PNC e SNC pode ser entendida como o estímulo à descentralização que deve ser promovida pela União para que se fomente a ação legislativa e executiva complementar dos Estados e Municípios. Nesse sentido, a aplicabilidade dos princípios de descentralização no setor cultural é indireta, mas legítima.

O movimento da descentralização esbarra na capacidade institucional diferenciada dos estados e municípios no atendimento das obrigações constitucionais, dado o fato que se encontram mais comprometidos com ajustes à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda SCARDUA (2003, 203): "...qualquer nova atribuição que lhes for repassada será objeto de longas discussões, tendo em vista que eles não possuem recursos financeiros e humanos para atender novas obrigações."

Encontram-se também dificuldades na vulnerabilidade política, que o ente municipal, por estar mais próximo do problema e da população, está sujeito. Para tal, é necessário que a participação social seja exercida em várias esferas decisórias, "já que não existe capital social suficiente para fugir de práticas de cooptação do governante sobre os fóruns de deliberação" (SCARDUA, 2003,198).

Numa outra definição do que seja a descentralização, TIEZZI JÚNIOR (2001, 7) afirma ser um processo estrutural de redistribuição de poder político-institucional e econômico-financeiro entre instâncias governamentais ou mesmo entre estes e a sociedade civil. No setor cultural não há redistribuições, nem políticas, nem financeiras.

Foi dito anteriormente que a obrigatoriedade de o município proteger o patrimônio cultural estava garantida, de forma geral, no Art. 216 da CF/88. E que competências mais destacadas encontravam-se no Art. 30. CASTRO (2003), em parecer sobre a situação administrativa e jurídica de órgãos nacionais de política cultural, solicitado pelo Ministério da Cultura, discute a pertinência da descentralização no setor cultural. Sobre o Art. 216, a jurista entende que, sendo competência do poder público, cabe aos três entes o encargo da proteção cultural, "sem que nenhum deles possa se desonerar da obrigação de proteger o patrimônio que **entendeu cabível de merecer sua tutela**, em função da importância para o seu nível de governo." (grifo nosso) (CASTRO, 2003, 06).

Tal afirmação torna-se mais clara quando prevê que somente **cabe ao ente definir o que lhe importa**. Não cabe à União ou mesmo ao Estado dizer o que importa ao Município. Nesse sentido, não há o que descentralizar. Se a um bem é atribuído um significado nacional, cabe à União a sua tutela. O mesmo raciocínio se aplica aos Estados e Municípios. No entanto, há espaço para ações supletivas e complementares.

As atribuições dos municípios brasileiros na preservação do patrimônio cultural urbano

Buscando-se um contraponto à afirmação anterior, encontra-se em SOUZA FILHO (1997; 82), ao analisar as correntes que defendiam, antes da CF/88, a proteção do patrimônio cultural como afetas ao Direito Civil – de competência exclusiva da União – ou do Direito Público – que diz respeito ao dever do Estado –, o entendimento do jurista José Afonso da Silva sobre a expressão competência concorrente entre União, Estados e Municípios para legislar sobre a matéria:

...se trata de competência (ou dever) comum ou paralela, e não de competência concorrente, em sentido técnico, pois que o exercício dela por uma das entidades não exclui a da outra. Vale dizer, em hipótese nenhuma se torna competência exclusiva. (SILVA, 1981, 46, apud SOUZA FILHO, 1997, 82)

Aproximando-se da problemática instaurada com a CF/88, diante da ausência sobre a competência legislativa municipal do Art. 24, SOUZA FILHO (1997) - ao mesmo tempo em que reafirma os lugares do patrimônio cultural nacional, estadual ou municipal e até internacional e da necessária atribuição de legislar em cada nível de competência - defende, baseado no Art. 23, que a todos os entes da federação cabe o dever de proteger:

Sendo assim, seria inadmissível que a Constituição não desse competência para os estados e municípios legislarem sobre a forma como protegerão seus patrimônios culturais. Aliás, os três entes estão obrigados a cuidar, proteger, resguardar todos os bens culturais, independente do ente a que tenha referência.

Trata-se de um patrimônio da União que deverá ser protegido pelo estado e pelo município, de um patrimônio estadual que deverá ser protegido pela União e pelo Município, e de um patrimônio municipal que deverá ser protegido pela União e pelo Estado. (SOUZA FILHO, 1997, 83)

RODRIGUES (2005, 04), detalhando a competência legislativa do município, busca compreender a expressão *interesse local* do Art. 30 da CF/88, a fim de construir o entendimento do que cabe ao município legislar sobre a temática:

A expressão interesse local não significa interesse privativo do município, mas, sim, interesse prevalentemente local, atendendo, assim, às necessidades locais, ainda que tenham alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado. (...) se se reconhece a existência de um patrimônio cultural local, que só pode ser patrimônio cultural municipal, então é que, por essa via, se lhes pode outorgar competência legislativa para normatizar sobre tal patrimônio.

Como já dito, o Art. 24 exclui o Município das competências concorrentes legislativas, mas há clara abertura para suplementação pelo Estado das normas federais. Sobre o raciocínio de que as diferenças culturais regionais nem sempre se adequam às normas federais, de âmbito geral, CASTRO

(2003, 13) defende a importância das normas regionais, próprias do federalismo, que podem ser mais eficientes e eficazes:

Neste sentido é que políticas federais podem apoiar e estimular a descentralização, através de programas que fomentem a ação legislativa ou executiva dos Estados e Municípios, na complementação e na suplementação da ação federal nesta área.

A partir de uma situação prática de busca de integração dos entes federados, ainda na década de 1970,⁷ SANT'ANNA (1995) avaliou que, cessado o financiamento federal do programa de governo, o sistema integrado nacional de preservação não mais funcionou, dando lugar ao exercício de "sistemas estaduais paralelos e independentes". Tal configuração acentuou-se com as publicações de legislações estaduais de proteção⁸, nos moldes do Decreto-Lei nº 25/37, favorecendo a sobreposição de ações.

A confecção de legislações estaduais idênticas ao Decreto-Lei nº 25/37 provocou a organização de sistemas de proteção fechados, onde a ação supletiva ou complementar só existe em tese. Ou seja, na medida em que se institui um patrimônio federal e um patrimônio estadual independentes e diferentes, as ações tendem, automaticamente, a se descoordenar ou sobrepor sem integração: cada instância cuida do seu assunto e não há trabalho conjunto. Enquanto o governo federal não assumir como patrimônio nacional o patrimônio dos estados e municípios, deixando de lado a narrativa da nação, essa situação perdurará. (grifo nosso) (SANT'ANNA 1995, 185)

Estendendo o raciocínio também para a alçada dos municípios, a afirmação, principalmente nos seus destaques, suscita algumas reflexões em cadeia:

1. Qual a dosagem para a inserção de ações supletivas?
2. O que fazer para lograr a harmonia da ação supletiva ou complementar nas ações de preservação?
3. Desde quando o cuidado dos bens culturais valorados se encerra no seu reconhecimento, destacando-os do todo da cidade e, portanto, da necessária ordem urbana?
4. Por que não os estados e municípios assumirem como seus o patrimônio nacional, no lugar de o governo federal assumir o universo tão crescente de bens estaduais e municipais protegidos?
5. Ou melhor, porque os municípios não reconhecem que a preservação do patrimônio cultural é assunto da política urbana e não faz valer a sua competência?

⁷ O PCH, Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas, que ainda será abordado neste capítulo.

⁸ Ver Carlos Frederico Marés de Souza Filho, em Bens Culturais e Proteção Jurídica, os conteúdos e as avaliações das legislações de proteção dos estados brasileiros, p. 84-89.

A questão posta sobre o dever de proteger o patrimônio cultural urbano não está meramente originada nestas nuances sobre a competência concorrente legislativa, mas num fator de atribuição exclusiva do município, a política urbana. E é daí que se gera um contencioso, no sentido de disputa, de contenda: a missão de proteger o patrimônio cultural *versus* a missão de gerir o espaço urbano. Novamente pergunta-se: o que é interesse prevalentemente local?

A ideia da complementação das atribuições da proteção do patrimônio cultural pelo viés da política urbana como competência municipal é clara e há tempos externada, inclusive, primeiramente, pelo próprio Instituto do Patrimônio Artístico Nacional – Iphan. No estudo sobre a trajetória da Norma de Preservação das áreas urbanas brasileiras, SANT'ANNA (1995) desmistifica o fato de os primeiros tombamentos de cidades serem pensados como um conjunto de monumentos excepcionais, e não a cidade como um objeto patrimonial. A autora flagra em correspondências de Rodrigo M. F. de Andrade, de 1941 - portanto apenas 4 anos após o instituto do tombamento (Decreto-Lei nº 25/37) – a atribuição conferida às prefeituras das cidades tombadas.

De acordo com o seu raciocínio, expresso também em outras cartas, o tombamento de uma cidade instituiria um regime especial em que o município se tornava um executor das medidas de preservação do SPHAN, mediante seu poder de editar normas edilícias e de controlar a aparência das construções. (SANT'ANNA 1995,143-144)

Embora o raciocínio vanguardista de Rodrigo M. F. de Andrade, ou nas palavras de SANT'ANNA, “sofisticado e criativo” pudesse ter significado um diferencial na história da proteção do patrimônio cultural brasileiro, ele não foi absorvido pela Instituição, que desde então “adotou uma política autoritária e de ostensiva fiscalização com relação às Prefeituras.” A ineficiência do princípio também esteve relacionada à vulnerabilidade do poder municipal e às pressões políticas locais (1995, 145-147).

A tensão entre o Município e a União fica em estado latente, a despeito de algumas ocorrências⁹, até a explosão de crescimento das cidades históricas, que vinham se mantendo quase intocáveis pelas condições de estagnação econômica. A partir de década de 1970, o Iphan parte para regular as áreas urbanas e o entorno dos bens tombados, por meio de Portarias, que acabavam por regular a ocupação e o uso do solo urbano à parte dos municípios, numa evidente duplicidade de gestão, somada à ineficiência dos planos diretores tecnocráticos do período. Ensaiam-se trabalhos compartilhados, na década de 1980, como poderá ser visto mais adiante, mas predomina a relação de autoridade do Iphan.

⁹ Ver em SANT'ANNA (1995) questionamentos de prefeitos à respeito da validade do tombamento, como na cidade de São João Del Rey. p.145

As atribuições dos municípios brasileiros na preservação do patrimônio cultural urbano

Mas será com a Constituição de 1988, com a condição de ampliação da autonomia dos municípios, com o debate sobre a competência de legislar, o princípio da descentralização, a ampliação do conceito do que seja patrimônio cultural, que se traz novamente à tona o papel do município na preservação do patrimônio cultural. Retomando SOUZA FILHO (1997, 92):

*Compreende peculiar interesse do município e evidente interesse local o cuidar das coisas da cidade, e é nela que estão concentrados os bens culturais, sejam federais, estaduais ou locais. (...) Os imóveis, com predominância dos conjuntos e prédios urbanos, mas também muitas vezes as paisagens notáveis e mesmo os sítios arqueológicos, paleontológicos ou ecológicos, estão inseridos dentro das cidades, exigindo serviços e obrigações às autoridades municipais além da obrigação constitucional de protegê-los. A existência destes bens gera **problemas de ordem urbanística, de trânsito, de ambientação, de visualização, de poluição, que devem ser resolvidos por normas municipais**, exigindo que as autoridades locais contem com serviços especiais que, fruto de sua autonomia, devem auto-organizar.*

Da mesma forma que a CF/88 constitui um marco para a autonomia dos municípios, constitui também um marco para a política urbana, como resultado da Emenda Popular da Reforma Urbana, como poderá ser observado adiante.

Naquilo que foi considerado um "discreto avanço", a Constituição de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira tratou da problemática urbana. A despeito da crescente importância econômica e social das cidades no Brasil, as constituições anteriores sequer continham o vocábulo "urbano", salvo para regram, nos capítulos referentes à tributação, a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano, o IPTU. (BASSUL, 2005, 101)

Dessa forma, o texto constitucional trata da Política Urbana nos Art.s 182 e 183. O primeiro referente à construção da Política de Desenvolvimento Urbano, pelo Poder Público Municipal, e o segundo referente à concessão de uso de áreas urbanas de até duzentos e cinquenta metros quadrados. Como competência da União, fica definida, no inciso XX do Art. 21, a necessidade de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. E como competência municipal, o inciso VIII do Art. 30 determina a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, ocupação e do parcelamento do solo.

Efetivamente, a promulgação da constituição não implicou em adoção, de imediato, de novas formas legais de controle do uso e ocupação do solo, nem tampouco de associação e criação de novas práticas de preservação dos sítios históricos urbanos, visto as diretrizes de política urbana terem ficado atreladas à regulamentação em lei posterior, somente aprovada em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A Lei defende o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e

As atribuições dos municípios brasileiros na preservação do patrimônio cultural urbano

garantir o bem-estar de seus habitantes. A proteção, a preservação e a recuperação do patrimônio cultural fazem parte das diretrizes estabelecidas pela referida lei para a formulação da política urbana.

O Estatuto da Cidade talvez seja a primeira orientação nacional que associa o patrimônio cultural como diretriz estratégica para o desenvolvimento urbano. Considerando que cabe ao poder público municipal a execução da política urbana, volta-se sobre esta instância a responsabilidade da definição da função social da cidade, em áreas que podem estar sob tutela federal ou estadual. A questão é o pressuposto teórico básico para se discutir, ao longo deste trabalho, os limites de ação sobre a gestão urbana e do patrimônio cultural. Este tema também traz à tona a discussão sobre o pacto federativo, com sua permanente tensão entre autonomia e interdependência.

1.2. NOVAS CONCEPÇÕES DE GESTÃO

O sentido estrito da palavra gestão refere-se ao ato de administrar. Assim, a associação da administração com o planejamento é direta. Pensar em planejamento e gestão em cidades históricas requer, minimamente, uma avaliação do histórico das práticas do planejamento urbano no Brasil. Não há como analisar a gestão urbana das prefeituras municipais de cidades históricas como especificidades isoladas do contexto nacional. É imprescindível contextualizar a atuação do Iphan, objeto de diversas pesquisas acadêmicas, mas que não será tema deste estudo. No entanto, a todo instante o Iphan será tomado como referencial, por personalizar um dos atores envolvidos no contencioso entre União, Estados e Municípios, quanto ao direito e dever de zelar pelo patrimônio cultural.

Ao analisar a preservação do patrimônio cultural em cidades, com vistas a verificar a viabilidade do turismo como alternativa econômica possível, SIMÃO (2000, 78) traça a trajetória das práticas de planejamento urbano nacional para relacioná-las, mais adiante, com a realidade das cidades históricas. Pontua as práticas do planejamento tecnocrático da década de 1960 e 1970, onde os prolongados estudos e levantamentos de dados resultavam em produtos distanciados das realidades, no contexto político de privação da autonomia local em relação ao governo central. Neste período, os planos diretores se multiplicaram, porém, mostraram-se pouco eficientes, ignorando-se as principais necessidades da população urbana, principalmente no tocante às condições de habitação, maior enfrentamento das cidades frente à rápida urbanização característica da época.

Reflete sobre as incipientes experiências de “planejamento participativo” com a comunidade, coincidentes com o processo de abertura política e o surgimento de movimentos sociais urbanos, no início da década de 1980. Marca, com a promulgação da Constituição de 1988, o ganho da autonomia municipal nas questões referentes ao ordenamento territorial e às mudanças decorrentes do processo de democratização, com a inserção da sociedade civil nos processos decisórios locais.

Ao fazer a leitura desse processo na ótica da maioria dos pequenos e médios municípios, “aí incluídos todos os núcleos urbanos preservados”, a autora conclui que esses continuam à mercê da tradicional administração e gestão dos municípios, restrita ao atendimento das necessidades mínimas da cidade. E enfatiza que na maioria dos municípios brasileiros não se viveu nem a fase dos planos tecnocráticos. (SIMÃO, 2000, 79).

Nesta rápida abordagem, maneiras de governar foram contextualizadas em distintos cenários político-econômicos, evidenciando-se a entrada da comunidade nos processos decisórios, próprio do que se passará a entender, atualmente, como gestão compartilhada.

Interessante abordagem sobre formas de governar é feita por SOTERO (2002, 17), em texto que desenvolve sobre a descentralização e participação na gestão municipal, no contexto da reforma do Estado e na perspectiva da prática da Gestão Participativa em Rede. O autor contrapõe os estilos burocráticos e tradicionais de governar – como modelos bastante empregados no Brasil – ao estilo participativo de governar.

A gestão burocrática caracteriza-se pela **centralização das decisões** e é marcada por: (a) discurso de competência técnica; (b) relações impessoais e frias; (c) dimensão econômica que se sobrepõe à dimensão social. Enquanto nesta forma predomina a impessoalidade e a competência técnica, a gestão tradicional é caracterizada pelas **relações pessoais e intuitivas**. É marcada por: (a) práticas políticas marcadas pela fidelidade e troca de favor; (b) ausência de planejamento global de ações – gestão por intuição; (c) propostas sociais marcadas pelo assistencialismo.

Nesta linha, SOTERO (2002, 19) apresenta os princípios da gestão participativa: (a) estruturas colegiadas de gestão; (b) lideranças populares com capacidade de formulação; (c) gestão por projetos; (d) descentralização territorial.

JATOBÁ (2000, 26), em sua pesquisa sobre ação local e reflexão global, discorre sobre os conceitos de gestão e planejamento ambiental, afirmando serem diferenciados, mas intimamente ligados. Identifica alguns autores que vêem nos atos de gerir e planejar uma relação intrínseca, *"embora se perceba controvérsias quanto ao fato de estar a gestão já necessariamente contida no planejamento ou de ser o planejamento, na verdade, um dos instrumentos de gestão"*; noutros, apenas relação de complementaridade, de reciprocidade.

Independentemente das relações que se estabelecem entre os dois, a gestão diz respeito à ação, tendo como suporte, mas não apenas ele, o conhecimento sistematizado próprio do planejar. Na seqüência, o autor critica a prática histórica onde o planejamento urbano, apesar de sua função de suporte à gestão, não se articulou com ela e nem por ela foi retroalimentado. Concluindo que sem a substituição do antigo paradigma, da planificação física, pela intervenção da gestão comunitária, torna-se impossível o afinamento da relação gestão e planejamento, tal como se entende (JATOBÁ, 2000, 26).

JATOBÁ (2000) apresenta diversos marcos que são propostas de reorganização do sistema de gestão e de suas formas organizacionais: Destacam-se, dentre eles, observando-se consonância com alguns princípios aqui expostos (a) a descentralização das ações administrativas e dos recursos; (b) o fortalecimento da sociedade civil dos canais de participação comunitária; (c) o incentivo à inovação e às soluções criativas e experimentais.

Retomado SOTERO (2000), a gestão, para o autor, pode ser lida como um **estilo de governar**. A afirmação merece destaque, na medida em que se distingue do ato de governar e se aproxima do sentido que a palavra vem sendo empregada nas últimas duas décadas.

Sobre o emprego da palavra na geografia, CIDADE (1997, 12), citando Bertha Becker, apresenta o conceito da gestão do território, como o que "...corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações." Destaque-se da afirmação 'relações de poder' e 'decisões'. De alguma maneira, os princípios de compartilhamento de decisões em estruturas colegiadas de gestão (instâncias públicas e comunidade) vêm se delineando, aliados à condição de descentralização de ações, bem como a potencialidade da relação gestão e planejamento.

Sobre isto, a autora estabelece as diferenças e as interfaces entre a gestão e o planejamento. Enquanto a gestão é entendida como uma "prática social no espaço", o planejamento é visto como um instrumento da gestão. (CIDADE, 1997, 23),

Até então, as noções de gestão apresentadas aqui - urbana, territorial, ambiental – estão ligadas ao fazer ou como fazer. Buscando aproximar a aplicação do conceito de gestão com a preservação do patrimônio cultural, identificou-se, também, o seu sentido associado a campo disciplinar.

A gestão da conservação integrada urbana e territorial é um novo campo disciplinar que procura reunir teorias, conceitos e experiências reais, de modo a formar uma prática planejada de ação pública para a conservação e o desenvolvimento das cidades contemporâneas. (ZANCHETI, 2002,7).

ZANCHETI (2002, 7) identifica a origem da disciplina como a convergência das contribuições das teorias do restauro e de matrizes de pensamento do planejamento urbano e territorial contemporâneo - a matriz da conservação integrada¹⁰ e a matriz do desenvolvimento sustentável¹¹ - reunindo os preceitos do planejamento multidimensional da cidade.

No Brasil, O Centro de Conservação Integrada Urbana e territorial - CECI da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE participa, desde 1997, do programa ITUC (Integrated Territorial and Urban Conservation), coordenado pelo 'Centro Internacional para o Estudo da Preservação e do Restauro do Patrimônio Cultural' (ICCROM), que tem dirigido o processo de discussão e sistematização dos

¹⁰ Formulada inicialmente pelo urbanismo progressista italiano dos anos 1960/70, e que encontrou sua expressão maior no Manifesto de Amsterdã, de 1975. Exemplo emblemático é a experiência de reabilitação do centro histórico de Bolonha.

¹¹ Elaborada a partir dos preceitos apresentados pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e que levou à Agenda 21 e a seus desdobramentos urbanos.

fundamentos da disciplina. Importa aqui destacar o conceito adotado pelos centros, destacado por Virgínia PONTUAL (2002), citando S. C. Buarque:

Sistema institucional e arquitetura organizacional adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local sustentável, mobilizando e articulando os atores (organizações da sociedade) e os agentes (instâncias públicas), com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo, para a execução e o acompanhamento das ações. (BUARQUE, 1999, apud PONTUAL 2002, 113).

Como estilo de governar, torna-se implícito no conceito de gestão princípios básicos que envolvem: compartilhamento de decisões, atuação de diversos atores e agentes, comprometimento do governo local, tendência à tomada de decisão mais próxima do problema.

O conceito de gestão surge, nos anos 1970, no contexto de “distinção entre o poder central e poder local no âmbito das sociedades nacionais” e se entende que o poder local implica na coexistência de distintos agentes (instituições políticas) e atores (organizações da sociedade) mobilizados (PONTUAL, 2002, 113).

Assim, para efeito deste trabalho, a construção do conceito contemporâneo de gestão parte do entendimento de que não se trata simplesmente de um ato de governar, e sim de um estilo de governar. E sobre este estilo recaem princípios estruturais como o envolvimento do poder público (agentes) e articulação de atores (sociedade), no acompanhamento dos objetivos comuns. Quanto à gestão do patrimônio cultural define-se, preliminarmente, como aquela que conta com o comprometimento do governo local, legitimado pela comunidade em processos de decisões consensuais, no alcance da proteção do patrimônio cultural.

1.3. VISÕES CONTEMPORÂNEAS DA GESTÃO URBANA

A partir dos anos 80, algumas vertentes do pensamento urbanístico começam a se difundir e se consolidar como estratégias de política urbana em cidades brasileiras. Tal situação pode ser observada no debate político e acadêmico no país, nas última duas décadas. Talvez seja demasiado genérico, mas não seria exagero afirmar que uma dessas partes ou desses modelos de gestão urbana está sustentada em matrizes próprias nacionais, enquanto a outra parte está calcada em conceitos externos, trazidos por movimentos de organismos internacionais, agências multilaterais de desenvolvimento e financiamento e modelos de intervenções urbanas internacionais. Assim, tem-se o que pode ser chamado de vertente nacional X vertente internacional. Como resultados da organização nacional, encontram-se as experiências da Reforma Urbana e o estilo democrático de gerir e pensar a cidade, como demanda de sua população, a partir do Orçamento Participativo e da recente prática de elaborar conjuntamente diretrizes da política urbana na forma das Conferências das Cidades. Como influências externas, as experiências construídas a partir da idéia da sustentabilidade e das cidades protagonistas do desenvolvimento local, no mundo competitivo e economicamente globalizado.

O contexto das cidades brasileiras marcadas de desigualdades sociais e descontentamento deu ensejo a formação de grupos organizados, no final dos anos 70, que começaram a cobrar providências ao poder público no sentido de reverter o quadro de espoliação urbana.

SOUZA (2004), em livro de introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos, e BASSUL (2005), ao historiar e analisar cada passo do processo da construção e aprovação da Lei Federal nº 10.257, chamada “Estatuto da Cidade”, expõem a modificação dos conceitos do ideário da Reforma Urbana, até o entendimento que se tem hoje. Na década de 60, o significado aproximava-se do ideal progressista, já enfatizava a luta pela moradia e a necessidade de justiça social no território brasileiro. Antes disto, o seu sentido esteve associado à reforma urbanística, de “intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular, como a Reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro” (SOUZA, 2004, 155). Apesar da mudança substancial do entendimento da Reforma Urbana, cujo marco temporal pode ser conferido ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana, no Hotel Quitandinha, em 1963, o componente da participação popular nos processos decisórios ainda estava ausente.

... embora se voltasse para a idéia de que as cidades deveriam oferecer condições de vida socialmente justas, predominava nos documentos produzidos nessa época o enfoque do planejamento calcado na boa técnica urbanística, sem menção a processos participativos que incorporassem, à formulação e à implementação das políticas públicas, as demandas e opiniões dos diferentes segmentos da população urbana, princípios que fundamentariam a proposta da reforma urbana vinte anos mais tarde. (BASSUL, 2005, 37)

Ambos os autores destacam que a ausência das organizações populares dificultou a repercussão do movimento, como houve com a bandeira da reforma agrária. Os anos seguintes, de ditadura militar (1964-1985) reprimiram aqueles movimentos sociais reivindicatórios e impediram de florescer o movimento da Reforma Urbana, só encontrando campo fértil para novamente articular-se, quando do início da abertura política, com a eleição indireta do primeiro presidente civil após a ditadura, e a perspectiva da convocação da Assembléia Nacional Constituinte. E é neste contexto, segundo BASSUL (2005, 38) que a proposta da Reforma Urbana modificou-se.

A inconformidade com esse quadro de apropriação desigual do capital socialmente produzido nas cidades ensejou o conjunto dos princípios e proposições que, ao longo do tempo, vêm conformando os conceitos de "reforma urbana" e de "direito à cidade". Entidades populares, instituições religiosas, grupos políticos e associações profissionais passaram a se articular em torno do objetivo de democratizar o território urbano em contraposição aos modelos de segregação prevaletentes nas cidades brasileiras.

Consoante com os conceitos sobre gestão tratados anteriormente, BASSUL (2005, 41) aproxima-se de uma definição precisa do que seja o Movimento da Reforma Urbana.

*No âmbito da reforma urbana, a "noção de igualdade se amplia e não se reduz apenas à demanda de igualdade perante a lei" e de acesso democrático aos bens e serviços urbanos, mas se expressa ainda na formulação legal do direito à participação política e a própria gestão das cidades. Trata-se não mais de **governar para as pessoas, mas de administrar com as pessoas**.¹² (grifo nosso)*

Mas quais foram os meios criados para a aplicação dos ideários da Reforma Urbana?

Atuante em dois pólos, o primeiro no âmbito do território físico e político das cidades e o segundo no contexto de proposição de normas jurídicas especiais, o movimento político que se formava em torno da reforma urbana não propunha a substituição do modo de produção capitalista por um projeto socialista, mas a articulação de uma luta pela participação na formulação e na implementação das políticas públicas e pela distribuição mais equitativa dos bens e serviços produzidos coletivamente nas cidades, ainda que nos marcos do regime de mercado. (Bassul, 2005, 41-42)

Os meios de atuação podem ser traduzidos, primeiramente, na inclusão do Capítulo da Política Urbana (Art.s 182 e 183) na Constituição Federal de 88, mesmo que de uma proposta modificada e diluída da emenda popular apresentada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana à Assembléia Constituinte, conforme analisam os autores citados.¹³ Parte do texto compôs os Art.s 182 e 183 da CF/88, outra

¹² A citação é de Ana Amélia da Silva – SILVA, Ana Amélia da. Reforma Urbana e o direito à cidade. Revista Pólis, São Paulo, n. 1, 1992.

¹³ A Assembléia Constituinte possibilitou diversas formas de participação da sociedade civil organizada, sendo as emendas populares, segundo José Roberto Bassul, a forma mais democrática no processo. Tinha como pré-requisitos a

parte foi incorporada ao Estatuto das Cidades, nome dado à Lei, por força exigida no Art. 182, como um recurso de adiamento do cumprimento da Constituição.¹⁴

Os planos diretores não foram propostas da emenda da Reforma Urbana, a essência deles resultou de outra proposta feita por um constituinte, que estabelecia que a “propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas em plano urbanístico, aprovado pro lei municipal” (Lucio Alcântara, apud BASSUL, 2005, 106). SOUZA considerou uma derrota estratégica a transferência de responsabilidades para os planos diretores. BASSUL, menos enfático, conseguiu apontar os méritos de pela primeira vez a Constituição Federal tratar da problemática urbana.

E se a idéia de um artifício para o cumprimento das normas constitucionais da Política Urbana tinha mesmo intenções de retardar o processo, pode-se dizer que o objetivo foi alcançado, pois a negociação na esfera federal para aprovação da lei complementar que regulamentaria os princípios e instrumentos enunciados na Constituição levou mais de uma década até ser aprovada, em 2001. Antes disto, algumas prefeituras ensaiaram a implementação de instrumentos que fariam cumprir a função social da propriedade, agora regulamentados, bem como buscaram definir as diretrizes de sua política urbana de forma participativa. Melhor exemplo foi o Plano Diretor do município de São Paulo, elaborado na gestão da prefeita Luíza Erundina, nunca aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores (SOUZA, 2004, 165).

Na década de 90, porém, outros meios para aplicação dos ideários da reforma urbana, como “administrar com as pessoas”, foram sendo testados e consolidados nas práticas de governos democráticos. É o caso do Orçamento Participativo, implantado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, em 1989, durante a administração do Partido dos Trabalhadores (PT).

No que se refere à participação da comunidade, muitos governos locais no Brasil estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo (OP). O OP tem sido visto, tanto na

apresentação de no mínimo 30 mil assinaturas e ser patrocinada por três associações representativas. Bassul historia em detalhes todo o processo de apresentação da emenda popular – a origem do texto baseado em projeto de Lei de 1983 não aprovado no Congresso -, apontando e analisando os itens suprimidos e incorporados ao texto da política urbana.

¹⁴ “... uma emenda do Centrão condicionou essa vinculação entre plano urbanístico (na emenda, denominado “diretor”) e função social da propriedade urbana aos termos”, com evidente intuito procrastinatório. (...) Promulgada a Constituição, os aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passaram a depender, em grande parte, de uma lei federal que regulasse a aplicação das normas constitucionais.” (Bassul: 2005; 106-108)”

literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do "bom governo" ou da boa governança urbana. (SOUZA, 2001, 84)¹⁵

A expressão tomada pela forma de governar e os resultados alcançados pelo método favoreceram a uma alta capilaridade no território brasileiro, fazendo-se parte da gestão urbana de inúmeros municípios, independentemente de suas escalas. A despeito de a discussão democrática sobre a distribuição dos recursos recair sobre vários setores da política pública local (educação, saúde, habitação), é expressivo o impacto sobre as prioridades das soluções de problemas urbanísticos – infra-estrutura, saneamento e urbanização. É o caso de Belo Horizonte, onde, em média, 72% dos recursos foram destinados para esses setores entre os anos de 1994 e 2002, segundo análise de COSTA (2003). Esta constatação pode suscitar dúvidas quanto à eficácia de investimentos de forma pontual e não a partir de um planejamento local, o que não caberia aqui aprofundar, mas não há dúvidas que a experiência ampliou a capacidade do cidadão manifestar seus interesses e interferir nos processos decisórios locais.

"a experiência tem mostrado que em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório." (SOUZA, 2001, 85)

SOUZA (2001) analisa a literatura sobre o Orçamento Participativo articulando conceitos, agrupando posicionamentos sobre as vertentes da aplicação do instrumento, deduzindo alcances obtidos, principalmente nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte. Neste trabalho agregou em 4 grupos inúmeras interpretações sobre o significado do OP: (01) aqueles que enxergam como uma forma de gestão; (02) como um processo de educação para os governos locais; (03) como um terreno político e, por fim, (04) como um quadro de mudança social.

Dentre estes, destaque-se a visão de Boshi, identificada pela autora (SOUZA, 2001, 91): "Modelo de gestão urbana mais do que uma política pública"

Como a Constituição condicionou à regulamentação posterior os instrumentos da política urbana, somente com a aprovação do Estatuto da Cidade, pôde-se retomar, com respaldo legal, às possibilidades de implementação dos ideários da Reforma Urbana, evitando-se que o capítulo da Política Urbana pudesse, isoladamente, constituir-se simplesmente como uma "inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor" de então (ROLNIK, 1997, 357). Antes

¹⁵ Celina Souza, em 2001, analisa a literatura sobre o Orçamento Participativo articulando conceitos, agrupando posicionamentos sobre as vertentes da aplicação do instrumento, deduzindo alcances obtidos, principalmente nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte. In. SOUZA, CELINA. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

disso, porém, algumas cidades ensaiaram a utilização de instrumentos e de práticas de processos participativos, que, de certa forma, foram incorporados ao Estatuto. Naquilo que for pertinente para o estudo da gestão do patrimônio cultural, alguns destes instrumentos serão abordados posteriormente.

Uma vez que a função social da propriedade ficou condicionada às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, o que diferencia o Plano Diretor na forma pleiteada pelo Estatuto, daqueles tão criticamente taxados como tecnocráticos e distanciados da realidade? Conceitualmente, a incorporação do componente não técnico na construção das diretrizes da política urbana local e a mudança do olhar para a “cidade real”, contemplando-a de todas as formas – com a regulamentação e aplicação de diferentes instrumentos - para trazer para regularidade aquelas partes não legais.

Em outubro de 2006 findou o prazo para aprovação dos Planos Diretores para aqueles municípios enquadrados nos termos do Estatuto, e muitos deles não conseguiram cumprir o prazo definido¹⁶. Some-se aos argumentos da falta de recursos financeiros para a realização da tarefa e da falta de vontade política, a carência técnica e operacional de muitas prefeituras para conduzir internamente a elaboração do plano – evitando delegá-lo a consultorias externas - e para mobilizar satisfatoriamente a comunidade de forma a inseri-la no processo. Apesar das muitas experiências de condução dos processos decisórios da gestão municipal de forma participativa, como o OP, esta forma de governar é alheia para a maioria dos municípios.

Capacitar os gestores, técnicos municipais e lideranças sociais para o enfrentamento desta tarefa foi apenas uma das missões do Ministério das Cidades, criado em 2003, pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, de forma a coordenar as políticas de habitação, transportes, mobilidade urbana, saneamento ambiental e gestão urbana. Como observa GUERESI (2004, 4), em estudo sobre a participação social na política urbana, a estrutura institucional criada contou com a participação de diversos dirigentes, que foram ligados, historicamente, ao Movimento pela Reforma Urbana, “muitos deles autores de ampla produção literária sobre os desmandos das práticas urbanas características do Brasil nas últimas décadas”.

A implementação do Estatuto da Cidade necessitou de ação coordenada pela esfera federal.¹⁷ No que tange ao apoio à elaboração do Plano Diretor, o Ministério buscou coordenar diferentes fontes de

¹⁶ O Ministério da Cultura apóia a elaboração dos Planos Diretores Participativos em ação coordenada com o Ministério das Cidades, razão pela qual a autora afirma a não conclusão de vários planos financiados no âmbito do Programa Monumenta.

¹⁷ Guerresi (2004; 36) analisa que após o processo da Constituinte, o ideário do Movimento pela Reforma Urbana adquire caráter técnico-jurídico, mas não conta satisfatoriamente com a participação popular nas discussões. Dentre alguns fatores que enumera atribui aos “sucessivos rearranjos institucionais da estrutura responsável pela política urbana no nível federal, que geravam instabilidade na percepção da política nacional”, dificultando as interpretações unificadoras dos interesses sociais.

recursos federais – evitando-se sobreposições¹⁸ -, elaborar metodologia de desenvolvimento do plano diretor, que recebeu o adjetivo “participativo”, e consolidar as diretrizes de outras esferas governamentais, como as políticas dos ministérios do meio ambiente, turismo e patrimônio cultural.

Talvez a ação ministerial mais significativa, ou de maior repercussão, até o momento, para propiciar a participação social na construção de diretrizes da política urbana nacional tenha sido a promoção das Conferências das Cidades, acontecidas em 2003 e 2005, em Brasília. A primeira teve como objetivo a proposição de princípios e diretrizes para a política urbana nacional das cidades e a composição e instalação do Conselho das Cidades¹⁹. A segunda, tendo ainda como tema a construção da política nacional de desenvolvimento urbano, discutiu (01) a participação e controle social; (02) a questão federativa; (03) a Política urbana regional e regiões metropolitanas; e (04) o financiamento do desenvolvimento urbano nas três esferas governamentais.

O processo de participação da sociedade civil na 1ª Conferência Nacional das Cidades já se constituiu em objeto de estudo acadêmico, tendo sido analisada a preparação da mesma desde as contribuições das conferências estaduais até as deliberações e resultados da etapa nacional, acontecida entre os dias 23 a 26 de outubro de 2003.²⁰ A autora do trabalho, GUERESI (2004), participou como membro da comissão organizadora e avaliou todos os textos das contribuições estaduais que compuseram o texto-base da Conferência e as emendas das deliberações finais da etapa nacional, identificando três eixos principais de preocupação: (01) a gestão democrática da cidade; (02) a formulação e implementação de uma política pública de desenvolvimento urbano, com atuação efetiva do poder público na gestão e no controle do solo urbano; (03) e a promoção do acesso aos direitos urbanos (GUERESI, 2004, 90).

Não há tempo nem distanciamento suficientes para avaliar os resultados da política urbana nacional e, nem será objeto deste estudo. Interessa aqui registrar a condução tática do governo federal para que o poder público municipal execute a sua política de desenvolvimento urbano de forma integrada com a sociedade civil.

Ao passo que os ideários do Movimento da Reforma Urbana – que prezam pela aplicação da função social da propriedade, acesso ao solo urbano, política habitacional e de transporte, gestão democrática da cidade, dentre outros (MARICATO, 1997, 311) - vão se consolidando diante da conjunção de fatores

¹⁸ Foram articulados recursos de 12 fontes de programas federais: OGU-SNPU; DIHBB; FURNAS; PRODETUR; OGU-EMENDA PARLENTAR; MONUMENTA; CNPO; BR 163; HABITAT; CIDADES GÊMEAS; TAL; PNAFM.

¹⁹ Composto por 16 representantes do Poder Público Federal, 09 do Poder Público Estadual, 12 do Poder Público Municipal, 23 de Movimentos Sociais e Populares, 08 entidades empresariais, 08 entidades sindicais, 06 entidades profissionais, academias e de pesquisa e 04 organizações não governamentais.

²⁰ “A etapa nacional da Conferência foi precedida pela realização de conferências estaduais – em todas as unidades da federação – e municipais – em 3.152 municípios (Gueresi, 2004, 4)”.

sociais, políticos e técnico-jurídicos, como pôde ser observado até então, outros movimentos de substituição dos paradigmas do modelo de planejamento tecnocrático e cujos processos decisórios estavam centralizados no governo federal também entraram em cena, na década de 1990, como novas alternativas de planejamento e gestão urbanos.

É o caso do modelo baseado no conceito de cidade competitiva, de cidade vista como empresa, como mercadoria, que se prepara para o olhar externo, estabelecendo uma relação de competitividade com outras cidades, nacionais ou internacionais. VAINER (2005, 136) qualifica e coloca em oposição estes dois modelos de ver e lidar com a cidade, como as duas grandes utopias urbanas contemporâneas: a cidade democrática, conduzida pelos cidadãos, e a cidade-negócio, conduzida pelos empresários.

Esta nova proposta de pensar a cidade decorre das idéias de cidades globais, protagonistas, cujos governos locais reagem às crises econômicas e, junto com os principais atores econômicos e sociais urbanos, buscam “atrair investimentos, gerar emprego e renovar a base produtiva das cidades” (BORJA & CASTELLS, 1996, 153).

A base conceitual que dá sustentação ao chamado Planejamento Estratégico nessa área difundiu-se a partir das agências multilaterais de desenvolvimento e de consultores internacionais²¹ que participaram da experiência mais propagada como exemplo de sucesso, a cidade de Barcelona²². Fundamenta-se em alguns princípios, pelo qual se entende a relativa aceitação do modelo proposto: (01) nova base econômica; (02) infra-estrutura urbana; (03) qualidade de vida; (04) integração social; e (05) governabilidade.

Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão (as cidades), por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar. (BORJA & CASTELLS, 1996,155)

É uma receita de aparente conciliação de interesses, de atendimento das demandas de diversos setores, do econômico ao social, fomentada por um governo local promotor. No Brasil, a experiência

²¹ Os principais são Jordi Borja, sociólogo, foi, em 1996, presidente da Empresa Mista de Tecnologia Urbana de Barcelona (TUBSA) e Manuel Castells, sociólogo e professor de Teoria do Planejamento na Universidade da Califórnia, Berkeley.

²² “A resposta à consciência da crise se viu facilitada em algumas cidades pela capacidade de conseguir e utilizar um grande evento internacional. Barcelona se converteu em paradigma. Provavelmente, o plano estratégico não seria o marco de um ambicioso projeto de transformação urbana – já parcialmente realizado – sem os Jogos Olímpicos de 1992. Lisboa – cidade que acariciava viciosamente o círculo da sua melancolia e da sua marginalidade – deu impulso a um importante processo de transformação urbana e dinamização econômica ao ter sido capital cultural europeia no ano de 1994 e mediante a preparação da Exposição Universal de 1998.” (Castells & Borja, 1996,155)

mais conhecida, ou por dizer, mais avaliada em estudos acadêmicos é o Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Alguns autores são bastante críticos ao método e aos resultados do Plano.²³

Traduzindo estes objetivos na forma operacional do método, COMPANS (2005), citando Siembieda, enumera as características do Planejamento Estratégico: (01) a ênfase na ação; (02) o caráter participativo, ou formador de consensos; (03) a análise da posição da organização em face do contexto no qual está inserida; (04) a alocação de recursos vinculada a projetos específicos; (05) e a avaliação permanente dos resultados obtidos.

A ênfase na ação, segundo a autora, “advém da aspiração de evitar a incongruência entre proposição e meios de operacionalização”, no sentido de dar resposta objetiva às diretrizes delineadas nos planos e, conseqüentemente, conferir confiabilidade ao ‘Projeto-cidade’²⁴. Coordena-se isso com a alocação de recursos em projetos específicos. Neste momento, vale registrar o argumento defensivo de alguns autores sobre a importância do desenho urbano neste modelo de planejamento, em contraposição com o tradicional, que foi ficando para trás:

Os projetos urbanos não se apresentam como produtos derivados de um plano já concluído como no planejamento convencional. Neste modelo de planejamento, os projetos urbanos nascem e se desenvolvem numa relação aberta, flexível e, sobretudo, desprovida de qualquer sentido hierárquico com o plano. (PORTAS, apud BRANDÃO, 2002)

E dentre o rol de projetos urbanos prioritários para tornar a cidade competitiva, global, estão os centros de convenção e feiras, parques industriais e tecnológicos, aeroportos, torres de comunicação e comércio, “atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional” (VAINER, 2000(a), 79).

Um ponto bastante controverso da proposta é a valorização da participação social de diferentes atores, e a tradução desta diretriz em prática. É a idéia da construção do consenso do ‘projeto de cidade’, utilizando-se de recursos de oficinas participativas²⁵, que, segundo o que se pode apreender em Vainer, funcionam para homologação de projetos previamente elaborados (VAINER, 2000b,110).

MARICATO (2001, 60-61) faz uma leitura menos feroz do método, contextualizando-o ao vazio deixado pelo abandono das práticas do planejamento modernista.

²³ Ver VAINER (2005) e Rose COMPANS (2005)

²⁴ Termo utilizado por BORJA E CASTELLS (1996,158) na apresentação dos fatores indispensáveis ao sucesso do Planejamento Estratégico.

²⁵ Um dos métodos de oficinas participativas é denominado SWOT, ou na sua versão brasileira FOFA: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças.

Alguns fatores contribuíram para a confusão ideológica em torno do planejamento estratégico. A participação democrática é extremamente valorizada em suas diretrizes. (...) a nova proposta parecia trazer uma saída para os governos municipais que não sabiam o que fazer diante do aumento do desemprego e das demandas sociais, de guerra fiscal e da diminuição dos recursos públicos nacionais, decorrentes dos cenários internacionais.

A despeito das críticas e adesões ao Planejamento Estratégico, e da forma de enfrentamento dos problemas, percebe-se que a matriz teórica da proposta é extremamente coerente em si, e bastante sedutora nos seus argumentos. Ainda, a leitura que Manuel Castells e Jordi Borja fazem sobre o papel das cidades no contexto da descentralização é clara e pertinente.

Muitos governantes locais afirmam não querer mais incumbências ou obrigações, e sim mais recursos financeiros e meios. Certamente produziu-se uma defasagem entre o crescimento das funções e as demandas ao governo da cidade e o crescimento dos recursos para dar-lhes respostas. (BORJA & CASTELLS, 1996,158)

Ainda como matriz polarizadora do discurso da gestão urbana surgida nos anos 1990²⁶, diz-se da sustentabilidade, conceito oriundo das políticas ambientais, que buscava associar desenvolvimento econômico e preservação ambiental, de certa forma introduzida pelos atores sociais que incorporaram a temática do meio ambiente, bem como pelas políticas influenciadas pelos projetos das agências multilaterais de cooperação e bancos de desenvolvimento. A semântica da sustentabilidade passou a ser entendida como uma qualidade, segundo RIBAS (2003, 20), de reflexos tanto na vida privada – inserindo-se hábitos como a reciclagem e redução do consumo individual - como do desenvolvimento de propostas e políticas econômicas, culturais, sociais e ambientais.

O município foi, na década de 90, trilhando os caminhos para o estado de autonomia fortalecida pós-88, num trabalho de tentativa e erro, de experimentações. Experimentações na gestão da saúde, da educação, na forma de introduzir a componente participação no seu governo, e de forma incipiente na gestão urbana. Encontrá-lo articuladamente pronto para a preservação do patrimônio cultural é de extremo otimismo.

²⁶ É com a Conferência das Nações Unidas para Meio ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro e a Conferência Habitat II em Istambul, em 1996, que o conceito de cidades sustentáveis toma corpo. (RIBAS, 2003, 31)

1.4. REFLEXOS DAS NOVAS CONCEPÇÕES DE GESTÃO NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO

O entendimento da variável patrimônio cultural no planejamento das cidades históricas passa pela ampliação do seu conceito²⁷ que, ao longo do século XX, extrapolou as noções de ‘monumentos e museus’, bases iniciais da atuação das políticas públicas de cultura, para absorver as noções de urbano, meio ambiente e, mais recentemente, o intangível, o imaterial. LONDRES (2004), tratando das relações construídas na década de 1970 entre a antropologia e o as políticas culturais, que possibilitaram o reconhecimento das diferentes contribuições sociais à constituição do patrimônio cultural da nação, indica que os desafios para a “refundação” das políticas do patrimônio cultural implicarão na abertura das perspectivas, valores e práticas de preservação e também “articulação com outras políticas públicas, como as do meio ambiente, ciência e tecnologia, direitos humanos, educação, comércio e turismo” (LONDRES, 2004, 21)”. Estas, segundo a autora, apresentam interfaces já em exploração.

Quanto ao papel da administração municipal na preservação do patrimônio cultural, seu entendimento somente se fará possível com o histórico das políticas federais e estaduais de proteção e de planejamento urbano, contextualizado no cenário político-econômico do país. Até então foram observados os princípios que marcaram a trajetória recente da gestão urbana brasileira, caracterizada pela gradativa perda do poder do governo central na construção da política local urbana, pelo abandono da prática tecnocrática de ver e planejar a cidade, pela introdução do componente participação nos processos decisórios e, até mesmo, pela mercantilização da cidade, tendo o fator cultura como um atributo de venda, de atratividade.

Ao contextualizar a política de preservação do IPHAN no cenário político-econômico ao longo do século XX, SANT’ANNA (1995) localiza na década de 60 o redirecionamento da sua política em função das substanciais mudanças nas cidades e centros históricos, que enfrentaram acelerado crescimento e pressão demográfica, “em função da metropolização de algumas regiões, da implantação de indústrias em seus arredores e da abertura de estradas” (TELES, apud SANT’ANNA, 1995, 153), deixando para trás o quadro de estagnação que proporcionou a manutenção das quase intocáveis paisagens coloniais. As questões merecedoras de atenção deixaram de ser aquelas relativas à “manutenção das características formais” dos monumentos, e passaram a girar em torno dos problemas urbanos.

²⁷ Tratam da ampliação do conceito de patrimônio cultural: Leonardo Castriota na ótica da reabilitação de áreas centrais e sítios históricos (2004); Flávio Carsalade ao tratar do instituto mineiro de preservação (2000); Edésio Fernandes e Luciana Feres, sobre a legislação brasileira de proteção do patrimônio cultural e ambiental (2002); Fernando Fernandes da Silva, na ótica do patrimônio cultural da humanidade como tema de Direito Internacional Público; Maria Cecília Londres, ao abordar a prática da política federal nas décadas de 70 e 80 (1996) e sobre as noções de patrimônio imaterial (2001 e 2004) e Márcia Sant’Anna, sobre a trajetória das normas de preservação entre 1937 e 1990.

A percepção das dificuldades no trato dos problemas urbanos associados à preservação do patrimônio cultural está apontada pelo órgão federal nesse período, com respaldos nos conceitos internacionais difundidos por meio das cartas patrimoniais, com destaque para a Carta de Veneza de 1964, que demonstra a importância da conservação da ambiência dos monumentos, e, com isso, implicações diretas na escala urbana.

Do destaque do problema para o seu enfrentamento direto tem-se, pelas razões adiante explicitadas, um intervalo que, se por um lado possibilitou o aparelhamento dos estados, ainda incipiente, dos municípios, por outro, os resultados efetivos de uma gestão compartilhada ainda estão por serem notados.

As bases da atuação do governo federal, frente às questões urbanas, a partir da década de 1960, serão montadas inicialmente sob a orientação técnica da UNESCO: a preservação através do planejamento urbano e do aproveitamento turístico. Destaca-se, como já dito, neste momento, a influência das cartas patrimoniais que, com relação a esse último indicador, o turismo, tem respaldo nas Normas de Quito (FÉRES, 2002). Entre 1966 e 1967, o consultor Michel Parent percorreu todo o país, traçando em relatório as diretrizes da ação federal.²⁸

Em síntese, a ordem do momento para a administração federal dizia respeito à compatibilização da gestão dos bens culturais à dinâmica econômica desenvolvimentista e à inserção do país no contexto mundial da preservação, definidos por organismos internacionais (LONDRES, 1996).

Em 1968, consoante com o momento, os primeiros planos diretores e de desenvolvimento urbano para cidades históricas (Ouro Preto, Parati e Salvador) foram elaborados por consultores internacionais, resultando muito mais em diagnósticos sócio-econômicos e delineadores de possíveis eixos de expansão das cidades e de diretrizes de intervenção de restauro.

Na seqüência, no sentido de se buscar meios de implementar as demais diretrizes da UNESCO, quanto à promoção do turismo nos centros históricos e à descentralização da gestão do patrimônio cultural, foram promovidos, por iniciativa do SPHAN e do Ministério da Educação e Cultura, encontros de governadores em 1970 e 1971, em Brasília e Salvador, respectivamente. Decorre desta conjuntura, somada às orientações de descentralização contidas nos relatórios da Unesco, a criação dos institutos estaduais de patrimônio e programas de governo.

²⁸ Para informações detalhadas e avaliadas sobre o PCH, nos anos 70, e toda a política de preservação federal até a década de 90, ver, Márcia SANT'ANNA, Da cidade - monumento à cidade - documento. Salvador, 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. P.153.

O primeiro dos momentos - estando presentes governadores, secretários estaduais da área de cultura, prefeitos de municípios interessados e representantes de instituições culturais - resultou no reconhecimento da necessidade da ação supletiva dos estados e municípios à atuação federal na área de proteção dos bens culturais de interesse nacional e indicou ser, também, competência daqueles a proteção dos bens de valor regional. Em Salvador, ratificou-se a recomendação de criação de órgãos de cultura no âmbito estadual, bem como apontou-se a criação do Ministério da Cultura.

Destaca-se, também, no último documento, referência direta às recomendações internacionais, quanto às implicações dos monumentos tombados no tecido urbano.

Lê-se sobre a conservação na Carta de Veneza (1964), no seu Art. 6º:

“A conservação de um monumento implica a preservação de uma ambiência em sua escala. Enquanto sua ambiência subsistir, será conservada, e toda construção nova, toda destruição e toda modificação que possam alterar as relações de volumes e cores serão proibidas”.

E no Art. 2º, do parágrafo 1º do Compromisso de Salvador, a referência:

“Recomenda-se a criação de legislação complementar, no sentido de ampliar o conceito de visibilidade de bem tombado, para atendimento do conceito de ambiência.”

Antes mesmo das recomendações dos encontros de governadores, no âmbito da consultoria de Michel Parent e da elaboração do Plano Diretor de Salvador, pelo escritório inglês Shankland & Cox (SANT´ANNA, 1995,155), foi criada a Fundação do Patrimônio Cultural da Bahia, em 3 de janeiro de 1968. Não que este tenha sido o primeiro dos institutos estaduais, pois o antigo estado da Guanabara já havia constituído o seu Patrimônio Histórico e Artístico, em 1964. Mas é na conjuntura da descentralização da gestão do patrimônio dos bens culturais, na perspectiva do seu aproveitamento econômico e na atenção às recomendações internacionais, que os órgãos estaduais e legislações regionais complementares começam a emergir, como se pode notar, no Quadro 01.

No entanto, algumas iniciativas que marcaram a década de 70 no sentido da preservação são tomadas por outras unidades da administração estadual ou municipal, que não as citadas vinculadas à cultura, tais como: o Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia (IPAC), pela Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo; o Atlas dos Monumentos Históricos e Artísticos de Minas Gerais, pelo Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro; o inventário pernambucano publicado como Preservação dos Sítios Históricos, de iniciativa da Prefeitura Municipal, mas continuada pela Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior Pernambucano – FIAN.

ANO	ESTADO	LEI
1961	BAHIA	Decreto nº 18.124, de 22 de setembro de 1961. Institui o Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico da Bahia.
1964	GUANABARA	Anexo ao Decreto nº 346, de 31 de dezembro de 1964. Constitui o Patrimônio Histórico e Artístico da Guanabara.
1968	BAHIA	Decreto nº 20.530, de 03 de janeiro de 1968. Regulamenta a estrutura e funcionamento da Fundação do Patrimônio Cultural da Bahia.
1968	CEARÁ	Em 30 de junho de 1968, a Lei nº 9.109 dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico do Ceará;
1968	SÃO PAULO	Em 22 de Outubro de 1968, a Lei nº 10.247 dispõe sobre a competência, organização e o funcionamento do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo – CONDEPHAAT;
1971	PARAÍBA	Em 21 de setembro de 1971, o Decreto nº 5.348 aprova o regimento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico da Paraíba;
1971	MINAS GERAIS	Em 30 de setembro de 1971, a Lei nº 5775 autoriza o Poder Executivo a instituir, sob a forma de fundação, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado de Minas Gerais - IEPHA;
1971	MARANHÃO	Em 06 de dezembro de 1971, a Lei nº 3.225 institui a Fundação Cultural do Maranhão e dá outras providências; Em 1973, pela Lei Nº 5069 de 11/17/73, é criado o DPHAMA – Departamento e Patrimônio Histórico e Artístico do Maranhão.
1973	PERNAMBUCO	Em 17 de julho de 1973, é instituída a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco – FUNDARPE.
1973	RIO GRANDE DO SUL	Em 1973, é instituído o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Rio Grande do Sul – IPHAE.
1982	AMAZONAS	Lei Nº 1529, de 26/05/82, dispõe sobre a “proteção do patrimônio histórico e artístico do Estado do Amazonas”
1978	BAHIA	Lei Nº 3.660, de 08/06/78, trata do tombamento de bens de valor cultural. Revoga lei de 1961.

QUADRO 01 – Leis de criação de institutos estaduais de proteção do patrimônio histórico e artístico e outras legislações de proteção regionais

Fonte: preparado pela autora, a partir de SANT’ANNA (1995); SIP – Sistema de Informações do Patrimônio (Monumenta)

Efetivamente, a primeira medida no sentido de levar à prática as bases da nova política de preservação do patrimônio cultural foi materializada no Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas – PCH (1973-1979), no âmbito do Ministério do Planejamento, com o envolvimento de outros ministérios. O PCH, como um programa integrado de governo de desenvolvimento regional, tinha como objetivos a geração de renda por meio do incremento da atividade turística e a conservação do patrimônio histórico mediante a articulação das três esferas de governo.

A escolha das cidades participantes do PCH refletia a diretriz do aproveitamento turístico, prevalecendo aquelas com bom potencial turístico, seguido do risco de perda do patrimônio. SANT’ANNA (1995) observa que outro fator decisivo na definição das cidades foi o desempenho e a organização dos órgãos estaduais envolvidos na execução do Programa. Reflete-se aí a outra diretriz importante da base da nova política, já incentivada nos encontros de governadores, a descentralização e a participação da esfera estadual na política de preservação. A autora ainda observa que a intenção do Programa era estadualizar e, posteriormente, municipalizar a execução das ações de preservação, de

forma integrada num sistema federal, o que não aconteceu (1995,165). Concentrado primeiramente nas cidades do Nordeste, amplia-se numa 2ª fase, já no final da década de 70, para estados da Região Sudeste.²⁹ Esta oportunidade serviu para avaliação dos objetivos do programa – inicialmente direcionado para a criação de infra-estrutura adequada ao desenvolvimento e às atividades turísticas e ao uso de bens culturais como fonte de renda (LONDRES, 2005, 143) -, diminuindo a intensidade no foco turístico e introduzindo a perspectiva do planejamento e das políticas urbanas, com o incentivo à elaboração de planos diretores e de uso do solo e preservação para diversas cidades integrantes do programa. A fusão do PCH ao sistema SPHAN – Fundação Nacional Pró-Memória, em 1979, sob o comando de Aloísio Magalhães, marca o início da escassez de recursos (num período de grande crise econômica) cuja última dotação aconteceu em 1983, com empréstimos concedidos pelo governo francês. (SANT'ANNA, 1995,172)

Buscando o contraponto das ações de preservação com política urbana da década de 1970, observam-se aspectos semelhantes entre as diretrizes contidas no PCH e a política de desenvolvimento urbano nacional do período, no que diz respeito ao fomento ao desenvolvimento local por meio de iniciativas do governo federal; a forma centralizadora de coordenação e repasse de recursos; ausência do componente da participação da sociedade civil; bem como nas orientações para desenvolvimento de planos diretores no espírito tecnocrático, traduzidos em instrumentos de planejamento urbano ineficientes.

A década de 1980, marcadamente identificada como o período da abertura democrática, do início dos movimentos sociais, como o já citado Movimento pela Reforma Urbana - refletido na inserção do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 - não se constituiu como um período tão referencial para a história da preservação urbana brasileira. É referencial pela preocupação com a identidade nacional e pela incorporação dos bens de natureza imaterial na noção de patrimônio cultural. É importante ressaltar que foi este o conceito adotado pela CF/88, como efeito dos trabalhos e objetivos do Centro Nacional de Referência Cultural – CNRC (1975), assimilado pelo sistema SPHAN/FNPM/PCH, em 1979.

Neste contexto, iniciaram-se algumas propostas de busca de envolvimento e participação da comunidade nas discussões sobre as questões das cidades históricas, tendo sido promovidos, por iniciativa de Aloísio Magalhães, seminários com segmentos da sociedade em cidades como Ouro Preto, Cachoeira, Diamantina e São Luís (LONDRES, 1996, 156). Mas a tradução destas práticas, de iniciativas do governo federal, nas políticas de preservação do patrimônio cultural urbano somente

²⁹ Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

geraram reflexos, na forma de projetos piloto, nas cidades de Olinda e São Luís. Há que se mencionar as iniciativas promovidas também por governos estaduais e municipais, como no Rio de Janeiro, com o clássico projeto Corredor Cultural, de iniciativa do município. No entanto, as principais manifestações populares giraram em torno das ações de salvaguarda, pela proposição de tombamentos de monumentos e conjuntos edificados, até mesmo como tentativa de conter a desenfreada especulação imobiliária dos grandes centros urbanos³⁰. Questionaram-se os paradigmas quanto à adoção do valor estético – da matriz luso-brasileira - para efeitos de tombamento, buscando-se a fundamentação também no valor histórico dos objetos.

Se o PCH foi estruturado com a perspectiva do desenvolvimento pelo viés do turismo, as experiências da década de 80 tiveram a habitação como mote principal das ações vinculadas à recuperação e revitalização de núcleos históricos. Trata-se do Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos - PPRNH, que teve no Projeto Piloto de Olinda o exemplo de ação articulada entre União, Estado e Município, conciliando preservação urbana e interesse social, com parte de recursos oriundos do Banco Nacional de Habitação (BNH). Baseado no princípio da participação de instituições e comunidade, o Projeto Piloto de Olinda (1985) principiou pelo Sistema Municipal de Preservação³¹, já estruturado pelo poder municipal em 1979. Pode-se considerar que a experiência figurou como uma abordagem simultânea da preservação do patrimônio cultural e do desenvolvimento urbano, contando com as demandas da comunidade como norteador das ações projetuais.

É importante relatar desta experiência - no sentido de observar a participação decisiva do poder público municipal - o significado do momento e do grau de estruturação local para o trato da preservação do patrimônio cultural, contribuindo, desta forma, com a formulação das indagações que se pretende discutir ao longo do trabalho. MILLET (1995, 70), ao historiar e analisar a experiência de gestão municipal de Olinda, inseriu o PPRNH no primeiro momento em que a municipalidade assume a causa do patrimônio cultural. A autora localiza a experiência num marco temporal (1979/1988) identificado pelo “reaparelhamento burocrático administrativo, em que a implantação do Sistema de Preservação significou uma maior visibilidade nacional e, sobretudo possibilidade de captação de recursos federais”. A este se seguiu um período de enfraquecimento do sistema (1988-1995), em função da diminuição da arrecadação de investimentos federais e municipais e “pela incapacidade da gestão municipal reverter o quadro de penúria dos recursos públicos.”

³⁰ Ver Maria Cecília Londres em **Da Modernização à Participação: A política federal de preservação nos anos 70 e 80**. In Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Brasília: IPHAN/MinC, 1996. V. 24 e Ana Lúcia Goelzer Meira em **O passado no futuro da cidade. Políticas públicas e participação dos cidadãos na preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

³¹ Era composto de: (01) Conselho Municipal de Preservação; (02) Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda; (03) Fundo de Preservação dos Bens Culturais, e; (04) Lei de Tombamento Municipal.

Outro ponto a destacar é a perspectiva de trabalho sustentada na tomada de decisões conjuntas com técnicos e população, que criou, naquela ocasião, um espírito entusiasta em técnicos da Fundação Nacional Pró-Memória, como um novo enfrentamento para a instituição.

A questão que se levanta hoje, quando são abertos espaços para a participação e para a prática de ações descentralizadas, é quanto à efetiva determinação das equipes técnicas e dos dirigentes de realmente orientarem sua prática para trabalhos conjuntos e para condutas democráticas. Nas atividades de preservação do patrimônio cultural a questão se torna mais complexa quando se constata que seu exercício tradicional, calcado em princípios autoritários e coercitivos, não está preparado e nem está se instrumentalizando para exercer um novo papel. (...) Já é chegado o momento de os inúmeros discursos se transformarem em prática. A sociedade brasileira está apta para exercer o papel de guardiã de seu próprio patrimônio cultural; basta que lhe sejam proporcionadas as condições necessárias. (ALMEIDA: 1987, 139)

O Projeto Piloto de Olinda criou as condições básicas e o referencial teórico para a estruturação do PPRNH que, embora oficializado em 1985, não chegou a ser implantado (SANT'ANNA, 1995,200).

Os preceitos que deram luz às intervenções nos anos 90 encontram-se no extremo oposto aos ideários da Reforma Urbana - no que diz respeito ao componente habitação e acesso ao solo urbano - muito mais sintonizados com a prática do planejamento estratégico, segundo a tática da criação de uma imagem de cidade, a partir dos seus atributos culturais.

Neste novo processo urbano do mundo globalizado a cultura vem se destacando como estratégia principal da revitalização urbana, pois esses particularismos culturais geram slogans que podem marcar um lugar singular no competitivo mercado internacional, onde cidades do mundo todo disputam turistas e investimentos estrangeiros. (JACQUES, 2004, 24)

É, segundo JACQUES (2004,24), uma aparente contradição tentar criar uma imagem de marca de cidade utilizando-se padrões de intervenções internacionais, cujo resultado são lugares cada vez mais homogêneos, num processo de "museificação" urbana, onde "os turistas visitam o mundo todo como se visitassem um grande e único museu."

A forma de pensar a cidade como mercadoria, onde a cultura e a identidade local são os pontos diferenciais, gera, conseqüentemente, a competição entre as municipalidades, que se "empenham para melhor vender a imagem da marca, ou logotipo, de sua cidade, privilegiando basicamente o marketing e o turismo, através de seu maior chamariz: o espetáculo." (JACQUES, 2004,25)

Esta lógica das chamadas revitalizações resulta em intervenções baseadas em projetos pontuais, chamados de âncoras, com forte apelo de marketing, que pressupõe, a partir destes, irradiar reações positivas nas imediações, multiplicando os investimentos e conferindo nova imagem àquele lugar.

No caso de ambientes históricos preservados, as próprias edificações aludem à cultura local; no caso de novas arquiteturas, é seu uso que atribui a chancela cultural. Estas âncoras são cercadas por espaços públicos primorosamente desenhados, nos quais se instalam obras de arte pública e se realizam ações de animação cultural. (VAZ, 2004, 36)

As autoras, JACQUES e VAZ, trazem à tona estes conceitos a partir de uma análise de abrangência internacional, identificando obras paradigmáticas como o Museu Guggenheim de Bilbao, e os Museu de Arte Contemporânea e o Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona, como o elemento catalisador das grandes intervenções de áreas degradadas ou potencialmente oprimidas.

Pode-se dizer que estas tendências internacionais foram assimiladas como estratégias de atuação dos programas de preservação das áreas centrais de grandes cidades no Brasil, e que, a partir destes exemplos, tendo o Projeto Pelourinho como o mais emblemático, a lógica foi-se reproduzindo em outros contextos menos populosos do país. Se não inteiramente como modelo – visto não se encontrar razão para revitalizar o que por si só já contém vida urbana, em especial as cidades pequenas -, mas como conceito para a construção da ‘imagem de marca de cidade’ (JACQUES, 2004, 24).

SANT’ANNA (2004) cunha o termo cidade-atração para o sentido conferido aos sítios históricos nos anos 90, a partir da leitura dos pressupostos que determinaram o caráter das intervenções no período. É uma leitura fundamentada numa extensa pesquisa anterior, ‘Da cidade-monumento à cidade-documento’, da atuação do Iphan no período compreendido entre os anos 30 e 80, em que o sentido atribuído aos sítios históricos era o de cidade-monumento, e em seguida, cidade-documento.

Importante observação da autora é a constatação de que, na década de 90, são as instâncias regionais e locais a capitanearem as operações de recuperação de sítios históricos e que, no nível do governo central, a produção das normas de preservação desloca-se do Iphan para o Ministério da Cultura e outros parceiros (2004, 31). Assim, sob esta ótica, analisa em detalhes as experiências das operações de intervenções nos centros do Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador, bem como nas propostas metodológicas de programas promovidos pelo governo federal de execução local.³²

³² A bibliografia publicada sobre o tema neste período não é muito abrangente, limitando-se a coletâneas de textos de análises individualizadas. Desta forma, os dois trabalhos acadêmicos de Márcia Sant’Anna, não publicados, oferecem uma análise global e mais fundamentada dos fatores que promoveram as formas de intervenção nos sítios históricos no século XX, compostos tanto de fundamentação conceitual consistente quanto de avaliação de estudos de casos. Para uma leitura rápida, encontra-se publicado da autora o texto **A cidade-atração: patrimônio e valorização de áreas centrais no Brasil dos anos 90**. In Cadernos PPG-AU FAUFBA – Territórios Urbanos e Políticas Culturais. Salvador: Universidade Federal da Bahia, número especial, p. 43-58, 2004a.

Desta forma, as tendências da década de 90 são passíveis de serem observadas nas intervenções do Pelourinho em Salvador – patrocinadas pelo governo estadual – cuja construção do cenário urbano colonial era o motivador da estratégia de fomento ao turismo. Em São Paulo, são as inserções de equipamentos culturais de peso, como a Sala São Paulo da Estação Júlio Prestes, a Pinacoteca do Estado e a Estação da Língua Portuguesa, que dirigem o modelo adotado para a área. No Rio de Janeiro, cuja presença do município data do início dos anos 80, também a inserção dos equipamentos culturais, como o CCBB.

O Programa Monumenta, principal programa federal de preservação do patrimônio histórico urbano brasileiro em execução, traz em sua concepção duas das matrizes que influenciaram os modelos de intervenção e gestão urbanas nos anos 1990, o planejamento estratégico e a sustentabilidade, bem como os princípios de descentralização e compartilhamento de competências. É um programa estratégico do Ministério da Cultura, financiado pelo BID, União, Estados e Municípios e Cooperação Técnica com a Unesco.

O Monumenta tem como um dos seus fins promover a preservação de sítios históricos ou conjuntos urbanos de monumentos nacionais sem a necessidade de reincentes investimentos federais. A estratégia da sustentabilidade é montada a partir da conjunção de uma série de ações, onde o investimento real em obras corresponde a menos da metade dos recursos destinados ao Projeto da cidade. Estão previstos investimentos para o Fortalecimento Institucional do Município, por meio da atualização legislativa; promoção de atividades econômicas na área de projeto; treinamento de agentes locais de cultura e turismo; e programas educativos.

Formalmente iniciado em dezembro de 1999, com a assinatura do Contrato de Empréstimo entre o BID e o Governo Brasileiro, basicamente, só a partir de 2002, a maioria dos convênios das 26 cidades participantes do Programa foi assinado. Cada convênio deve ser composto por uma parcela significativa de investimentos em obras e complementado com investimentos em ações de capacitação de gestores públicos, agentes de cultura, programas educativos e promoção de atividades econômicas, buscando-se construir um painel que ofereça, ao mesmo tempo, a possibilidade de recuperação dos bens tutelados, bem como fomento o desenvolvimento econômico local.

Além da ação direta do governo federal, municipal ou estadual, busca-se atrair a participação da iniciativa privada e das organizações não governamentais na implementação de projetos, que possibilite fomentar o crescimento da economia local, possibilitando a inclusão social, a geração de renda para a população, em atividades que tangenciam as afinidades culturais locais. Cabe ao

Recentemente, em 2006, foi publicada a coletânea *Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados*, que traz temas para discussão da atuação do momento. É mais rara ainda, textos que direcionem o foco para a gestão.

município, dentre outras funções, executar o Projeto, requerendo, para isto, montar uma estrutura operacional de execução do programa, de acordo com a composição indicada pela coordenação do Programa. Muitas cidades não ofereceram condições financeiras e operacionais para executar o programa, ocasionando a entrada do Estado como conveniente junto ao MinC.

O conceito da sustentabilidade está suportado no aporte de investimentos privados e na mobilização da sociedade civil, tendo como principal instrumento desta operação a criação de Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, obrigatoriamente criado por Lei, que captará recursos gerados, direta e indiretamente, pelo Projeto. A principal fonte de recursos é o retorno do financiamento da recuperação dos imóveis privados na área de projeto, cuja linha de financiamento foi lançada em 2005. Hierarquicamente, o montante do fundo será destinado à manutenção e conservação dos investimentos realizados e, no segundo momento, reaplicados para ampliar a área de influência do projeto. Somente em 2006 começaram os repasses para o financiamento dos imóveis privados, não retornando, por conseguinte, aos fundos ainda sem funcionamento.

Pregou-se a participação da sociedade civil e do setor privado desde a identificação de prioridades do projeto de cada cidade, até a promoção conjunta de ações e novos investimentos. Cada projeto foi antecedido de uma oficina de planejamento participativo, de onde partiram as principais diretrizes para o projeto de preservação daquele sítio. No entanto, a relação entre o poder público e a comunidade não foi constante ao longo da implementação do projeto, restringindo-se a momentos isolados, podendo-se dizer, como cumprimento de cláusula contratual. Também não foi uniforme em cada uma das cidades conveniadas, variando conforme o perfil do gestor, da comunidade e até mesmo do porte da cidade. Em Penedo, Alagoas, diante de possíveis intervenções na orla e no mercado público, a comunidade cobrou a apresentação e a discussão dos conceitos que permeavam ambos os projetos. Em Salvador, o Monumenta, o Ministério das Cidades e o Ministério Público negociaram um Termo de Ajustamento de Conduta para garantir a permanência de moradores após a restauração da 7ª etapa do Pelourinho, diferentemente do que havia acontecido no início dos anos 90.

Naturalmente, pelo vulto de recursos a serem investidos, pelo estado de conservação dos monumentos, pelo tempo necessário para elaboração dos projetos e contratação dos serviços, os esforços de todos concentraram-se na execução das obras, correndo-se o grave risco de restringir-se a isto e requerer novos investimentos estatais. E o pensar e o fazer os projetos relacionados ao fator social foram sendo adiados.

Saindo do universo do Monumenta e observando a prerrogativa da irradiação de iniciativas contando-se com investimentos de iniciativa privada, a partir de uma intervenção pontual de caráter estatal – seja

de desenho urbano ou inserção de equipamentos culturais –, depreende-se que o pressuposto não logrou efeito em muitos casos, requerendo, portanto novos investimentos estatais.

Os enclaves criados nas áreas centrais de Salvador e São Paulo para dinamização do turismo ou para animação cultural, por exemplo, permaneceram dependentes de recursos públicos para funcionamento e manutenção, e apresentaram, até o fim da década, um baixo poder indutor de transformações nos quadros urbanos em que se inserem. (SANT'ANNA: 2004 a, 50)

Observe-se ainda que o modelo de cidade-atração vem sendo rapidamente questionado, cujas críticas têm indicado uma mudança de rumo, ainda sutil, nos últimos anos. Este reflexo pode ser observado com a inserção do componente habitacional nas matrizes dos últimos projetos para os centros urbanos, de forma a conjugar “medidas de dinamização econômica a outras de desenvolvimento do uso habitacional para faixas média e baixa, aproveitando-se as linhas de financiamento disponíveis” (SANT'ANNA, 2004 a, 50). Mas ainda se mantém em destaque a crença no poder dos equipamentos culturais como fomentadores de mudanças nas dinâmicas locais. Ainda em fase de gestação, como operações negociadas no âmbito do Programa Monumenta, encontram-se as instalações de vários museus em cidades onde o programa atua. São eles: o Museu do Homem do Pantanal, em Corumbá; o Museu Nacional da Cultura Afro-Brasileira, na área da 7ª etapa do Pelourinho, em Salvador; o Museu do Rio São Francisco, em Penedo. E o mais emblemático de todos é o Museu de Congonhas, alvo de posicionamentos díspares na comunidade.

As correntes de intervenções no espaço edificado, até então observadas, tiveram seus efeitos, tanto nas cidades grandes quanto nas menores, principalmente da década de 70. No entanto, a problemática das pequenas e médias cidades difere substancialmente da enfrentadas pelas grandes cidades detentoras de centros históricos, no sentido em que se entende como pequena parte destacada do seu território. O problema do enfrentamento dos sítios históricos das grandes cidades, generalizando, é o esvaziamento pela mudança de usos, a sub-utilização, a depredação pelo abandono e desvalorização imobiliária e conceitual.

As cidades que são, na sua inteireza, históricas, distinguem-se das outras pelas pressões externas, pelo sufocamento do crescimento desordenado que põe em risco a sua integridade, para não falar, simplifadamente, na perda das suas características morfológicas e paisagísticas. No entanto, residem ali todos os elementos que determinam as dinâmicas urbanas: habitação, serviços, lazer.

Pode-se observar a tentativa de adequação da estratégia utilizada nos programas de recuperação de áreas centrais em cidades menores, fomentadas ou não por programas como o Monumenta. SANT'ANNA (2004) observa que cidades no sertão do Ceará, como Icó e Sobral, vêm adotando o

mote do turismo como estratégia das intervenções no centro histórico e, conseqüentemente, de valorização da cidade. Mas é importante acrescentar a esta observação o fato de que, em pelo menos uma delas, o governo local toma as rédeas da gestão do patrimônio cultural e independente de estar inserida em programas federais.

É o caso de Sobral, exemplo de cidade com proteção nacional, que foge aos paradigmas de histórico de intervenção das cidades do período colonial brasileiro, como as mineiras. Só recentemente teve o seu centro histórico tombado.³³ Não há nesta área sobreposição de proteção estadual nem municipal, embora haja um único monumento isolado com proteção estadual, o Teatro São João.³⁴ Por isso, não vem à tona no imaginário do cidadão brasileiro, como referencial de cidade histórica. Desta forma, é ilustrativa dos reflexos destas concepções de criação da imagem da cidade pela valorização do patrimônio cultural, e também pelo movimento de descentralização, onde o município assume a causa da preservação do patrimônio cultural brasileiro.



FIGURA 01 – Orla do Rio Acaraú em Sobral

Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

A experiência de Sobral não significa a execução de um projeto específico, mas uma posição que vai se consolidando no município pela opção do patrimônio cultural como eixo estratégico do desenvolvimento urbano. Desde os fins dos anos 90, vem trabalhando em parceria com o Iphan na preparação das informações que deram embasamento à obtenção de tombamento nacional ³⁵. Como recomendação das instruções do processo de tombamento, realizou a urbanização da margem esquerda do Rio Acaraú (Figura 01), promovendo, inclusive, concurso de arquitetura para tal; conseguiu articular a instalação de universidade para a área do centro histórico, contíguo ao rio, e tem buscado trabalhar em conjunto a política urbana e a preservação do patrimônio cultural.³⁶

³³ Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Cidade de Sobral (LAEP vol. 2, inscr. 123, fl. 07; LH vol.2, inscr. 558, fl. 49), tombado em 23/06/2000, por meio da Portaria N° 392, de 28 de outubro de 1999. São 45,60 ha.

³⁴ Dec. N° 16.237, Livro do Tombo Artístico, Data 30 de Novembro de 1983 – fls.: 12.

³⁵ A prefeitura vem promovendo financeiramente a realização de todos os inventários de metodologia do Iphan, sendo uma das poucas que contém as informações sistematizadas do sítio histórico. Note-se que a realização dos inventários é uma das bandeiras de trabalho mais defendidas na instituição – também contestada sob o argumento de que não se configuram como instrumento de gestão – mas em função dos custos de difícil aplicação. São eles: o Inventário Nacional de Bens e Imóveis dos Sítios Históricos – INBISU, o Inventário Nacional das Configurações Urbanas – INCEU, o Inventário de Bens Arquitetônico – IBA (Figura 09) e o Inventário Nacional das Fachadas – INFAC (Figura 08).

³⁶ Sobral não participa do Monumenta, mas em razão da parceria do MinC e Ministério das Cidades, recebe apoio financeiro do Programa para elaborar seu Plano Diretor Participativo.

Talvez nas cidades históricas menores os reflexos desta corrente dos anos 90 não estejam na inserção de espetaculares equipamentos culturais, âncoras das grandes obras de revitalização de sítios históricos – mesmo porque não se tratam de centros esvaziados – mas na promoção da imagem da cidade como um todo, pela sua inteireza. Este movimento pode ser traduzido pelo esforço local de algumas cidades em serem reconhecidas como patrimônio nacional e, sobretudo, obter o título de patrimônio mundial, conferido às cidades de Diamantina e Goiás, respectivamente em 1999 e 2001, e pleiteados por Parati e São Cristóvão³⁷, o que referendaria a condição de unicidade do lugar.

Mas ainda é possível identificar, em cidades menores, processos de renovação em torno de um grande equipamento cultural. A cidade de São Francisco do Sul, em Santa Catarina, tem a âncora do seu processo de revitalização no mais importante museu brasileiro de embarcações, o Museu Nacional do Mar, criado em 1993. A cidade, situada na Ilha de São Francisco, teve uma ocupação dispersa neste território, concentrando-se o centro histórico na parte da face voltada para a baía, e uma ocupação típica dos loteamentos turísticos na outra face litorânea ao norte da Ilha, voltada para o mar aberto.



FIGURA 02 – Museu Nacional do Mar

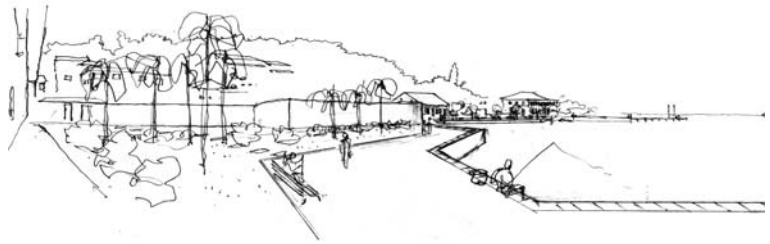
Fonte: PM São Francisco do Sul

Como resultado dos trabalhos da Oficina ZOOOP de planejamento participativo para identificação dos “Subsídios para a elaboração de Estratégia de preservação sustentável do Patrimônio Histórico de São Francisco do Sul”, objetivo previamente definido, o tema *Orla Marítima – São Francisco do Sul de Museu a Museu* foi definido, em ‘consenso’, como foco estruturante do Programa Monumenta na cidade. O Museu Nacional do Mar encontra-se num extremo da orla e o Museu Histórico de São Francisco, no outro, razão da escolha do tema.

³⁷ A cidade de Parati iniciou a organização da montagem do dossiê para envio à Unesco, mas não seguiu adiante. São Cristóvão recentemente concluiu o dossiê, ainda não avaliado pela Unesco.

A principal característica do Projeto de São Francisco do Sul é a revitalização econômica da orla marítima da Baía da Babitonga, pela introdução de atrativos turísticos no trecho de interesse cultural da orla, visando ampliar o tempo de permanência do turista e também atrair novos moradores para a região. A cidade já tem uma vocação turística regional em razão das praias, mas a área do centro histórico é pouco visitada, em relação ao afluxo de turistas na outra face da ilha.

O projeto consiste basicamente na urbanização da orla marítima (Figuras 03 e 04), melhorias em logradouros públicos nas imediações e o restauro de monumentos públicos, como o Mercado Municipal, a Igreja Matriz Nossa Senhora da Graça e o próprio Museu do Mar, bem como a instalação do Terminal Turístico Naval e financiamento de imóveis privados. Ainda em execução, o projeto encaminha-se para a sua fase final, pleiteando mais recursos para ampliar as ações em torno do tema. É considerado o caso melhor-sucedido do Monumenta até então.



FIGURAS 03 E 04 – Croqui e obra da Orla da Babitonga

Fonte: PM São Francisco do Sul

Para o alcance dos demais objetivos do Programa, visando a sustentabilidade do sítio, é o Museu do Mar o principal formulador de projetos de capacitação com fins de promoção de atividades econômicas para os moradores, seja promovendo capacitação em artesanato naval, ou conciliando preservação de embarcações, turismo náutico e pescadores.

No entanto, é a atividade portuária a grande propulsora da economia local. Pode-se dizer que o trabalho que está sendo feito na cidade dá a ela um diferencial, e sua comunidade começa a se interessar pela área, cujas obras junto ao mar favoreceram o processo de apropriação do espaço. Vislumbra-se, também, uma possível ampliação da ocupação habitacional, estratégia traçada pelo Iphan local como a mais condizente para a área.

Deste exemplo, e considerando-se a metodologia do Planejamento Estratégico, depreende-se que as alternativas de projetos e de imagem de cidades são, de alguma forma, previamente delineadas e

apresentadas para o 'consenso', como um processo de descoberta. A razão do relativo sucesso do Projeto São Francisco do Sul não decorre de um estalo coletivo proporcionado por uma oficina, mas ao trabalho que vem desenvolvendo, a partir do Museu Nacional do Mar³⁸, no início dos anos 90, e que a prefeitura assumiu como gestora do processo, em decorrência da oportunidade do Programa Monumenta.

No caso dos projetos do Programa Monumenta, na ausência de uma articulação prévia, de um pensar urbano prévio, discutido, minimamente articulado entre os gestores urbanos e os gestores de preservação, o 'objeto de consenso' se mostrou, em muitos casos, frágil, somatório de projetos pontuais, descolados da realidade da cidade. A importação de modelos, de paradigmas de projetos, não se encaixa em todo o perfil de cidade, sem que ela tenha o mínimo de vocação para ser global.

Mas estes exemplos de cidades onde há um movimento empreendedor da municipalidade não são os mais comuns. O quadro geral das pequenas cidades é identificado pelo cotidiano das deficiências administrativas, da ausência de corpo técnico para pensar e implementar políticas, da escassez de recursos financeiros e do distanciamento das instâncias de preservação, estadual e federal.

Consiste numa recorrente dificuldade apontada nos estudos sobre administração municipal a descontinuidade da gestão, decorrendo de mudanças nos enfoques prioritários, interrupção de ações lançadas e, por vezes, mal implementadas, quiçá avaliadas. Tomem-se, como exemplos, duas vizinhas cidades mineiras - Ouro Preto e Mariana - e seus avanços e recuos na política de preservação de suas histórias recentes, a partir da CF de 88. Logo no início dos anos 90, Mariana tem o Escritório Técnico (ET) do IPHAN fechado pelo Governo Collor, passando aos cuidados do ET Ouro Preto. Este, pelas poucas condições operacionais que dispunha, naturalmente não consegue absorver toda a demanda dos dois sítios.

Mariana, em recente processo de posicionamento da prefeitura municipal, assume no processo de elaboração do Plano Diretor, afora a obrigação constitucional, a oportunidade de ter no patrimônio cultural um dos eixos estratégicos da política de desenvolvimento urbano-ambiental do seu município. Esta postura também foi impulsionada pela comunidade que se organizou na valorização do que lhe confere identidade – a música sacra, representada pelos concertos em torno do órgão da Igreja da Sé ou na crítica sobre os conceitos do restauro da incendiada Igreja do Carmo.³⁹

³⁸ O idealizador e fomentador da construção e manutenção do Museu do Mar é o arquiteto Dalmo Vieira Filho, atual diretor do Departamento do Patrimônio Material do Iphan e por anos Superintendente Regional de Santa Catarina.

³⁹ A Igreja do Carmo de Mariana destruída em incêndio em 20 de janeiro de 1999. O processo de elaboração do projeto de restauro foi precedido pela constituição de comissão técnica para acompanhamento do projeto e de reuniões com representantes da comunidade, que interferiram diretamente no projeto, vetando ou aprovando soluções apresentadas pelo arquiteto.

Aprovado e sancionado em janeiro de 2004, o Projeto de Lei foi entregue à Câmara de Vereadores em solene e emocionada sessão de agosto do ano anterior, onde representantes da comunidade que participaram das inúmeras reuniões ao longo do processo, entregaram nas mãos dos vereadores o documento por eles referendado.

Ouro Preto, como poderá ser observado no Capítulo 03, encontra-se vulnerável aos fracassos e acertos das administrações municipais. Em 2006, o Plano Diretor ainda está tramitando na Câmara de Vereadores, como revisão do anterior aprovado em dezembro de 1996, e nunca implementado pela administração sucessora (1997-2000).

Nas cidades menores, no tocante à preservação urbana, as questões de ordem versam sobre os modelos de gestão: pelos conflitos que afloram; pelos embates acirrados entre os cidadãos e os órgãos de preservação, principalmente pela postura de tutela adotada nos anos dedicados à salvaguarda, bem como pelos embates entre os órgãos de preservação e as prefeituras, pelo contencioso entre a competência sobre o desenvolvimento urbano e a preservação do patrimônio cultural. Ao longo da dissertação não serão os conceitos das intervenções urbanas os principais temas abordados e analisados, mas o posicionamento das municipalidades frente a estas questões contemporâneas de como ver e gerir a cidade, a partir dos instrumentos que pode dispor.

CAPÍTULO 02

INSTRUMENTOS BÁSICOS DA CADEIA LÓGICA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURA URBANO

2. INSTRUMENTOS BÁSICOS DA CADEIA LÓGICA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO

No capítulo anterior, a competência da proteção do patrimônio cultural pela União, Estados e Municípios foi posta em confronto em relação à competência da municipalidade de promover a política de desenvolvimento urbano. A questão partiu, primeiramente, da discussão sobre o compartilhamento entre os entes da federação do dever de proteger, buscando-se observar os limites de cada um deles; o grau de interferência dos órgãos de preservação nos municípios; bem como as omissões em relação ao tema. A partir da contextualização político-econômica do país e da leitura dos conceitos e práticas recentes de gestão urbana e seus reflexos na política do patrimônio cultural, pode-se perceber o quanto o poder do governo central foi se diluindo, fazendo com que o município fosse imbuído de mais responsabilidades e se visse obrigado a dar suas próprias respostas aos problemas locais e à comunidade, numa condição de menor dependência.

Se, por um lado, a ampliação do poder decisório pode ser entendida como um ganho municipal, por outro, as condições operacionais decorrentes do aumento de atribuições sem o igual aumento de arrecadação, aliado à Responsabilidade Fiscal, que preza pelo equilíbrio entre receitas e despesas, passou a ser o mais recorrente argumento contra a ineficácia da gestão, em suas diversas áreas.

O crescimento das cidades brasileiras (ou os problemas urbanos) vem sendo, desde fins dos anos 60, o fator catalisador do contencioso entre os órgãos de preservação e o poder municipal, colocando frente a frente a prática enraizada de gerir o patrimônio e a necessidade premente do pensar urbano. Dado o peso que a política urbana passou a ter a partir da Constituição de 1988, a problemática veio à tona, mais forte, como um enfrentamento que não pode ser postergado - mesmo porque os limites temporais para a ação efetiva do município foram estabelecidos em Lei, no Estatuto da Cidade.

Neste cenário, em que ao município foi cobrada mais criatividade para se colocar diante dos desafios, o patrimônio cultural urbano configurou-se como elemento diferencial. Para uns, como elemento promocional, para outros, como estratégia de desenvolvimento urbano e social. Foi visto em exemplos de programas de revitalização urbana em áreas centrais, o peso que o patrimônio cultural adquiriu na década de 90, e para as cidades menores, a importância da obtenção de reconhecimento nacional e mundial.

Neste segundo capítulo, pretende-se analisar cada condicionante da ação do município na gestão do patrimônio cultural como uma condição intrínseca à política de desenvolvimento urbano, flagrando-se as inevitáveis tangências com a ação dos órgãos de preservação, federal, em particular.

Dividido em seis partes, a proposta do capítulo é decompor o que se entende pela lógica do processo da gestão do patrimônio cultural urbano em cidades históricas, a fim de analisar cada parte deste sistema, que pode ser estruturado, em linhas gerais, por **bases** (regulação e fontes de recursos), **atores** (estruturas administrativas) e, conseqüentemente, **desempenho** (processos decisórios, monitoramento e controle). No sentido do conceito de gestão apresentado como estilo de governar, depreende-se a gestão como uma ação, contínua ou não, de um ou determinados atores, respaldado em alicerces próprios. Daí, buscar entender os conceitos gerais e as especificidades da lógica do processo de gestão municipal aplicado à preservação do patrimônio cultural brasileiro, segundo estes três fatores estruturantes.

Dado que ator principal deste estudo é a municipalidade - adotada aqui tanto como referência à composição administrativa do estado quanto por seus habitantes - optou-se primeiramente por pormenorizar o que dá sustentação à sua atuação, ou seja, os instrumentos de **Regulação**. Na seqüência imediata analisa-se - o que aqui será adotado como **Estruturas e Arranjos Administrativos** - as relações entre as unidades de preservação presentes e possíveis no município, buscando apreender os conceitos aplicados à preservação e a política urbana e suas prioridades na política local, bem como formas otimizadas de trabalho. De maneira preliminar, estes dois tópicos se complementam ao posterior, **Fontes de Recursos**, expondo as condições mínimas para a gestão dos sítios históricos. Nesta parte, não se detém apenas no aspecto financeiro, mas também à possibilidade de construir políticas públicas associadas aos instrumentos de arrecadação e distribuição de recursos. Por fim, o tópico '**Monitoramento e Controle**' fecha o ciclo da cadeia lógica da gestão.

Em princípio, foi proposto identificar iniciativas empreendidas por pequenas e médias cidades históricas na proposição de modelos e instrumentos de gestão. Como método, corria-se o risco de restringir as possibilidades de crítica, caso se buscasse analisar apenas instrumentos específicos e limitados às cidades de porte semelhante àquela do estudo de caso. Assim, sempre que necessário, para o entendimento dessa cadeia lógica, serão abordados exemplos em cidades de porte variado, que contribuam para o entendimento dos instrumentos apropriados à gestão do patrimônio cultural urbano. Mesmo porque, são nos exemplos de intervenção em áreas centrais das principais capitais brasileiras onde poderão observar refletidos os conceitos e ideologias difundidos a partir da década de 1990.

2.1. REGULAÇÃO

O ato de regular significa sujeitar a regras, estabelecer a ordem, podendo ser na forma de normas, leis, planos ou atos administrativos, aqui, genericamente, chamados de instrumentos de gestão. Dado que a preservação do patrimônio cultural urbano, em cidades que contenham bens culturais sob tutela federal ou estadual⁴⁰, é uma missão que está sujeita à normas próprias de proteção, assim como da ordenação do território, entende-se por instrumentos de gestão do patrimônio cultural todos aqueles que dão suporte à ação dos gestores públicos, sejam urbanísticos ou específicos da promoção e proteção do patrimônio cultural.⁴¹

Neste estudo há, necessariamente, que se diferenciar o fato gerador da proteção dos mecanismos que propiciem efetivamente a ação corriqueira da preservação. Interessa aqui entender o comportamento dos gestores a partir dos efeitos do tombamento ou de outras formas de instituição da proteção. MEIRA (2004, 70) citando Sonia Rabello, informa que existem formas jurídicas semelhantes ao tombamento que, direta ou indiretamente, protegem os bens culturais, com efeitos equivalentes, que limitam o direito de propriedade e impõem condições de uso e conservação dos imóveis. Contudo, pretende-se identificar e analisar a eficácia dos instrumentos legais de planejamento urbano e específicos de preservação, a partir do fato gerador da proteção, e não somente dele em si. Isto porque o tombamento é o principal mecanismo legal de proteção do patrimônio cultural, mas não necessariamente de gestão.

Na perspectiva do seu estudo sobre a trajetória da preservação do patrimônio cultural em Porto Alegre, MEIRA (2004,70) busca as motivações que estão no cerne da ação da municipalidade no sentido da proteção, isto é, o tombamento, analisando o processo “relacionado à construção dos imaginários referente ao patrimônio, no nível das políticas públicas e da participação dos cidadãos.” Por isso, na compilação e análise dos instrumentos de diversas capitais brasileiras dá ênfase a contabilizar o número de imóveis tombados e quem os motivou. Conclui com a leitura que, no nível municipal, a proteção do patrimônio cultural dá-se pela composição de instrumentos de planejamento urbano (planos diretores, leis de uso do solo etc.) e leis de tombamento específicas, como em Porto Alegre, Florianópolis e São Paulo. Enquanto que em outras cidades, apenas os dispositivos urbanísticos dispõem sobre a preservação, como, por exemplo, em Curitiba, Recife, etc.

⁴⁰ A ressalva a estas duas instâncias de proteção deve-se à possibilidade do contencioso entre os entes federativos. No caso em que no município haja apenas proteção de bens culturais no âmbito local, as possibilidades de atrito são menores em razão de a proteção dos bens e a ordenação urbanística estarem sujeitas à mesma jurisdição.

⁴¹ Danilo Fontenele Sampaio Cunha (2004,127) em Patrimônio Cultural: Proteção Legal e Constitucional, define **promoção** e **proteção** do patrimônio cultural como, respectivamente, o “reconhecimento e incentivo da manifestação cultural nacional” e “as atividades tendentes à conservação de dita manifestação”

Em **Florianópolis**, desde 1979, a preservação do patrimônio cultural é tema do planejamento urbano sob a coordenação, em parte, do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF. Em **Curitiba**, onde o antigo Paço Municipal é o único bem sob tutela federal, o zoneamento é o principal instrumento de proteção do patrimônio cultural local. A prefeitura estabeleceu pela Lei Nº. 9.800/00 e os Decretos Nº. 185 e 186 de 03 e 04 de abril de 2000, o Setor Especial Histórico e os parâmetros de uso e ocupação do solo, respectivamente (Brasil, 2005c, 310). Em **Recife**, em áreas consideradas de interesse histórico pelo Estado e pela União, como o Conjunto Arquitetônico e Urbanístico do Bairro do Recife e o Pátio de São Pedro, os parâmetros de uso do solo são regulados pela Lei Municipal Nº. 16.290/97, que define zonas especiais do patrimônio histórico cultural. Este zoneamento origina-se da primeira iniciativa municipal de instituir proteção local, em 1979, pela lei “que regulamentava índices urbanísticos específicos para 31 áreas da cidade.” (MEIRA, 2004, 72). Em **Belo Horizonte**, com a aprovação do Plano Diretor de 1996, criam-se Área de Diretrizes Especiais – ADE, de interesse cultural, histórico e paisagístico, com parâmetros urbanísticos de proteção mais restritivos do que o da zona onde a área se insere. No **Rio de Janeiro**, a legislação urbanística do município baseia-se no zoneamento e no parcelamento, que se complementam com outros dois instrumentos, próprios às normas urbanísticas locais, o Projeto de Alinhamento - PA e o Projeto de Loteamento – PAL. A proteção da área denominada Corredor Cultural, que será visto mais adiante, foi toda estruturada a partir da composição destes instrumentos.

Nesta pequena amostragem, parâmetros de uso e ocupação do solo foram definidos para áreas com ou sem proteção nacional, como ordenação do território. De forma que podem ser entendidos tanto como um mecanismo de instituição da proteção municipal – como alternativa ao tombamento – quanto como a regulação de uma área genericamente protegida.

Observou-se, anteriormente, que a hipótese de complementaridade das atribuições do Iphan, por meio da política urbana municipal, não é uma proposta recente; remonta, por conseguinte, ao início da ação do órgão federal, sob a direção de Rodrigo Melo Franco de Andrade. Não obstante, não fora assimilada como uma prática da instituição, que entendia a cidade como um objeto pronto, uma “obra de arte” não sujeita a grandes alterações, sendo o seu controle perfeitamente possível.

Entendido desta forma, “não houve a necessidade imediata de serem agrupados e formatados os critérios para nortear as intervenções nos núcleos urbanos, uma vez que os casos pontuais eram analisados e solucionados tendo em vista parâmetros únicos e individuais” (SIMÃO, 2001, 33). Destarte, o Decreto-Lei nº 25/37 foi e continua sendo o principal respaldo legal do Iphan.

2.1.1. Instrumentos urbanísticos aplicados à preservação do patrimônio cultural urbano

Por muito tempo o zoneamento e a lei do uso do solo foram os principais instrumentos a serviço do tradicional planejamento urbano. VILLAÇA (1999) em estudo sobre a história brasileira do planejamento urbano, a despeito das diferentes acepções do termo ao longo do período abordado (1866 a 1999), identifica cinco correntes de formas de organização do espaço da cidade, analisando-as criticamente quanto ao discurso, no sentido da construção da política pública, e quanto à efetiva aplicação e reflexos reais na cidade. Dentre as correntes destaca (01) o planejamento urbano *stricto sensu*, (02) o zoneamento, (03) o planejamento das cidades novas, (04) o urbanismo sanitaria e (05) os planos de infra-estrutura urbana.

De maneira abrangente, o autor diz não pretender definir o que seja o planejamento urbano, tratando apenas de descrever o objeto por ele analisado, como sendo a “ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano” (1999,173). Tal acepção bem se aplica ao estudo da gestão municipal de preservação do patrimônio cultural, dado que se pretende discutir postura, ação, desempenho.

Para se chegar a tal idéia, trata primeiro de diferenciar ‘planos’ e ‘projetos’, como ações contidas numa abordagem maior do planejamento urbano *lato sensu*, utilizando-se de alguns parâmetros que, segundo o autor, aproximam-se mais do conceito de plano:

1. *Abrangência de todo o espaço urbano (...);*
2. *Continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações;*
3. *Interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população;*
4. *Papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais e estaduais.* (VILLAÇA, 1999, 174)

Ao fazer a relação entre planos e projetos, o autor quer, mais adiante, restringir ao universo do estudo histórico do planejamento urbano, as ações do Estado sobre o urbano - a partir dos planos - excluindo, portanto, as ações do Estado sem planos - os projetos⁴².

Discorrendo sobre as correntes, informa que o Planejamento urbano *stricto sensu* resulta da necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos (década de 1950) - cristalizando-se na figura do Plano Diretor - discurso este, que assumiu outras denominações na década de 1960: planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado. (VILLAÇA, 1999, 177)

⁴² Para Villaça, a quinta corrente histórica de planejamento *lato sensu*, os planos de infra-estrutura urbana, são apenas projetos, de abrangência limitada no espaço urbano.

Sobre as outras correntes⁴³ do planejamento *lato sensu*, destaca o autor o zoneamento como a prática mais difundida no país, com uma história independente do planejamento *stricto sensu*, e por vezes confundida com o plano diretor (1999,177-178).

Estabelece, por fim, uma relação direta do zoneamento com o plano diretor, de efeitos diversos, se associando ou não a ele. Como lei específica, separada dos planos diretores, VILLAÇA (1999, 178) afirma que os zoneamentos são operacionais, caso contrário, como parte integrante, são vagos e não-operacionais.

Assim, feita a análise das formas genéricas sobre a organização do espaço urbano brasileiro, parte para aprofundar as práticas ou discursos, que prevaleceram no século XX, do planejamento urbano *stricto sensu*, dividindo-o, no espaço temporal entre 1930 e 1990, em três sub-períodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do “Plano sem Mapa” (1971-1992). (VILLAÇA, 1999, 204).

Todavia, ao longo de todo este período, consolidou-se a idéia do plano diretor e do planejamento como processo contínuo, que envolvia estudos técnicos dos problemas urbanos, os diagnósticos, e as proposições, integrando setores econômicos, sociais e físicos das cidades. Eram elaborados por equipes externas à administração a pedido dos governantes, mas não aplicados por eles. “O planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia do período ditatorial. É aceitável a tese de que nesse período pretendeu-se legitimar pela técnica a ação do Estado, já que havia sido suprimida a legitimação popular.” (VILLAÇA, 1999, 190). No entanto, o autor afirma que enquanto os planos regionais e nacionais eram bases legitimadoras da ação do Estado,⁴⁴ os planos urbanos sequer foram utilizados pelos prefeitos para legitimar as ações concretas das prefeituras.

De início os planos diretores estavam associados a obras, ações específicas. Quando dos superplanos, os conteúdos versavam sobre inúmeras recomendações desvinculadas de ações ou leis que assegurassem a suas implementações. Já os planos sem mapas, eram apenas discursos, cada vez mais apresentavam “apenas objetivos, políticas e diretrizes.” (1999, 221).

Depois de um relativo ostracismo, nas décadas de 60/80, os anos 90 marcaram o retorno da elaboração dos Planos Diretores em várias cidades brasileiras como resultado do cumprimento da determinação constitucional, agora de forma politizada. (VILLAÇA, 1999, 187-233). “Essa politização

⁴³ As outras correntes ditas como planos, o planejamento das cidades novas e o urbanismo sanitaria, deveriam ser observadas neste trabalho, se houvesse interesse de analisar os efeitos de construção e modificação do espaço protegido, o que não é o prevalecente.

⁴⁴ Ex.: ponte Rio - Niterói, Aeroporto do Galeão, Plano de Metas de Juscelino

ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país.” (VILLAÇA, 1999, 236).

Esta introdução sobre o pensamento de VILLAÇA (1999) tem o propósito de retomar alguns dos conceitos da gestão urbana brasileira, apresentados no capítulo anterior, de forma contextualizada, com os instrumentos urbanísticos adotados nas diferentes correntes ideológicas, a fim de se observar as suas implicações na preservação do patrimônio urbano.

Depreende-se, pelo exposto, que os planos foram, inicialmente, vinculados a ações, com destaque para temas específicos como infra-estrutura, saneamento e transportes. Assumem, na seqüência, o caráter de grandes diagnósticos, passando à forma de sumárias diretrizes políticas, de difícil implementação. Fomentados pelo Estado, ou requisitados pelo governo local, não se configuraram como base de legitimação das ações das prefeituras. Em suma, não corresponderam como instrumentos de política pública. A exceção se faz aos zoneamentos, sempre presentes e aplicados na gestão urbana.

Nas cidades históricas, já foi dito anteriormente, os primeiros planos diretores foram elaborados no fim dos anos 60, sob orientação técnica da Unesco, por consultores internacionais, e, na década de 70, como parte do PCH, resultando, também, em diagnósticos e diretrizes pouco aplicáveis. No entanto, as possibilidades de proteção do patrimônio cultural pelo município não se restringem à existência do Plano Diretor. São diversos os instrumentos legais que afirmam a legitimidade de o poder municipal promover a preservação urbana, como poderá ser visto a seguir.

I. Lei do Perímetro Urbano

A Lei de Perímetro Urbano é o ponto de partida para o planejamento urbano, sem a qual não se define a fronteira entre a zona urbana e a rural, dificultando a definição e aplicação dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano e o exercício do controle sobre a expansão da cidade. Dentre os principais instrumentos de planejamento urbano, até 2004, esta era a mais presente dentre os municípios brasileiros, como pode ser observado na Tabela 01, adiante. Mas até há pouco tempo, cidades históricas como Ouro Preto não dispunham de Lei de Perímetro Urbano.

Ainda é fato que várias cidades históricas, que contam com proteção nacional pelos seus atributos de conjunto arquitetônico, histórico ou paisagístico, não definiram a delimitação da área protegida. Historicamente, a proteção do conjunto da cidade - nos exemplares das primeiras décadas de atuação do Iphan - estava pautada na crença de que aquelas cidades estavam prontas, não sujeitas ao

crescimento urbano. Como consequência, a proteção era conferida ao todo da cidade, espelhada na clássica expressão referente à cidade de Ouro Preto, 'tombada até aonde a vista alcança'.

A indefinição dos limites de proteção federal no sítio histórico somada à inexistência de regulação municipal sobre as áreas urbana e rural daquela cidade coloca, frente-à-frente, as omissões e os limites de competência das prefeituras e do órgão de preservação, visto que a lei municipal do perímetro urbano é o instrumento que regula a expansão urbana e que os órgãos de preservação intervêm, na forma de concessão ou proibição, sobre o território em expansão. Os reflexos destas posturas começaram a ser observados com os pedidos de parcelamento de terra ou a constatação de ocupações espontâneas na periferia dos sítios históricos, mais recorrentes a partir da década de 1960, quando o Iphan começa a analisar as propostas de ocupação das glebas. Assim, o Iphan exercia não só o papel de garantia da manutenção dos valores que fizeram reconhecidos aquele sítio como patrimônio cultural, mas também de controlador das tendências e formas de crescimento da cidade.

São quase inexistentes os estudos que relacionam a existência de regulação urbanística nos sítios históricos, o crescimento urbano, e o grau de influência do Iphan sobre as aprovações de parcelamentos urbanos. Sobre o assunto, mais do ponto de vista da modificação da morfologia dos parcelamentos, ainda é referência o texto de Lia MOTTA (1987), 'A SPHAN em Ouro Preto'.

TABELA 01 - Municípios com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano

MUNICÍPIOS	Plano Diretor		Lei de Perímetro Urbano		Lei de Parcelamento		Lei de Zoneamento	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Até 5.000	1359	7,65%	104	82,49%	1121	21,56%	293	15,01%
De 5.001 a 20.000	2631	10,34%	272	74,42%	1958	26,64%	701	18,40%
De 20.001 a 100.000	1317	30,98%	408	79,12%	1042	48,52%	639	37,51%
De 100.001 a 500.000	219	75,80%	166	92,69%	203	88,13%	193	83,11%
Mais de 500.000	34	100,00%	34	91,18%	31	91,18%	31	94,12%
TOTAL	5560	984	4355	1857	1396			

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiro: gestão pública 2004

II. Zoneamento

Assim, como na maioria das cidades, foram as leis de zoneamento que ofereceram ao poder municipal a possibilidade de proteger determinadas áreas, como alternativa às leis de tombamento, desestimulando-se o adensamento, incentivando a manutenção das construções históricas e usos condizentes com a preservação da ambiência do lugar. O zoneamento pode complementar uma lei federal ou estadual de proteção – definindo uma área de proteção ou delimitando o entorno de um bem ou conjuntos de bens tombados – ou ser ele próprio o mecanismo de proteção municipal.

Segundo SOUZA FILHO (1997, 94), são exemplos de leis de zoneamento que servem aos municípios para a proteção do patrimônio cultural e ambiental:

(...) a lei municipal 726/78, em Embu/São Paulo, que institui a "zona de preservação do acervo cultural e histórico, para a proteção dos bens e entorno paisagisticamente significativos" ou a lei paulistana nº 8.328/75, que cria a Z8-200, em que classifica os imóveis históricos ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, destinados à preservação. (SOUZA FILHO, 1997, 94)

O zoneamento constitui-se na divisão de uma região em setores, segundo parâmetros de similaridade, no sentido de conferir-lhe determinadas normas de desenvolvimento de atividades, de acordo com as estratégias de política urbana, para o alcance de fins específicos: conservação do meio ambiente, preservação do patrimônio cultural, habitação de interesse social, dentre outros.

Como observado no diagnóstico de informações básicas municipais, apresentado na Tabela 01, a incidência das leis de zoneamento e equivalentes, até aquela data, era maior que os próprios planos diretores. Como lei, existe em quase todas as cidades com mais de 500.000 habitantes (94,12%) e encontra-se presente em 37,51% dos municípios entre 20.001 a 100.000 habitantes (PERFIL, 2004, 84). Mas ainda pode ser parte das leis complementares dos planos diretores, aumentando ainda mais a sua incidência.

A literatura específica trata de analisar o instrumento zoneamento do ponto de vista crítico, quando vinculado à corrente funcionalista do urbanismo modernista, que promovia a segregação das funções, e como consequência, social. Como contraponto, apresenta argumentos das potencialidades do mesmo em tempos de ênfase e preocupação com a função social da propriedade.

Assim, MARICATO (2001) busca recuperar a importância do instrumento, mesmo como lei à parte do Plano Diretor, constatando o pouco destaque a ele conferido no Estatuto da Cidade.

O novo zoneamento deve regular apenas o essencial como é o caso de restringir os usos incômodos. Deve verificar também os aspectos que têm sido valorizados após a década de 1960: o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, enfim, respeitar o que existe na esfera da natureza, da sociedade e do ambiente construído para organizar, a partir da realidade existente, seus problemas e potencialidades, com a participação popular. (Maricato, 2001, 114-115) grifos nossos.

SOUZA (2004, 250-274) enxerga três funções principais associadas ao zoneamento: 'o uso do solo', a 'densidade' e a 'prioridade'. Para o 'zoneamento de uso do solo', "em vez de se terem como princípios gerais a restrição detalhada e a monotonia funcional, os princípios a serem observados serão (...) a liberdade como regra (a restrição sendo prevista apenas onde for realmente necessária) e a mistura de

usos primários.” (SOUZA, 2004, 267). Por ‘densidade’ entende pelo propósito de regulação dos parâmetros urbanísticos “concernentes ao regime volumétrico, ou seja, ao conjunto de especificações que regem a altura (gabarito) e os afastamentos da edificação e os limites de ocupação do terreno” (SOUZA, 2004, 268). E no ‘zoneamento de prioridades’ o sentido extrapola a separação de usos e funções, identificando-se áreas de interesses especiais (sendo os mais recorrentes os interesses sociais e ambientais) para ações direcionadas. Trata-se de “uma modalidade essencial sob o ângulo da promoção da justiça social, é bem verdade, mas não a única modalidade útil ou necessária.” (SOUZA, 2004, 268)

Por tais argumentos à luz da preservação urbana, observa-se que, do ponto de vista do uso, a definição conferida a determinadas zonas pôde, historicamente, tanto contribuir para a preservação do patrimônio histórico como para intensificar a sua degradação, pelos estímulos ou vedações de usos naquela parte do território. Os melhores exemplos são aqueles relativos às proibições de usos residenciais nas áreas historicamente consolidadas, bem como de transferências de funções administrativas, que provocaram, em ambos os casos, o esvaziamento ou a sub-utilização das áreas centrais.

Como controle de densidade, encontra-se aí, talvez, o principal instrumento de garantia de manutenção das características morfológicas e paisagísticas das áreas urbanas detentoras de valores estéticos e históricos. Tanto as determinações de uso, quanto de densidade, podem estar associadas ao zoneamento de prioridade, em zonas definidas como especiais de interesse cultural.

Um bom exemplo de aplicação do zoneamento para a proteção do patrimônio cultural urbano é o Projeto Corredor Cultural do centro do Rio de Janeiro, seguramente, a mais duradoura experiência de política pública municipal voltada para a preservação do patrimônio cultural urbano, iniciada em 1979, que perdura até os dias de hoje. Embora se busque aqui observar as experiências municipais predominantemente a partir da década de 90, é impossível não se reportar a esta, que traz consigo elementos estruturantes do modelo de gestão aqui tratado, experimentados e avaliados. E também porque surgiu no contexto da redemocratização, da abertura política, da verbalização das demandas sociais, que antecedem e fundamentam o marco da redemocratização, a Constituição de 1988.

No momento da proposição do projeto Corredor Cultural, a legislação urbanística do município do Rio de Janeiro⁴⁵ estava estruturada em dois principais instrumentos, o zoneamento, que regula os usos nas regiões da cidade, e o parcelamento, que estabelece a relação entre o lote e a edificação. Contava

⁴⁵ Para um entendimento rápido e abrangente acerca do histórico da legislação urbanística do Rio de Janeiro, ver Vera F. Rezende. Planos e Regulação Urbanística: A dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 296p. 256-281.

também com dois instrumentos complementares, peculiares às normas urbanísticas do Rio⁴⁶, o Projeto de Alinhamento - PA e o Projeto de Loteamento - PAL (PINHEIRO, 1986, 191). O Projeto de Alinhamento é instrumento de representação gráfica para planejamento e implantação de logradouros, como alternativa a normativas descritivas, tendo como principais funções reservar os espaços destinados ao trânsito público e estabelecer parâmetros de dimensionamento básicos dos espaços públicos – seção de logradouros, calçadas, forma das esquinas. (IBAM, 1996, 13)

Sobre estas bases são definidas as propostas do Corredor Cultural, que pode ser caracterizado como um projeto de caráter menos executor e mais indutor de intervenções, na medida em que delimita o espaço, define as condições e oferece as possibilidades para que o público privado as realize, na perspectiva da construção de um cenário possível e não tão previamente definido. Critérios de intervenção versavam sobre o uso da cor, a inserção de novas edificações em lotes vagos, gabaritos, orientações quanto à permissibilidade das modificações internas. Critérios estes alvos de críticas, mas que resultaram numa aparência menos pasteurizada e mais próxima das necessidades da comunidade.

A definição das normas legais do Projeto Corredor Cultural, editadas a partir de 1984, são antecedidas pelo trabalho de reconhecimento da área, da leitura da realidade, da construção de critérios para a delimitação das áreas a serem preservadas. É o período denominado por Augusto Ivan de Freitas PINHEIRO (2004, 72), por *Implantação*, que além do trabalho de delimitação da área preservada, foi marcado pela criação do quadro legal e institucional.⁴⁷

De início foram fixadas 03 áreas do centro do Rio de Janeiro, regulamentadas, em 1983, por meio do Decreto nº 4.141, e em seguida, pela Lei Nº 506, de 17/01/84, que “cria a Zona Especial do Corredor Cultural de Preservação Paisagística e Ambiental no Centro da Cidade, dispõe sobre o tombamento de bens imóveis na área de entorno, e dá outras providências”.

O Corredor Cultural coloca para o poder municipal a possibilidade de inverter a lógica da proteção dos órgãos estaduais e federal, ao explicitar pelo zoneamento, de início, as diretrizes de intervenção sobre o objeto que se quer proteger. Como já dito, o tombamento tem sido ainda o principal instituto de

⁴⁶ “O PA e o PAL do Corredor Cultural, consolidados pela Lei nº506 apresentam-se na forma de um desenho lançado sobre base cartográfica. Ambos são instrumentos utilizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro desde os primeiros anos deste século (1903). Basicamente eles definem novos alinhamentos e loteamentos para futuras edificações de um determinado logradouro, configurando o que se poderia chamar de reserva de urbanização (o PA) e de dimensionamento de lotes (o PAL)” (Pinheiro, 1986, 191)

⁴⁷ Esta terminologia parte da ordenação do período de duração do Corredor Cultural em 4 momentos, feita por Augusto Ivan Pinheiro, que participou do processo ocupando diferentes papéis: *“implantação (delimitação, criação do quadro legal e institucional), o da consolidação (materialização, aprofundamento, recuperação e conservação), o da estruturação (incorporação dos espaços públicos e das melhorias incrementais) e o da integração (adesão de outros atores e outros processos).”* (PINHEIRO, 2004, 72)

proteção dos órgãos de preservação e é tratado quase como instrumento auto-suficiente, respaldado no Decreto-Lei 25/37 e suas derivações nas leis estaduais e municipais de tombamento:

“A Lei do Corredor Cultural tem efeitos quase de tombamento. Ela determina parâmetros extremamente restritivos para a execução de obras em quase 1300 imóveis preservados, e estabelece condições de edificação para outras áreas consideradas renováveis, compatibilizando-as com o ambiente preservado.” (Pinheiro, 1986, 190)

Na atualidade, possivelmente, a maior fonte de conflitos entre a comunidade e os órgãos de preservação versa sobre a falta de clareza dos critérios de análise e de intervenção sobre os bens tombados. E o Corredor Cultural, por concepção, já traz na sua formulação a explicitação das regras de intervenção sobre o objeto⁴⁸. A afirmação não quer dizer necessariamente inovação, mas é o reflexo da natureza do poder municipal, que necessariamente deve regular sobre o espaço urbano.

III. Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Lei de Parcelamento do Solo Urbano

As Leis de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano regulamentam o referencial espacial conferido pelo zoneamento, definindo as formas de utilização e ocupação do solo urbano, bem como do parcelamento do solo urbano. A lei municipal de parcelamento do solo urbano complementa a Lei federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, no sentido de adequação às peculiaridades locais.⁴⁹ A lei federal restringe o parcelamento em terrenos sujeitos a inundações, com condições nocivas à saúde pública, com declividades superiores a 30% e condições geológicas desaconselháveis à construção; e estabelece requisitos urbanísticos gerais como dimensões mínimas de lotes, afastamentos mínimos de águas correntes e dormentes e condições de implantação de sistema de circulação e equipamentos urbanos e comunitários.

A lei municipal deve dispor sobre os novos loteamentos e os desmembramentos, que tratam respectivamente da subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação com abertura e ampliação de vias e logradouros públicos e da subdivisão da gleba com aproveitamento do sistema viário, sem que implique na abertura e prolongamento de novas vias e logradouros públicos. (Lei Nº 6.766, 1979)

Estas leis são referenciais para a preservação do patrimônio urbano, tanto pelo controle e qualidade da expansão da cidade quanto pelas modificações das características geométricas e morfológicas que pode ocasionar ao sítio histórico. A observância da lei federal deve levar em conta as particularidades

⁴⁸ Art. 2º, da Lei Nº 506, de 17/12/84 – “Passam a vigorar para Zona Especial do Corredor Cultural as condições de preservação, reconstituição e renovação das edificações, bem como de revitalização de usos e espaços físicos de recreação e lazer, definidas nas notas, quadros e critérios do PA 10.290 e do PAL 38.871.”

⁴⁹ E modificações posteriores advindas da Lei no 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

locais, compatibilizando crescimento e preservação, no sentido de permitir a leitura das referências formais que tornaram aquele sítio único, como os arruamentos, as molduras paisagísticas dos monumentos, os vazios urbanos, e as áreas verdes predominantes.

É fundamental que a elaboração de todos estes instrumentos considere as características espaciais e morfológicas do sítio urbano a ser preservado, e desejável que busque consonância com as diretrizes e recomendações de intervenção urbana que seguem os órgãos de preservação.

IV. Instrumentos complementares para a preservação do patrimônio cultural urbano.

Dentre outros instrumentos ditos aqui complementares, não pela sua condição secundária quanto à política urbana e a preservação do patrimônio cultural, mas pelo fato de que versam sobre estes e outros temas de ordenamento das funções municipais, encontram-se a Lei Orgânica Municipal e o Código de Posturas.

A Lei Orgânica⁵⁰ equivale à Constituição Federal para o município, organizando-o administrativamente e estabelecendo a sua forma de funcionamento. Trata-se de um conjunto de normas que dispõe sobre a organização do município, seus poderes, as finanças públicas, a ordem social e a econômica.

Seguindo a estrutura da Constituição Federal, leis orgânicas municipais com sítios históricos podem conter disposições específicas sobre a preservação do patrimônio cultural, que possam ser objetos de regulamentação futura e, de fato, propiciar instrumentos de gestão do patrimônio cultural de forma coordenada com a política urbana.

Como exemplo, observa-se na Lei Orgânica de Pelotas, no Rio Grande do Sul, a relação direta do patrimônio cultural com a política urbana.

Na Seção V da Política Urbana, a ênfase é a preservação do patrimônio cultural e ambiental como função social da cidade:

(...)

*Art. 146 - A execução da política urbana estará condicionada às funções sociais da cidade, compreendidas como direito de acesso de todo cidadão à habitação, transporte, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicações, educação, segurança, lazer, recreação e **preservação do patrimônio cultural e ambiental**.*
(Grifo nosso)

⁵⁰ Art. 29 da CF/88 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos. (...)

Na Seção III da Cultura, as formas como o poder público protegerá o patrimônio local e o destaque ao tema no Plano Diretor:

(...)

Art. 208 - O Poder Público Municipal protegerá o patrimônio cultural através de inventários, registros, vigilâncias e desapropriações, cabendo-lhe:

I - estimular a preservação de tal patrimônio, através do Conselho Municipal de Cultura;

II - valorizar e destacar o tema no Plano Diretor;

III - priorizar o plano temático de preservação do patrimônio cultural e a qualidade da paisagem urbana;

IV - instituir departamento específico para o tema;

V - inventariar e tomba os documentos, obras, objetos, paisagens e demais bens móveis ou imóveis representativos do patrimônio histórico, artístico e cultural de Pelotas, por sua relação com a identidade cultural do Município;

VI - incentivar a potencialidade de concluir de modo a proteger os bens de interesse para preservação do patrimônio cultural.

Parágrafo Único - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos na forma da lei.

Ainda na Seção III da Cultura, a relação com a isenção de tributos para fins de proteção do patrimônio cultural:

(...)

Art. 209 - Os imóveis tombados pelo Município serão isentos dos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, desde que, por solicitação do Poder Público, seja feita pelo proprietário a sua restauração e conservação, segundo as determinações dos órgãos executivos competentes objetivando a manter, o mais fielmente possível, as características originais do prédio. (PELOTAS, 1990)

Os Códigos ou as Leis de Posturas Municipais são os instrumentos responsáveis pelas normas de disciplinamento das condutas dos cidadãos para ocupação e ordenação dos espaços públicos e logradouros. Tratam das operações de construção, manutenção e conservação dos logradouros públicos; do licenciamento dos usos periódicos ou eventuais; do exercício de atividades; da instalação do mobiliário urbano e engenhos de publicidade.

A instalação de engenhos publicitários suscita cuidado na construção das normas de posturas, considerando os efeitos de interferência direta na leitura do conjunto urbano acautelado e a possibilidade de existência de normativa específica dos órgãos de preservação estadual ou federal.

Se a construção da normativa não é realizada em conjunto, ou com consulta aos órgãos de preservação, ressalvas à possível legislação específica são recomendáveis, com na Lei Nº 8.616, de 14 de julho de 2003, de Belo Horizonte:

- Art. 273 - É proibida a instalação e manutenção de engenho de publicidade:*
- I - nos corpos d'água, tais como rios, lagoas, lagos e congêneres;*
 - II - nos dutos de abastecimento de água, hidrantes e caixas d'água;*
 - III - em Zonas de Preservação Ambiental (ZPAM);*
 - IV - em terrenos e lotes vagos localizados em Zonas de Proteção Ambiental 1, 2 e 3 (ZP1, ZP2 e ZP3);*
 - V - em linhas de cumeada;*
 - VI - em edificações tombadas e monumentos públicos, exceto aqueles destinados à identificação do estabelecimento, desde que não prejudiquem a visibilidade dos bens e atendam às normas para instalação de engenho estabelecidas na legislação específica;*
 - VII - em obras públicas de arte, salvo para identificação do autor;*
 - VIII - sobre portas, janelas, saídas de emergência ou qualquer outra abertura e em posição que altere as condições de circulação, ventilação ou iluminação da edificação. (BH, 2003)*

Por fim, para o efeito de evitar possíveis interferências das normativas de postura com a proteção do patrimônio cultural, especial atenção deve ser conferida ao tema instalação do mobiliário urbano. O poder executivo, mediante seus órgãos responsáveis pela gestão urbana, ambiental, cultural e de trânsito, tem a prerrogativa de definição de tipos e padrões do mobiliário urbano, bem como do licenciamento (BH, Art. 61, 2003). No entanto, a instalação de equipamentos e mobiliário urbano pode significar motivo de atrito entre os gestores, considerando-se a intervenção no espaço urbano protegido e o entendimento da legitimidade do órgão de preservação de dispor acerca do assunto.

2.1.2. Os instrumentos urbanísticos e o Estatuto da Cidade

O capítulo introdutório já apresentou a importância do Estatuto da Cidade⁵¹ na política de desenvolvimento urbano nacional, como regulamentador do capítulo da política urbana da Constituição Federal (Art.s 182 e 183), bem como do papel conferido ao Plano Diretor na Lei Maior. Portanto, aqui representa o divisor de águas entre os instrumentos tradicionalmente associados ao planejamento urbano e os instrumentos sistematizados na lei, que tem por força tornar o planejamento menos normativo e mais fomentador de mudanças, partindo-se adiante para a sua análise.

O Estatuto da Cidade regulamenta quais municípios têm obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor: cidades com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Dentre todos aqueles integrantes de áreas de especial interesse turístico, entende-se que todas as cidades possuidoras de conjuntos ou sítios históricos têm a obrigação de elaborar os seus planos diretores.

A proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, são algumas das diversas diretrizes de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana instituída pelo Estatuto da Cidade. O tombamento é apresentado como um instituto jurídico dentre os diversos instrumentos da política urbana que deverão ser aplicados para os fins da Lei.

Como orientação nacional, que associa o patrimônio cultural como diretriz estratégica para o desenvolvimento urbano, coloca nas mãos do poder público municipal as rédeas da execução da política urbana, definindo a função social da cidade, não somente para áreas que podem estar sob tutela federal ou estadual. A aplicação do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana será analisada juntamente com outros instrumentos estabelecidos pelo Estatuto, a exemplo dos institutos tributários e jurídicos, pertinentes ao desenvolvimento do trabalho.

I. Plano Diretor Participativo

No propósito de avaliação dos instrumentos a serviço da gestão municipal do patrimônio cultural como aspecto da política urbana, é cedo para chegar a alguma conclusão se os planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade e da mobilização promovida pelo Ministério das Cidades serão traduzidos

⁵¹ Lei Nº 10.257/2001 – Art. 1º Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

em eficácia, numa lógica comparativa aos efeitos dos planos anteriores, segundo as metodologias abordadas previamente.

SCHASBERG (2006, 268) fala do momento em que tantos⁵² municípios finalizam os seus planos diretores, como oportunidade de “reconfigurar esse instrumento como meio de promoção de uma política nacional de desenvolvimento urbano” na perspectiva da luta por cidades mais incluídas e justas.

A concepção do Plano Diretor Participativo, como assim tem sido difundido pelo governo federal, busca, como diferencial, conferir legitimidade social e espacial às propostas, que seja incorporado pelos técnicos da própria administração e que se utilizem dos instrumentos regulamentados no Estatuto, a fim de resultarem menos normativos e mais indutores das mudanças para a cidade mais justa.

Do ponto de vista das cidades históricas, os resultados são mais enigmáticos quanto às diretrizes da proteção do patrimônio cultural vinculadas à lógica do desenvolvimento urbano econômico e social da cidade. Pode-se afirmar que houve um esforço do governo federal de integração das políticas públicas⁵³, buscando direcionar recursos disponíveis no Ministério da Cultura, via Programa Monumenta, para as demandas das cidades históricas apresentadas ao Ministério das Cidades, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana. No entanto, o aceno de recursos esbarra muitas vezes na capacidade técnica para recebê-lo, visto as dificuldades das cidades para apresentação dos documentos necessários para firmarem-se os contratos⁵⁴. Na outra via, o repasse de recursos não significa suporte técnico constante e, por conseguinte, aferição e garantia de qualidade.

Desta forma, o suporte dado às cidades que receberam apoio financeiro do MinC ficou, basicamente, restrito aos procedimentos metodológicos gerais formulados pelo MCidades, com as contribuições dos parceiros, bem como as orientações administrativas para cumprimentos das regras dos contratos.

⁵² Clipping do Ministério da Cultura. Planos Diretores serão entregues com atraso. DCI-SP, 10/10/06

⁵³ Em agosto de 2003, no contexto do processo de sensibilização e capacitação de técnicos municipais para elaboração de Planos Diretores, o Ministério da Cultura, por meio do Programa Monumenta e IPHAN, promoveu a oficina Planos Diretores e Preservação do Patrimônio Cultural, na cidade histórica de Mariana-MG. O objetivo geral do encontro foi estabelecer parâmetros e diretrizes para elaboração dos planos diretores municipais articulados à preservação do patrimônio cultural, tendo como objetivos específicos: discutir ações integradas entre gestores, fomentadores e demais atores da política urbana e patrimonial; divulgar e discutir experiências relevantes e replicáveis; discutir instrumentos de gestão previstos no Estatuto da Cidade; discutir instrumentos imprescindíveis à gestão urbana de sítios históricos. Como desdobramento, participou da elaboração do documento referencial “Princípios e Diretrizes para elaborar e revisar os Planos Diretores Participativos”, constante do livro **Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**, contribuindo com as recomendações quanto ao patrimônio cultural urbano, distribuído aos poderes executivos, legislativo e judiciário de todo o país.

⁵⁴ De 32 cidades que poderiam receber recursos do MinC, apenas 13 firmaram convênios, algumas fizeram opção por recursos de outras fontes como PRODETUR, dada a ação governamental de evitar sobreposição de recursos, enquanto outras não conseguiram cumprir os requisitos para firmar os contratos.

Como metodologia, o novo plano requer a estruturação de núcleo que conduza e monitore a elaboração do plano, de forma participativa. Prevê a reunião de leitura técnica com a percepção do município pela população, denominando-se esta etapa de Leitura da Realidade Municipal, a fim de definir os eixos estratégicos e formulação de propostas, chegando-se a minuta do projeto de lei.

Dentre as cidades apoiadas pelo MinC, Corumbá (MS) já enviou o Plano à Câmara Municipal. O Patrimônio cultural está inserido como uma de suas políticas setoriais. Dentre os instrumentos, prevê e delimita áreas para aplicação da Transferência do Direito de Construir e remete a lei municipal que estabelecerá as condições de aplicação do instrumento.

A cidade de Mariana (MG) foi uma das primeiras cidades históricas a elaborar o Plano Diretor à luz do Estatuto das Cidades. Com recursos próprios a prefeitura assumiu a sua elaboração como uma das metas da gestão Celso Cota Neto (2001-2004). O processo de elaboração do Plano Diretor foi sistematizado pelo Instituto Pólis, numa leitura imparcial considerando não ser integrante da administração pública. Destaca o documento a total ausência de legislação municipal de uso do solo, cujo parcelamento era apenas regulado pela lei federal Nº 6.766/79, os efeitos da presença do Iphan, o processo participativo instalado na cidade e a opção por se construir um plano autoaplicável, isto é, que “contivesse em sua estrutura parâmetros de uso e ocupação do solo que pudessem ser aplicáveis assim que o Plano fosse instituído.” (Pólis, 12, 2006)

O Pólis usa a expressão “perversa” para as conseqüências da ação do Iphan “do ponto de vista da legitimação do município como gestor do uso do solo” (Pólis, 10, 2006), apontando ainda como fator da inação do município a ausência de um perímetro de tombamento que definisse os limites de atuação do órgão federal, favorecendo uma política clientelista por parte do município.

A excepcionalidade, que é o interesse e a atribuição da esfera federal, significou uma posição politicamente confortável para o Município, que não precisou arcar com o ônus de instalar uma estrutura de gestão urbana no município, e conseguia, via a regulação e a gestão da esfera federal, atender aos interesses de suas elites. (POLIS, 2006, 10)

Com a caracterização da situação do Município, o Pólis (2006, 11) atribui a oportunidade de elaboração do Plano Diretor como uma “iniciativa de disciplinamento das relações entre a Prefeitura e comunidades” tomando o controle do uso e ocupação do solo como meio para tal. A prefeitura, de início, provocou a organização das comunidades em associações de bairros, contratou consultorias externas, organizou a comissão permanente da prefeitura, dentre outras estruturas de acompanhamento e elaboração do plano, que levou 18 meses para ser elaborado.

O patrimônio cultural figurou como programa estratégico de desenvolvimento sócio-econômico, formulando diretrizes de preservação do patrimônio histórico-cultural. Uma das grandes contribuições do plano foi a delimitação, em comum acordo com o Iphan, da área de proteção da cidade, que passou a ser denominada Área de Proteção Cultural Intensiva.

Mas o processo de elaboração como cooperação entre entes federativos não foi pacífico todo o tempo. Segundo o documento do Pólis, o Iphan reivindicou maior protagonismo no processo sem, no entanto explicar o que isto representava, retirando-se da discussão com exceção dos momentos em que se discutiam a área tombada.

O fato é que em Mariana o novo Plano Diretor significou um marco zero na ação do município assumindo o seu papel constitucional de promotor de desenvolvimento urbano, de forma, mais ou menos cooperada com o ente federal, em sua condição de cidade sob tutela da União.

... o Plano Diretor instalou definitivamente a idéia e a prática de que o ente federativo responsável pela gestão do uso e ocupação do solo é o município. Isso não se fez sem atritos, os depoimentos mostram que muitos arquitetos e engenheiros atuantes na cidade tem atritos com a Prefeitura, devido à sobrecarga de trabalho que a nova regulamentação significou. O próprio Iphan vem operando segundo os parâmetros estabelecidos pelo Plano Diretor para a área de proteção cultural intensiva, isso mostra que o Plano Diretor efetivamente "pegou" nessa parte da cidade. (PÓLIS, 2006, 27)

Vale destacar que durante muitos anos a gestão federal em Mariana estava sob a responsabilidade do escritório técnico de Ouro Preto, que pela carência de recursos humanos, acabava por preteri-la. O momento de elaboração do Plano Diretor de Mariana, aprovado em janeiro de 2004, coincidiu com a nomeação de um técnico permanente para a Casa Setecentista, sede do Iphan aonde sempre funcionou um arquivo público federal, significando um ganho para a cidade em todos os lados.

II. Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir

A aplicação dos instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir está sustentada no princípio da separação do direito de propriedade do direito de construir, ou seja, o 'direito de superfície'⁵⁵. O direito de construir é estabelecido pelo poder municipal, proporcionalmente a área do seu terreno, mediante o Coeficientes de Aproveitamento Básico⁵⁶, definido igualmente para a cidade ou diferenciado por zonas. O Direito de Superfície refere-se às

⁵⁵ Estabelecido nos Art.s 21 a 24 do Estatuto da Cidade.

⁵⁶ Coeficiente de Aproveitamento Básico é a relação entre a área de construção e a área do terreno.

possibilidades de construção de um terreno, que, por estar desassociado da propriedade, pode ser objeto de concessão, sem transferência da propriedade do bem imobiliário.

Em linhas gerais, o poder executivo admitiria, por exemplo, que o potencial construtivo de um terreno seria igual a sua área (Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a um - fig. 05). A construção acima deste potencial, quando permitida, vigoraria como objeto de compra ou concessão (fig. 06), e a diferença para menos entre o potencial construtivo e o efetivamente construído, também objeto de negociação (fig. 07). Observe-se que o aparecimento de um 'saldo' de construção dá-se em função de restrições impostas por motivações diversas: a proteção de uma edificação histórica numa área da cidade valorizada e com tendência de adensamento ou a proteção ambiental.

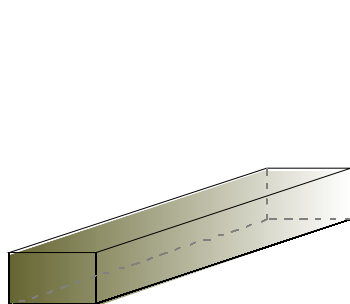


Fig. 05:
Coef. de Aproveitamento básico = 1,0

EFEITO
Direito de construir gratuito

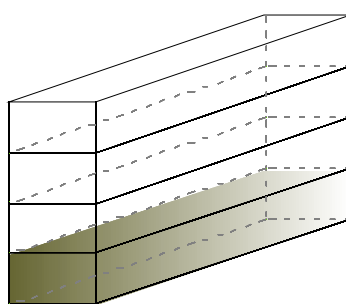


Fig. 06
Coef. de Aproveitamento Máximo = 4,0

EFEITO
Direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, de forma onerosa.

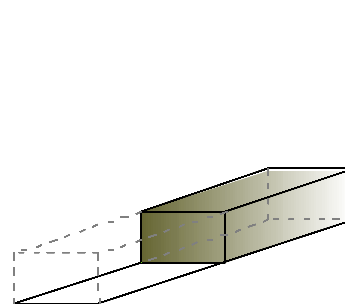


Fig. 07
Coef. de Aproveitamento Máximo = 1,0

EFEITO
Área construída abaixo do Coeficiente de Aproveitamento Básico. Saldo de potencial construtivo, passível de transferência do Direito de Construir.

FIGURAS 05 a 07: Esquema gráfico do Direito de Construir

Fonte: Preparado pelo autor

O direito de construir mantém correspondência com os instrumentos Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou Solo Criado, devendo o município estabelecer o estoque de áreas comercializáveis, bem como as zonas urbanas passíveis de receber os limites excedentes do Coeficiente de Aproveitamento Básico.

A respeito do controle do município sobre as áreas definidas para a operação de negociação do direito de construir, COMPANS (2004) afirma:

A transferência deste potencial construtivo originário de um terreno para outro local gera um impacto urbanístico – referente ao adensamento populacional, à capacidade de suporte da infra-estrutura instalada e dos serviços públicos, à geração de tráfego, à modificação do meio ambiente etc. – que precisa ser avaliado previamente pelo órgão responsável pelo planejamento e controle do uso do solo urbano, como vimos, uma atribuição municipal. Este órgão é que deverá determinar quais as áreas da cidade passíveis de receber potencial construtivo adicional, resultante da transferência do direito de construir, de modo a evitar ou minimizar os possíveis impactos negativos. (COMPANS, 2004, 100-101)

As primeiras experiências brasileiras de aplicação do 'solo criado', na década de 70, tomam como modelo legislação francesa e americana, criadas como alternativas para proteção do patrimônio tombado das pressões imobiliárias e correção de distorções do valor da terra em áreas com limites diferenciados e mais rígidos de construção. (BRASIL, 2005, 66)

A Outorga Onerosa do Direito de Construir está estabelecida no Estatuto da Cidade, Art.s 28 a 31, de forma que o poder municipal poderá fixar os limites máximos de construção, observada a capacidade da infra-estrutura da área a recepcionar o potencial construtivo excedente, de forma onerosa. O instrumento também permite, mediante contrapartida, a alteração do uso do solo. Cabe ao Plano Diretor, como lei municipal regulamentadora, estabelecer as condições de aplicação dos instrumentos, determinando I – a fórmula de cálculo para a cobrança, II – os casos possíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário. (Estatuto, Art. 30)

Tratando-se de uma negociação direta entre o proprietário e o poder público, o Estatuto regula que os recursos obtidos com a aplicação do instrumento deverão ser aplicados em fins específicos ali, também, estabelecidos. Dentre os quais, a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Antes mesmo da publicação do Estatuto da Cidade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir vinha sendo experimentada em algumas capitais brasileiras, predominantemente na década de 1990 e mais direcionada para fins de regularização fundiária e habitação de interesse social. Vale mencionar, como exemplo que pode ser adaptado para a área do patrimônio cultural, a alimentação de fundos municipais de habitação com recursos oriundos da transação, como em Curitiba e Natal. (BRASIL, 2005, 72)

Se a outorga é o que permite ao município conceder potencial construtivo excedente, de forma onerosa, a transferência do direito de construir permite ao particular comercializar com terceiros – com mediação da prefeitura - ou dispor em outro local o seu direito de construir, restrito, de alguma forma, em razões dos objetivos estabelecidos no Plano Diretor da cidade.

A Transferência do Direito de Construir, dentre os novos instrumentos do Estatuto da Cidade, é aquele que se relaciona mais diretamente com a preservação do patrimônio cultural, como forma de compensação pelo fato de que em imóveis sob proteção, o coeficiente de aproveitamento básico não pode ser atingido, pelas restrições sofridas em nome do interesse coletivo. Mais dois fins são apontados no Estatuto: a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e os programas de regularização fundiária.

Assim como a Outorga Onerosa, esta operação deve ser mediada pelo poder municipal, a quem cabe controlar o cadastro dos imóveis com potencial construtivo para aplicação do instrumento e elaborar planos de preservação ou regularização, aos quais os proprietários devem cumprir. (BRASIL, 2005, 74)

Algumas capitais já experimentam o instrumento mesmo antes do Estatuto da Cidade. Em Curitiba - PR, o proprietário deve restaurar o imóvel para ter o direito de adquirir o potencial de transferência, podendo, para tal, associar-se a um empreendedor que queira receber o potencial. Cerca de 30 imóveis públicos, como a Catedral de Curitiba, foram restaurados com recursos oriundos da operação, por meio da venda de cotas de potencial construtivo, baseadas no valor definido pela Unidade Especial de Interesse de Preservação - UIP. Em Belo Horizonte - MG, a venda e o recebimento do potencial construtivo devem incidir sobre uma mesma zona, diferentemente de Natal - RN, que permite o recebimento do potencial em áreas adensáveis. (BRASIL, 2005, 76-77)

Sobre tais experiências algumas avaliações já foram feitas, tendo sido apontadas algumas considerações (BRASIL, 2005, 74-77): a) a definição da mesma zona para a venda e a destinação do potencial construtivo pode coincidir com áreas de pouco interesse imobiliário, fazendo com que a aplicação do instrumento não desperte o interesse do mercado; b) o estudo do estoque do potencial construtivo deve ser criterioso, a fim de não incidir sobre áreas de tal forma adensadas, onde a área construída já está no limite do coeficiente de aproveitamento básico; c) pensar regulamentar o instrumento de forma a evitar concorrência com a outorga onerosa, visto que “no caso do solo criado, vende-se o potencial declaradamente abaixo de sua avaliação no mercado imobiliário” (BRASIL, 2005, 76-77). Para tal, a destinação dos recursos da contrapartida do solo criado para fins de preservação pode otimizar a associação dos dois instrumentos; d) por fim, estimular a obtenção do direito de transferência diretamente com a preservação do imóvel.

COMPANS (2004,101), ao avaliar a potencialidade do instrumento para fins de preservação ambiental urbana, tece algumas considerações, principalmente referente à operacionalização a ser conduzida pelos órgãos municipais. A primeira delas, aqui destacada, refere-se à alienação do direito de construir:

Para que se possa alienar um direito, que é algo imaterial, é preciso que ele adquira materialidade através da titulação (...). Somente o órgão público legalmente investido da competência de autorizar as obras de construção pode atestar o volume edificável a que o proprietário teria direito de construir, através da emissão de documentos públicos, como títulos ou certificados de potencial construtivo, para que, esses si, possam ser comercializados no mercado.

Isto implica numa estrutura de gerenciamento e controle bastante eficiente, tanto do estoque do potencial construtivo, quanto das áreas passíveis de recebimento, garantindo a manutenção da

capacidade da infra-estrutura destas áreas. Assim como se deve cuidar para o reconhecimento dos papéis transacionados nos cartórios públicos, visto toda alienação ser realizada mediante escrituras públicas.

Sobre as vantagens do instrumento da transferência para a preservação, COMPANS (2004,102) destaca que é possível ao poder público negociar certificados de potencial construtivo mediante a doação do imóvel que interessa preservar, como alternativa à desapropriação para fins de interesse público, normalmente de demorada efetivação em razão dos processos judiciais para levá-la a cabo. A autora observa a Transferência do Direito de Construir, comparativamente aos instrumentos tradicionais de uso para a preservação urbana, colocando-o como uma nova ferramenta de eficiência.

Claro é que a transferência do direito de construir não substitui o zoneamento nem o tombamento, que permanecem sendo instrumentos imprescindíveis para a preservação, porém insuficientes. Ambos expressam a consciência e a vontade da coletividade de conservar aquilo que lhe é caro: uma herança, traduzida em objetos representativos da memória cultural, da paisagem, da ambiência urbana. Esta vontade coletiva se impõe ao interesse privado de modo perene, através da norma jurídica, conferindo segurança e previsibilidade fundamentais para o conjunto social, para as relações de vizinhança e, em particular, para o mercado imobiliário. A ausência de regras claras, mesmo quando impõe restrições ao exercício do direito de propriedade, sujeita a sociedade e os investidores à arbitrariedade do poder público, quando não à corrupção e à sobreposição dos interesses imediatos, eleitorais, partidários ou de grupos econômicos dominantes aos da coletividade.

Ressalte-se, diante do exposto, a relação da aplicação deste instrumento com o zoneamento, visto ser necessário caracterizar as diferentes áreas da cidade, classificá-las, localizar os estoques de construção e as áreas passíveis de maior adensamento, e controlar as negociações, sempre visando aos objetivos da política urbana – em especial da preservação urbana - em respeito ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

III. Direito de preempção

O instituto jurídico Direito de Preempção vem apresentado no Estatuto da Cidade, no Art. 26, associado à necessidade de o Poder Público regularizar terras e constituir reserva fundiária, executar programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenar e direcionar a expansão urbana, implantar equipamentos urbanos e comunitários, criar espaços públicos de lazer e áreas verdes, criar unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e, por fim, proteger áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Trata-se da preferência de aquisição de imóvel urbano pelo poder público, a fim de atendimento dos interesses, projetos e estratégias da política urbana definidos no Plano Diretor da cidade. Para tal, neste deverão estar indicadas as áreas sobre a qual o instrumento incide.

O município já poderia dispor deste instrumento para bens tombados federais, com base no Decreto-Lei nº 25/37, que estabelece no seu Art. 22 que a União, os Estados e os Municípios têm o direito de preferência no caso de alienação onerosa de bens tombados. E especificamente para os bens acautelados no nível local, quando as leis municipais de tombamento assim o previrem, como no caso de São José dos Pinhais, no Paraná, e Lages, em Santa Catarina:

Art. 27 – O deslocamento ou transferência de propriedade do bem móvel tombado deverá ser comunicado ao Departamento de Cultura, pelo proprietário, possuidor, adquirente ou interessado.

Parágrafo único – Qualquer venda judicial de bem tombado deverá ser autorizada pelo Município, cabendo a este o direito de preferência.

Os estados também buscaram, inspirados no modelo do Decreto-Lei nº 25/37, introduzir nas suas leis de tombamento a preferência de aquisição do imóvel acautelado pelo poder público, como na Lei nº 1.211/1953, do Paraná:

Art. 19 - Em face da alienação onerosa de bens tombados, pertencentes a pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado, o Estado terá o direito de preferência.

As desvantagens da utilização do Direito de Preempção devem-se, a exemplo da desapropriação, aos altos custos para o poder municipal adquirir o bem, que nem sempre dispõe de reserva de caixa, e principalmente à permanente manutenção que o mesmo requer. Sua aplicação deve ser adotada de forma comedida, com objetivos bastante claros para o poder municipal, associados a um uso duradouro e compatível com a edificação, para que não se traduza no meio de preservação, sem que se utilizem outras formas de estímulo para que o particular o faça.

IV. Estudo de impacto de vizinhança

A tradição da negociação entre o poder público e o empreendedor, que projeta uma intervenção nas áreas urbanas históricas sob proteção federal, por exemplo, pode ser caracterizada, de forma geral, pela condução do órgão de preservação na apreciação do projeto; pela ausência de parâmetros claros de intervenção para o empreendedor; pelas sobreposições de orientações entre os órgãos federal, municipal e estadual, se for o caso; e pelos longos processos de análise das propostas, muitas vezes culminando no indeferimento do pedido.

O Estudo de Impacto de Vizinhança visa a avaliar os impactos positivos e negativos que o empreendimento ou a atividade pode ocasionar na região de instalação e suas proximidades, quanto ao aumento populacional, uso e ocupação do solo, equipamentos urbanos e comunitários, valorização imobiliária, tráfego, demanda por transporte público, efeitos sobre o conforto ambiental e sobre a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural (Art.s 36 a 38 – Estatuto da Cidade).

Como condição prévia para aprovação, o Estudo de Impacto de Vizinhança transforma-se em elemento de negociação entre empreendedor, poder público e comunidade diretamente afetada pelo projeto, tornando o processo de tomada de decisões mais democrático. Fornece subsídios técnicos para alterações de projetos ou proposições de medidas compensatórias, relacionadas às sobrecargas que o projeto pode provocar, equacionando perdas e ganhos para a região. As contrapartidas mais comuns nestes tipos de negociação são aquelas referentes à infra-estrutura viária e semaforização, decorrentes dos impactos sobre o tráfego. Mas também são passíveis de medidas compensatórias reservas de áreas verdes, construção de praças e jardins e instalação de equipamentos sociais, como creches, e mesmo na recuperação do patrimônio urbano.

A sistemática de elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança em aspectos atinentes ao patrimônio urbano não é tão comum, mas as temáticas são diversas e podem, desde que incorporadas às rotinas de aprovação de projetos pelos órgãos de preservação – municipal, estadual e federal -, contribuir para a tomada de decisão, evitando-se posições autoritárias, isoladas e não colegiadas.

A abertura da Avenida do Rio Vermelho, em Goiás (GO), a construção de altos edifícios residenciais no Corredor da Vitória, em Salvador (BA), a instalação de torres de telefonia e similares, ou mesmo pedido de instalação de teleférico ligando centros históricos e elementos marcantes da paisagem, como o Pico do Itacolomi, em Ouro Preto (MG), são exemplos de projetos merecedores de desenvolvimento de Estudos de Impacto de Vizinhança. Os dois primeiros casos geraram inúmeras repercussões, colocando em confronto poder municipal e poder federal, ou este e os empreendedores, que conseguem mobilizar a mídia e questionar os argumentos de vedação dos projetos.

O Plano Diretor deve estabelecer quais as circunstâncias que se requer o Estudo de Impacto de Vizinhança. Em Belo Horizonte (MG), por exemplo, empreendimentos não residenciais com mais de seis mil m² ou residenciais com mais de 150 unidades estão sujeitos ao estudo. Leis municipais de cidades históricas podem estabelecer as condições de aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança, definindo o roteiro metodológico para a elaboração do mesmo.

V. Operações urbanas consorciadas

Constitui a operação urbana consorciada a reunião de intervenções e medidas, coordenada pelo poder público, com a necessária participação de investidores privados e a comunidade envolvida, visando à transformação urbanística estrutural, à preservação ou à recuperação de um setor da cidade. O Plano Diretor deve delimitar a área e definir os objetivos a serem alcançados com a aplicação do instrumento. Lei específica deverá conter, detalhadamente, o plano de operação urbana consorciada, regulamentando as operações possíveis de serem realizadas.

Dentro do conjunto de operações, é admissível a modificação de índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, concessões nas disposições do código de edificações, regularização de construções realizadas em desacordo com a legislação existente. É possível também a emissão pelo poder público de potencial adicional de construção, que pode ser convertido em área construída exclusivamente na área delimitada para a operação.

Desconhece-se a aplicação para fins de preservação do patrimônio cultural fora dos grandes centros urbanos como São Paulo e Belo Horizonte. Pelas experiências relatadas de uso do instrumento para outros fins, que não a preservação, vê-se a aplicação com muito risco de tender a valorizar ainda mais áreas economicamente já atrativas, em detrimento de outras, que também devem ser objeto da operação.

BRITO (2002, 13) observa que em sítios históricos tutelados, a aplicação da operação urbana consorciada, além de estar condizente com as diretrizes do plano diretor, deve ser compatível com a "legislação de proteção ao patrimônio cultural incidente no local".

O Plano Diretor de Mariana (MG), aprovado em 02 de janeiro de 2004, um dos primeiros planos de cidades históricas a serem realizados à luz do Estatuto da Cidade, prevê a aplicação da operação urbana consorciada para fins de regularização fundiária das construções na Área de Proteção Cultural Intensiva da Zona de Proteção Cultural do Distrito Sede (Lei Complementar nº 16, Art. 102, Parágrafo único). Sua aplicação depende de lei específica, que avalie a situação de cada imóvel, não regulamentada até outubro de 2006.

2.1.3. Instrumentos específicos de proteção e preservação do patrimônio cultural urbano

Convém reforçar a distinção do instrumento fomentador da proteção daqueles que propiciarão a ação efetiva e cotidiana da proteção. Assim, destaca-se como o primeiro o tombamento, instituído, no nível federal, pelo Decreto-Lei Nº 25/37, que serviu de modelo para as legislações de proteção nos níveis estadual e municipal. Pôde-se observar que os municípios, como responsáveis pela política urbana, dispõem de uma série de recursos urbanísticos e jurídicos, que podem propiciar a proteção sem a necessária publicação de leis específicas de preservação do patrimônio cultural, fazendo-o de forma associada à política de desenvolvimento urbano local.

A Constituição Federal enumera em seu Art. 216, parágrafo primeiro, formas de promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, “por meio de inventários, registros, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”, definindo alguns e deixando as possibilidades de uso e surgimento de outros, conforme a necessidade, particularidade do caso e a criatividade legal e administrativa dos gestores.

Depreende-se dentre aqueles instrumentos explícitos no Art. 216 da CF/88, alguns pressupostos da necessária ordem da proteção do patrimônio cultural: conhecer para preservar, documentar o bem a fim de conferir-lhe proteção legal. Assim, os inventários – com suas inúmeras propostas metodológicas de sistematização das informações sobre o bem cultural – podem ser considerados como a ferramenta primeira da tarefa de proteção. E o tombamento, o instituto jurídico mais emblemático de acautelamento.

No entanto, há que se considerar a sua utilização como ferramenta de gestão, de suporte à rotina de fiscalização, avaliação de intervenções urbanas, negociações com a comunidade e entre gestores, razão pela qual, faz-se aqui a distinção entre instrumento de proteção do de gestão. Mais de uma vez neste estudo abordou-se a prática do Iphan de análise de intervenção por casos pontuais, sustentada na hipótese da ‘cidade como objeto pronto’. Está claro que este foi o entendimento que norteou as primeiras décadas de atuação do órgão, mas, ainda hoje, o Decreto-Lei Nº 25/37 continua sendo a principal ferramenta de sustentação legal do Iphan. Tem a peculiaridade de abrigar, como um grande guarda-chuva, todas as justificativas das decisões sobre as propostas de intervenções nos sítios históricos, na ausência de normas claras e específicas para um determinado sítio. E o processo do tombamento não vem instruído, muitas vezes, com as diretrizes que orientarão a sua proteção; sequer dispõe da poligonal de delimitação da área acautelada.

Tratando-se de cidades com condição especial de proteção federal, a ausência de critérios objetivos tem deixado cada vez mais expostos os técnicos dos escritórios locais do Iphan e acirrado os conflitos entre os gestores, a comunidade técnica e os diretamente interessados.

O enfrentamento deste problema remonta a década de 80, quando se inicia, de forma mais sistemática, a publicação de leis, decretos, instruções normativas e portarias que tratam da preservação dos bens culturais, no âmbito nacional ou local. Dentre estes, as portarias prestaram-se à definição dos critérios específicos de preservação dos sítios urbanos individualizados.

As portarias são atos administrativos normativos que estabelecem critérios para as ações dos órgãos em cada esfera de governo. No Iphan podem ter abrangência nacional ou dispor sobre o todo ou a parte do conjunto histórico tombado. Na esfera federal, foram publicadas mais de 30 portarias, no período compreendido entre 1974 e 2004. Parte delas (nove) versa sobre interesses gerais, com destaque para as questões atinentes à arqueologia e a procedimentos a serem observados nos processos de aprovação de projetos e instruções de tombamento. As demais tratam de sítios históricos específicos. O Rio de Janeiro, cuja proteção caracteriza-se pelo tombamento isolado de monumentos, com exceção do Conjunto Arquitetônico do Catete, conta com 9 (nove) portarias disciplinando gabaritos dos entornos dos bens tombados, especificações para construções e instalação de publicidade. Petrópolis, assim como o Rio de Janeiro, que conta com bens tombados isoladamente, além das áreas dos conjuntos urbano e paisagístico da Avenida Koeller e de Cascatinha, possui duas portarias que dispõem sobre o entorno dos bens tombados. Por sua vez, a última portaria publicada para a cidade de Ouro Preto, tombada no conjunto, trata da Zona de Proteção Especial 1, parte central da área protegida.

Na ausência de legislação urbanística própria do município, estas portarias serviram como a única regulamentação urbanística a serviço da preservação urbana. Elas regulamentam - principalmente nas áreas de entorno de monumentos tombados - gabaritos, ocupação, alinhamentos e até mesmo índices urbanísticos, como coeficiente de aproveitamento do solo, como no caso da Portaria nº 08, de 10 de setembro de 1981, do bairro Buraco Quente, em Ouro Preto.

Fazendo uma relação direta com os instrumentos urbanísticos abordados anteriormente, observa-se que as portarias administrativas têm efeito de zoneamentos, ao versarem sobre uma parte específica do território, com variações para atendimento de condições próprias.

Na sua rotina, o Iphan se utiliza de parâmetros urbanísticos para instruir as análises de propostas de intervenção no sítio tombado, seja por via de instituição de normas legais, por meio das portarias (o que aconteceu em poucos casos), seja no estabelecimento de critérios e procedimentos internos (nem

sempre transparentes e públicos), que tendem a se consolidar e respaldar a tomada de decisões do responsável local da ocasião.

Os índices urbanísticos talvez sejam os primeiros parâmetros para a definição de normativas específicas de preservação, sejam elaborados pelo Iphan ou pelo poder municipal. Condicionantes como aberturas de vãos em fachadas, colocação de letreiros, cores, inclinações de telhados, vêm acompanhados de limitações de gabarito, taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento. As implicações dos primeiros incidem mais claramente sobre a forma do elemento edificado, enquanto o cuidado com os índices urbanísticos visa ao controle da configuração urbana, do parcelamento do solo (as formas dos lotes e arruamentos), dimensão tão importante para a preservação do sítio quanto o conjunto edificado em si, com seus monumentos imponentes e o conjunto da arquitetura vernacular.

SANT'ANNA (1995, 207-210) observou que a instituição de normas para as áreas de entorno permitiu ao Iphan legislar sobre a ocupação e uso do solo independentemente do poder público municipal, legislativo e executivo. A prática de publicações de portarias foi motivo de inúmeras discussões internas, sobre a constitucionalidade destes atos, uma vez que é prerrogativa exclusiva do município legislar sobre uso do solo. No entanto, foi a maneira encontrada para dar visibilidade e transparência aos atos, mas mantendo-se independente do município, apesar de que alguns estudos tenham sido elaborados em conjunto com a prefeitura, a fim de se tornarem normas urbanísticas municipais.

A elaboração de normas específicas de preservação urbana constitui, ainda hoje, um dos principais desafios da instituição quanto à metodologia, ao conteúdo e abrangência e à possibilidade de tangenciar ou não legislação municipal. Nos últimos anos presenciou-se, sem êxito, a tentativa de construção de consensos sobre as normas de preservação, entre os técnicos das diretorias de proteção, responsáveis pela orientação dos procedimentos de preparação das normas. A existência de recursos no âmbito do Fortalecimento Institucional do Iphan do Programa Monumenta, desde o ano 1999, não resultou ainda em instrumentalização do Iphan. Em paralelo, o envolvimento dos seus técnicos no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo em algumas cidades históricas, também financiados pelo Monumenta, vem acontecendo de forma isolada e pontual.

Em recente esforço de organização dos trabalhos de elaboração de normas de preservação, foi realizada, em abril de 2006, no Rio de Janeiro, reunião para definição dos passos metodológicos e do escopo das diretrizes de preservação a serem adotados pela Instituição. O entendimento de que o Iphan tem que dispor sobre o uso e ocupação do solo se mantém e é defendido sob o argumento da segurança, diante de possível vulnerabilidade à qual a legislação municipal possa estar sujeita, com mudanças de governantes, legisladores e interesses econômicos.

As etapas de 'leitura morfológica do sítio urbano histórico' e 'contextualização do sítio urbano na dinâmica urbana da cidade' precedem a formulação de diretrizes de preservação para "áreas temáticas morfológicamente homogêneas", contemplando, no que couber, os seguintes aspectos: disposições quanto ao uso do solo; parcelamento do solo; ao meio físico natural; à configuração da estrutura urbana; à configuração e uso dos espaços públicos (ruas, largos, praças etc.); às edificações existentes; aos lotes vagos; às pequenas construções, instalações permanentes e temporárias; à realização de eventos; ao mobiliário urbano; aos engenhos publicitários; aos elementos de sinalização; a pequenas intervenções que possam descaracterizar o sítio tombado (instalação de toldos, vitrines, portões e grades metálicas etc.); à pintura das edificações.

I. Leis Municipais de Proteção do Patrimônio

Foi visto anteriormente que o marco legal para os trabalhos de proteção do patrimônio cultural no município pode estar contido na Lei Orgânica, que, a exemplo da Constituição Federal de 1988, destaca capítulos específicos sobre a preservação do patrimônio cultural, para futura regulamentação.

No entanto, regulamentando ou não em lei municipal a obrigatoriedade de proteção do patrimônio cultural local, a Constituição Federal de 1988, ao referir-se ao poder público, de forma geral, já atribui ao município o dever de zelar pelos seus bens e aqueles de referência cultural estadual e nacional.

O poder legislativo federal define o que é patrimônio nacional; o estadual o que é patrimônio estadual; e as leis municipais dizem o que é o patrimônio cultural local. Mas, independente destas três esferas de definições, o poder público está obrigado a proteger os bens culturais legalmente definidos como tais. Assim, não importa qual ente define como cultural um determinado bem, todos são obrigados a protegê-lo, ainda que o considerem desimportante para a esfera do poder que representem. Desta forma, qualquer município, com ou sem lei municipal, é obrigado a proteger e respeitar os bens culturais integrantes do patrimônio nacional ou estadual existentes no seu território. (SOUZA FILHO, 1997, 92)

A lei municipal de Proteção do Patrimônio é o meio de regulamentação das formas como o poder público municipal escolheu para a proteção do seu patrimônio e o meio de expressão do seu conceito de patrimônio cultural. Nela deverão estar contidos os instrumentos que utilizará na proteção - dentre tombamento, registro, inventários e outros - e, se possível, a sistematização dos serviços administrativos que se responsabilizarão pelo assunto.

SOUZA FILHO (1997, 93) observa que "o município poderá criar leis de preservação cultural completa e complexa", fazendo as necessárias associações com o planejamento urbanístico, com os mecanismos de incentivo fiscal, tratando do patrimônio além do edificado, e até fazendo referência ao

patrimônio estadual e federal, respeitando, obviamente, o nível de proteção superior. Feito isto, o autor considera que o município poderá dispor de um “verdadeiro código de proteção cultural”, mais eficaz que leis estaduais e federal.

Muitos são os municípios que têm optado por dar base legal ao dever de proteção do patrimônio cultural local. As capitais organizaram-se seguindo a trilha aberta pelos Compromissos de Brasília e Salvador, em 1970 e 1971, respectivamente. No sul do país, Pelotas (RS) dispõe de lei própria de proteção do patrimônio histórico e cultural, desde 1982⁵⁷. Segundo SCHLEE (2001, 85), a lei “correspondia a um antigo anseio de parte da comunidade pelotense que defendia a necessidade da implementação de uma política local de preservação, integrada à política nacional, defendida em 1970 pelo Compromisso de Brasília.” Em municípios que não possuem bens tombados federais, como em Lages e São José dos Pinhais, no Paraná, leis de tombamento foram elaboradas após a CF/88, em meados da década de 1990⁵⁸.

Em Minas Gerais, particularmente, com a implementação do Programa de Municipalização da gestão do patrimônio cultural, como poderá ser visto mais adiante, os municípios vêm sendo orientados a elaborar a lei de proteção do patrimônio cultural. É o primeiro passo de uma cadeia de procedimentos de gestão do patrimônio cultural local, que envolve: a criação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e nomeação dos conselheiros; a criação do Departamento do Patrimônio Cultural ou órgão afim; a elaboração de inventário; a seleção e tombamento de bens culturais; a fiscalização dos bens acautelados; a restauração e revitalização; e as tarefas de educação patrimonial.

As leis municipais de proteção do patrimônio cultural tomam de modelo o Decreto-Lei Nº 25/37, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. A estrutura básica repete-se, contemplando capítulos que dispõem sobre o conceito do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o tombamento e seus efeitos e as disposições gerais.

O Decreto-Lei Nº 25/37 destaca em capítulo próprio as condições para o direito de preferência, hoje regulamentado no Estatuto da Cidade. As novas leis são ampliadas ao definirem o tombamento como um dentre os instrumentos de preservação possíveis, junto com o inventário e o registro, procedimento administrativo pelo qual o poder público reconhece e protege os bens de natureza imaterial.

Na Lei Nº 2.708, de 10 de maio de 1982, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do município de Pelotas, está prevista a criação do Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do

⁵⁷ Lei Nº 2.708, de 10 de maio de 1982

⁵⁸ Em Lages – PR, a Lei complementar nº 022, de 21 de setembro de 1995 e em São José dos Pinhais, a Lei nº 04, de 20 de março de 1996.

Município. E como estímulo ao tombamento, institui isenções fiscais, estabelecendo a redução de IPTU a 50% para os imóveis tombados e compensações pela redução da faculdade de construir. O Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado de Minas Gerais – Iepha, também recomenda constar das leis municipais a criação do conselho e ainda oferece todo o suporte documental para que o município o faça.

II. Tombamento

Tantas vezes referenciado ao longo do trabalho, cabe aqui reforçar alguns aspectos acerca do instituto do tombamento, ato administrativo praticado pelo Poder Público de reconhecimento do valor cultural de um bem material, móvel ou imóvel. Surge com a edição do Decreto-Lei Nº 25/37, cabendo ao Iphan, no nível do executivo federal, exercer as competências ali definidas. Legislações estaduais e municipais, a exemplo da federal, instituíram o mesmo instrumento no âmbito de suas competências, ocorrendo, portanto, em todas as esferas do poder público. Por esta razão, pode um bem estar sujeito ao regime de proteção nas três esferas governamentais, implicando em sobreposição de normativas, distinção da condução da proteção e, em última instância, razão de conflitos.

Em sendo um ato que intervém na propriedade pública ou privada, um ente municipal pode tomba um bem de propriedade do Estado ou da União, se assim for de interesse da coletividade daquele município. Alguns juristas - Maria Sylvia Zanella de Pietro, Diógenes Gasparini, Temístocles Brandão Cavalcanti - entendem o tombamento como uma limitação do direito de propriedade, no entanto, não o exclui.⁵⁹

...qualquer que seja o nível federativo em que seja efetuado, o tombamento é ato soberano, que se impõe ao respeito mesmo das pessoas jurídicas de direito público interno de nível hierarquicamente mais elevado na Federação. (QUEIROZ, apud MIRANDA, 2006, 114)

A possibilidade de proteção do bem cultural por meio do legislativo é real e comumente chamada de 'Tombamento por Lei', termo que parece impróprio por sua natureza de ato típico do administrativo. No entanto, a autonomia e independência dos poderes não impedem que o legislativo promova a proteção de um bem cultural, que, segundo MIRANDA (2006, 156) pode ser entendida tecnicamente como a expressão constitucional "outras formas de acautelamento e preservação."

O que não pode ocorrer é o condicionamento do ato administrativo municipal à aprovação do legislativo como ocorreu em Pelotas. Isto é delegar uma competência que lhe cabe.

⁵⁹ MIRANDA (2006, 110) reúne teorias dos juristas a respeito da natureza do bem tombado, destacando-se a Servidão Administrativa, Limitação do Direito de Propriedade, Domínio Eminente do Estado e o Bem de Interesse Público.

A legislação de Pelotas tem sido utilizada neste estudo, em diversos momentos, como ilustração de instrumentos e mecanismos a serviço do poder municipal na promoção do patrimônio cultural. Mas também é de lá o exemplo de omissão do poder público municipal. Por força de artifício constante da Lei Nº 3.128 de 1988, que altera a Lei municipal de proteção da cidade, Lei Nº 2.708/1988, condiciona-se o tombamento definitivo à Câmara Municipal.

Onde se lia:

Art. 4º - O Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural é o órgão colegiado de assessoramento, vinculado ao Prefeito por linha de coordenação, ao qual compete:

- a) cadastrar os bens cujas características ensejam tombamento;*
- b) apreciar, e ofício ou o requerimento, a conveniência de tombamento, emitindo parecer fundamentado;*
- c) proceder ao tombamento provisório;*
- d) encaminhar ao Prefeito, para homologação, requerimento ou proposta de tombamento definitivo;*

Passou a vigorar:

d) encaminhar ao Prefeito Municipal para apreciação e formalização de mensagem à Câmara Municipal para tombamento definitivo.

De um trabalho de instauração de processos de tombamento, que já contava com 236 provisórios, apenas 16 definitivamente chegaram a termo, com a ressalva que 5 deles já contavam com proteção estadual ou federal. (ALMEIDA & BASTOS, 2006, 5)

O poder judiciário também pleiteia a prerrogativa de exercer a proteção de bens culturais, não na forma de tombamento, mas em juízo, pautado na competência constitucional atribuída ao poder público, na qual se inclui. "Portanto, mesmo que tombado o bem ou não reconhecido o seu valor cultural por ato administrativo ou legislativo, pode-se pleitear, em juízo, face ao princípio da universalidade da jurisdição, a preservação desse bem". (MARCHESAN, 2004, 124)

Muitos são os autores que estudam as características e os efeitos do tombamento, bem como as motivações e instruções do processo e suas mudanças ao longo dos anos, ampliando-se os conceitos e as possibilidades sobre o que tomar. Neste estudo, ele representa tanto uma opção do administrativo municipal por proteger o seu patrimônio, como é o motivador do contencioso entre as esferas governamentais, na proteção do patrimônio cultural urbano.

III. Inventário

O inventário é o instrumento que reúne e sistematiza as informações acerca do bem cultural como suporte às ações de preservação. Em caso de bens imóveis, o inventário pode ser feito individualizado ou em conjunto, contemplando os seus aspectos físico-arquitetônicos, históricos, e mesmo sociais, de forma mais ou menos profunda. Constitui-se numa importante fonte de documentação, que permite produzir conhecimento sobre o conjunto dos bens - nos aspectos arquitetônicos, tipológicos, morfológicos, atinentes à formação urbana etc. - e favorecer ao acompanhamento das alterações construtivas dos mesmos.

A sua principal aplicação em sítios urbanos preservados refere-se às atividades de planejamento e gestão. A leitura técnica do sítio histórico fornecida pelo inventário dá subsídios para as ações prévias de acautelamento, como a delimitação de uma possível área a ser protegida, os bens merecedores de proteção individual, mas principalmente a definição de normas de intervenção nos bens culturais acautelados.

Pode constituir-se como o próprio instrumento de proteção, conforme reconhece a CF/88, se vinculado a políticas públicas municipais de preservação. Paulo Ormino de Azevedo, responsável pela realização do primeiro inventário sistemático de bens imóveis no estado da Bahia, na década de 1970, já defendia o inventário como uma forma de proteção mais flexível que o tombamento. O IPAC – BA Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia, iniciado em 1973 e publicado em 05 volumes, inventariou mais de mil exemplares da arquitetura em todo o estado (AZEVEDO, 1987, 84).

Na cidade de Pelotas, a prefeitura associa o uso do inventário às ações de preservação, de forma articulada com instrumentos urbanísticos, como o zoneamento, e ao incentivo fiscal.

A prefeitura iniciou a elaboração do Inventário do Patrimônio Arquitetônico e Urbano de Pelotas em 1983, numa parceria com o Iphan e a Universidade Federal de Pelotas, após a aprovação da Lei Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico e Cultural e do regimento interno do Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural do Município – COMPHIC (Lei Nº 2.708/82), instituído por essa mesma lei. A este se seguiu o Inventário da Área Central de Pelotas ou Estudo de Preservação da Área Central de Pelotas, de caráter mais profundo e com o objetivo de identificar os bens passíveis de tombamento, visto o acelerado processo de destruição pela qual a área central estava sujeita. “Dos 1189 prédios cadastrados, através de critérios pré-estabelecidos, 637 foram classificados como possuidores de valor de representação elevada e 333 indicados para tombamentos” (SCHLEE, 2001, 85)

Apesar de todo o esforço de elaboração criteriosa do inventário com vistas ao tombamento, a iniciativa esbarrou na Lei Nº 3.128, de 23 de julho de 1988, de alteração da Lei Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico e Cultural, em 1988, que remete à Câmara Municipal a decisão final quanto à homologação do tombamento, tendo sido tombados apenas 16 imóveis.

Somente em 2000, com a regulamentação das Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural de Pelotas – ZPPCs, o inventário começa a assumir força de lei e de instrumento de proteção⁶⁰. Nesta, todos os bens inventariados são listados, cujas intervenções devem atender as recomendações quanto à conservação, reparação, restauração, consolidação e reciclagem, possibilitando, desde já, o controle das descaracterizações nos bens imóveis. Os bens inventariados serão, ainda, classificados quanto ao nível de preservação, para futura regulamentação.

Os níveis de preservação objetivam estabelecer diferentes instâncias de proteção, orientando os graus de intervenções possíveis nos prédios inventariados, e, conseqüentemente, em seu entorno, sem que venham a descaracterizá-los irreversivelmente ou de modo que se perca a leitura de seu contexto na paisagem urbana. (ALMEIDA & BASTOS, 2006, 7)

A prefeitura encontra-se finalizando os estudos para esta regulamentação que prevê 4 níveis distintos de proteção:

- **Nível 1:** Preservação de características externas e internas. Imóveis de relevância histórica e arquitetônica, passíveis de tombamento;
- **Nível 2:** Preservação das fachadas públicas e volumetria, passíveis de pequenas intervenções para viabilizar o uso.
- **Nível 3:** Preservação da ambiência urbana. Apresentam características de acompanhamento aos imóveis de nível 2 e 1, podem sofrer alterações na fachada;
- **Nível 4:** Não apresentam caráter de excepcionalidade, acompanhamento e nem complementaridade arquitetônica, ou encontram-se descaracterizadas. Passíveis de demolição.

O Iphan sistematizou distintas metodologias de inventários de acordo com a natureza do bem cultural e aplicação: o IBA – Inventário de Bens Arquitetônicos objetiva a documentação individual e pormenorizada do bem arquitetônico (Figura 09); o INBISU – Inventário de Bens Imóveis em Sítios

⁶⁰ Art. 3º - Consideram-se integrantes das Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural - ZPPCs - estabelecidas no Art. anterior, nas delimitações por vias públicas, as glebas, lotes e construções que lhes sejam confrontantes.

§ 1º - Ficam especialmente considerados integrantes das ZPPCs e preservadas, as fachadas públicas e a volumetria dos bens constantes do inventário do Patrimônio Histórico e Cultural de Pelotas;

§ 2º - Deverão manter compatibilidade volumétrica e tipológica com os bens constantes do Inventário do Patrimônio Histórico e Cultural de Pelotas, as construções que lhes forem confrontantes pelas laterais.

Urbanos Tombados é uma ampla pesquisa acerca da formação urbana dos sítios, a partir do cruzamento de informações coletadas no campo – levantamento cadastral e do estado de conservação dos imóveis - e pesquisas arquivísticas e bibliográficas sobre a história urbana dos mesmos; o INCEU – Inventário de Configuração de Espaços Urbanos avalia as características morfológicas dos conjuntos arquitetônicos, urbanísticos e paisagísticos (figuras 09 e 10); o INBIMI – Inventário Nacional de Bens Móveis Integrados objetiva o registro dos bens artísticos móveis, instrumento fundamental no combate ao roubo de obras de arte; por fim, o INRC – Inventário Nacional de Referências Culturais, documenta os bens de natureza imaterial, como requisito ao registro do bem.



FIGURA 08 – Inventário das Fachadas de Sobral

Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

Ainda no âmbito do Fortalecimento Institucional do Iphan do Programa Monumenta, o INBISU foi aplicado em 9 cidades, atingindo mais de 5000 unidades inventariadas⁶¹. O inventário é a ação que deve preceder as demais referentes à gestão urbana dos sítios, constituindo instrumental de suporte tanto de conhecimento da realidade a ser trabalhada, como de monitoramento e sistematização das normas de preservação pela Instituição. Os resultados da pesquisa permanecem, praticamente, de uso exclusivo do Iphan, sendo pouco ou quase inexplorados pelas municipalidades respectivas.

O Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - Iepha vem, desde meados da década de 1990, estimulando a prática da proteção do patrimônio cultural pelo município; para tal, orienta a elaboração do inventário como um dos procedimentos prévios para identificação do acervo a ser protegido localmente. Recomenda a elaboração de um plano de inventário que contemple

⁶¹ Olinda (PE), Recife (PE), São Luís (MA), Belém (PA), Ouro Preto (MG), Mariana (MG), Petrópolis (RJ), Paraty (RJ) e Praça XV no Rio de Janeiro.

informações gerais do município, da sede e dos seus distritos; informações preliminares dos bens já protegidos e o nível de proteção, caracterização das áreas a serem inventariadas e cronograma, de acordo com a realidade operacional de cada município. O Estado passa a acompanhar a execução deste plano, dentro do Programa de Municipalização da gestão do patrimônio cultural.

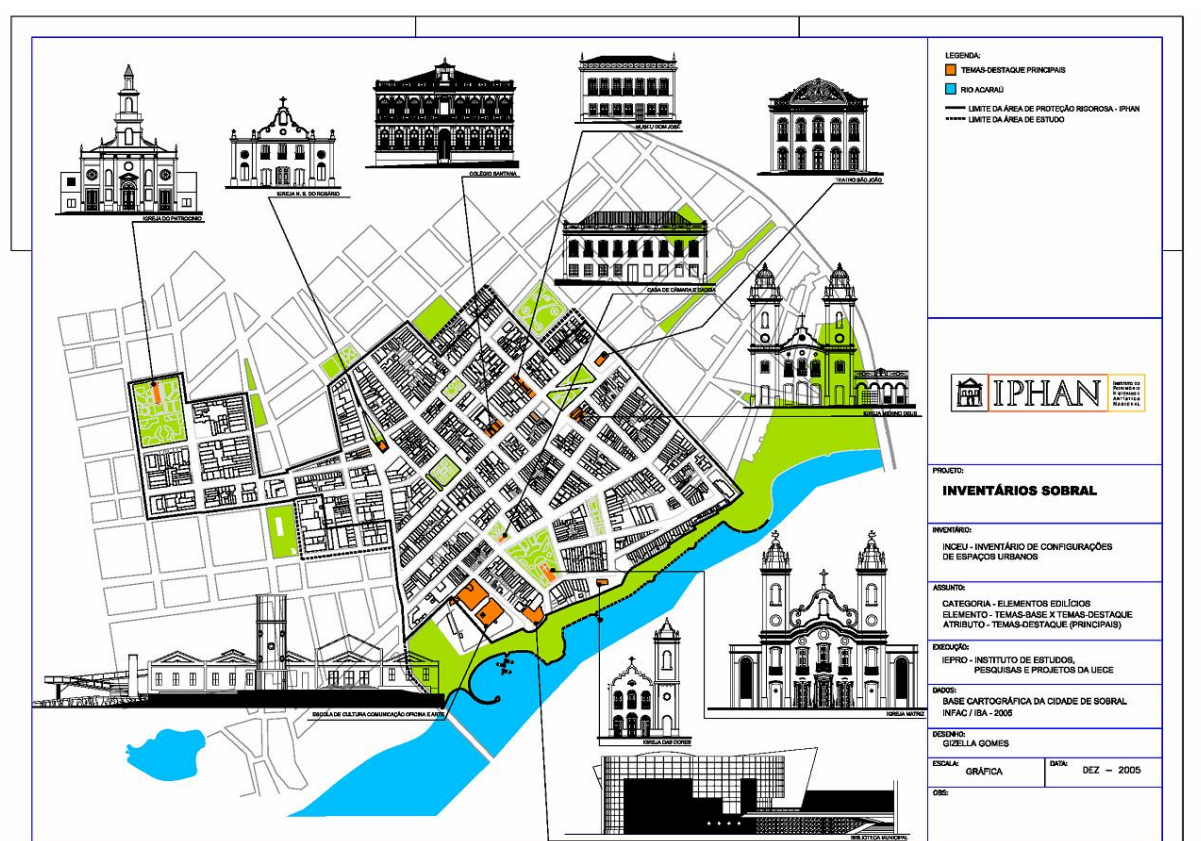


FIGURA 09 – Inventários Sobral – INCEU/IBA
Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

Os avanços tecnológicos e computacionais favoreceram enormemente a produção e a reprodução de informações. De simples conjuntos de fichas manuscritas, normografadas e fotocopiadas, os sistemas informatizados oferecem inúmeras possibilidades de construção de bancos de dados, de forma rápida, constituindo-se importantes ferramentas a serviço da gestão do patrimônio cultural. No entanto, a busca do sistema perfeito - customizado para as especificidades do levantamento que se quer - e o mesmo avanço que favorece ao trabalho, o tornam obsoleto rapidamente, herméticos, sem comunicação com novos sistemas que surgem a cada dia.

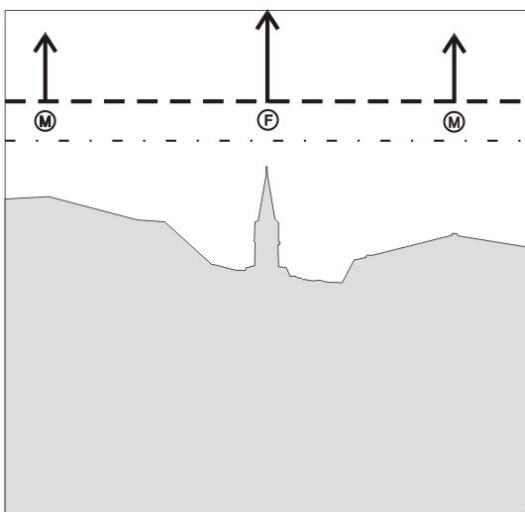
FICHA B2	Inventário de Configurações de Espaços Urbanos INCEU	
	Categoria Planos Verticais / Silhuetas	Silhueta Interna - 6
	Elementos Linha de Coroamento / Sistema de Pontuação / Linha de Força	
Vista da Ponte da Lapa em Direção ao Carmo		



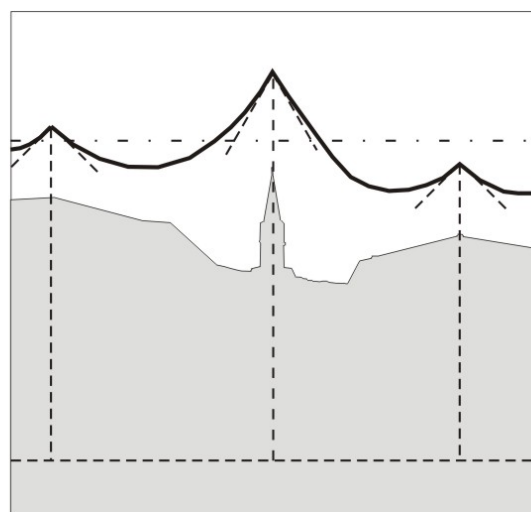
Registro Fotográfico



Linha de coroamento



Sistema de pontuação



Linha de força



CIDADE DE GOIÁS

B2 (si 6)

FIGURA 10 –INCEU Goiás
Fonte: DEPAM/IPHAN

Ao Inventário está associada outra importante ferramenta de captura e cruzamento de dados, o SIG - Sistema de Informações Geográficas. Considerando-se que os inventários pressupõem um extenso levantamento acerca das estruturas arquitetônicas e urbanísticas – englobando o levantamento cadastral detalhado de cada unidade, o estado de conservação e preservação, dados sócio-econômicos dos moradores, dentre outros - é importante a construção de um sistema de captura de dados eficiente e que permita espacializar as informações, de forma individualizada e no conjunto.

É importante observar que elaboração, aperfeiçoamento e revisão dos inventários é um processo demorado e contínuo. O gestor tem que estar atento para explorar a ferramenta diante das possibilidades que ela oferece. Não existe o inventário perfeito e acabado para, somente a partir deste estágio, subsidiar a construção de políticas públicas. A expectativa quanto à perfeição do inventário sujeita torná-lo desatualizado, funcionando apenas como documento histórico.

IV. Plano de Preservação

O termo Plano de Preservação pode ter duas acepções: como proposta de ação, ou planejamento, do poder público para promover a gestão dos seus bens culturais, ou parte deles. E a proposta metodológica de desenvolvimento de ações de preservação em sítio urbanos federais, consolidada pelo Iphan como Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano, Termo Geral de Referência.

Embora o emprego do termo soe novo ou pouco experimentado, já foi empregado com proposta de projeto de desenvolvimento local, integrado com os planos metropolitanos do Recife, como orientação da FIDEM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, em 1978.

Na ocasião, a FIDEM forneceu instrumental técnico a nove cidades integrantes da região metropolitana para a delimitação dos sítios e recomendações quanto às normas de preservação que deveriam ser incluídas nos códigos de postura municipais. No entanto, apenas Recife chegou a elaborar o plano conforme orientações do órgão, segundo GOMES (2003). Para este autor, a experiência significou:

...numa iniciativa pioneira no Brasil por que, pela primeira vez, o problema da preservação do nosso patrimônio histórico e artístico edificado era equacionado por um órgão oficial de planejamento e não por uma instituição que tratava dos problemas culturais ou turísticos.

GOMES (2003, 1)

Aos poucos, percebe-se que o termo começa a ganhar espaço, seja por conta do trabalho provocado pelo Iphan quando da publicação do seu Termo de Referência, em 2003, seja nas orientações de aplicação dos instrumentos do Estatuto, como a Transferência do Direito de Construir (BRASIL, 2005, 74), ou como diretriz constante dos novos planos diretores, a exemplo do projeto de lei de Corumbá.

Art. 16. Para a implementação da Política Municipal do Patrimônio Cultural será elaborado o Plano de Preservação do Patrimônio Cultural de Corumbá que conterá:

- I. O Inventário de Bens Culturais Materiais e Imateriais;*
- II. O levantamento de equipamentos culturais públicos e privados;*
- III. Programa de Educação Patrimonial. (CORUMBÁ, 2006)*

A exceção do Plano do Iphan, que por natureza é metodologia, não há nenhuma regra a ser seguida para elaboração do Plano de Preservação. No exemplo citado seu objetivo é a implementação da Política Municipal do Patrimônio Cultural, cujos objetivos estão definidos no próprio Plano Diretor. Em sendo projeto, qualquer proposta metodológica pressupõe conter as fases de conhecimento do objeto, de definição dos objetivos e meios para alcançá-lo e o acompanhamento.

O Termo Geral de Referência do Plano de Preservação do Sítio Histórico Urbano, elaborado pelo Iphan, tem como premissa a gestão compartilhada, entre atores públicos e privados, e como escopo divide-se em três dimensões: a normativa, a estratégica-operacional e a avaliadora.

2.2. ESTRUTURAS E ARRANJOS ADMINISTRATIVOS

A gradativa ampliação da participação dos municípios na preservação do patrimônio cultural tem ensejado experimentações quanto à organização de suas estruturas administrativas a fim de cumprir essa missão. Adota-se aqui os termos estruturas e arranjos administrativos, como as formas de organização das áreas setoriais no âmbito da administração municipal, e as relações inter-secretarias, bem como entre níveis de governo, respectivamente, para os fins da gestão do patrimônio cultural.

Se há razões para tal em decorrência das competências atribuídas constitucionalmente, não há como se desconsiderar o quanto os anos 90 mostraram a força do papel do patrimônio cultural na diferenciação e promoção das cidades brasileiras. Exemplos de recuperação urbana em massa nos grandes centros como no Pelourinho e no Bairro do Recife, não obstante suas qualidades técnicas, foram motivos de anseios por outras cidades de menor porte, fazendo com que olhassem para o seu interior na busca do que só a elas pertencia.

Capitais não associadas à existência de um patrimônio cultural exuberante, de proteção nacional, realizaram intervenções urbanas estruturais, tomando uma edificação ou área histórica como o mote do projeto. Em Aracaju (SE), a restauração do Mercado Municipal foi parte do projeto de requalificação urbana que contemplou a “incorporação da área do antigo porto ao tecido urbano central, a conexão do Mercado Novo com os terminais de transporte coletivos por meio de passarelas e a integração de transporte hidroviário e rodoviário” (LIBÓRIO, 2006, 235); em Fortaleza (CE), a construção do Centro Dragão do Mar foi considerado o elemento catalisador da requalificação da antiga área portuária (GONDIM, et. al, 2006, 246).

O papel essencial de institutos estaduais na introdução dos municípios como agentes de preservação, oferecendo-lhes suporte técnico para a estruturação documental e organizacional, por meio de modelos de gestão vinculados a programas, também contribuiu para o aumento da atenção ao patrimônio local. Mais de 500 municípios mineiros instituíram leis de patrimônio, montaram e deram posse aos conselhos de patrimônio, iniciaram o processo de inventariação e realizaram tombamentos, no âmbito da Política de Municipalização do Patrimônio Cultural do Iepha.

Em 2000, a publicação do Decreto nº 3.551, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial, reforça a disseminação entre não especialistas de vocabulários como inventário, restauração, preservação, patrimônio intangível, tombamento e registro, a despeito das confusões ainda presentes entre estes dois últimos termos, inclusive nos meios de comunicação, ao se referirem ao ‘tombamento do acarajé’.

A existência de programas nacionais como o Monumenta e o extinto Urbis exigiram a criação de uma estrutura mínima gerencial para executar tais programas. Por outro lado, a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores participativos, para cidades com mais de 20.000 habitantes, tem forçado a que a política urbana seja minimamente tratada pelos próprios técnicos das prefeituras, e transversalmente, a proteção do patrimônio cultural urbano, quando for o caso.

As bases da criação de unidades locais de preservação não deixam de estar contidas nos Encontros dos governadores, acontecidos em Brasília e Salvador, em 1970 e 1971, respectivamente, que ensejaram a criação dos institutos estaduais de patrimônio. Algumas capitais começaram a organizar conselhos e unidades de preservação⁶², na esteira de publicações de leis municipais de preservação, como em Florianópolis (SC), cuja lei nº 1.202/1974 dispunha sobre a proteção do patrimônio histórico, artístico e natural da cidade e ainda criava o Serviço de Proteção do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (ADAMS, 2002, 47). MEIRA (2004, 75-76) observa que os reflexos dos Encontros de Governadores fizeram sentir em Porto Alegre a necessidade de organização local e, diferentemente de outras cidades cujas iniciativas partem do executivo, a Câmara de Vereadores fez constar na Lei Orgânica, por meio de emenda, a determinação do levantamento dos bens imóveis de valor cultural na cidade no prazo de um ano. Para tal, em 1971 foi nomeada uma comissão de funcionários municipais para realizar o trabalho, que sugeriu, em 1974, a criação de um conselho municipal. O Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural – COMPHAC foi instituído em 1976, com a publicação da lei nº 4.139/76.

Mas tais exemplos refletem a realidade de capitais, não se constituindo uma prática disseminada nas maiorias das cidades históricas. Exemplos como Pelotas, no Rio Grande do Sul, que desde o princípio da década de 1980 encontra-se organizada legal e administrativamente são raros entre as cidades brasileiras. Mesmo aquelas detentoras de patrimônio nacional não conseguiram criar ou manter, de forma constante, estruturas administrativas mínimas, que resistam às reformas administrativas de cada mudança de gestão.

A presença de escritórios técnicos do Iphan parece criar uma relação de dependência e de omissão por partes das prefeituras. Esta relação será discutida no estudo de caso, apresentado no capítulo terceiro. Mas algumas observações já são possíveis de serem feitas neste momento.

O poder que uma unidade federal instalada no município adquire, com a missão de proteger o patrimônio e imbuída de poder de polícia conferida pelo Decreto-Lei nº 25/37, é tão expressivo que se

⁶² Eventualmente, pode-se adotar como unidades de preservação, todo órgão responsável pela gestão do patrimônio cultural na sua esfera de governo na cidade, seja o escritório técnico do Iphan, do órgão estadual ou a unidade própria da estrutura administrativa do município.

velam as competências exclusivas do poder municipal, como a política urbana. Por comodidade, por ineficiência, por ausência de visão global, muitos gestores parecem não querer intervir naquela parte do seu território sob tutela federal. Mas tal afirmação seria no mínimo imprudente se não fosse admitido que a preservação de inúmeros sítios se deve, em muito, à presença regular do Iphan nas cidades. O Conjunto arquitetônico e urbanístico de Congonhas do Campo (MG), tombado em 1941, mantém íntegro apenas o Santuário de Bom Jesus de Matozinhos. Só há pouco o Iphan instalou um escritório no município. A cidade como um todo apresenta uma baixa qualidade de vida urbana. É, no entanto, o reflexo, em parte, de como a política urbana foi tratada historicamente.

A presença do Iphan na cidade consolida práticas e procedimentos junto à comunidade, que faz, naturalmente, com que ele assuma a posição das prefeituras em várias de suas atividades. Um procedimento bastante ilustrativo e característico desta distorção refere-se ao fluxo de análise de projetos. Nas capitais e cidades maiores, como Recife, os interessados em reformar ou construir em áreas históricas sob tutela, dirige-se às secretarias de obra, urbanismo ou outra e, ali, protocolam suas propostas e recebem orientações quanto às diretrizes que incidem sobre aquela área. Por meio destas unidades administrativas o Iphan recebe os projetos para suas considerações e orientações específicas quanto a interferências no patrimônio tombado, retornando a elas e, por fim, aos interessados.

Nas cidades menores, o Iphan faz o papel de interceptor primeiro desta cadeia. Estabelece procedimentos quanto à consulta prévia e análise de projetos executivos, dando origem a uma extensa negociação com proprietário até a sua aprovação final. Nesta negociação passa a observar, por vezes, aspectos atinentes à prefeitura, que por sua vez, sendo desprovida de regras, dá anuência sem maiores questionamentos. Regras estas referentes aos índices urbanísticos, à ocupação do solo e principalmente ao uso. Em Mariana (MG), por anos, este foi o procedimento. Ao final da negociação o projeto aprovado e carimbado era enviado diretamente para a prefeitura pelo Iphan, no caso a 13ª Superintendência Regional em Belo Horizonte, para a sua aprovação e demais procedimentos quanto ao licenciamento do início de obras.

Se por um lado a relação direta entre proprietários e Iphan na negociação de projetos tem o efeito de informação e educação, por outro expõe em demasia o corpo técnico da instituição que também não dispõe de regras objetivas e transparentes sobre os seus critérios de análise, eximindo a prefeitura deste embate. O trabalho de educação é entendido pela forma paulatina como a importância do preservar e da unicidade daquele conjunto é passada para o cidadão, a cada contato, a cada orientação, a cada conflito. Em algumas unidades do Iphan a entrega do parecer sobre uma proposta de intervenção corresponde a um momento de conversa para elucidação de dúvidas. Claro que esta

prática não é instituída como regra geral na instituição, e tem a ver com a maneira de trabalho do dirigente da ocasião.

Em sendo uma unidade isenta em relação à política local, reside no Iphan muito da memória construtiva da cidade, não somente em termos de documentação, mas de fatos e de projetos não conclusos importantes para a cidade: um programa de governo estadual ou federal gestado numa administração municipal interrompida, que requer continuidade; o desenvolvimento de estudos comuns; uma experiência de arranjo administrativo proveitoso etc. Esta condição faz do Iphan um elo de ligação entre as sucessões administrativas, tornando-o um importante e fundamental parceiro na gestão urbana e, não apenas, da preservação.

Mas o efeito mais prejudicial desta prática é o retardamento da tomada das medidas necessárias para o desenvolvimento da política urbana local e do entendimento do papel da prefeitura como poder público co-responsável pela preservação do patrimônio cultural, inclusive aparelhando-se para tal.

Estudos demonstram o quanto o processo de redistribuição de poderes e obrigações entre os entes da federação fez aumentar as obrigações para os municípios, obrigando-os a reorganizar a prestação dos seus serviços, como o gerenciamento do sistema de saúde e de educação fundamental. A questão ambiental também fez com o que os municípios adequassem a estrutura administrativa para absorver este setor. Em 2004, dos 5.560 municípios, 3953 possuíam alguma estrutura na área do meio ambiente, sendo que 388 deles com unidades administrativas exclusivas e as demais associadas a outras áreas da administração municipal como agricultura, obras, planejamento, educação e cultura. (PERFIL, 2004, 104-107)

2.2.1. Perfis das estruturas administrativas municipais

Inoportunamente, o estudo supracitado não traça um perfil isolado da área de cultura, que por vezes se encontra como uma secretaria isolada, e em muitos casos associada ao setor de educação, meio ambiente ou turismo. O controle sobre o patrimônio cultural edificado, urbano, pode ou não estar associado às secretarias de cultura, mas é comum que, quando existente, esteja diretamente vinculado a obras, responsável pela fiscalização e licenciamento de obras na cidade. A separação em discurso do que é patrimônio material do imaterial já constitui em argumento para a divisão destes assuntos nas estruturas administrativas, como poderá ser visto adiante no estudo de caso.

Levantamento preliminar disponibilizado pelo MinC à autora, em outubro de 2006, em razão da construção do Sistema Nacional de Cultura começa a revelar um pouco como os municípios estão

organizando o setor de cultura e patrimônio cultural. Dentre 1050 municípios⁶³ que assinaram protocolo de intenções com o MinC, comprometendo-se a criar condições para a implantação do Sistema Nacional de Cultura, 16,29% constituíram secretarias específicas de cultura, como pode ser observado na Tabela 02. A grande maioria deste universo trata da cultura associada a outros setores, particularmente em conjunto com a educação (568 municípios). Do todo pesquisado 24,10% trata especificamente de educação e cultura e um número significativo aborda cultura, educação e esportes (294 municípios).

O turismo é o outro setor propício a articular-se com a cultura, com incidência de 110 municípios conveniados ao Sistema Nacional de Cultura por meio de unidades que tratam do turismo. Nove delas, não contam com a cultura nas denominações das unidades, 45 são específicas de cultura e turismo, 56 como secretaria de cultura, turismo e educação.

TABELA 02 – Perfil de Estruturas Municipais				
Amostra de Municípios conveniados ao Sistema Nacional de Cultura			1050	100%
Setores Isolados	Secretaria ou Fundação de Cultura		171	16,29%
	Secretaria de Educação		33	3,14%
Setores Associados	Secretaria de Educação, Cultura e outros.	Educação, Cultura e Esporte	294	28,00%
		Educação e Cultura	253	24,10%
		Educação e Cultura e outros	21	2,00%
		Sub-total	568	54,10%
	Secretaria de Cultura, Turismo e outros.	Cultura e Turismo	45	4,29%
		Cultura, Turismo e Educação	56	5,33%
		Sub-total	101	9,62%
	Outros	Turismo e outros	7	0,67%
		Patrimônio cultural, histórico ou preservação	7	0,67%
		Meio ambiente e outros	22	2,10%
		Desenvolvimento sustentável ou econômico	14	1,33%
		Demais classificações ^{*64}	127	12,10%
	Sub-total	177	16,86%	

Fonte: Preparado pelo autor, a partir de dados disponibilizados pela Secretaria de Articulação Institucional do MinC em outubro de 2006.

Menor incidência observa-se na área do meio ambiente (23 cidades) e no próprio patrimônio cultural histórico (07 cidades), e no desenvolvimento sustentável ou econômico (15 cidades) o que poderia favorecer a uma conclusão sobre a questão do patrimônio e desenvolvimento urbano. Nenhuma relação entre cultura, desenvolvimento urbano ou obras foi observada.

⁶³ De março de 2005 a junho de 2006, o protocolo já atingiu 1700 municípios (OFICINAS, 2006,18). No entanto, o MinC disponibilizou a autora relação de 1050 municípios, anexa.

⁶⁴ Buscou-se destacar os setores de maior incidência ou aqueles com pertinência para as análises do estudo do patrimônio urbano. Setores como lazer, juventude não foram contemplados isoladamente. Ainda assim pode haver duplicidade de contagem de setores em "demais classificações".

Buscando refinar um pouco mais os dados já disponíveis do Sistema Nacional de Cultura, confrontaram-se a referida relação com a listagem das 84 cidades que contém patrimônio cultural urbano com proteção federal, a partir da classificação do Programa Monumenta em SHUNS e CUMNS, respectivamente Sítios Históricos Urbanos Nacionais e Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais. Destas, apenas 25 cidades aderiram até o momento ao Sistema Nacional de Cultura, das quais somente 10 são conveniadas ao MinC para execução do Monumenta, do seu conjunto de 26 cidades.

QUADRO 02 – Perfil de Estruturas Municipais de Cidades com Patrimônio Cultural Federal		
Nº	PREFEITURA	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA
SETOR CULTURA		
1	Belém/PA	Fundação Cultural do Município de Belém - FUMBEL
2	Florianópolis/SC	Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes
3	Belo Horizonte/MG	Fundação Municipal de Cultura
4	Goiânia/GO	Secretaria Municipal de Cultura
5	Itu/SP	Secretaria Municipal de Cultura
6	João Pessoa/PB	Fundação Cultural de João Pessoa - FUNJOPE
7	Nova Friburgo/RJ	Secretaria Executiva do Programa Pró-Cultura
8	Paranaguá/PR	Fundação Municipal de Cultura - Nelson de Freitas Barbosa
9	Pelotas/RS	Secretaria de Cultura
10	Penedo/AL	Secretaria Municipal de Cultura
11	Porto Alegre/RS	Secretaria Municipal da Cultura
12	Salvador/BA	Fundação Gregório Mattos
13	Vitória/ES	Secretaria Municipal de Cultura
SETORES CULTURA E TURISMO		
1	Diamantina/MG	Secretaria de Cultura e Turismo
2	Laranjeiras/SE	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo
3	Maragogipe/BA	Secretaria Municipal da Cultura e Turismo
4	Piranhas/AL	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo
SETORES CULTURA, TURISMO E OUTROS		
1	Cataguases/MG	Secretaria de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo
2	São Cristóvão/SE	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Comunicação
3	Serro/MG	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Meio Ambiente e Des. Sustentável
4	Congonhas/MG	Secretaria Municipal de Ação Social, Turismo e Cultura
5	Caeté/MG	Secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer
SETORES CULTURA E OUTROS		
1	Conceição do Mato Dentro/MG	Secretaria de Cultura e Patrimônio Histórico
2	Manaus/AM	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
3	Santa Cruz Cabralia/BA	Secretaria Municipal de Cultura, Comunicação e Eventos Culturais

Fonte: Preparado pelo autor, a partir de dados disponibilizados pela Secretaria de Articulação Institucional do MinC em outubro de 2006.

Como pode ser observado no Quadro 02, cerca de 50% desta amostragem possui estrutura municipal própria para a cultura, sendo que as capitais, particularmente, optam por fundações municipais de

cultura⁶⁵. Outra parte da amostragem associa cultura e turismo, 04 delas tratam exclusivamente destes dois setores, enquanto outras 05 cidades de forma integrada aos setores de esporte, lazer, meio ambiente, ação social e comunicação. Outros arranjos são encontrados numa única incidência, vinculados à educação, à área de comunicação e eventos e ao patrimônio histórico.

A tentativa de montagem do quadro não oferece ainda possibilidades de conclusão sobre o tratamento conferido ao patrimônio cultural urbano, lembrando que apenas uma destas cidades destacou o patrimônio histórico como um setor 'digno' de secretaria. Apenas na cidade do Serro (MG) pode-se inferir uma preocupação com a questão da qualidade de vida urbana por estarem associados cultura, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, e por ser essa Secretaria a unidade responsável pela execução do Programa Monumenta na cidade. No entanto esta leitura não quer dizer efetividade. A fragilidade da prefeitura no que diz respeito a recursos técnicos e financeiros é grande, razão pela qual o Estado precisou arcar com a contrapartida técnica e financeira, para que a cidade não perdesse a oportunidade de conveniar-se ao MinC para implementação do Monumenta na cidade.

Algumas oportunidades de realização de ações eventuais ou implementação de um programa pode implicar na criação de estrutura gerencial do patrimônio cultural. É o caso do Programa Monumenta, que requer a estruturação de uma Unidade Executora do Programa Monumenta nas cidades.

No tópico anterior puderam ser observados os inúmeros instrumentos a serviço da proteção do patrimônio cultural, sejam eles específicos, como o tombamento e os inventários, sejam de ordem urbanística. As observações acerca de cada um deles, em especial, aqueles que envolvem transações financeiras como a 'transferência do direito de construir', revelam que a estrutura operacional para manter sob controle as operações é a primeira garantia de funcionamento e sucesso dos instrumentos escolhidos no plano diretor.

As unidades administrativas que desenvolvem políticas urbanas associadas a isenções de impostos e operações financeiras necessariamente devem manter consonância com os setores de planejamento, fazenda e finanças do município. É o caso da prefeitura de Pelotas, na qual os procedimentos administrativos para solicitação e isenção de IPTU requerem o envolvimento das secretarias municipais de cultura e finanças (ALMEIDA & BASTOS, 2006, 7). Os setores de aprovação e orientação de projetos nem sempre correspondem aos setores responsáveis pela fiscalização, desarticulando estas tarefas complementares. MARICATO (1997), ao analisar o descaso das administrações municipais com

⁶⁵ Esta opção pelas fundações pode estar associada à maior agilidade conferida à administração pública para realização dos projetos e programas.

a cidade informal, consegue identificar mesmo na formal a fragmentação das competências e dos serviços públicos relacionados à gestão urbana:

“Mesmo se atentarmos para a chamada cidade formal, as administrações municipais são ineficazes devido à fragmentação das competências. Uma instância elabora planos e leis relativas ao uso e à ocupação do solo, outra instância (ou outras instâncias) implementam a legislação ou o plano. O poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo, ou a emissão de alvarás e correspondente fiscalização, raramente são competências dos que “pensam” a política urbana.” (MARICATO, 1997, 318)

Na ausência de um departamento de patrimônio cultural na estrutura do município e de técnicos nos escritórios do Iphan, algumas prefeituras optaram por contratar e deixar a serviço do Iphan técnicos que atenderiam tanto a demanda de um quanto de outro. É o caso de São Francisco do Sul (SC), que ao longo de alguns anos, acordo entre os dois garantiu o funcionamento de escritório técnico local. Em Laguna, também no estado de Santa Catarina, a Prefeitura Municipal, através da Secretaria do Planejamento, manteve parceria com o Iphan para a gerência do Centro Histórico. O arquiteto contratado pela prefeitura era responsável pela orientação aos interessados em intervir na área histórica, pela fiscalização, análise de projetos e desenvolvimento de propostas para as áreas públicas. O Iphan, representado pela 11ª SR IPHAN, responsabilizava-se pela manutenção da infra-estrutura para realização das atividades⁶⁶. Desta forma conseguiu-se garantir a estrutura mínima operacional para a gestão do sítio tombado, conjuntamente entre União e Município, otimizando recursos técnicos, financeiros e humanos. Atualmente não há mais necessidade de o município arcar com as despesas dos recursos humanos nestas duas cidades, visto estarem constituídos legalmente os escritórios do Iphan com técnicos contratados para tal. O relacionamento, no entanto, mantém-se aproximado, em exemplos de ação como a aplicação da isenção de IPTU para fins de preservação do patrimônio cultural.

Retomando a experiência do Corredor Cultural no Rio de Janeiro, exemplo abordado no tópico anterior, pode-se creditar ao sucesso do Projeto tanto à base legal criada, como à estrutura de coordenação e execução montada para implementá-lo.

O projeto inicialmente desenvolvimento a cargo da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, passou a ser coordenado pelo Grupo Executivo do Corredor Cultural instituído, através da Lei Nº 506, de 17/01/84, como órgão permanente do Município, vinculado ao Instituto Municipal de Arte e Cultura,

⁶⁶ Nessas duas cidades, o Iphan possuía edificações disponíveis para funcionamento de escritório técnico, legalmente instituído em 2004. Embora presente em muitas cidades históricas, o quadro geral dos escritórios do Iphan também é marcado pela escassez de funcionários. Somente em 2005 foi realizado o primeiro concurso nacional da instituição, admitindo-se, no ano seguinte, 222 funcionários. São 53 técnicos em arquitetura e urbanismo; 30 em planejamento e administração; 25 em história, 24 em arqueologia; 23 em museologia; 22 em ciências sociais; 12 em arquivologia; 12 em biblioteconomia; 11 em engenharia civil; seis em educação e quatro em história da arte.

da então Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Ao grupo cabia analisar e aprovar os projetos de intervenção na área, bem como avaliar possíveis adaptações e interpretações da lei original (PINHEIRO, 2004, 74). Em 1987, por meio da Lei nº 1139 de 16/12/87, foi instituído o Escritório Técnico do Corredor Cultural, que tinha como atribuições o desenvolvimento de pesquisas e o apoio operacional às ações do Grupo Executivo, nas tarefas de fiscalização, orientação aos proprietários e acompanhamento de obras. Esta estrutura operacional, Grupo Executivo e um corpo de arquitetos, já trabalhava em conjunto desde o início do projeto, sendo responsável pela orientação aos proprietários e fiscalização do cumprimento das normas (PINHEIRO, 1986, 191).

É também por meio da mesma lei que se institui o Conselho Consultivo do Corredor Cultural, ao qual cabia, dentre outras atribuições, propor ao Poder Executivo, alterações na Zona Especial do Corredor Cultural e elaborar o calendário dos eventos culturais, sociais e turísticos do Corredor Cultural. (Art. 6º, Lei nº 1139 de 16/12/87).

Em 2000, todas as competências do Grupo Executivo, Conselho Consultivo e Escritório Técnico do Corredor Cultural foram transferidas para o Departamento Geral do Patrimônio Cultural - DGPC da Secretaria Municipal de Cultura, gerando conseqüentemente a extinção de todos eles.

Augusto Ivan de Freitas PINHEIRO (2002a), que coordenou o Escritório Técnico, lamentou a extinção da estrutura operacional do Corredor Cultural, especialmente o Escritório Técnico e o Grupo Executivo, sob o argumento que as instâncias aproximavam o poder público da comunidade:

Ambos tiveram, enquanto existiram, um papel muito relevante, pois aproximavam o mais possível projeto e vida real. Foram criados para facilitar o contato entre o governo e a comunidade e resolver algumas questões pendentes na lei. A idéia era, ao contrário do que ocorreu recentemente, em vez de extinguir, proliferar, porque por meio dos chamados Escritórios Técnicos se tem a enorme vantagem de estabelecer um maior diálogo com a população do que em gabinetes fechados, discutindo sobre o que se pode e não se pode, o que se deve e o que não se deve fazer nos imóveis preservados. (PINHEIROa, 2002, 149)

Ressalte-se ainda, que o Corredor Cultural contou no início de sua implantação, durante 18 meses, com a contribuição da Câmara Técnica do Corredor Cultural, composta por um colegiado de intelectuais - escritores, poetas, pesquisadores – na discussão do projeto no nível de governo, na divulgação nos meios de comunicação, favorecendo o entendimento e aceitação do projeto pela comunidade.

2.2.2. Experiências de arranjos administrativos

Algumas experiências têm mostrado que arranjos administrativos tendem a tornar a tarefa de gestão mais eficiente, as relações entre gestores mais estreitas e duradouras e as possibilidades de desenvolvimento de projetos ampliadas, além das tarefas rotineiras de análises de projetos e fiscalização dos sítios tombados. São os grupos constituídos entre União, Estados e Municípios visando programas de ação de preservação integrada.

Um dos arranjos administrativos mais antigos vigora em Salvador, desde 1984, o Escritório Técnico de Licença e Fiscalização – ETELF. Trata-se de convênio entre o Iphan, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural – IPAC, do Estado, e a Prefeitura Municipal de Salvador, representada permanentemente por técnicos da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do solo do Município - SUCOM.

Dentre os objetivos básicos do convênio como fiscalização e orientação das intervenções nas áreas protegidas, há uma explícita preocupação em compatibilizar critérios e normas de intervenção física em monumentos nos três níveis de proteção, compatibilizar as políticas de preservação com o desenvolvimento urbano, desenvolver ações “relativas ao controle de uso e ocupação do solo, política de concessões públicas, alvarás de construções”, dentre outros, e trabalhar de forma preventiva referente à ocorrência de sinistros, como incêndios e desabamento.

Sempre que for necessário, outros órgãos da Prefeitura serão acionados para a participação eventual em algum trabalho sob a responsabilidade do grupo, são eles: a Fundação Gregório de Matos, órgão responsável pela cultura, vinculado à Secretaria de Educação e Cultura; a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente e Defesa Civil.

O ETELF funciona regularmente na sede do Iphan, a 7ª Superintendência Regional, com a rotina de reuniões diárias, todas as manhãs, reservando-se duas vezes por semana para as tarefas de vistorias e fiscalização nas áreas protegidas de Salvador. São normalmente três arquitetos, um de cada nível governamental, que constitui o grupo. Eventualmente, quando há sobrecarga de trabalho, tanto o Iphan, quanto a prefeitura disponibilizam outros técnicos.

Esta forma de trabalho vem sendo aplicada há mais de 20 anos, resistindo às mudanças administrativas em todos os níveis, a despeito das dificuldades e mudanças de prioridades da cada gestão. O arquiteto Eduardo Simas⁶⁷ do Iphan aponta como a principal fragilidade do ETELF o pequeno porte da equipe, diante da demanda de trabalho, carecendo de mais arquitetos, de engenheiros e de apoio administrativo de suporte às tarefas dos técnicos. Por fim, destaca como

⁶⁷ em entrevista concedida a autora em 09/11/06.

principal qualidade a continuidade do escritório, que tem conferido uniformidade e mais agilidade nas análises das propostas de intervenção.

Experiência mais recente acontece em São Luís, no Maranhão. Trata-se no Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís, instalado desde agosto de 2003,⁶⁸ cujas atribuições em destaque visam a integrar as ações municipais no gerenciamento do centro histórico e “potencializar os vínculos entre as instituições municipais, estaduais, federais, particulares, moradores, visitantes e usuários” relacionados à dinâmica do centro histórico.

Trata-se, primeiramente, da articulação e organização das esferas municipais e dos serviços que incidem sobre o centro histórico, tal como limpeza, tráfego, estacionamento, segurança, programação cultural etc. Oferece orientação técnica nas diferentes áreas de atuação municipal para aplicação da isenção do IPTU concedida para a área. Ambiciona a proposta ir mais além, incentivando e criando alternativas de dinamização da microeconomia local.

Participam originalmente do arranjo do Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís as secretarias de Educação (SEMED), serviços urbanos (SEMSUR), Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana (SEMTHURB), Turismo (SETUR), Fundação Municipal de Cultura – FUNC, Instituto Municipal de Paisagem Urbana (IMPUR) e Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM). Atualmente, a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico de São Luís tornou-se a responsável pela coordenação da instituição, recebendo e distribuindo o atendimento das demandas apresentadas.

Em pouco mais de três anos de atuação o Núcleo Gestor tem realizado grandes ações, integrando os participantes do arranjo e potencializando recursos financeiros e técnicos, recebendo reconhecimento nacional e internacional de exemplo de gestão de centros históricos⁶⁹. Foram identificados e mapeados os principais problemas que incidem na área a fim de se elaborar estratégias de ação, classificados em 03 grandes grupos: infra-estrutura, segurança e preservação do patrimônio. A maior parte foi solucionada com ação direta do núcleo, outros encaminhados a órgãos específicos, como a deficiência no abastecimento de água, cuja companhia de água e esgoto do Estado já busca solucionar o problema. Dentre as ações de preservação do patrimônio cultural, o núcleo tem buscado combater uma das grandes causas da degradação do patrimônio edificado de São Luís, o crescimento de vegetação nas coberturas e fachadas das edificações. Ação esta, simples, que se inserida numa rotina de

⁶⁸ Decreto Nº 25.411, de 15 de agosto de 2003.

⁶⁹ “Em São Paulo, em agosto, no II Seminário de Gestão Democrática do Patrimônio, onde foi ressaltada a eficiência do modelo de gestão do Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís; Em Tiradentes, em abril, onde o Núcleo Gestor recebeu o reconhecimento de possuir o melhor modelo de gestão de Centros Históricos. (...) Em Paris - França, em novembro, onde o Prefeito Tadeu Palácio foi convidado a apresentar o modelo do Núcleo e recebeu o reconhecimento pelo melhor projeto integrado das cidades da Cooperação Francesa: o Plano de Reabilitação do Desterro.” (SÃO LUÍS, 2006)

conservação preventiva evita em muito o arruinamento de importantes exemplares da arquitetura colonial brasileira.

É interessante observar que a gestão daquela parte do território absorve questões urbanas, sociais, econômicas, de segurança e saúde pública, não se eximindo de participar e promover atividades de fortalecimento das associações e integração dos moradores. Vale destacar a participação ativa do Iphan local, com a proposição e desenvolvimento de projetos de educação e cidadania com a comunidade, em particular na comunidade do Desterro.

A celebração de acordos entre os entes da federação para o desenvolvimento das tarefas de proteção do patrimônio cultural foi legalmente instituída no Art. 23 do Decreto-Lei Nº 25/37⁷⁰. E, no entendimento de MIRANDA (2006, 298) com previsão de delegação de competências. No entanto, o mesmo autor observa que tal previsão não vem sendo utilizada em exercício da preservação e recorre à Sonia Rabello de Castro para o entendimento das razões:

A delegação é um mecanismo de administração pública que têm sido pouco utilizado entre órgãos públicos de diferentes níveis de governo. Imaginamos que isso possa decorrer ou de uma desconfiança injustificada entre órgãos da administração pública, ou de uma atitude bastante conservadora, e altamente centralizadora de gestão administrativa (e, portanto, muito pouco recomendável, em termos de eficiência). Nada justifica que um processo de licenciamento de obra, geralmente simples e ordinário, tenha que percorrer um tortuoso caminho, até por outras cidades, para que seu exame, quando as regras a ele aplicáveis já estão definidas. Esta situação não se justifica, não se sustenta! E ela é, freqüentemente, a maior causa de irritação e de insatisfação do cidadão para com a administração. (CASTRO, 2005, apud MIRANDA, 2006, 299)

A condição para a delegação e o compartilhamento de competências passa certamente pela clareza das regras aplicáveis aos bens e áreas protegidas. Porém, esta é uma realidade pouco presente nos órgãos de preservação, seja federal, estadual ou municipal, razão pela qual o exercício individualizado da missão de proteger o patrimônio cultural urbano é uma tarefa árdua. Neste sentido, a possibilidade de constituição de estruturas colegiadas de decisão, constitui, nos dias atuais, como a forma preferível de gestão do patrimônio cultural urbano.

⁷⁰ Ressalte-se que no referido Art. não se faz menção ao município, ponto de crítica de CASTRO (1991, 19) e indiferente para MIRANDA (2006, 298).

2.3. FONTES DE RECURSOS

Em geral, as principais dificuldades apontadas pelos gestores para o bom exercício de suas funções versam sobre as carências de recursos humanos e financeiros. Esta realidade é mais significativa nas cidades menores onde a maior parcela que compõe a sua receita é originada dos recursos de transferências do Estado ou da União e a destinação dos recursos está comprometida com os principais serviços básicos (saúde e educação). Muitas vezes observa-se que a carência técnica das estruturas administrativas municipais ocasiona a diminuição da capacidade de arrecadação e a utilização dos recursos financeiros possíveis.

Convém lembrar que a gestão do patrimônio cultural no marco da descentralização promovida a partir da Constituição Federal de 1988 é muito sutil, quando comparada com os setores da saúde e da educação que, diferentemente, contam com a cooperação técnica e financeira da União do Estado para a promoção das competências atinentes⁷¹.

A intenção neste tópico é estabelecer uma relação entre as possíveis fontes de recursos no âmbito municipal e o seu direcionamento para as ações de preservação do patrimônio cultural, no sentido de confrontar a realidade financeira subpotencializada dos municípios com as perspectivas de enfrentamento do problema. Procura ir mais além, ao não se deter na análise pura da questão financeira, apresentando exemplos de criação de políticas públicas de preservação associadas aos mecanismos de repasse de recursos e isenções fiscais. É intenção verificar, mais do que constatar percentuais de recursos municipais destinados à cultura, como uma fonte pode provocar uma postura positiva no poder municipal, e como o uso de benefícios fiscais pode catalisar reações favoráveis na comunidade.

Busca-se aqui entender, em linhas gerais, o processo da formação das receitas públicas, e conseqüentemente, o desempenho financeiro dos municípios, para somente assim observar como se dá a destinação de verbas para o desenvolvimento urbano e o patrimônio cultural. Em paralelo, observar outras fontes de recursos não municipais, que possam ser controlados ou não pelo gestor, mas destinados em favor da cidade, visto que é uma premissa do argumento da dissertação a necessidade de compartilhamento na gestão do patrimônio cultural.

⁷¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

2.3.1. A Formação de Receitas no município

A Constituição Federal dispõe em capítulos próprios regras do Sistema Tributário Nacional e das Finanças Públicas. No primeiro, trata da instituição de tributos pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, das limitações do poder de tributar e da repartição das receitas tributárias. E no segundo, dos orçamentos que deverão ser estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo.

Os recursos que propiciam as gestões públicas da União, Estados e Municípios são gerados nos municípios, “que uma vez coletados pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais formam um conjunto de recursos, que depois partilhados, (...), criam o sistema de financiamento do estado brasileiro (FAVERO, 2004, 64).” A formação da receita em uma Prefeitura tem origem em três principais fontes de recursos, quais sejam: (01) fontes próprias; (02) de transferência feitas pela União e pelos Estados; e (03) de empréstimos e financiamentos.

Os recursos de fontes próprias são constituídos por:

1. Preços - preços públicos, tarifas, pedágios.
2. Receita Patrimonial – decorrentes de remuneração de depósitos bancários, juros de títulos de renda e outras receitas patrimoniais financeiras⁷².
3. Dívida Ativa Tributária – decorrentes da recuperação de créditos inscritos em dívida ativa.
4. Tributos – distribuídos em três categorias: (01) os **impostos**, IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ISS (Imposto Sobre Serviços), ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e IVVC (Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos); (02) **as taxas**⁷³, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; (03) e **as contribuições de melhoria**, decorrente de obras públicas.

Os recursos de transferências feita pela União e pelo Estado, decorrente da repartição de receitas tributárias, serão constituídos por:

1. IR (Imposto de Renda) - o equivalente ao produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

⁷² Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998/2003 – Ministério da Fazenda/ Tesouro Nacional. Brasília, 2004. 91.p. (página 1 do glossário)

⁷³ CF, art 145.

2. ITR (Imposto Territorial Rural) - partilhado entre os municípios o equivalente a 50% do produto da arrecadação do imposto da União, relativamente aos imóveis neles situados.
3. IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) - correspondente a 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios.
4. ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) - correspondente a 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Deverão ser creditadas conforme os seguintes critérios:
 - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
 - até um quarto, **de acordo com o que dispuser lei estadual** ou, no caso dos territórios, lei federal.
5. IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) – repasse da união correspondente a 47% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, segundo critérios específicos, destacando-se 22,5% por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.
6. FPM (Fundo de Participação dos Municípios) – transferência resultante da composição do repasse do Imposto de Renda e do IPI, já citados, conforme critérios definidos em relação ao número de habitantes.

Por fim, os recursos de empréstimos e financiamentos resultam da implementação de programas e projetos específicos, donde se estabelecem relações com os governos federal e estadual, bancos de desenvolvimento nacionais ou internacionais e outros.

Composta a receita, o município deverá, por meio de projeto de lei orçamentária anual, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁴. Este é o instrumento que materializa as prioridades de governo, de acordo com o projeto político defendido e a capacidade de gastos de cada município.

⁷⁴ Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000, em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp, em 21/04/2006

Não se constitui tarefa fácil pesquisar, na escala do município, os percentuais destinados à cultura, muito menos aqueles específicos destinados a investimentos na preservação do patrimônio cultural urbano, visto que deverão estar englobados nas verbas dos setores culturais dos municípios todas as despesas como festivais, eventos, folclore, funcionamento de equipamentos culturais e as próprias despesas com a gestão da cultura local. E também, porque deveriam ser contabilizados, desde que possível aferir, os investimentos promovidos pelo setor da política urbana a serviço da preservação urbana.

A dificuldade de avaliar os percentuais destinados à preservação cultural aumenta quando, tomando-se por base documentos referências de governo federal, que apresentam o panorama da realidade dos municípios brasileiros, os dados referentes à cultura estão tabulados de forma associada com a educação. É o caso do relatório intitulado Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003, do Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional, que de forma objetiva e didática oferece informações que deram suporte a algumas afirmações apresentadas neste tópico.⁷⁵

A observação é corroborada quando se constata, pela amostragem dos municípios conveniados ao Sistema Nacional de Cultura apresentados anteriormente, que 54,10% dos municípios tratam cultura e educação conjuntamente.

Algumas avaliações de caráter geral sobre a origem e destinação das receitas municipais merecem ser destacadas considerando que o objeto da pesquisa foca os municípios menores que detém patrimônio histórico e que podem apresentar menos margem de manobra do seu orçamento para direcioná-lo para as ações de preservação.

⁷⁵ O objetivo da pesquisa do perfil e evolução das finanças municipais objetiva identificar "diferenças e semelhanças dos diversos elementos de receita, despesa, ativo e passivo em diferentes grupos de municípios". Para a análise, procurou-se agrupar os municípios em faixas populacionais, tentando estabelecer uma relação da heterogeneidade das condições de demanda de serviços públicos, as quase as administrações municipais estão sujeitas.

"A classificação populacional partiu da definição das faixas superior e inferior como as de população superior a 1 milhão e inferior a 50 mil habitantes. Entretanto, o critério fundamental para a definição das faixas populacionais intermediárias foi a observação da participação percentual de (a) receita tributária, (b) receita de transferência do FPM e (c) receita de transferência de ICMS no somatório dessas receitas." (p. 3).

Numa amostragem inicial de 3.722 municípios, agrupados de acordo com as faixas populacionais abaixo, manteve-se para a amostragem final 3.215 municípios, que apresentavam dados mais consistentes. Desta forma foram fixados os seguintes agrupamentos:

GRUPO	FAIXAS DE POPULAÇÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO Ano:2000 (3.722 municípios)
1	POP > 1.000.000	10	28.748
2	1.000.000 > POP > 300.000	42	21.350
3	300.000 > POP > 50.000	332	35.654
4	POP < 50.000	3.338	39.924
	TOTAL	3.722	125.677

No que se refere à receita, a participação na arrecadação própria é proporcionalmente maior nos municípios de maior porte, que “representam 51,4% da receita bruta dos municípios do Grupo 1 e 13,7% dos Municípios do Grupo 4”. Enquanto, no extremo oposto, os recursos de transferência correspondem a 86,3% da receita bruta dos municípios menores e 48,6% da receita bruta dos municípios do Grupo 1.

Este panorama representa para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes um quadro de dependência da União e dos Estados e constata a baixa capacidade operacional de geração de receitas de arrecadação própria, associadas à cobrança de IPTU, ISS e outras. Estas informações são importantes porque a utilização destes recursos associados à possibilidade de implementação de alguma política pública, como poderá ser visto mais adiante (isenção de IPTU, política cultural por meio incentivo fiscal), pode ficar limitada à subutilização do meio de arrecadação e, portanto comprometê-lo.

Quanto à despesa, o relatório ‘Perfil e Evolução das Finanças Municipais’ destaca que o comprometimento da receita bruta com educação e cultura cresce conforme diminui o porte dos municípios (20,9% no G1 x 32,1% do G4). Não há a partir deste relatório como verificar a distribuição dos recursos para a cultura, nem tampouco, destacar a verba específica para o patrimônio cultural.

Feita esta abordagem geral sobre a formação da receita do município convém destacar aqueles pontos que podem relacionar-se diretamente com a gestão do patrimônio cultural urbano, do ponto de vista da geração de receita e aplicação em prol da preservação e, também, a partir das possibilidades de fomentador da criação de políticas públicas.

Dos **Recursos de fontes próprias** destacam-se as políticas associadas à isenção da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Dos **Recursos de transferências** merece especial atenção a política implantada pelo estado de Minas Gerais, por meio do Programa de municipalização da gestão do patrimônio cultural em Minas Gerais, a partir da distribuição da parcela da receita da arrecadação do ICMS.

Dos **Recursos de empréstimos e financiamento** encontram-se os programas com fins específicos de preservação urbana, como o Programa MONUMENTA e os indiretos como o PRODETUR que, também beneficia cidades com sítios históricos pela potencialidade turística.

O espectro de possibilidades de recursos disponível pelo município não poderá estar limitado àqueles que efetivamente comporão o orçamento deste ente federativo. Uma vez que a gestão do patrimônio cultural é trabalhada na perspectiva do compartilhamento de obrigações, torna-se mais eficiente o gestor que demonstrar capacidade de articulação e promover parcerias carreando recursos de outras fontes, principalmente provenientes da iniciativa privada.

Para tal existem mecanismos instituídos por políticas culturais como o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e suas derivações estaduais e municipais e programas específicos de estatais como editais lançados pelo BNDES, Petrobrás e Caixa Econômica Federal. Tais alternativas têm a peculiaridade de não terem os recursos movimentados pelo gestor municipal. Mas, a possibilidade de articular proponente e patrocinador dá a ele uma dimensão política importante e que merece atenção. Sobre tais possibilidades de fontes de investimento no município, deverá ser feita uma rápida abordagem, no sentido de reunir informações que possam ser úteis ao gestor.

2.3.2. Dos Recursos de Fontes Próprias

I. IPTU

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é um instrumento de política urbana, para fins específicos, previsto na Constituição Federal (Art. 182, § 4º, III) e regulamentado no Estatuto da Cidade, e no Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172 de 25.10.1966. Ao município compete instituir os impostos previstos em lei, conforme critérios explicitados no código tributário local, para fins de constituição de receita. No entanto, como instrumento de política urbana tem fins de disciplinamento de conduta. Sobre esta diferenciação, tem-se que:

“O enfoque da fiscalidade é o enfoque da receita. Portanto, tem a finalidade, por meio da arrecadação, de constituir receita para o Estado promover suas atividades e funções em benefício da coletividade. O enfoque extrafiscal não tem natureza arrecadatória de tributos. A utilização da extrafiscalidade visa permitir a regulação de condutas, fazendo com que, no interesse da coletividade, esta ou aquela atividade, este ou aquele comportamento seja estimulado ou desestimulado.” (BRASIL, 2005, 102)

SOUZA (2004) em seu estudo sobre planejamento e gestão urbana, detalha o potencial da extrafiscalidade dos tributos, afirmando quão importante é o instrumento dado:

“...a capacidade de permitirem que outros objetivos que não somente o de arrecadação sejam perseguidos – seja o desestímulo de práticas que atentem contra o interesse coletivo (minimamente salvaguardado, na Constituição de 1988, por meio do princípio da função social da propriedade), seja a promoção de redistribuição indireta de renda, sejam a orientação e o disciplinamento da expansão urbana, seja, ainda, o incentivo a determinadas atividades.”

No enfoque da extrafiscalidade encontra-se a possibilidade de utilização do IPTU para fins de promoção da preservação do patrimônio cultural, na medida em que são instituídas as alternativas de isenção ou redução do imposto nos casos de zelo com a propriedade urbana privada de interesse cultural. Esta aplicação não está prevista explicitamente na Lei maior ou em sua regulamentação,

Estatuto da Cidade, tal com a aplicação no caso da progressividade no tempo. No entanto, encontra-se experimentada e regulamentada nas leis municipais, em especial no Plano Diretor.

“A rigor, a progressividade do IPTU, ancorada institucionalmente, não se restringe à progressividade no tempo. Se o Art. 182 é mais específico, fazendo referência explícita e exclusiva à progressividade no tempo com a finalidade de desestimular a não-utilização e subutilização de terrenos, o Art. 156, no qual a progressividade se encontra igualmente estabelecida é mais abrangente. Com efeito, em sua acepção mais lata, a progressividade do IPTU pode, simplesmente, referir-se a alíquotas diferenciadas por zona, opondo-se, desta forma, ao princípio (socialmente um bocado injusto) da alíquota única.” (SOUZA, 2004, 227)

Dois aspectos merecem ser observados na aplicação do IPTU diferenciado para fins de proteção do patrimônio cultural urbano. O primeiro diz respeito à inversão da lógica de arrecadação, onde o disciplinamento de conduta se dá pela concessão do benefício, significando menos arrecadação para o município e, portanto, tornando mais evidente o enfoque da extrafiscalidade. Enquanto o IPTU progressivo no tempo é punitivo, a redução ou isenção do IPTU para fins de incentivo a determinadas atividades é compensatório.

O segundo é que esta aplicação pode ser constituir um instrumento de múltiplas facetas na preservação do patrimônio cultural, de acordo com a possibilidade de se constituir como um instrumento de proteção independentemente do instituto do tombamento; e pela possibilidade real de articulação dos governos federal, estadual e municipal, na medida em que um pode instituir o instrumento de proteção - o tombamento - e o outro (município) pode promover mecanismos que contribuem para a sua efetiva gestão, trazendo para o cotidiano a instituição de práticas positivas e articuladas entre os entes da federação e a comunidade.

O recurso do incentivo fiscal vem sendo aplicado tanto em cidades de pequeno e médio porte, como em cidades grandes com sítios históricos. O Código Tributário do Município do Rio de Janeiro – Lei nº 691 de 24/12/84 estabeleceu isenções para imóveis reconhecidos como de interesse histórico, cultural ou ecológico, referente às taxas de obra em áreas particulares e de ISS e IPTU. A Prefeitura de Vassouras, no interior do Rio de Janeiro, dá isenção de IPTU aos bens preservados, regulamentada no Código Tributário (BRASIL, 2005c, 232). A capital do Maranhão, São Luís, tem o incentivo fiscal regulamentado pela Lei 3.836 de 21/06/1999, assim como a Prefeitura de Belém também estabelece isenção escalonada do imposto para os edifícios de interesse à preservação que se apresentam preservados e em bom estado de conservação.

A prefeitura de Laguna/SC - cidade que possui um conjunto histórico com tombamento federal⁷⁶ é um exemplo que conta com políticas municipais de preservação. Antes mesmo de ter o seu conjunto protegido pelo Iphan⁷⁷, promoveu o tombamento municipal, através do Decreto nº 17/78, de dois conjuntos do Centro Histórico: as fachadas do casario do Largo do Rosário e da Praça da República Juliana, onde está localizada o atual Museu de Anita Garibaldi.

A aplicação da redução e isenção do IPTU na cidade de Laguna está regulamentada pela Lei Complementar nº 33 de 11 de dezembro de 1997, aprovada pela Câmara dos Vereadores, em atendimento ao disposto no Art. 19, item VII, na Lei de Tombamento, que estabelece incentivo fiscal em percentuais variáveis em função da importância e do estado de conservação do imóvel. A prefeitura instituiu o incentivo a partir de proposta apresentada pelo Iphan, numa clara manifestação de trabalho conjunto.

A sistemática da aplicação da lei é estruturada a partir desta relação de parceria entre o Iphan e a Prefeitura, conforme já noticiado anteriormente quando se tratou dos arranjos administrativos da gestão. Ao proprietário cabe a iniciativa de solicitar o incentivo até o dia 31 de outubro. O Iphan estabeleceu os critérios para avaliação dos percentuais do incentivo, e promove, a cada ano, a avaliação dos imóveis. E a prefeitura aplica os percentuais definidos e repassados pelo Iphan para a cobrança do imposto.

QUADRO 03 - CLASSIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS TOMBADOS PARA EFEITO DE APLICAÇÃO DA ISENÇÃO DO IPTU⁷⁸

P1	Edificações excepcionais, de grande importância para a caracterização do sítio histórico.	Até 100% de isenção
P2	Edificações importantes para a configuração da paisagem urbana	Até 100% de isenção
P3	Edificações de acompanhamento	Até 50% de isenção
P4	Edificações passíveis de renovação	Até 10% de isenção

Fonte: Escritório Técnico do Iphan em Laguna (11º Superintendência Regional)

O Iphan primeiramente classifica os imóveis tombados, segundo a importância, em quatro categorias (QUADRO 03) e sobre estas, são aplicados os parâmetros de análise do estado de conservação (QUADRO 04).

QUADRO 04 - PARÂMETROS PARA AVALIAÇÃO PARA APLICAÇÃO DA ISENÇÃO DO IPTU

Estado de Conservação	Valor Máximo
Alvenaria/ Cobertura / Vãos Esquadrias / Toldos / Piso / Forro/ Elementos da Fachada	60%
Pintura	20%
Comunicação Visual *	20%
Total	100%

Fonte: Escritório Técnico do Iphan em Laguna

⁷⁶ Processo Nº 1122-T-84

⁷⁷ A proteção municipal antecede à federal no tombamento de conjuntos do centro histórico, no entanto a cidade teve o seu primeiro bem tombado isoladamente pelo Iphan em 1954, a Casa de Câmara e Cadeia, atual Museu Anita Garibaldi (Processo 1.122-T-53).

⁷⁸ Obs.: Trata-se de isenção apenas de impostos e não de taxas.

Observa-se que a rotina criada a partir da avaliação dos bens tombados para aplicação do incentivo significou para a cidade, em especial para o Iphan, a possibilidade de um monitoramento constante do estado de conservação dos imóveis, constituindo-se como um elemento de negociação entre o Iphan e os proprietários, quando das análises das solicitações de intervenções.

“Em caso do imóvel ter sido notificado por alguma irregularidade e não ter tomado providências ou assumido compromisso por escrito de regularização da situação, este perderá o direito ao desconto na sua totalidade até que regularize sua situação.” (informativo de orientação aos proprietários – 11ª SR/IPHAN/SC)

A área tombada de Laguna possui mais de 600 imóveis (BRASIL, 2005c, 369), que não correspondem necessariamente ao número de unidades prediais, dado que a tipologia das edificações permite abrigar mais de um proprietário⁷⁹. Neste ano, aproximadamente 500 proprietários terão direito ao benefício. Destes, 28,5% obtiveram redução igual e superior a 80% ou isenção total do imposto.

O Iphan estima que este número, que vem crescendo anualmente, corresponda a menos de 60% do total dos proprietários que podem obter algum benefício com a isenção total ou parcial do IPTU. Observa ainda que o benefício fiscal para o proprietário, em valores reais, é irrisório diante dos custos para a preservação do bem. Para o município, o impacto na receita do município é consideravelmente pequeno. Tomando-se como parâmetro o universo de unidades territoriais que pagaram IPTU em 1998, menos de 6% de proprietários lagunenses já se beneficiaram da isenção.⁸⁰

A iniciativa da aplicação da isenção do IPTU para os imóveis bem preservados do centro histórico de Laguna partiu do Iphan e foi aceita pela prefeitura. Percebe-se pela sistemática de aplicação do instrumento depende fundamentalmente da ação cotidiana do Iphan, que negocia reparos e alterações nos imóveis ao longo do ano, repassando à prefeitura as informações no momento oportuno de definição dos índices de redução do imposto.

Em outra cidade do sul do país, em Pelotas (RS), a isenção do IPTU é uma política eminentemente municipal. Lá a prefeitura é a gestora, enquanto que em Laguna trabalha-se pelo estímulo do Iphan. Ressalva se faz para a área inventariada em Pelotas que não é protegida federalmente, diferentemente de Laguna. Mas a condição de ser protegida pela União não implica em concessão pelo município do direito ou do dever de gerir a proteção, pelas inúmeras vias possíveis, como a isenção do IPTU.

⁷⁹ O Escritório Técnico de Laguna não dispõe com precisão do número de unidades imobiliárias no Centro Histórico. Estes dados serão conhecidos com a finalização do Inventário Nacional de Bens Imóveis, previsto para jan/07.

⁸⁰ Em 1998, 8740 unidades territoriais pagaram IPTU em Laguna. Dados compilados pelo Ministério das Cidades, a partir do IBGE, na coletânea de Art.s, pesquisas e relatórios distribuídos na 2ª Conferência Nacional das Cidades em CD-ROM.

O código Tributário do Município de Pelotas (lei 4878/2002, atualizada na lei 5146/2005) prevê a possibilidade de isenção de IPTU aos imóveis inventariados que, como observado anteriormente, constituem como uma espécie de proteção, podendo ser associados às ações de preservação, como a isenção fiscal. Pela Lei Nº 4.568, que regulamenta as Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural de Pelotas, o inventário começa a assumir força de instrumento legal de proteção.

Os procedimentos para aplicação da isenção do IPTU estão, integralmente, a cargo da prefeitura, por meio de suas secretarias de cultura e finanças. Da mesma forma que em Laguna, os proprietários devem solicitar anualmente a isenção do imposto, cabendo à secretaria de cultura parecer sobre os imóveis após vistoria e avaliação do estado de conservação das características arquitetônicas. A sistemática cria a oportunidade da negociação e orientação aos proprietários pelo poder público, que faz recomendações de adequação e conservação para se ter direito ao benefício. Como estímulo, a prefeitura definiu que a isenção do imposto é concedida para todas as primeiras solicitações, devendo as demais estar condicionadas à manutenção e atendimento das recomendações da secretaria de cultura.

TABELA 03 - ISENÇÃO DE IPTU – IMÓVEIS INVENTARIADOS			
EXERCÍCIO	SOLICITAÇÕES	FAVORÁVEIS	DESFAVORÁVEIS
2003	672	618	54
2004	686	642	43
2005	806	784	22

Fonte: Secretaria Municipal de Cultura de Pelotas / Coordenadoria de Memória e do Patrimônio Cultural

Cerca de 1600 imóveis inventariados podem ter direito ao benefício, mas pouco mais da metade dos proprietários já o solicitou, conforme Tabela 03. No entanto, as técnicas da prefeitura, Liciane Almeida e Michele Bastos, avaliam positivamente os resultados da lei nos seus quatro anos de aplicação.

... em apenas quatro anos de vigência da lei já existe um número expressivo de imóveis inseridos no processo de recuperação e conservação, via isenção de IPTU. Gradativamente, as melhorias estão sendo percebidas pela comunidade, estão contagiando outros proprietários e qualificando a paisagem urbana. (...) A isenção de IPTU, da forma como está sendo aplicada em Pelotas, é hoje um instrumento que está atingindo mais objetivos do que os previamente estabelecidos. Além da recuperação de muitos imóveis é a partir do contado com o proprietário, possibilitado por este instrumento, que se tem conquistado a inclusão da sociedade no processo de preservação, através da educação patrimonial. (ALMEIDA & BASTOS, 2006, 7)

A arquiteta Carmem Vera Roig⁸¹, em depoimento, avalia que a economia com o benefício não é suficiente para se fazer os reparos e a manutenção necessária nos imóveis, mas que a adesão tem

⁸¹ Arquiteta e especialista em Patrimônio Cultural, técnica da Secretaria de Cultura e Coordenadora da UEP Pelotas, em entrevista concedida a autora em 08/11/2006

'sido crescente, como um efeito multiplicador das iniciativas pontuais. Atribui os resultados positivos ao trabalho duradouro da prefeitura e a oportunidade de implementação do Programa Monumenta na cidade, como iniciativas concomitantes, internas e externas, que convergem em torno da valorização do patrimônio pelotense.

Pelos exemplos das cidades médias apresentadas, percebe-se que a perda de receita para o município não é excessiva e nem a economia para o proprietário suficiente para proceder às intervenções restaurativas nos seus imóveis. Em razão destes fatores, há controvérsias quanto à aplicação da isenção do IPTU. SANT'ANA (1995, 240) entende ser as leis de isenção do IPTU instrumentos inócuos, em função do baixo valor do solo na maioria dos centros históricos. COMPANS (2004, 100) credita a este benefício econômico o sucesso do Projeto Corredor Cultural, alcançado 1.300 imóveis no centro do Rio de Janeiro. Mas há que se destacar que a região é a terceira da cidade em arrecadação de IPTU (SANT'ANA, 2004, 114).

Retomando a lógica do IPTU sob a ótica da extrafiscalidade, que promove mudanças de conduta, tem-se que a isenção encarada como uma medida compensatória implicaria dizer que viver num Centro Histórico é um ônus. O que significaria a aplicação deste benefício nas cidades onde quase tudo é histórico? E onde as áreas centrais são as mais valorizadas como em Ouro Preto (MG)? Ou em Goiás (GO), onde o sítio protegido "corresponde à cerca de 40% da área urbana atual", mas atinge a quase de 55% da população e das unidades edificadas? (BRASIL, 2005c, 419).

A arquiteta Janice Nascimento⁸² dizia que os imóveis do centro histórico não tinham ônus financeiro em ser antigos, que isto era um bônus, pois em cidades como Ouro Preto os imóveis do centro são muito mais valorizados, e que era necessário desmistificar que todo tombamento é sempre ônus financeiro. Se a aplicação do IPTU neste caso não é punitiva, mas benefício, então o patrimônio histórico e o zelo para com ele significa a possibilidade de bônus. Esta idéia deve estar associada aos programas educativos que devem necessariamente acompanhar a implementação de programas como o benefício fiscal do IPTU, pois os efeitos econômicos, numa lógica imediatista, são inferiores aos efeitos educativos na comunidade e de, realmente, mudança de conduta.

II. Outras isenções (ISS e taxas de obras)

Da mesma forma que é possível conceder redução ou isenção do Imposto Predial Territorial Urbano para fins de preservação de bens imóveis, também é possível que seja concedido o benefício

⁸² A Arquiteta Janice Maria do Nascimento, falecida em dezembro de 2005, foi durante muitos anos funcionária do Iphan em Ouro Preto e colaboradora de inúmeras prefeituras mineiras na área de planejamento municipal, turístico e preservação do patrimônio cultural.

associado a outros impostos, como no caso do ISS – Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza e taxas de obras. É o caso da regulamentação pelo código Tributário do Município do Rio de Janeiro, Lei nº 691 de 24/12/84, conforme já informado.

No entanto sua incidência é bem menor, ou pouco referenciada na bibliografia que aborda o assunto. Mais recorrente é encontrar a isenção do ISS vinculado ao patrocínio de projetos culturais por meio das leis municipais de incentivo cultural ou vinculado a receitas de fundos municipais de cultura. Antes de partir para a análise da segunda fonte de receita dos municípios - os recursos de repasse - convém observar um pouco sobre esta forma de direcionamento do orçamento municipal para as ações de preservação.

III. Fundos Municipais de Cultura

O orçamento da administração pública é estruturado anualmente, por meio da projeção das suas receitas e da fixação das suas despesas, segundo as diretrizes traçadas em planos de governo constante dos planos plurianuais de investimentos, em acordo com as funções, programas e projetos previstos. Os recursos para a cultura, que podem englobar desde a realização de um evento à manutenção de equipamento cultural do município, deverão estar destacados nos seus próprios programas. Na Lei do Orçamento Anual também deverá estar previsto os recursos destinados à composição dos fundos municipais de cultura, de patrimônio, de preservação, ou outros correlatos, que são aqui tratados quanto à relação direta com a preservação do patrimônio cultural urbano.

Os fundos municipais de cultura, de preservação, do patrimônio cultural ou afim são instrumentos criados para o alcance de determinados objetivos, com receitas permanentes e vinculadas previstas na Lei Orçamentária Municipal, sujeitos as normas peculiares de aplicação e controle.

São basicamente compostos por dotações orçamentárias que lhes forem destinadas pelo Município, como das transferências correntes correspondentes a percentuais do Impostos sobre a Propriedade Urbana Territorial – IPTU e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Mas podem estar associados a eles outras fontes de recursos, inclusive de origem privada, como as sugeridas pelo lepha, nos modelos que disponibiliza por meio do seu Programa de Municipalização do Patrimônio Cultural, quais sejam:

- I. *Contribuições, transferência de pessoa física ou jurídica, Instituição Pública ou Privada, subvenções, repasses e donativos em bens ou espécies;*
- II. *As resultantes de convênios, contratos ou acordos firmados com Instituições Públicas ou Privadas, nacionais ou estrangeiras, dentre elas;*

- a. *Participação na bilheteria de eventos artísticos e culturais, com fins lucrativos;*
- b. *Venda de publicações e edições relativas a Cultura;*
- III. *Patrocínio e apoio de pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, destinados a promoções, eventos, campanhas publicitárias e projetos especialmente no âmbito da Cultura;*
- IV. *Demais receitas decorrentes do desenvolvimento da Cultura;*
- V. *Rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras, observadas as disposições legais pertinentes;*
- VI. *Transferências decorrentes do repasse do ICMS estadual, cota parte alusiva ao Patrimônio Cultural ou outro mecanismo de incentivo à proteção do patrimônio cultural que porventura venha a ser criado. (IEPHA, sem data)*

A vinculação de receitas para realização de projetos e programas específicos, por meio dos fundos, permite que os recursos não sejam direcionados ao caixa único da prefeitura, garantindo autonomia financeira e constituindo-se, portanto, como instrumentos bastante atrativos em todas as esferas governamentais. São vinculados a um órgão da administração, que lhe dá sustentação administrativa.

Cada fundo pode ser criado com objetivos próprios, desde fins bem direcionados, como a recuperação do patrimônio edificado, ou bastante abrangentes, quem englobam todos os espectros da cultura, da realização de eventos à promoção de pesquisa. É uma decisão que guarda coerência com a política pública que se quer instituir. São exemplos de aplicação dos recursos dos fundos municipais:

- a. Promover e fomentar a cultura local;
- b. Implementar programas de preservação cultural desenvolvidos pelos conselhos municipais;
- c. Promover pesquisas e estudos voltados à cultura local;
- d. Financiar festas comemorativas, eventos e manifestações folclóricas;
- e. Dinamizar e apoiar grupos culturais e artistas;
- f. Conferir acesso aos bens culturais pela comunidade;
- g. **Preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio histórico e cultural do município;**
- h. **Financiar, a fundo perdido ou não, obras de restauro no patrimônio edificado protegido etc.**

Os dois últimos exemplos relacionam-se mais diretamente com a preservação do patrimônio cultural urbano. No caso de financiamento de obras de restauro, pode vir a se constituir como uma fonte permanente de renovação dos recursos, como poderá ser visto adiante no exemplo do Monumenta.

A destinação dos recursos deve ser decidida por um conselho ou comissão constituído para gerir o fundo, composto, normalmente por representantes da comunidade – vinculados ao tema – e por representantes do poder público. São funções do conselho gestor: a administração, definição de normas de gestão dos recursos do fundo, análise e aprovação dos projetos, bem como o seu acompanhamento. (PÓLIS, 2001, nº 189)

Os fundos municipais de cultura beneficiam a comunidade artística e cultural, mas também podem beneficiar pessoas jurídicas da própria administração pública municipal, da estadual e da federal que desenvolvem projetos em setores atinentes aos seus objetivos, como é o caso da Lei Nº 16.215/96 do Recife, em seu Art. 10º.

Alguns fundos municipais são instituídos por leis que também versam sobre o incentivo fiscal, outra forma de canalização de recursos oriundos de tributos municipais para a promoção do patrimônio cultural, na forma do mecenato. Tal opção está consoante com a lei Nº 8.313/91, conhecida como Rouanet, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, dotada dos mecanismos Fundo Nacional de Cultura, Mecenato e Fundos de Investimento Cultural e Artístico - FICART.

IV. Leis Municipais de Incentivo Cultural

Francisco Humberto CUNHA FILHO (2004, 138) em estudo sobre a cultura e democracia na Constituição Federal de 1988, avalia que o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, embora institua isenções apenas sobre os tributos de competência federal, tem alcances nacionais e intenta “criar um verdadeiro sistema nacional de incentivos fiscais à cultura, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a editarem legislação similares, integrando-as à estrutura federal.” Destaca também que o surgimento das leis estaduais e municipais, como derivação da federal, acontecem na esteira da disposição constitucional constante do § 3º do Art. 216, que ordena que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.”

As leis de incentivo cultural são, portanto, dispositivos legais, instituídos pelos poder público, que abdica da arrecadação de percentual de tributos em favor da promoção cultural em sua unidade da federação, canalizando-os segundo condições por ele definidas.

Enquanto a lei Federal permite o desconto do Imposto de Renda de Pessoa Física ou Jurídica aplicado nos projetos de incentivo cultural, as leis estaduais o fazem para o Imposto sobre Circulação, Mercadoria e Serviços, e os municípios podem permitir o desconto sobre os Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU para os mesmos fins.

As leis próprias definem os percentuais passíveis de dedução do tributo, bem quanto o montante financiado de cada projeto. Como exemplo, a Lei Nº 16.215/96 de Recife permite 100% do abatimento do ISS no caso de doação e 70% do valor incentivado para o patrocínio sem, no entanto, exceder 20% sobre o que incidir do total de suas atividades. Enquanto que a Lei complementar nº 15/1997 de

Curitiba, permite a dedução fiscal do ISS e do IPTU até o limite de 20% do valor de cada incidência dos tributos, conforme Art. 5º.

Os proponentes, empreendedores ou incentivados - pessoas físicas ou jurídicas de natureza cultural, como assim definirem as leis - apresentam aos programas de incentivo à cultura os projetos segundo as suas linhas de ação, acompanhados de orçamentos para avaliação e aprovação segundo o enquadramento da lei. Uma vez aprovado, e com as condições de captação definidas pela comissão de incentivo à cultura, o interessado está apto a captar os recursos com os incentivadores – também pessoas físicas ou jurídicas.

As comissões do sistema de incentivo cultural são deliberativas e mistas, compostas por representantes da administração pública e da sociedade civil, nem sempre paritária. Tomando como exemplos as leis municipais já citadas de Curitiba e Recife, a primeira a comissão é majoritariamente formada pela comunidade artística e cultural, enquanto em Recife esta relação se inverte.

O PRONAC tem 05 grandes linhas de atuação ou objetivos, quais sejam: (01) incentivo à formação artística e cultural; (02) fomento a produção artística e cultural; (03) preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico; (04) estímulo aos conhecimentos dos bens e valores culturais; (05) apoio a outras atividades culturais e artísticas. Há leis que ainda detalham tais objetivos, segundo segmentos culturais: música; teatro, circo, ópera e dança; cinema, fotografia e vídeo; literatura; artes plásticas e gráficas; artesanato; pesquisa cultural e manifestações folclóricas; patrimônio artístico e cultural.

Observando as leis de incentivo e os fundos de cultura como um sistema nacional, do ponto de vista do gestor municipal, tem-se que a instituição de leis próprias significa dotar o município e a comunidade local de alternativas de fomento à cultura e preservação do patrimônio cultural dentro de um princípio democrático de escolhas. As leis estaduais e federal de incentivo surgem neste cenário, como uma alternativa adicional que, embora não caiba ao gestor municipal dispor sobre as condições de aplicação dos recursos, ele consegue exercer um importante papel de fomentador de elaboração de projetos e articulador entre proponentes e patrocinadores. Especificamente, quanto aos fundos de cultura, que tem como princípio favorecer as manifestações culturais que não despertam o interesse de investidores, o município tem que estar atento para buscar o mecanismo, visto os recursos estarem disponíveis para as instituições públicas.

2.3.3. Dos Recursos de transferência

I. ICMS CULTURAL

Das fontes de recursos resultantes da transferência estadual é encontrada nas disposições constitucionais sobre a distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, a possibilidade de formulação de políticas públicas destinadas a incentivar a prática da proteção do patrimônio cultural, pelo município, como feito pelo Estado de Minas Gerais. O critério de repasse de recurso associado ao patrimônio cultural também se aplica a outros setores de cunho social – saúde, educação e meio ambiente.

Em dezembro de 1995, o estado de Minas Gerais instituiu, pela Lei Nº 12.040⁸³ de 28/12/95, o patrimônio cultural como um dos critérios de distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, em regulamentação ao disposto no parágrafo único do Art. 158 da Constituição Federal.

Para tal, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, o IEPHA, necessitou definir parâmetros para a construção do Índice de Patrimônio Cultural do Município (PPC), que permitisse calcular os percentuais de distribuição dentre os municípios que pleiteassem o recurso.

“Por meio dessa pontuação, avalia-se o tamanho e a importância de seu acervo histórico, além de seu empenho em criar uma política local de preservação. Recebem pontos os municípios detentores de conjuntos urbanos, bens imóveis ou móveis tombados, variando conforme o nível de tombamento – se federal, estadual ou municipal – e a quantidade de exemplares.” (GOULART, 2006:57)

Dentre os diversos atributos que compõem o índice, destaca-se a “existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural”⁸⁴, que seguramente provocou mudanças nos municípios, que passaram a dar mais atenção ao tema, quanto no próprio órgão estadual, que precisou se estruturar para atender a demanda crescente de fiscalização e orientação, como observa Maurício Guimarães GOULART (2006), ao analisar, comparativamente, as disposições das normas relativas à documentação exigida para cálculo do PPC que variaram, significativamente, ao longo de 10 anos.

Se num primeiro momento foram favorecidos aqueles municípios tradicionalmente associados ao patrimônio cultural, nacional ou estadual, gradualmente outros municípios buscaram se estruturar na lógica dos atributos do PPC. Como pode ser observado na Gráfico 01, há um acréscimo a cada ano dos municípios pontuados. Quanto à reestruturação do IEPHA, o órgão atuou junto aos municípios, ao

⁸³ A Lei 12.940, de 28/12/1995 foi revogada e substituída pela Lei 13.803 de 27/12/2000.

⁸⁴ Lei Estadual 12.040/1995, Anexo III, Índice de Patrimônio Cultural - PPC

promover a sugestão de metodologia para o estabelecimento das políticas municipais de preservação do patrimônio⁸⁵, que compreende orientações de criação de lei de proteção do patrimônio cultural, pela câmara municipal, de estabelecimento de proteção de patrimônio cultural e a instituição do Conselho Municipal de Cultura e suas atribuições.

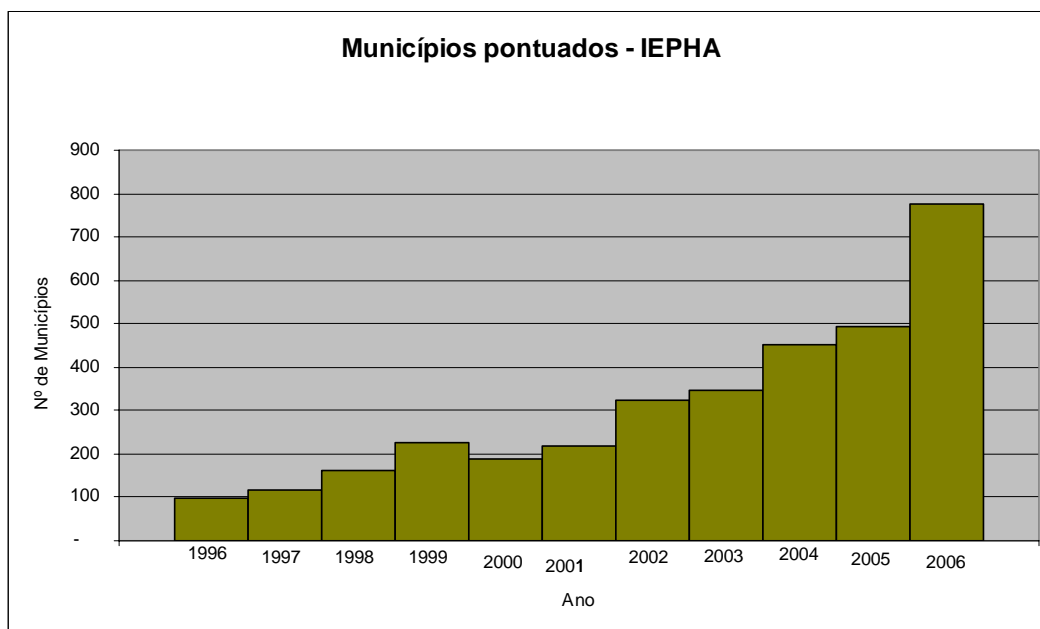


GRÁFICO 01 – Variação dos municípios pontuados ao longo da existência do Programa ICMS Cultural
Fonte: GOULART (2005), atualizado em abril de 2006 a partir do IEPHA

Os desdobramentos do sistema local de preservação foram identificados praticamente no aumento do número de tombamentos municipais, que ao final do terceiro ano de vigência da lei, constava de 579 unidades, em 167 municípios que cumpriram os requisitos da legislação⁸⁶. Hoje, mais da metade dos municípios mineiros colhem, ou colheram em algum momento, benefícios da repartição da receita do ICMS. Com menor possibilidade de aferição, mas como constatado pelo órgão estadual, diz-se da repercussão da lei como nivelador de conceitos sobre o patrimônio cultural e difusor de noções de instrumentos como o tombamento e os inventários.

Não obstante a constatação numérica merece análise e cuidado o fato de como e por quais equipes os tombamentos estão sendo feitos e como os municípios estão cuidando dos bens culturais após o acautelamento. Mesmo porque, tal critério tende à saturação. Tal como disposto atualmente nos critérios de avaliação do Índice de Patrimônio Cultural – PCC, o critério do tombamento significa

⁸⁵ site: <http://www.iepha.mg.gov.br/principal.htm>, acesso em 10/06/2004.

⁸⁶ Informações prestadas pela Arq. Jurema Souza Machado, coordenadora de cultura da Unesco, ex-presidente do IEPHA.

comparativamente peso maior em relação à existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural.⁸⁷

Outro aspecto que merece atenção na política é a falta de obrigatoriedade de vinculação dos percentuais de repasse do ICMS obtidos a partir dos critérios de distribuição do patrimônio cultural, no orçamento anual, destinados às ações de preservação. As deliberações normativas do IEPHA, que instituem os critérios de avaliação do PPC, tentam estimular esta vinculação, a partir do ano de 2001, concedendo pontuação extra para os investimentos comprovados de 80% dos recursos obtidos no ano anterior.

A despeito das questões que merecem ajuste no Programa, trata-se, seguramente, de uma política de compartilhamento de atribuições e, dentre os estados da federação, o maior indutor da ação do município na gestão do patrimônio cultural.

2.3.4. Dos recursos de empréstimos e financiamento

A Constituição Federal de 1988 ampliou a capacidade poder de arrecadação dos municípios, tanto decorrente de devolução de competências tributárias⁸⁸, quanto no repasse de recursos de transferência da União e dos Estados, como o Fundo de Participação dos Municípios e a parcela do ICMS. No entanto, o aumento de criação de municípios, também favorecido pelos efeitos da descentralização, fez com que os percentuais ampliados de repasse de recursos para os municípios sejam distribuídos horizontalmente, implicando, necessariamente, em divisão do bolo, e conseqüentemente, em menor receita. (MAC DOWELL, 2002). Esta é uma leitura geral do fenômeno, que varia segundo o porte do município e os critérios de repasse dos recursos. Mas que demonstra que cabe ao município organizar-se para melhorar a sua capacidade interna de arrecadação de tributos e manter em ordem a sua saúde financeira para buscar recursos externos, de empréstimos e financiamentos.

A associação de políticas à arrecadação e destinação de recursos de fontes próprias, bem como o exemplo associado ao repasse estadual implicam sempre na criação de estrutura operacional e gerencial para efetua-las. E credita-se ao bom desempenho institucional a capacidade de o município buscar recursos externos para implementar as suas próprias políticas ou participar de políticas fomentadas pela União e pelos Estados.

⁸⁷ Para maiores informações, críticas e sugestões sobre o funcionamento do Programa de municipalização da gestão do patrimônio cultural de Minas Gerais, ver a dissertação de Mestrado Apenas uma fotografia na parede: caminhos da preservação do patrimônio em Uberlândia (MG) do arquiteto Mauricio Guimarães Goulart, defendida em 2006, na UnB.

⁸⁸ ...os constituintes de 1988 passaram para a esfera municipal o Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI) e aumentaram a base tributária do imposto sobre serviços (ISS). (MAC DOWELL, 2002, 2)

No que diz respeito a recursos específicos para a recuperação do patrimônio cultural e financiamentos de instrumentos de gestão urbana, é sazonal a existência de programas como o Monumenta, com limites temporais e critérios de seleção dos participantes pouco flexíveis. Mas é possível obter recursos que indiretamente favoreçam a gestão do patrimônio cultural urbano em diferentes pastas do governo, seja no Turismo com o PRODETUR, no Ministério das Cidades, com aportes para elaboração de Planos Diretores Participativos, ou no BNDES.

Os caminhos também estão abertos para a negociação direta entre eles, os municípios, e os bancos de internacionais e agencia multilaterais de desenvolvimento. Mas é necessário mostrar condições operacionais para fazer jus ao recebimento dos empréstimos. Nesta perspectiva as próprias agências, com o BID, têm buscado contribuir com o governo brasileiro para a melhoria da eficiência na gestão da receita e do gasto público municipal, com a implementação de projetos como o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM.

O Programa visa criar condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento do gasto público através de receitas próprias e melhorar o desempenho de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e ao contribuinte. Contribuirá também para que sejam minimizadas as disparidades técnicas e operacionais atualmente existentes entre as várias administrações fiscais municipais e para que se estabeleçam as bases para a integração dos diferentes sistemas fiscais. (PNAFM, 2002, 2)

É importante observar que os programas federais, com ou sem financiamento externo, podem ser vistos como fontes injetoras de recursos nos municípios, mas dado a sua temporalidade, deverão ser aqui analisados na perspectiva de geração de conhecimento, da possibilidade de mudança de conduta e como exemplos para instituição de políticas públicas de caráter permanente.

...tão ou mais importante do que transferir recursos para os municípios, é criar mecanismos de apropriação no sentido de fortalecer a capacidade local de planejamento e gestão. (SCHASBERG, 2006, 274)

2.4. MONITORAMENTO E CONTROLE

O termo monitoramento diz respeito à avaliação, controle e vigilância. Referir-se a monitoramento no âmbito do estudo da gestão do patrimônio cultural pelo município suscita alguns aspectos:

1. Como vigilância, diz-se do monitoramento do objeto em si da preservação, do bem tutelado;
2. Como avaliação, diz-se do monitoramento da fiel execução de um plano de trabalho, de um projeto implementado ou de uma política pública, quando houver, no sentido de observação do progresso de uma ação⁸⁹;
3. Como controle, do monitoramento da atribuição constitucional de proteção do patrimônio cultural pelos entes da federação, bem como pela comunidade.

Como monitoramento do objeto em si da preservação, o sentido aproxima-se do que se entende por fiscalização, que requer, preliminarmente, a sistematização das informações para possibilitar a boa gestão. Assim, o monitoramento deve ser entendido “como uma atividade que é parte integral e contínua do gerenciamento de um bem”. (STOVEL, 1995, 175)

No segundo caso, cabe ao gestor o monitoramento dos seus próprios planos e projetos implementados. No campo do patrimônio, segundo STOVEL (1995, 175), “o monitoramento é executado com o objetivo de se obterem informações que permitam a ‘correção de curso’ - a definição de ações corretivas ou estratégicas para melhorar o desempenho de planos ou de condições ambientais”.

No último aspecto, considerando o que a Constituição Federal determina em seu Art. 216, parágrafo primeiro, que “o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá a proteção do patrimônio cultural”, recai sobre todos eles a tarefa do monitoramento, desencadeando-se uma cadeia de inúmeras relações possíveis: a união, por intermédio do Iphan, que monitora o cidadão e o poder municipal; este que cobra ação e transparência da atuação do Iphan; o cidadão que vigia o seu vizinho; o estado-membro que intervém na esfera municipal; o Ministério Público tensionando o poder público e

⁸⁹ Sobre este assunto, os autores Fátima FURTADO (2002) e Herb STOVEL (2002) tratam o termo monitoramento de formas diferentes, não chegam a ser contraditórios, mas divergem quanto ao processo. FURTADO distingue monitoramento e avaliação como duas atividades distintas, e que por terem objetivos distintos devem ser implementados por pessoas diferentes. “... há razões diferentes para a observação do progresso de uma ação (monitoramento) e para a avaliação dos seus resultados (avaliação)”. Enquanto STOVEL, defende o monitoramento como um processo que envolve “a **medição** das mudanças, em uma certa área, relativamente a objetivos claramente estabelecidos ou ‘benchmarks’, e a **avaliação** do impacto das mudanças observadas no bem patrimonial. **O monitoramento também pode tanto ser uma parte da observação das condições ou do desempenho, como uma parte da ‘avaliação’ das condições de desempenho**”. (grifos nossos)

Em ambos, há um claro direcionamento para o acompanhamento e avaliação de uma ação com objetivos pré-definidos, de sorte que, para este trabalho, o monitoramento extrapolará este sentido.

o particular na busca de soluções para proteção dos bens dotados de valor cultural; os organismos e organizações internacionais que avaliam a integridade e o zelo com os bens declarados patrimônio da humanidade; a sociedade organizada que tem a sua disposição instrumentos eficazes de contestação da autoridade do poder público, dentre outras.

“São características da moderna democracia a fiscalização dos atos de governo pela sociedade, bem como a possibilidade de sua interferência nas políticas públicas.”

(MARCHESAN, 2004,137)

Em todos os aspectos, há que se analisar a conduta daquele que monitora e quais os instrumentos disponíveis para realizar a referida missão, em cada uma das possibilidades.

No Brasil, mecanismos têm sido criados no sentido de avaliações sistemáticas da gestão do patrimônio cultural? Se existem, são aplicados pelos próprios gestores? Ou o controle é promovido de forma indireta por outros atores sociais e agentes públicos, na forma da cobrança de posturas mais eficazes? Como e quando atua o Ministério Público, que tem sido considerado uma espécie de ouvidoria da sociedade brasileira, por sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos, dentre eles o patrimônio histórico, turístico e paisagístico? Desenvolver respostas a estas perguntas é o que se pretende buscar neste tópico.

2.4.1. O monitoramento do objeto da preservação urbana

A vigilância constitui um dos instrumentos previstos no Art. 216 da Constituição Federal de promoção de proteção do patrimônio cultural brasileiro, dentre outros exemplificativos ali enumerados. Traduz-se na atividade da administração pública pelo ato de fiscalizar certas condutas ou a execução de certas disposições. E está prevista no Art. 20 do Decreto-Lei Nº 25/37:

“As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-las sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência.”

MIRANDA (2006, 297) avalia que em decorrência lógica do dever constitucional de proteção ao patrimônio cultural os entes federativos dispõe de valioso poder de polícia, “que viabiliza o controle, a prevenção e a repressão de atividades que possam vir a atentar contra os bens culturais, mediante a concessão de autorizações, licenças, a realização de vistorias, o exercício de vigilância, a imposição de sanções etc.”

Pressupõe-se para o exercício da tarefa da fiscalização (01) a identificação e o pleno conhecimento do bem cultural, (02) a motivação do ato de fiscalizar - ou seja, a condição de proteção - e (03) a existência e organização de estrutura operacional para tal.

A identificação e o conhecimento do bem edificado, como objeto isolado, significam “conhecer e analisar a edificação sob os aspectos históricos, estéticos, artísticos, formais e técnicos” (Brasil, 2005 a, 20), com vistas a documentar, proceder alguma intervenção restaurativa e monitorar a sua integridade construtiva. Como conjunto urbano, o conhecimento passa pela configuração morfológica, urbanística e ambiental, pela identificação dos valores que qualificam o sítio.

Os inventários, como já dito, fornecem informações acerca do bem cultural, adotando-se como metodologia, em sua maioria, partir da unidade isolada para se obter uma leitura do todo. Constitui desta forma, um dos instrumentos de conhecimento e suporte à fiscalização. Mas será no cotidiano dos órgãos de preservação, em sua rotina de análises e autorizações de intervenção no sítio urbano, que se obtém e se acumula informações sobre o bem protegido, inserindo-as nos procedimentos de vistoria com vistas à concessão de licenças ou acompanhamento daquelas já concedidas.

Sobre a condição de proteção, ao associá-la como um motivador da fiscalização, buscava-se dizer não somente o instrumento da proteção – se bem tombado, se inserido em zoneamento ou outra forma que confira algum grau de proteção – mas também se referia às regras e restrições ao que o bem passou a ser submetido. A explicitação em normas das diretrizes e critérios de intervenção sobre o bem protegido, de forma a não se conduzir a vigilância do sítio por parâmetros subjetivos. Reside aí um dos limitadores da fiscalização e da gestão como um todo: a ausência de parâmetros claros de intervenção no sítio urbano protegido.

Por fim, como condição absolutamente indispensável, diz-se da organização das estruturas administrativas e da criação dos procedimentos de fiscalização. Observa-se que em cidades com patrimônio federal e possuidoras de unidade permanente do Iphan, a fiscalização direcionada faz parte da rotina destes escritórios, na medida de sua capacidade de recursos humanos, realizada de forma precária, na maioria das vezes. No âmbito municipal a situação é pior. Ao se tratar das estruturas administrativas anteriormente, observou-se a fragmentação dos serviços relacionados à gestão do patrimônio cultural urbano, estando a fiscalização delegada às secretarias de obra ou urbanismo, nem sempre se traduzindo em eficiência.

Exemplos de prefeitura envolvida com a causa do patrimônio cultural, como a citada Pelotas (RS), não conseguem constituir dentro da unidade de preservação, no caso a Secretaria de Cultura, equipe específica de fiscalização. Apenas em momentos pontuais, como no caso da avaliação de imóveis para

fins de concessão de isenção do IPTU os técnicos desta secretaria efetuam as vistorias. Chegaram a propor, sem êxito, como parte do SIMPAC⁹⁰ – Sistema Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural de Pelotas a instituição de uma equipe específica de fiscalização, a ser denominada EFISPAC – Equipe Especial de Fiscalização do Patrimônio Cultural. Até há pouco tempo, a Secretaria de Urbanismo dispunha apenas de três fiscais de obras para toda a cidade, que possui cerca de 350.000 habitantes, tendo sido contratado na atual gestão administrativa (2005-2008) outros três fiscais.

Nestas condições, a fiscalização é deficiente inclusive para o caso de obras novas devidamente aprovadas e detentoras de alvará de construção. No que tange ao patrimônio cultural a fiscalização é totalmente desprovida de qualquer procedimento instituído, guiando-se pela observação dos demais funcionários da prefeitura atentos aos movimentos de andaimes e remoção de entulhos, que acabam por acionar os fiscais da secretaria de obras.

Carmem Vera Roig observa - destacando a importância da conscientização do valor do patrimônio local - que nos últimos quatro anos, depois de instituída a isenção do IPTU e a oportunidade de projetos como o Monumenta, a comunidade ficou mais atenta e colaboradora na fiscalização, acionando a prefeitura por meio de denúncias.

2.4.2. O monitoramento de um plano ou de um projeto

No tópico Regulação desse estudo buscou-se diferenciar 'plano' de 'projeto', recorrendo-se a VILLAÇA (1999, 174), que os diferencia, dentre outras características, pela abrangência no espaço e pelo seu caráter de continuidade. Tal explicação é coerente com MAXIMIANO (1997, 20) que define projetos como um "empreendimento finito, que têm objetivos claramente definidos em função de um problema, oportunidade ou interesse de uma pessoa ou organização".

Aproximando-se estes conceitos da gestão do patrimônio cultural urbano, a associação é imediata pela oportunidade da implantação de um projeto - como o Programa Monumenta, com limites temporais e financeiros bastante definidos - ou um plano de gestão, entendido como política pública de condução continuada de um problema ou da promoção e proteção do patrimônio cultural de uma cidade.

⁹⁰ Proposta de construção de SISTEMA MUNICIPAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL composto de um conjunto de instrumentos integrados e destinados à realização da preservação do patrimônio cultural da cidade. O Sistema, implantado parcialmente, buscava permitir diferentes e crescentes níveis de preservação, possibilitando a preservação sem exclusividade para o tombamento. São alguns dos instrumentos: 1) Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Pelotas; 2) Equipe de Preservação do Patrimônio Cultural; 3) Inventário do Patrimônio Cultural; 4) Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural; 5) Níveis de Preservação do Patrimônio Cultural; 6) Zonas de Entorno do Patrimônio Cultural; 7) Tombamento; 8) Intervenções de Conservação, Reparação, Consolidação, Restauração e Reciclagem; 9) Guias de Desenho; 10) Estudo de Compatibilização com o Entorno e Zonas de Especiais de Vigência do Eco; 11) Normas de Demolição; 12) Viabilidade de Intervenção em Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural e Zonas de Entorno do Patrimônio Cultural; 13) Incentivos para a Preservação do Patrimônio Cultural; 14) Penalidades por Infração e Fiscalização do Patrimônio Cultural; 15) Programa de Educação Patrimonial e Fundo de Preservação do Patrimônio Cultural.

É certo que dentre os dois exemplos enxergar a construção de um projeto e conseqüentemente seus meios de monitoramento é mais fácil do que propriamente de uma política pública de preservação do patrimônio cultural, quando existente. Mesmo porque as ações continuadas tendem a ser construídas e reformuladas constantemente.

Como já observado, o Plano Diretor, junto com a lei de zoneamento do solo, constitui hoje para o gestor municipal a principal ferramenta da política de desenvolvimento e expansão urbana. Em acordo com a sua nova concepção, orientado a reunir instrumentos que o tornem menos normativos e mais operacionais, pode vir a se constituir a matriz de plano de gestão de proteção, dispondo sobre as prioridades e condições de preservação do patrimônio cultural urbano.

O Estatuto da Cidade determina em seu Art. 42, inciso III, que no conteúdo mínimo do Plano Diretor deve estar previsto sistema de acompanhamento e controle.

Recorrendo novamente ao exemplo do Plano Diretor do Município de Mariana, MG (Lei Complementar nº 016, de 02/01/2004), ficou definido no Capítulo I, Art. 12, que o planejamento do município, incluindo a gestão urbana, será promovido de forma integrada pelo Sistema Municipal de Planejamento Urbano Sustentável, que tem como uma de suas variadas atribuições:

VI – monitorar a aplicação do Plano Diretor Urbano-Ambiental no Município para garantir sua execução e corrigir eventuais deficiências de planejamento. (Art. 14)

Como parte deste Sistema, além de todas as unidades administrativas do poder executivo municipal, encontram-se os conselhos municipais vinculados ao desenvolvimento urbano (Art. 15). A Lei ainda estabelece a composição do Conselho Municipal de Planejamento Urbano Sustentável, constituído de 03 comissões técnicas (Administrativa, de Polarização Sócio-Econômica e de Gestão Territorial). Cabe à comissão de Gestão Territorial:

I – supervisionar implantação do Plano Diretor Urbano-Ambiental;

II – analisar viabilidade urbana dos projetos de parcelamento urbano;

III – aprovar projetos vinculados a programas estratégicos de desenvolvimento sócio-econômico;

IV – monitorar e fiscalizar desenvolvimento de atividades edilícias nas áreas de abrangência dos programas estratégicos de desenvolvimento sócio-econômico do Distrito Sede durante e após a sua implantação;

V – avaliar estudos técnicos específicos para estabelecimento dos parâmetros urbanísticos para a Área de Proteção Cultural Intensiva da Zona de Interesse de Adequação Ambiental do Distrito Sede;

VI – avaliar a necessidade de suplementação de áreas públicas para a realização de desmembramentos. (Art. 22)

Pesquisa junto à prefeitura de Mariana⁹¹ mostra que os trabalhos de acompanhamento ainda estão incipientes, com as comissões montadas, mas não se reunindo de forma sistemática. Mas os programas e as orientações quanto ao ordenamento territorial seguem sendo implantados, como o Programa de Desenvolvimento da Atividade Turística, que deu subsídio ao desenvolvimento do projeto Monumenta na cidade.

No que se refere ao monitoramento de projetos, é comum observar a formulação e os meios de acompanhamento dos mesmos, baseados nos modelos utilizados pelas organizações financiadoras e bancos de desenvolvimento internacionais, como o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, de metodologia denominada Matriz Lógica de Projeto.

A Matriz ou Marco Lógico do Projeto fornece informações ao executor e financiador do projeto, para que se possa avaliá-lo, aprová-lo e monitorá-lo (QUADRO 05). Estruturada em quatro colunas, registram-se os processos organizacionais hierarquizados em: finalidade, objetivo, produtos e atividades. Definem-se os indicadores de desempenho para cada nível dos objetivos, que são elementos mensuráveis, “expressos em termos quantitativos, qualitativos e temporais” (BRASIL, 2000, 37) e os meios de verificação, fontes de informações dos indicadores escolhidos. Por fim, destacam-se como Pressupostos, os fatores externos ao projeto que podem afetá-lo e as premissas para a sua realização.

O Termo de Referência do Plano de Preservação do Sítio Histórico do Iphan também recorre a nomenclaturas utilizadas nos modelo de elaboração e avaliação de projeto denominado Matriz Lógica de Projetos.

Dentre as etapas metodológicas previstas, diz-se da Dimensão Avaliadora, aquela que estrutura o sistema de monitoria e avaliação na forma de construção de indicadores urbanos em Sítios Históricos e fontes de verificação, com a finalidade de “permitir o acompanhamento e avaliação da melhoria das condições de habitabilidade e dinamização urbana da área, em sintonia com os padrões de preservação estabelecidos.” Sugere, para tal: a elaboração de relatórios trimestrais de progresso com vistas a acompanhar a execução físico-financeira do programa; a avaliação do Plano de Preservação “no que corresponde ao regulamento de ordenação urbanística e de preservação do sítio histórico urbano” em periodicidade definida em cada caso; e preparação anual de Informe de Avaliação do Programa de Atuação, para corrigir eventuais mudanças de percursos. Caberá à Comissão Gestora Local – constituída quando não houver mecanismo de gestão na cidade - tanto a execução do Plano quanto o seu monitoramento. (PLANO, 2003, 10-11)

⁹¹ Entrevista com Fátima Guido, coordenadora da UEP/Monumenta, concedida a autora em 16/11/06.

QUADRO 05 - ESTRUTURA DO MARCO LÓGICO			
DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	PRESSUPOSTOS
FINALIDADE: Definição de como o Projeto/ programa contribuirá para a solução do problema identificado.	Medem o impacto geral do projeto/programa e devem ser especificados em termos de quantidade, qualidade e tempo (grupo social e local, quando apropriado)	São as fontes de informação que se podem utilizar para verificar que os objetivos foram alcançados. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisas de opinião etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões importantes necessárias para a sustentabilidade (continuidade no tempo) dos benefícios gerados pelo projeto/programa.
OBJETIVO: Resultado direto a ser obtido a partir da geração dos bens e serviços produzidos pelo projeto/ programa (produtos).	Descrevem o impacto gerado ao final do projeto/ programa. Devem incluir metas que reflitam a situação ao finalizar o projeto/programa. Cada indicador deve ser expresso em termos de quantidade, qualidade e tempo dos resultados a serem alcançados. São as fontes que o gestor e o avaliador podem consultar para ver se os objetivos estão sendo alcançados.	Podem indicar que existe um problema e sugerem a necessidade de mudanças nos componentes do projeto/ programa. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisa etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que o projeto/programa contribua significativamente para o alcance da finalidade.
PRODUTOS: Bens e serviços necessários, expressos em termos de trabalho concluído (sistemas instalados, pessoal capacitado, bem ofertado etc.)	Descrições concisas e claras de cada um dos produtos que devem ser concluídos durante a execução. Cada um deve especificar a quantidade, a qualidade e a oportunidade das obras, serviços e bens que serão realizados.	Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode encontrar as fontes de informação para verificar se os resultados planejados foram realizados. As fontes podem incluir observação direta, relatórios de auditoria interna etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que os produtos previstos no projeto/programa alcancem o objetivo para o qual foram realizados.
ATIVIDADES: São as tarefas que o gestor deve executar para gerar cada um dos produtos do projeto/programa e que implicam em custos, listadas em ordem cronológica para cada produto.	Essa célula deverá conter o orçamento para cada produto a ser produzido pelo projeto/programa.	Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode obter informação para verificar se o orçamento foi executado como o previsto. Normalmente constitui o registro contábil da unidade executora.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões (fora do controle do gestor do projeto/programa) que têm que ocorrer para que os produtos possam ser gerados.

Fonte: Manual de Auditoria de Natureza Operacional – Tribunal de Contas da União (2000, 103)

2.4.3. O monitoramento da atribuição constitucional do poder público

Afora o monitoramento do objeto da preservação e de planos e projetos, em se tratando de 'postura da municipalidade', como o que desenvolve esse estudo, não se pode deixar de identificar os mecanismos de controle das ações e omissões da comunidade e do poder público, entrando em cena o Judiciário e o Ministério Público, fazendo o elo de ligação entre aquele e a sociedade.

No contexto da democratização brasileira, foram introduzidos novos dispositivos de ampliação do acesso à Justiça. Dentre eles, o Ministério Público exerce um importante papel, diante da autonomia e independência da esfera judicial, figurando como "árbitro legítimo para decidir conflitos entre sociedade e Estado e entre os poderes do próprio Estado" (MACIEL, 2002, 03).

I. Ação popular

O cidadão já contava, desde 1965, com instrumento que favorecia a defesa dos interesses difusos, a Ação Popular, regulada pela Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Posteriormente, é recepcionada na Constituição Federal de 88 que ratifica a legitimidade a qualquer cidadão para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio histórico cultural. (Art. 5º, LXXIII)

MIRANDA (2006, 164-165) vê na Ação Popular meio jurisdicional para a comunidade exercer sua atribuição constitucional de proteção do patrimônio cultural brasileiro, aperfeiçoando o modelo de compartilhamento do direito-dever junto com o Poder Público. Para propor a Ação Popular, o cidadão deve estar no gozo dos seus direitos políticos, pois defende um interesse difuso, e o ato que motiva a ação deve estar marcado, em termos jurídicos, pela ilegalidade e lesividade. Desta forma, pode a ação popular ser ajuizada em caso de risco de lesão ao patrimônio cultural, e contra a própria administração, obrigando-a a atuar mediante o entendimento de que sua omissão representa dano ao bem cultural, como a falta de vigilância. (MIRANDA, 2006, 166)

No entanto, alguns autores observam que o instrumento não conseguiu alavancar a participação da sociedade na tutela do patrimônio diante do entendimento quase hegemônico do tombamento como principal instrumento de proteção, ou pela condição política do período militar de cerceamento dos direitos (SILVA, 2005, 439), ou pela própria fragilidade que o cidadão isolado se encontrava no enfrentamento a grupos políticos e economicamente mais fortes (RICHTER, 2004, 82). Essas condições favoreceram o surgimento da Ação Civil Pública, que legitima entidades e não mais apenas o indivíduo a invocar a sua proteção em juízo.

II. Ação civil pública

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. São legítimos para propor Ação Civil Pública o Ministério Público, a União, os Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista ou associações desde que constituídas há pelo menos um ano e incluam entre as suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Art. 5º).

Constitui, no entendimento de MIRANDA (2006, 170), “o mais importante e eficaz instrumento processual existente no ordenamento jurídico brasileiro apto a promover, através do acionamento do Judiciário, a proteção dos bens integrantes do patrimônio cultural nacional.”

(MARCHESAN, 2004, 126), por outro lado, referindo-se ao Ministério Público, afirma que a eficácia da proteção ao patrimônio cultural e ambiental asseguradas nos Art.s 215, 216 e 225 da CF/88 não seria a mesma se não houvesse “uma instituição aparelhada para, em juízo ou fora dele, buscar a prevenção, a reparação e a repressão aos danos causados ao Patrimônio cultural”.

A ação Civil Pública vinha sendo utilizada timidamente desde o seu disciplinamento, em 1985, mas a Constituição Federal de 1988 contribuiu definitivamente para a sua aplicação na tutela do patrimônio cultural, ao recepcioná-la como função institucional do Ministério Público para a proteção dos interesses difusos e coletivos (Art. 129, III) e pela ampliação do conceito do patrimônio cultural, desvinculado-o do tombamento, favorecendo as ações de proteção de caráter preventivo, de reparação de danos, bem como a proteção daqueles bens não associados aos cânones que perduraram por muito tempo na preservação, como a arquitetura das imigrações.

...em caso de omissão do poder público no dever de zelar pela integridade dos bens culturais, é incontroversa a possibilidade de se buscar a proteção de determinado bem através de um provimento emanado do Poder Judiciário. (MIRANDA, 2006, 175)

Assim, a Ação Civil Pública tem legitimado ao Poder Judiciário proteger o patrimônio cultural brasileiro no caso de omissão dos poderes executivo e legislativo, bem como impor ao proprietário ou poder público obrigações de fazer e não fazer imprescindíveis à integridade dos bens. Conta para tal com o Ministério Público, que defendendo o interesse da sociedade, propõe as ações muitas vezes acompanhadas de detalhados estudos resultantes de inquérito civil público.

III. Inquérito Civil Público

Previsto no Art. 8º, § 1º da mesma lei que cria a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), o Inquérito Civil Público também foi recepcionado na Constituição Federal de 1988, como uma das funções institucionais e exclusivas do Ministério Público (Art. 129, III). Trata-se de mecanismo de investigação de caráter extra-judicial, uma peça informativa preparatória ao ajuizamento da Ação Civil Pública, mas não pré-requisito.

A despeito do caráter informativo, ou mesmo de triagem da verificação das denúncias que chegam ao Ministério Público, MARCHESAN (2004, 131) observa que o inquérito civil público tem funcionado como um importante instrumento de tutela do patrimônio cultural, levando a efeitos positivos previamente ao ajuizamento de ação civil pública ou mesmo eliminando-o. Cumpre também um papel preventivo ou intimidativo, dado o conhecimento pelo infrator da ação investigativa do Ministério Público, levando-o a cessar o ato lesivo ou adequar-se às leis que porventura esteja infringindo. (MANCUSO, 1994, 128)

Fato acontecido em Porto Alegre, exemplificado por MARCHESAN (2004, 129-130), mostra os efeitos da instrução do inquérito civil público com vistas a verificar o valor de um conjunto de 6 edificações, prestes a serem demolidas para a construção de projeto imobiliário: (01) de início, o Ministério Público conseguiu que a empresa se comprometesse a não demolir os bens até finalizados os estudos sobre os mesmos; (02) a Prefeitura suspendeu por 120 dias a licença para demolição dos imóveis; (03) foi criada comissão interdisciplinar para elaboração de laudo sobre as edificações, composta voluntariamente por urbanistas, arquitetos especialistas em patrimônio, historiadores – integrantes da sociedade civil – numa evidente demonstração da capacidade de articulação da comunidade na defesa do patrimônio cultural. O laudo evidenciou o valor dos bens, servindo de base ao ajuizamento da ação civil pública, junto com laudo do IPHAE – Instituto do Patrimônio Histórico do Estado.

O inquérito pode não oferecer provas concretas de dano ao patrimônio, podendo o MP arquivar os autos do inquérito. Tal decisão não invalida a que outros legitimados ajuízem a ação civil pública. Noutras situações, em que as provas são evidentes, o inquérito pode servir à negociação, mediante o Termo de Ajustamento de Conduta.

IV. Termo de Ajustamento de Conduta

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC é outro instrumento que vem sendo utilizado na tutela do patrimônio cultural, colocando frente-à-frente sociedade, órgãos de preservação e prefeituras na negociação de conflitos. Parágrafo acrescentado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei Nº

8078/1990) ao Art. 5º da Lei que cria a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) estabelece que “os órgãos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

É um meio conciliatório de resolução de conflitos menos repressivo, que implica em ganhos e concessões para ambas as partes. Resolve-se no nível extrajudicial, mas com efeitos processuais. Autores apontam vantagens do TAC em relação à Ação Civil Pública: (01) negociação de algo realizável para a parte compromissária; (02) celeridade na solução do conflito; (03) economia de uso do aparelho do Estado, eliminando-se custas judiciais; (04) e um possível aprendizado por parte do infrator.

Em estudo sobre o Direito Urbanístico Brasileiro e suas aplicações à preservação dos centros históricos, SILVA (2005, 451-452) informa que o instrumento tem sido muito mais utilizado na área do meio ambiente e vislumbra aplicações para o TAC na tutela do patrimônio cultural urbano, em contraposição a aspectos do Decreto-Lei Nº 25/37, que o autor entende como lacunares: (01) a baixa eficiência como prevenção tutelar; (02) conflitos sobre os limites de construção na vizinhança de bem tombado; (03) inserções novas no conjunto histórico urbano; (04) restrições e limitações do direito de propriedade, dentre outras.

*A escolha pelo instrumento TAC como **complemento** ao Decreto-Lei 25/37 também enseja uma carga simbólica, ou seja, o Decreto-Lei 25/37 absorveu uma carga cultural pejorativa relativa à simbologia representada pela notificação e pelo tombamento, que moldaram uma característica de obrigação de fazer e não fazer e nenhum direito do fazer e do não fazer. (SILVA, 2005, 452) grifo nosso*

Entende-se a intenção de procurar alternativas para as limitações do Decreto-Lei 25/37 na gestão dos centros históricos, mas não se pode colocar o TAC como um complemento daquele. O TAC deve ser considerado como um instrumento de combate a um ato lesivo realizado ou iminente, mas não como substitutivo de instrumento normativo de proteção. Se assim for encarado, reforça-se a postura tão criticada aos órgãos de preservação do ‘caso-a-caso’, com o agravo da necessária presença de um terceiro nesta negociação, o Ministério Público. O que se deve eliminar são as causas que propiciam o ato lesivo, como a ausência de normas claras e objetivas de intervenção no sítio histórico, a falta de orientação aos empreendedores e mesmo do poder público, estruturas frágeis de fiscalização, posturas autoritárias e pouco flexíveis dos órgãos de preservação etc.

3. GESTÃO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO EM OURO PRETO

A primeira cidade brasileira declarada Patrimônio da Humanidade, em 1980, também foi precursora na condição de proteção nacional. Foi a primeira das seis cidades mineiras tombadas em 1938⁹², tão logo criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, em 1937. Antes disto, em 1933, foi elevada a Monumento Nacional. Com visibilidade mundial, encontra-se vulnerável aos acertos e fracassos das políticas de proteção e das administrações municipais.

Ouro Preto está localizada a aproximadamente 98 km da capital do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. Com população de 68.635 habitantes, estimada em 2005, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (FIG. 11), cerca de 85% das pessoas residem na área urbana. O acesso ao Município dá-se através da BR-040, a partir de Belo Horizonte até sua confluência com a BR-356, percorrendo-se mais 70 Km, a partir daí, até a sede.

O Município tem área aproximada de 1.245 Km², distribuídos em 13 distritos (FIG. 12), sendo que o mais recente, Lavras Novas, é resultado de recente desmembramento em 2005. A área urbana do distrito-sede tem cerca de 27,5 Km², e a área tombada como conjunto arquitetônico e urbanístico da cidade de Ouro Preto, correspondente a 81% da área urbana, com cerca de 22,25 Km²

De relevo predominantemente montanhoso, a cidade está localizada no Quadrilátero Ferrífero, zona metalúrgica de Minas Gerais, na Serra do Espinhaço. Com altitude média de 1.116 m, o seu ponto mais elevado é o Pico do Itacolomi, com 1.722 m, referência paisagística e histórica da cidade. A temperatura anual varia de 6 a 28 graus centígrados, com pluviosidade média de 2.018 mm/ano, com chuvas distribuídas irregularmente, predominando no verão.

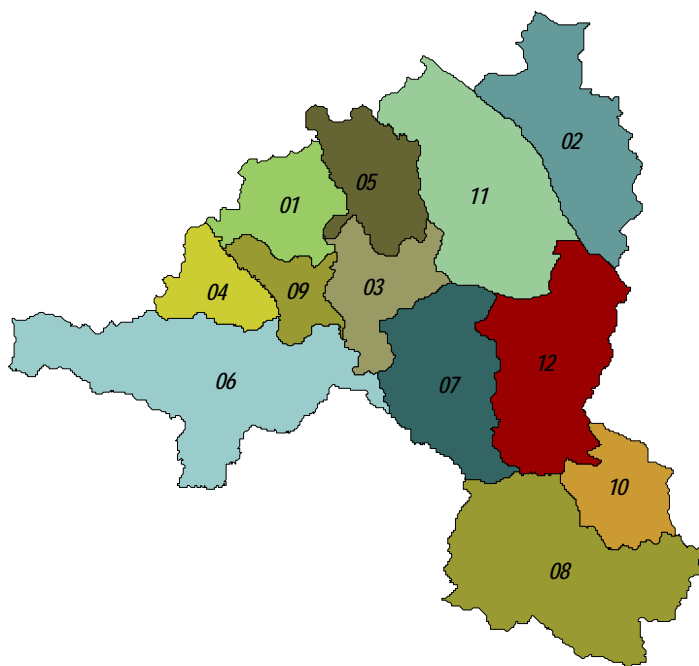
Fundada em 1698, pelo bandeirante paulista Antônio Dias de Oliveira, com o propósito de exploração do ouro ali encontrado, a Vila Rica original rapidamente cresceu. Seu traçado resulta das condições naturais do sítio – no encontro de duas cadeias montanhosas em aclave abrupto e solos frágeis, onde os terrenos planos são quase inexistentes – e das características da atividade mineradora, que por imposições da Coroa portuguesa, desenvolviam-se em pequenos arraiais de minerações ao longo do vale (NASCIMENTO, et al., 1996, 158-159). Ao final da primeira década do século XVIII, os arraiais já haviam sido transformados em povoados, unidos ao longo de uma espinha dorsal, cunhada por Silvío de Vasconcelos como estrada-tronco, elemento estrutural da ocupação urbana mantida ainda hoje.

⁹² São elas: Ouro Preto (20/01/38), São João Del Rei (04/03/38), Serro (08/04/38), Tiradentes (20/04/38), Mariana (14/05/38) e Diamantina (16/05/38).



FIGURA 11 – Divisão Territorial do Brasil

Fonte: Preparada pela autora, a partir de material gráfico disponível pelo Programa Monumenta.



- 01 - Amarantina
- 02 - Antônio Pereira
- 03 - Cachoeira do Campo
- 04 - Engenheiro Correia
- 05 - Glaura
- 06 - Miguel Burnier
- 07 - Rodrigo Silva
- 08 - Santa Rita de Ouro Preto
- 09 - Santo Antônio do Leite
- 10 - Santo Antônio do Salto
- 11 - São Bartolomeu
- 12 - Ouro Preto (Distrito Sede)
- 13 - Lavras Novas (localização não disponibilizada)

FIGURA 12 - Divisão Territorial do Município de Ouro Preto

Fonte: Preparada pela autora, a partir de material gráfico fornecido pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto

Em 08 de julho de 1711, o Governador Antônio de Albuquerque criou juridicamente a Vila Rica de Albuquerque de Nossa Senhora do Pilar de Ouro Preto, a partir de duas freguesias, segundo a jurisdição religiosa: Ouro Preto (Matriz do Pilar) e Antônio Dias (Matriz de Nossa Senhora da Conceição). Em torno de 1740, o processo de implantação desses pequenos arraiais já estava concluído com a implantação do centro administrativo na porção média deste caminho, a atual Praça Tiradentes. (VASCONCELOS, 1956, 105-111) Ver Figura 13

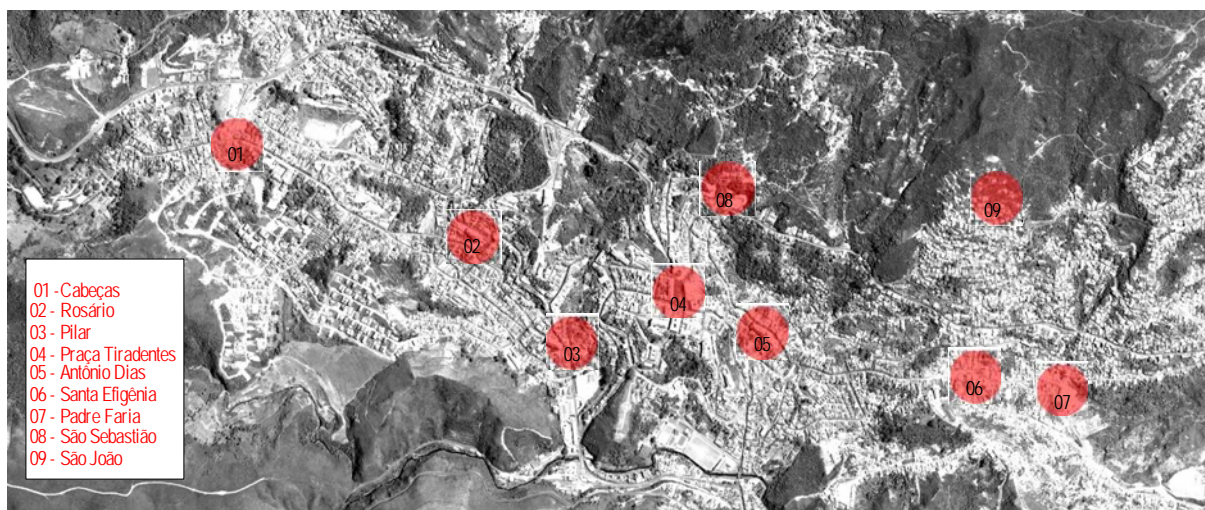


FIGURA 13 – Sobreposição do esquema de arraiais de Sílvio de Vasconcelos à imagem de satélite

Fonte: preparado pela autora, a partir de VASCONCELOS (1956, 110). Imagem de satélite - Monumenta

No final do século XVIII a produção aurífera começa a declinar, sem implicações diretas no processo de desenvolvimento e valorização do espaço urbano, iniciando nessa fase as grandes manifestações artísticas com obras de valor no campo da arquitetura e das artes plásticas, na condição prestigiosa de Capital da Província de Minas Gerais.

As dificuldades de expansão em Ouro Preto combinadas com as necessidades de uma cidade funcional implicaram na tomada da decisão da mudança da capital do Estado para uma cidade construída especialmente para isto. Belo Horizonte foi inaugurada em 1897, subtraindo cerca de 45% dos habitantes da antiga Vila Rica. (NASCIMENTO, et al, 1996, p.158)

Cenário este encontrado pelos modernistas: uma cidade pronta, uma cidade esvaziada.

Ao longo do século XX, predominantemente a partir da década de 40, a cidade retoma o seu estabelecimento econômico com a implantação de indústrias da mineração e com o desenrolar das atividades da Universidade Federal de Ouro Preto. O processo de crescimento populacional só foi retomado por volta dos anos 1950. E, somente em 1963, alcança a população existente no final do Século XIX, portanto os primeiros anos de retomada de crescimento a base física da cidade já se encontrava pronta. As três últimas décadas do século passado foram marcadas pela ocupação desorganizada das encostas e das áreas próximas ao setor histórico, interferindo visualmente no

conjunto urbano e alimentando a especulação imobiliária com construções de qualidade duvidosa, comprometendo a qualidade de vida de seus habitantes.

Apesar de tudo, Ouro Preto mantém notável integridade e coerência com sua imagem setecentista, não alterando, de modo substancial, a personalidade urbana e arquitetônica com que nasceu e se desenvolveu no Século do Ouro. Seu núcleo tombado é o centro vivo da cidade, com uso urbano dinâmico e diversificado, fator preponderante para salvar a cidade da completa descaracterização.



FIGURA 14 – Praça Tiradentes (aos fundos, o Pico Itacolomi)
Fonte: Marco Antônio Galvão

3.1. REGULAÇÃO

Nas considerações sobre regulação no capítulo 02, ficou entendido que os instrumentos que permitem a gestão do patrimônio cultural pelo poder municipal não precisam estar restritos àqueles de sua própria iniciativa, ou mesmo aos específicos de preservação, como o tombamento. Dado que a CF/88 atribui competência compartilhada para a gestão do patrimônio histórico, a obrigação de zelo pelo poder municipal não precisa partir necessariamente dos atos administrativos editados por ele, pois qualquer que seja o nível de proteção sobre os bens culturais, o poder público, como um todo, está imbuído desta obrigação. Porém, pouca atenção tem sido dada às possibilidades de instrumentos municipais, dentro das competências de regular a política urbana, passíveis de estabelecer a proteção, complementar ou não, do patrimônio cultural urbano.

Considerando este aspecto, Ouro Preto pode ser entendida como laboratório frente às experiências de proteção, seja pelo poder federal ou pelo local. Foi pioneira, dentre as cidades brasileiras, na instituição de proteção legal do patrimônio histórico representativo do Colonial Brasileiro. É notório o fato de a cidade ter sido elevada à categoria de Monumento Nacional em julho de 1933, por meio do Decreto nº 22.928⁹³, antes mesmo da criação do Iphan, em 1937. No entanto, pouco é noticiado a respeito da proteção municipal conferida à cidade, em 1931, quando da publicação do Decreto nº 13, de 19/09/1931, em anexo, que dispõe sobre normativas para construção na cidade, a fim de preservar o seu “aspecto colonial”. Mesmo bastante embrionárias, instruem sobre o modo de construir na cidade.

Do Decreto nº 13, de 19 de setembro de 1931, tem-se que:

Art. 1º - Não é permitida, no perímetro urbano, a construção de prédios e edifícios em desacordo com o estilo colonial da cidade;

Art. 2º - Os atuais prédios, existentes no perímetro urbano, em desacordo com o artigo antecedente, deverão ser modificados nas respectivas fachadas, quando estas tenham de receber reparos;

No ano seguinte, o Decreto nº 25, de 03 de setembro de 1932, reitera as disposições anteriores e amplia as normativas, sempre na perspectiva da manutenção da *facies* colonial.

Art. 3º - Nos reparos, consertos, reconstruções e limpezas, não é permitida a modificação externa do estilo antigo, quer nos telhados, quer nas fachadas ou cimalthas, em qualquer detalhe;

Art. 4º - Não poderão receber pintura portais, peitoris, colunas e outros quaisquer trabalhos em pedras existentes externamente em qualquer edifício, e em construções históricas ou artísticas, retirando-se a pintura, que já existia, ao serem reparados ou limpos;

⁹³ Ver anexo completo

Art. 5º - Para construções e reconstruções, reparos e limpezas externas é necessário alvará da Prefeitura, sob as penas de demolição do serviço feito clandestinamente e de multa de 50.000 res a 100.000 rs.

Alguns aspectos podem ser observados nestes instrumentos precursores de regulação: (01) a motivação da regulação, justificada na manutenção das características coloniais da cidade, alicerçada, de certa forma, na percepção do potencial de atratividade que Ouro Preto exercia nos turistas; (02) o condicionamento de novas construções no estilo colonial; e (03) o papel assumido pelo município de exercer o controle sobre as intervenções edilícias.

Interessante notar que pode estar contida nestes Decretos a célula que deu origem ao difundido 'estilo Patrimônio', vinculado à ação do Iphan durante muitos anos na cidade. No citado texto sobre a preservação do patrimônio cultural ouropretano, MOTTA (1987), a partir de uma extensa pesquisa documental, reconstrói a história da atuação do Iphan em Ouro Preto, trazendo à tona conceitos e critérios que balizaram a instituição durante 50 anos de dedicação à preservação da cidade. E evidencia o surgimento das diretrizes que levaram à produção de "arquitetura híbrida" e à descaracterização urbanística e paisagística, atribuindo à forma de pensar a cidade como um objeto pronto, não mais sujeita às pressões de crescimento. O texto reproduz carta de Lucio Costa a Rodrigo de Melo Franco, argumentando favoravelmente à construção do Grande Hotel de Ouro Preto, de Oscar Niemeyer, onde é possível perceber claramente a sensação de cidade completa:

E não constituirá um precedente perigoso – possível de ser imitado depois com má arquitetura – porquanto Ouro Preto é uma cidade já pronta a as construções novas que, uma ou outra vez, lá se fizerem, serão obrigatoriamente controladas pelo SPHAN que terá mesmo de qualquer forma, mais cedo ou mais tarde, de proibir em Ouro Preto os fingimentos 'coloniais': (COSTA, apud MOTTA, 1987, 110)

Seguindo este raciocínio, admitir a análise caso-a-caso, buscando-se uma relação formal com seu entorno imediato (ou melhor, fachadas imediatas), era um procedimento mais que natural, visto ser uma quase relação de concessão eventual.

Com o tempo e o aumento dos pedidos de aprovação de projetos na cidade, começou-se a evidenciar a impossibilidade de controle particular de cada caso, e surgiram as primeiras normas. Passou-se então a exigir a utilização dos elementos estruturais da fachada em madeira, como: "beirais de cachorro, vãos em caixões externos e folhas em rótulas, calhas, ou guilhotinas. (MOTTA; 1987, 112)

Se, como pode ser constatado, a Prefeitura Municipal se antecipou a uma postura que se consolidou na cidade, em razão da atuação do Iphan, em outros momentos a municipalidade, por meio dos seus atos administrativos, corroborou os conceitos e as diretrizes nunca formalizados pela instituição federal, como o exemplo da Lei nº 296 de 14 de novembro de 1968.

Para atender a unidade urbana mencionada no item anterior, se aplicará a cor branca nas alvenarias, reservando-se o colorido apenas para os elementos estruturais ou de madeira aparente, conforme solução adotada tradicionalmente pela arquitetura barroca, que importa preservar. (Art. 6º, letra e) Grifos nossos

Sobre o uso da cor, dentro da consolidação das diretrizes passadas pelo Iphan, MOTTA observa:

Até mesmo na cor houve um enrijecimento, pois na década de 40 ainda era permitida cor clara nas alvenarias, não necessariamente o branco. (MOTTA; 1987, 115)

Em 1968, consoante com o momento, os primeiros planos diretores e de desenvolvimento urbano para cidades históricas foram elaborados por consultores internacionais. Ouro Preto fez parte dessa primeira amostragem experimental, que resultou em diagnósticos sócio-econômicos e delineadores de possíveis eixos de expansão das cidades e de diretrizes de intervenção de restauro.

Em 1971, contrariando alguns autores que afirmaram nunca o Poder Municipal ter aprovado tal estudo⁹⁴, a PMOP edita o Decreto nº 18, de 07 de outubro de 1971, *ad-referendum* da Câmara Municipal, que adota o Plano Diretor do Município elaborado pelo arquiteto português Alfredo Viana de Lima, mencionando textualmente a sua autoria.

CONSIDERANDO que a conservação do valioso patrimônio artístico da cidade deve, não só restaurar, mas incentivar a 'permanência da vida da parte antiga da cidade', resolve, "ad-referendum" da Câmara Municipal,

Art 1º - Fica adotado, em suas linhas gerais, o Plano Diretor do Município de Ouro Preto, elaborado pelo Senhor Arquiteto Alfredo Viana de Lima, por encomenda da Organização das Nações Unidas para a Educação (Unesco), para sua aplicação nesta cidade.

Entretanto, a sua implementação é incipiente, visto condicionar, nesse documento, o necessário detalhamento posterior. Sobre o conteúdo do plano, MOTTA (1987, 118) afirma:

Em 1970 estava pronta uma proposta que se resumia basicamente no zoneamento da cidade e dos arredores com a intenção de criar uma área de expansão separada do núcleo histórico, protegido por um cinturão verde. O plano pretendia também manter a população da cidade antiga e suas funções mediante o estabelecimento de um equilíbrio na distribuição de equipamentos culturais e de lazer entre as duas áreas, a adaptação e recuperação das habitações existentes e a revisão do equipamento urbano e do arruamento. (grifo nosso)

Localizou-se como possível desdobramento destas diretrizes e detalhamento posteriores, o Decreto Nº 27. de 20 de novembro de 1973, que dispõe sobre a criação de Zonas de Proteção para fins de conservação de monumentos, sítios e paisagens. Foram definidas zonas de proteção em 6 distritos - sendo o Distrito de São Bartolomeu em sua totalidade - e nas áreas de especial interesse paisagístico,

⁹⁴ Ver SIMÃO (2001, 52) e MOTTA (1987, 118).

como o Pico do Itacolomi e a Cachoeira das Andorinhas, e de interesse histórico, como a Estrada Real, em decorrência do seu conjunto de pontes históricas e chafarizes.

Outro momento significativo para a história dos pilotos de regulação em Ouro Preto é a elaboração, pela Fundação João Pinheiro, entre 1973 e 1975, do 'Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana'.⁹⁵ Diferentemente de ser "uma segunda tentativa de planejamento" (Motta, 1987, 118), trata-se da continuidade do trabalho do arquiteto Viana de Lima, detalhando-o, conforme previsto no Decreto que o adota.⁹⁶

O trabalho elaborado, extenso diagnóstico baseado em profundos levantamentos, possuía no âmago da proposta o mesmo conceito: as áreas de expansão deveriam estar fora do núcleo urbano antigo, sendo fortemente contrário às edificações novas na área histórica (SIMÃO, 2001, 52)

Analisando mais a fundo as propostas de expansão do trabalho, MOTTA (1987, 118) teceu as seguintes considerações:

Considerando que o crescimento ameaçava as características peculiares de Ouro Preto, propunha distinguir com clareza as áreas de preservação e de desenvolvimento, situando esta última fora do raio de visão do conjunto antigo. A expansão principal se daria na localidade denominada Passagem de Mariana, e outra, secundária, seria vizinha a Ouro Preto, no Buraco Quente.

A área secundária de expansão transformou-se, posteriormente, no Loteamento Jardim Alvorada, na parte oeste da cidade (VER FIGURA 15). O destaque para se fazer alguns comentários acerca deste loteamento deve-se ao fato de que durante muito tempo⁹⁷, esta foi a única área da cidade provida de diretrizes urbanísticas de ocupação. Curiosamente, instituídas pelo Iphan, baseadas, em parte, nos princípios gerais estabelecidos pelo Plano da Fundação João Pinheiro.

⁹⁵ Resulta de convênio celebrado entre o Ministério da Educação e Cultura, através do Iphan, o Iepha e os Municípios de Ouro Preto e Mariana com o objetivo de detalhar as proposições do Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto, bem como estudo semelhante para Mariana. Com respaldo na **Lei municipal** nº 88/72 (19/12/1972), que autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com o Estado de Minas Gerais, o Ministério de Educação ou entidade que lhe for vinculada, e o Município de Mariana, para os estudos relativos ao Plano de Desenvolvimento da Região de Ouro Preto/Mariana; a firmar contrato com a Fundação João Pinheiro, par a elaboração do referido Plano; a contrair empréstimos junto a FINEP – Financiadora de Estudos de Projetos S.A. e junto ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, e dá outras providências.

⁹⁶ Decreto nº 18/71 - Art. 6º - Fica a Prefeitura Municipal autorizada a estabelecer convênio com entidades oficiais, para melhor desenvolvimento e aplicação do referido Plano Diretor.

⁹⁷ No âmbito municipal, somente em 2006, com a perspectiva de aprovação da Lei do Uso do Solo, a cidade poderá dispor de uma regulação. No federal, a publicação da Portaria Nº 122/2004 define as normas para a Zona de Proteção Especial 1. A Portaria do Jardim Alvorada ainda está vigente.

... ainda que seja assegurado a não visibilidade, o fato de se ter acesso a este bairro a partir do núcleo histórico induziu a optar-se por um tipo de ocupação que não significasse uma ruptura radical com a linguagem formal predominante.

Por isso, algumas normas serão estabelecidas na legislação tais como: edificar no alinhamento; limitação em dois pavimentos; telhado com telhas de cerâmica, vãos (portas e janelas) com dimensões verticais predominantes; pintura externa de cores claras em contraposição com cores escuras em portas e janelas, etc. (F. João Pinheiro, apud SILVA & FERNANDES, 1999, 05)

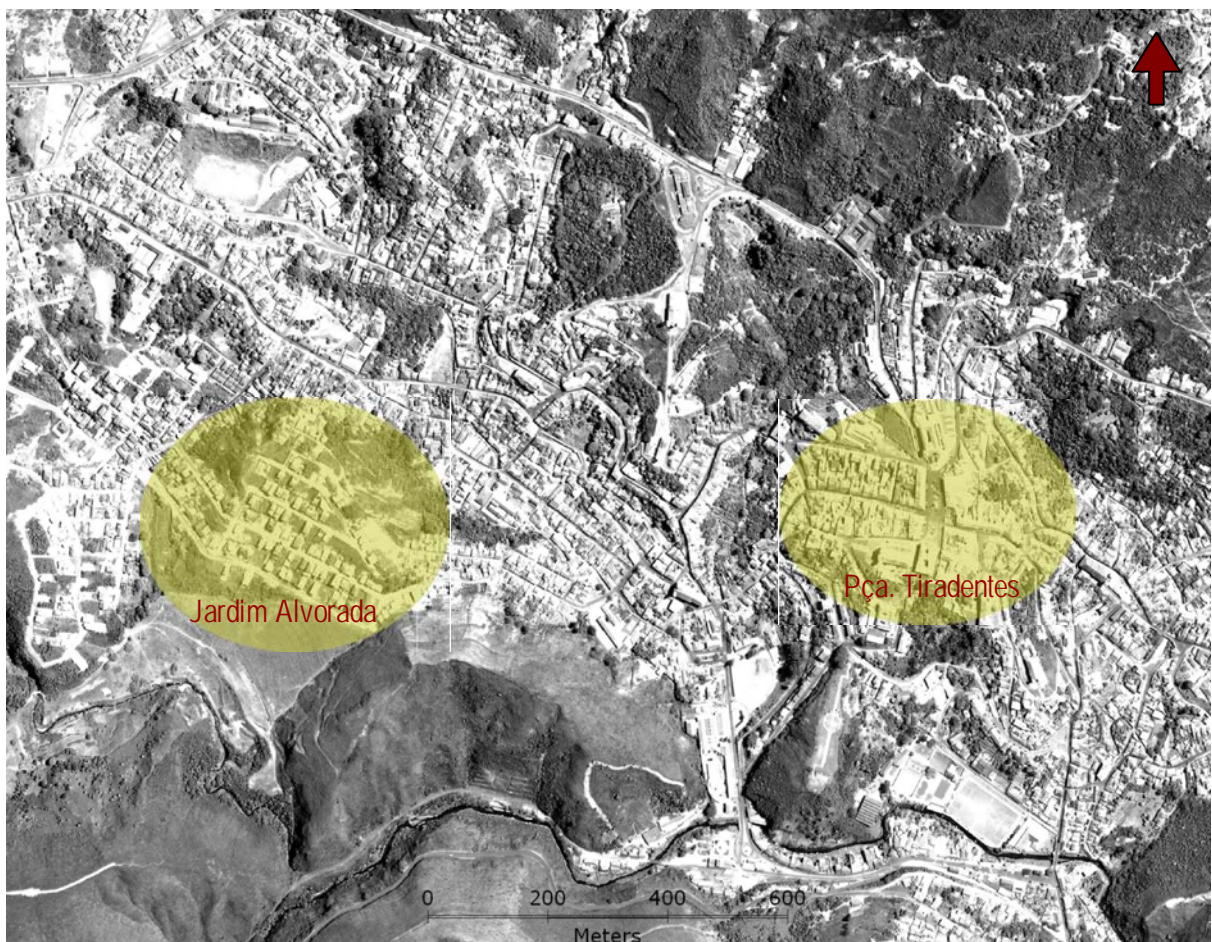


FIGURA 15 – Localização Jardim Alvorada

Fonte: Programa MONUMENTA

Em 26 de maio de 1978, o proprietário Antônio de Paula Ribas requereu, junto ao Iphan, a aprovação de projeto de loteamento na área do Buraco Quente, informando que o mesmo já havia sido apresentado à Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal de Ouro Preto, e modificado seguindo orientações daquela unidade. O projeto do loteamento foi aprovado três anos depois, em 28 de agosto de 1981, com área de 110.315 m², divididos em 204 lotes. O processo de análise resultou na elaboração, pelos técnicos da então SPHAN/Pró-memória, da Portaria nº 08, publicada na seqüência da aprovação do projeto, em 10 de setembro do mesmo ano, assinada por Aloísio Magalhães.

A portaria institui taxas de ocupação, recuos, afastamentos, percentuais de áreas vegetadas, gabaritos e orientações gerais quanto ao emprego dos materiais de acabamento, sendo específica quanto à obrigatoriedade de uso de telhas de barro para as coberturas.

... face à inexistência de legislação municipal específica, a SPHAN/pró-Memória, a partir de suas competências relacionadas com a proteção da "paisagem tombada", assumiu o encargo de dispor sobre a ocupação do solo urbano daquela gleba, sem a participação e responsabilidade da Prefeitura⁹⁸

Passado algum tempo, a aplicação da Portaria nº 08 demonstrou-se frágil para o atendimento dos propósitos do adensamento da área, diminuindo as pressões sobre o núcleo histórico contíguo, e incoerente com a ocupação da geometria do terreno, bastante acidentado. O Loteamento foi planejado com as vias principais locadas acompanhando as curvas de nível, e com lotes alongados (12,5x 25 m) perpendiculares à rua, resultando em acentuadas declividades. Estas características geométricas, se por um lado buscam alguma similaridade com o parcelamento da área histórica – mesmo que sutil, pois os lotes tradicionais são mais alongados, - contraria as recomendações técnicas para ocupação de encostas. Ao prever afastamento frontal mínimo de 3 m, não se observou que determinadas implantações requereriam grandes movimentos de terra, gerando desrespeito aos projetos aprovados em conformidade com a Portaria, quando da construção das edificações. Assim, o aproveitamento dos lotes resultou diferente daquele delineado pela norma, que previa edificações baixas, com grandes recuos das divisas e arborização nos fundos de quintais.

Quanto ao estímulo ao adensamento, a incoerência resultou também das restrições postas pelo instrumento⁹⁹. A Portaria sugeria a ocupação de construções escalonadas, mas restringia a ocupação do lote em 40% - para os casos de mais de um pavimento - e desestimulava o remembramento de mais de dois lotes - quando baixa para 20% ou 30% a ocupação dos lotes resultantes - diminuindo as possibilidades de construção multifamiliar. O fato é que, do total de edificações construídas (73 unidades), até agosto de 1999, apenas 38,36% correspondiam a obras regulares, contra 61,64% de obras irregulares, considerando-se a soma das edificações sem projetos aprovados e em desacordo com os mesmos.

⁹⁸ Proposta de discussão da revisão da Portaria elaborada pelo GAT (1993-1996). A partir desta proposta, em 1999, a autora participou de Estudo de Revisão da Portaria, com base em levantamento completo dos processos aprovados para a área, confrontando com as construções efetivas.

⁹⁹ "Resolve (...) V – Fixar as taxas de ocupação em: 50% da área total do lote – segundo parcelamento de terreno em planta aprovada pela SPHAN – no caso de construções térreas e 40% no caso de dois pavimentos; reduzindo estas taxas, quando remembrados dois lotes, para 30% no caso de construções térreas e 20% no caso de dois pavimentos."

Pode-se dizer que o Município passou a adotar o instrumento, visto acatar as análises do Iphan. Em momentos em que o Iphan hesitou em concluir pareceres sobre intervenções na área – em razão das constatações das limitações da Portaria nº 08 – o Município aprovou, à sua revelia.¹⁰⁰

Os estudos de revisão da Portaria nº 08 nunca foram acatados pelas instâncias superiores, a quem caberia revogar e editar nova portaria, não passando de esforços locais de técnicos que utilizam a norma cotidianamente. Por parte da PMOP, por sugestão do GAT – Grupo de Assessoramento Técnico, novo instrumento deveria ser publicado em “textos de leis iguais no âmbito da PMOP e do IBPC, a fim de garantir a unidade de atuação destas duas instâncias na gerência da questão urbana, mantendo, ao mesmo, a autonomia e as especificidades respectivas” (SILVA & FERNANDES, 1999, 08). Reforçou também, quando da elaboração do Plano Diretor de 1996, a área como Zona de Adensamento. Este caso suscita alguns questionamentos, que ainda estão por ser respondidos: Há necessidade de duplicidade de normatização? Cabe ao Iphan regular concomitantemente sobre a ocupação do solo? Não deveria o Município dispor sobre os índices urbanísticos e o Iphan cuidar da integridade dos bens protegidos utilizando-se de outros recursos?

Nesta disputa, não é excessivo lembrar que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo município, como assegurada na CF/88. A Lei Orgânica do Município de Ouro Preto, promulgada em 28 de março de 1990, dispõe sobre a política urbana na Seção I do Capítulo da Ordem Econômica. Busca assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, define os instrumentos de planejamento urbano, ressalva a necessária proteção e recuperação do patrimônio cultural e natural e trata do Plano Diretor. Nota-se que, após 16 anos de sua promulgação, já são três as tentativas de implementação de Planos Diretores, encontrando-se o último em trâmite na Câmara Municipal, cujos trabalhos de sistematização de informações são desperdiçados a cada descontinuidade de gestão.

A primeira tentativa é quase imediata à promulgação da Lei Orgânica,¹⁰¹ que, além de definir as condições para a sua elaboração, cria na estrutura organizacional da Prefeitura Órgão Técnico Executivo para tratar do assunto. A Lei nº 57, de 4 de dezembro de 1990¹⁰², diz dispor sobre as

¹⁰⁰ Trata-se do Processo ET/OP/11/91, de 09/03/91, Rua Analisa Esteves Ribas, quadra 'F', lote 13, que ficou 2 anos e meio inconcluso no Iphan. “Em 22/12/93, a Secretaria de Planejamento, diante da não conclusão do processo pelo IBPC, “considerando que tal impossibilidade se deu por razões administrativas e não de conteúdo e, entendendo ainda que o município é autônomo para preceder a aprovação do projeto no que se refere às suas normas” propõe à Prefeitura Municipal a aprovação do projeto por sua parte (...) cabendo ao interessado posteriormente “cuidar de obter a aprovação junto ao IBPC para regularização da obra.”

¹⁰¹ Buscando atender o artigo 14 das Disposições Transitórias, que determina que o “o documento oficial do Plano Diretor será aprovado pela Câmara Municipal no prazo de seis meses a contar da promulgação da Lei Orgânica.”

¹⁰² A Lei 57/90 resultou de “ante-projeto de lei enviado ao executivo em 05/09/90, para sua apreciação e encaminhamento à Câmara Municipal para discussão e aprovação”, portanto próximo ao fim do prazo de 06 meses definido pela LOM, parecendo um atendimento formal à obrigação (ENGEARP, p. 03)

diretrizes básicas do Plano Diretor, mas não passa de diretrizes para nortear a elaboração do Plano Diretor. Define como objetivo estratégico do Município a busca de desenvolvimento econômico em áreas como agropecuária, indústria, mineração, educação e turismo, não se observando referência explícita ao patrimônio cultural. Traça, em linhas gerais, o perímetro urbano, mas condiciona a descrição topográfica ao detalhamento posterior em Projeto de Lei específico. Procede da mesma forma com o zoneamento e com o uso do solo urbano. Esta Lei teve por base estudos desenvolvidos pela empresa ENGEARP Arquitetura e Engenharia Ltda., que argumentou não aprofundar as diretrizes face à “inexistência ou precariedade de dados estatísticos que levassem a conclusões mais pertinentes, nos diversos campos relativos ao ordenamento urbano” (ENGEARP, 02). Os estudos e as Leis específicas não foram levados a cabo.

O segundo plano foi iniciado com concepção diferenciada. Partiu da estruturação de equipe na prefeitura, na gestão 1993-1996, que deveria coordenar diretamente a execução dos trabalhos, no lugar de contratação de consultoria externas, além da sistematização de informações anteriores à preparação dos instrumentos necessários à composição do Plano Diretor (bases cadastrais, cartas geomorfológicas, zoneamento urbano etc.). Previamente à aprovação da Lei do plano, foram encaminhadas à Câmara Municipal as Leis de delimitação dos perímetros urbanos dos principais distritos e da sede, sendo este último aprovado em 27 de setembro de 1994 (Lei Nº 72/94). Procedeu-se, também, à proposição do macrozoneamento, bem como outros mapeamentos de dados dos meios físico e antrópico - declividades, vegetação, hidrografia, risco geológico, grandes equipamentos, polarizações e articulações do tecido urbano (GAT, 1994). Todos estes trabalhos vinham sendo realizados de forma articulada entre a PMOP, o IPHAN, o IEPHA - quando também se iniciaram estudos para definição de diretrizes de intervenção no sítio histórico – até quando este arranjo começou a se fragilizar, como pode ser visto mais adiante. O Plano Diretor foi levado à Câmara Municipal no final dos mandatos do executivo e do legislativo, e aprovado com algumas modificações, como Lei Complementar Nº 01, de 19 de dezembro de 1996 (SIMÃO, 2001, 55).

Algumas das causas da desestabilização do GAT podem ser atribuídas à saída de pessoas chave da equipe e o pouco envolvimento das demais instituições, tornando o trabalho cotidiano concentrado nas mãos do Iphan e da Prefeitura, concluindo-se pelo seu bom desempenho atribuído a uma circunstância ocasional e menos institucional.

O Plano Diretor foi estruturado sobre 4 bases principais, que tratam da Política Urbana, da Ordenação Territorial, das Diretrizes de Desenvolvimento Econômico e Social e da Operacionalização da Política Urbana. Os fatores preservação e promoção do patrimônio cultural e ambiental foram colocados desde o início como uma condicionante para o desenvolvimento urbano, econômico e social do Município.

Buscou ordenar o território nas macrozonas urbanas e rurais, reportando-se às leis de delimitação de perímetro urbano da sede e de alguns distritos, então aprovadas quando da apresentação da lei à Câmara Municipal, e condicionou à aprovação por lei posterior a delimitação das macrozonas dos demais distritos. Neste trabalho de definição das macrozonas definiu os principais pólos atratores - Distrito-sede e Cachoeira do Campo - e as áreas de polarização imediatas e secundárias, com vistas a direcionar as prioridades na articulação dos núcleos e na implantação de equipamentos e serviços urbanos. Para os perímetros urbanos apresentou as classificações do zoneamento - em 5 zonas principais - chegando a estabelecer as subdivisões para a sede. Ainda para o Distrito-sede, traçou as diretrizes gerais quanto ao parcelamento urbano, definindo número máximo de habitação por zonas e condicionou a aprovação de Lei posterior para normas específicas de parcelamento, uso e ocupação da Zona de Proteção Especial¹⁰³. Definiu o prazo de 24 meses para a aprovação das normas específicas para as demais áreas, o que não aconteceu.

Quanto à operacionalização da política urbana, percebe-se que as disposições ficaram aquém do esforço conferido ao trabalho do ordenamento territorial, ficando no campo das intenções os meios para atingir uma atuação razoável do município na política urbana e na preservação do patrimônio cultural, e na dependência da vontade política do sucessor. Desta forma, ficaram condicionadas à aprovação de leis posteriores a composição do Grupo de Assessoramento Técnico, a instância consultiva de cooperação à gestão municipal, a regulamentação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio, bem como todos os detalhamentos de índices urbanísticos. Outro ponto importante que sequer foi menção de prazos de detalhamento refere-se ao Programa Especial de Preservação do Patrimônio Ambiental e Cultural, citado no Capítulo IV, sem maiores explicações quanto aos seus objetivos e atividades¹⁰⁴. Também restrito ao campo das possibilidades futuras foi o estabelecimento de cobranças progressivas ou regressivas do IPTU, visando à conservação e recuperação dos imóveis tombados ou localizados no perímetro de tombamento federal, nunca regulamentado. Não havia previsão para outros instrumentos de política urbana que pudessem favorecer alguma ação de proteção. Aprovado a menos de 15 dias do final do mandato executivo (1993-1996), o Plano Diretor foi explicitamente ignorado pela gestão sucessora.

¹⁰³ Art. 85 – As normas específicas de parcelamento, uso e ocupação para ZPE1 serão estabelecidas por lei, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da promulgação desta lei.

Parágrafo único - As normas específicas de parcelamento, uso e ocupação para as demais zonas do Distrito Sede e o Código de Obras do Município serão estabelecidas por lei, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da promulgação desta lei.

¹⁰⁴ Capítulo IV. Art. 79, § 3º - O Programa Especial de Dinamização Urbana destina-se ao desenvolvimento de projetos para implementação e gestão de atividades e de apoio a indústria, ao turismo, ao lazer e demais atividades voltadas à revitalização econômica do município.

A última proposta de Plano Diretor foi elaborada para se atender a algumas obrigações e solicitações: o Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257/2001, que determinou o prazo de outubro de 2006, como data limite para revisão dos Planos Diretores de cidades com mais de 20.000 habitantes e integrantes de áreas de especial interesse turístico, caso de Ouro Preto; as pressões da Unesco, que vinha reiteradamente questionando o Município quanto à ausência de política urbana, ao crescimento desordenado e às pressões das áreas de expansão sobre o centro; e as pressões da comunidade que, nesta década, demonstrou mais poder de organização, verbalizando as insatisfações e cobranças ao poder público.

O Plano Diretor que tramita na Câmara Municipal, ainda em novembro de 2006, segue estrutura e princípios similares ao anterior, em boa parte repetindo o seu texto. Foi preparado em conjunto com a Lei de Uso do Solo, também em análise pelo legislativo, razão pela qual não reserva espaço para especificações quanto ao zoneamento do distrito-sede, como parte do seu texto de lei. Estabelece sim, no Capítulo VI – Da Produção da Cidade / Do modelo espacial, condições gerais para o zoneamento que deve ser seguido para as áreas urbanas dos 13 distritos, incluindo aí a sede. Reserva capítulo especial para os instrumentos de política urbana, associando alguns deles à preservação do patrimônio cultural, quais sejam:

- Do Direito de Preempção, possibilitando ao poder público a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, nos casos:

I - terrenos inseridos na Zona de Proteção Especial (ZPE), com vistas a garantir a preservação das edificações e o conjunto urbano tombado;

(...)

III - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

- Do IPTU, progressivo ou regressivo, como instrumento auxiliar à ordenação territorial e ao desenvolvimento sócio-econômico do Município, em conformidade com o artigo 156 da Constituição Federal, visando:

I - à conservação e recuperação de imóveis tombados isoladamente ou localizados no interior do perímetro de tombamento federal, estadual e/ou municipal;

II - à preservação e manutenção de áreas de interesse cultural, ambiental, arqueológico e paisagístico;

III - à preservação de áreas verdes no interior de lotes urbanos integrantes da Zona de Proteção Especial (ZPE) do distrito sede;

- Dos Estudos de Impacto de Vizinhança, para os empreendimentos que possam vir a ter repercussão ambiental significativa, sobrecarregar a infra-estrutura urbana, ou afetar as condições funcionais, paisagísticas e/ou urbanísticas de sua área de influência direta ou indireta.

Ficaram condicionados à apresentação do EIV, os seguintes tipos de empreendimento, que possivelmente impactarão na rotina de avaliação e análise de intervenções na área tombada:

I - edificações, residenciais ou não, com mais de 1.000 m² (mil metros quadrados) de área construída;

II - edificações não residenciais, pertencentes ao conjunto urbano tombado, com mais de 500m² (quinhentos metros quadrados) de área construída;

III - parcelamentos com mais de 10 (dez) hectares;

IV - usos com tendência à incompatibilidade com o uso residencial ou aqueles fortemente atrativos de veículos, a serem fixados pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano;

V - intervenções urbanísticas de maior porte em áreas de ocupação consolidada que impliquem em abertura ou modificação geométrica de vias de tráfego de veículos e/ou em impermeabilização de espaços públicos;

VI - intervenções em áreas objeto de operações urbanas consorciadas.

A Lei de uso do solo que tramita na Câmara baseia-se, para o Distrito-sede, no mesmo estudo desenvolvido na época da elaboração do Plano Diretor de 1996, para definição de parâmetros de intervenção no sítio histórico, denominado Diretrizes para Intervenções Urbanísticas e Arquitetônicas na Zona de Proteção Especial 1 (ZPE-1). As diretrizes deveriam atender tanto ao Município quanto ao Iphan; no entanto, não foram regulamentadas por lei após a aprovação do Plano Diretor. Serviram como base de análise do Iphan durante muitos anos, até transformarem-se, com alterações, em Portaria nacional no ano de 2004 - Portaria nº 122, de 02/04/2004. Se a Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo do Município vier a ser aprovada, a cidade passará a dispor de mesma regulação publicada pelo Município e pela União para o segmento mais importante do conjunto urbano tombado.

As Diretrizes para Intervenções Urbanísticas e Arquitetônicas na Zona de Proteção Especial-1 fazem parte de uma iniciativa conjunta do Iphan, Iepha e PMOP, que buscaram construir uma metodologia que se adequasse à realidade da ocupação da antiga Vila Rica. O estudo levou em consideração - para a leitura urbana - a evolução do traçado urbano, a relação de áreas ocupadas e não-ocupadas, a geometria dos lotes, a implantação das edificações, a escala volumétrica do conjunto, a predominância das áreas verdes remanescentes no conjunto, - e, para a leitura arquitetônica, - os materiais de revestimentos (alvenaria, esquadrias baldrame, cores), a forma e os materiais dos telhados e o ritmo resultante das envasaduras (proporção, desenho e material). Tinha como pressupostos para a preservação e para o planejamento urbano, a manutenção do traçado urbano original (séc. XVIII e XIX) e a possibilidade de renovação nas regiões de assentamento recente (séc. XX), como condição favorável à preservação do entorno do sítio dos séculos XVIII e XIX.

A partir da leitura desses aspectos em caminhamentos em duas áreas da cidade, Água Limpa e Santa Efigênia, do cruzamento e tabulação de informações do Boletim de Cadastro Imobiliário da PMOP e confrontado com a evolução do traçado urbano, foi-se, aos poucos, consolidando referenciais para a elaboração das diretrizes. Definiu-se como unidade de avaliação a 'face de quadra', resultante do somatório da quadra com o logradouro, em função da constatação que não era possível agrupar em áreas maiores (zonas, bairros ou mesmo as quadras) critérios de intervenção, com o risco de ser condescendente ou restritivo demais. Algumas quadras, normalmente bastante irregulares, sem uma forma predominante, eram circundadas por ruas abertas em diferentes tempos, às vezes de ocupação recente, que poderia interferir mais ou menos na visibilidade do conjunto a ser preservado prioritariamente. Padronizar critérios para determinadas manchas urbanas ou bairros não era adequado, segundo os técnicos que formularam a metodologia.

Assim, foram definidos critérios gerais de intervenção quanto aos usos, ao sistema viário, ao parcelamento do solo, à disposição de letreiros e placas publicitárias, bastante específicos quanto à ocupação do solo e à tipologia arquitetônica. Chegou-se a um consenso quanto à taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento igual a 1.0 para a toda ZPE1. A ocupação do solo deveria ser regida por parâmetros detalhados de implantação da edificação a cada face de quadra, no que dizia respeito a afastamentos (frontais, laterais, de fundos) e volumetria (alturas e número de pavimentos), assim como das características tipológicas: cobertura, ritmo de cheios e vazios, pertinência de abertura de vãos de garagens, aprovação de varandas nas edificações, revestimentos, cores. Todos estes parâmetros eram consolidados em tabelas, mas muitos deles poderiam ser definidos como fatores não condicionantes, ficando sujeito à análise do contexto geral do projeto. Ou seja, os critérios estariam definidos, mas com espaço e abertura para as particularidades tão comuns ao desenho único de Ouro Preto.

A intenção de consolidar estas diretrizes em instrumento comum ao Iphan e à PMOP permitiria nivelar os parâmetros de análise de intervenção das unidades de preservação e favoreceria a credibilidade das instituições, por conferir transparência aos procedimentos adotados para deferir ou não as propostas da comunidade para suas propriedades. Os estudos cessaram ao final da gestão 2003-2006.

Em 1998, diante da não conclusão do instrumento, foi constituído um grupo de trabalho do Iphan para avaliar o estudo e estabelecer um parâmetro de trabalho provisório para os dirigentes do escritório local¹⁰⁵. Do documento original foram extraídos os principais conceitos e critérios e excluídas as tabelas

¹⁰⁵ A escassez de recursos humanos, os baixos salários e as dificuldades de trabalho numa cidade como Ouro Preto deixaram o escritório local do Iphan instável quanto à composição de equipes. De 1996 a 2002, assumiram a diretoria do Iphan pelo menos 07 técnicos distintos que não permaneceram no cargo mais de um ano. O atual diretor, Benedito Tadeu de Oliveira, funcionário da Fiocruz, estabeleceu residência na cidade e permanece no cargo há mais de 04 anos, a despeito de pressões políticas.

referenciais das 'faces de quadra', eliminando-se, portanto, a premissa da metodologia. Desta forma, adotando-se parâmetros médios feitos para as áreas do projeto-piloto, estes foram utilizados desde então, e constituíram-se na base da Portaria nº 122, de 02/04/2004.

Quanto ao quadro legal sobre a política urbana municipal e, conseqüentemente, sua associação com a preservação do patrimônio cultural urbano, pode-se afirmar que ainda é inexistente, vista sua condição atual de estar apresentada em projetos de lei.

Quanto à existência, por parte do município, de instrumentos específicos de preservação, a Lei Orgânica Municipal de Ouro Preto oferece, nos Artigos 163 a 169, as bases para a regulamentação de mecanismos próprios de preservação como a elaboração de "plano permanente" de promoção e preservação do patrimônio histórico e cultural municipal;¹⁰⁶ a constituição de Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural; a criação do Tombamento Municipal; campanhas junto à comunidade e instituição de multas, dentre outros.

PEREIRA (2003, 79) observa que, a partir de 2002, mecanismos citados na LOM passaram a ser objeto de pontuação na política de descentralização do patrimônio cultural de Minas Gerais, como critérios de repasse da parcela do ICMS aos municípios mineiros, estimulando a regulamentação em leis próprias dos citados mecanismos. São deste período:

- Lei nº 60 (19/06/2001) - Cria a disciplina de Educação Patrimonial, de caráter obrigatório para as Escolas da Rede Pública da cidade de Ouro Preto
- LEI N°17/02 – (26/04/2002) - Regulamenta o Artigo 165 da Lei Orgânica Municipal, implanta e regulamenta o tombamento de bens móveis e imóveis, assim como o registro dos bens imateriais pelo Município de Ouro Preto e dá outras providências.
- Lei nº 26/02 (28/05/2002) - Dispõe sobre Incentivo Fiscal para a realização de Projetos Artísticos Culturais.
- Lei nº 64/02 (29/11/02) - Regulamenta o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural e dá outras providências.
- Lei nº 17/02, regulamenta o artigo 165 da Lei orgânica Municipal de Ouro Preto.
- Projeto de Lei nº 99/02, que regulamenta o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural.

¹⁰⁶ Deve-se tratar do mesmo Programa Especial de Preservação do Patrimônio Ambiental e Cultural, citado no Capítulo IV, do PD/96 e que vem repetido no Capítulo IV – Da Proteção ao Patrimônio Cultural no PD 2005/2006.

- Lei Complementar nº 08/02, fixa critérios para expedição de licença para construção em área tombada pelo município.
- Decreto Municipal nº 11, de 22 de fevereiro de 2002 , determina que somente serão expedidos alvarás de construção com a prévia e indispensável aprovação do projeto pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Quanto aos instrumentos de proteção promovidos pelo Iphan, afora os inúmeros tombamentos individuais de monumentos, a área protegida conta com a delimitação de tombamento de 1989 e com o Inventário de Bens Imóveis de Sítios Urbanos Tombados de Ouro Preto - INBISU, realizado em 2002, pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, com recursos oriundos do Fortalecimento Institucional do Programa Monumenta. Ressalte-se que, dadas as dificuldades operacionais do sistema desenvolvido para o INBISU, a ferramenta não tem sido praticamente utilizada pelo escritório local e menos ainda pela Prefeitura.

3.2. ESTRUTURAS E ARRANJOS ADMINISTRATIVOS

Há que se conferir a condição precursora do envolvimento da Prefeitura Municipal de Ouro Preto na preservação e gestão do patrimônio cultural antes mesmo dos estímulos para a ação local fomentados pelo governo federal ou estadual, característicos do fim dos anos 60, e corroborado com a CF/88. Como já dito, no início da década de 30, já podiam ser encontradas normativas construtivas que objetivavam preservar o “aspecto colonial” da cidade, instituídas por decretos municipais.¹⁰⁷

É precursora também na constituição de unidade administrativa municipal responsável pela proteção do patrimônio histórico e artístico de Ouro Preto, anterior ao movimento de criação de órgãos estaduais de patrimônio, decorrente da conjuntura dos encontros de governadores de 1970 e 1971, promovidos por iniciativa do SPHAN e do Ministério da Educação.

Em 14 de novembro de 1968, a Prefeitura Municipal de Ouro Preto edita a Lei nº 296, (Anexo 04) que dispunha sobre a criação do DPHAM – Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal, que tinha como incumbências a fiscalização de obras particulares, a execução de obras de restauro em trechos urbanos e em construções isoladas, os estudos de obras públicas “conformadas à urbanística local”, dentre outras.

Neste momento, pode-se depreender, pela interpretação da Lei, uma clara preocupação com as questões urbanísticas, dado que era possível ao DPHAM:

Propor legislação especial, a ser examinada pela câmara Municipal e sanção do Prefeito Municipal, visando disciplinar o uso dos logradouros públicos, colocação de anúncios, placas, avisos, construções, urbanizações e loteamentos, quando capazes de influir e interferir com o conjunto urbano tradicional. (Art. 6º, letra f)

Observar a repercussão deste artigo na prática mereceria estudo específico a fim de se verificarem os seus efeitos, considerando que a referência ao planejamento urbano ampliou-se com a Lei nº 71, de 28/11/1972, de modificação da Lei nº 296, estabelecendo relação da fiscalização consoante as normas do Plano Diretor (Anexo 05).

Art. 7º - Ao Diretor do DPHAM/OP compete

(...)

II – Promover fiscalização sobre a fiel observância das normas técnicas estabelecidas no Plano Diretor de Ouro Preto, aprovados nos termos do Decreto Municipal nº 18, de 7 de outubro de 1971;

¹⁰⁷ São eles os Decretos nº 13 de 19/09/1931 e nº 25 de 03/09/1932. Ver íntegra dos textos nos anexos)

Ambos os documentos procuram estabelecer a relação da diretoria municipal com o órgão federal de proteção, de forma clara e hierarquizada, em termos de total obediência ao Decreto-Lei Nº 25/37, e orientação permanente do então DPHAN para “todas as iniciativas de responsabilidade da DPHAM, que interferirem no conjunto urbano tombado ou em alguma de suas construções componentes” (Lei 296/68, art. 5º).

É interessante observar que, embora a Lei Nº 696/68 devesse tratar da criação e das atribuições do órgão de gestão do patrimônio cultural de Ouro Preto, consta do seu texto normativas construtivas, mescladas às incumbências da diretoria, como a ratificação do uso da cor branca nas alvenarias (Lei 296/68, Art. 6º, letra e).

A Lei nº 71, de 28/11/1972, modifica o nome da diretoria, que passa a denominar-se Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal de Ouro Preto – DPHAM/OP; adequa-se à hierarquia dos poderes estadual e federal, em decorrência da criação do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA, em 30 de setembro de 1971; cria os cargos dos servidores (3 fiscais de obras) e estabelece a forma de admissão dos mesmos; amplia as atribuições do órgão gestor, somando-as àquelas da Lei nº 296, e define competências específicas da diretoria.

Nesta lei, está presente a preocupação de conhecer e proteger o objeto de interesse local (levantamento e tombamento)¹⁰⁸; o município assume a competência de proteção dos bens móveis e imóveis tombados federais e estaduais, bem como se coloca apto a receber atribuições de proteção, conservação ou fiscalização delegadas pelo IPHAN ou IEPHA/MG e a celebrar convênios com estes, *“prevendo-se delegações de competências mútuas, transferência de recursos, mútuos auxílios, atos estes sujeitos à previa autorização da Câmara Municipal”*. (Art. 2º, § Único)

A atenção do executivo municipal ao cumprimento do Decreto-Lei nº 25/37, a obediência ao Iphan e a preocupação com as normativas construtivas estão perceptíveis no estabelecimento de um canal de comunicação entre a prefeitura e a comunidade, por meio do DPHAM, conforme pôde ser observado em anúncios da época. (FIGURAS 16 e 17)

¹⁰⁸ (Art.º 4, I)

I – Exercer proteção a todos os bens móveis e imóveis públicos e particulares existentes no município, de que tratam o Decreto-Lei Federal nº 25 e a Lei Estadual nº 5.778;

II – Proceder ao levantamento e tombamento dos bens considerados de excepcional valor histórico, arqueológico, etnográfico, paisagístico, paleográfico, bibliográfico ou artístico existente no Município e cuja preservação e conservação sejam de interesse do poder público municipal, inventariando-os e classificando-os;

A O P O V O

— A V I S O —

A PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO, através de suas Secretarias de Obras, Viação e Serviços Públicos e Assessoria Técnica para Assuntos Urbanísticos, leva ao conhecimento dos senhores Construtores e interessados em construção, reconstrução, restauração, remodelação, pintura e demais reparos em casas, muros e outros imóveis, no perímetro urbano da Cidade, que esses serviços só poderão ser executados, de acôrdo com a lei vigente, mediante os requisitos exigidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), assim discriminados:

- a) — Planta de todos os pavimentos na escala 1:50;
- b) — Cortes (mínimo de 2), escala de 1:50;
- c) — FACHADAS - Todo o perímetro deverá ser mostrado em elevação - escala 1:50;
- d) — Planta de situação - escala 1:200, com o nome dos logradouros;
- e) — O projeto deverá ser assinado por profissional devidamente habilitado. (Tratando-se somente de pintura, basta a assinatura do requerente - o proprietário);
- f) — Detalhes construtivos, principalmente de esquadrias e telhado, deverão acompanhar o projeto.

OBS.: Os papéis apropriados para esses requerimentos poderão ser adquiridos graciosamente na Secretaria de Obras, Viação e Serviços públicos da Prefeitura (Casa dos Contos).

Ouro Preto, 17 de fevereiro de 1972.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, VIAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS.
A ASSESSORIA TÉCNICA PARA ASSUNTOS URBANÍSTICOS.

FIGURA 16 – Anúncio PMOP 17/02/1972

Fonte: Arquivo Municipal de Ouro Preto

Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto

AVISO IMPORTANTE

Por determinação da Comissão Diretiva do Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, em consonância com disposições do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN), a Prefeitura Municipal de Ouro Preto leva ao conhecimento público e, em especial, aos senhores proprietários de imóveis em planejamento, construção, reconstrução, modificação, ampliação e pintura, neste Município, que devem os mesmos procurar diretamente a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal (DPHAM), na Prefeitura, onde o seu Diretor, Prof. Ivo Porto de Menezes, os orientará quanto ao procedimento a ser adotado, a fim de se evitar futuros descontentamentos e onerosas multas previstas no Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1967, e nos artigos 165 e 166 do Código Penal.

Ao dar publicidade a este aviso, a Prefeitura Municipal, resguardando-se de suas responsabilidades perante a Comissão Diretiva acima citada, procura alertar aos senhores proprietários de imóveis, em face dos dispositivos legais, no que concerne à preservação da fisionomia inviolável de Ouro Preto e seus arredores.

Ouro Preto, 1º. de setembro de 1973.

A Prefeitura Municipal.

FIGURA 17 – Anúncio PMOP 01/09/1973

Fonte: Arquivo Municipal de Ouro Preto

Nessa década, que se sucede às missões da Unesco nos fins dos 60, dá-se início à celebração de alguns convênios de caráter intergovernamental, com fins mais amplos, de aperfeiçoamento de estudos de desenvolvimento local ou de atendimento a situações emergenciais, como as chuvas ocorridas na cidade em 1979.

Em 1972, celebra-se convênio, por tempo indeterminado¹⁰⁹, entre o Ministério da Educação e Cultura, através do Iphan, o Iepha e os Municípios de Ouro Preto e Mariana, com o objetivo de detalhar as proposições do 'Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto', elaborado pelo arquiteto português Alfredo Viana de Lima, bem como desenvolver estudo semelhante para Mariana. Todo o trabalho deveria ser desenvolvido por meio de uma entidade executora, contratada especificamente para tal fim, a Fundação João Pinheiro.

Destaca-se, neste convênio, a instituição de comissão diretiva com competência para analisar os trabalhos desenvolvidos pela executora, a Fundação João Pinheiro, prestando-lhe todo o apoio para a realização dos estudos. A comissão deveria ser sempre presidida por um representante do Ministério da Educação e Cultura, eleito pelos demais membros.¹¹⁰

Para atendimento de causa emergencial, por ocasião dos efeitos de intensas chuvas que assolaram a cidade no início do ano de 1979, foi instituída uma Comissão Especial incumbida de estudar e propor medidas urgentes para a proteção da cidade de Ouro Preto, composta por membros do Iphan, Seplan e UFMG, pelo governo Federal, o IEPHA, pelo Estado e a Secretaria Municipal de Obras.¹¹¹

Outro momento de parceria de trabalho, ainda como consequência das chuvas de 1979, mas com bastante repercussão nas atividades cotidianas dos responsáveis pela preservação em Ouro Preto, iniciou-se em 18 de novembro de 1979, com a assinatura do convênio entre a Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, a Prefeitura Municipal de Ouro Preto – PMOP, e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, tendo como objetivo o “desenvolvimento de uma **ação conjunta** para a preservação, restauração e revitalização cultural na cidade de Ouro Preto”.¹¹²

Nota-se que, enquanto o convênio em que a Fundação João Pinheiro figurava como executora tinha por objetivos desenvolver e implementar os estudos traçados pelo arquiteto Viana de Lima, este arranjo administrativo previa ações mais ligadas ao cotidiano da gestão do sítio histórico, tanto para

¹⁰⁹ Este convênio durou de 1972 a 1981, conforme relação de documentos do arquivo Noronha Santos (conferir)

¹¹⁰ Art. 5º do Regulamento da Comissão Diretiva do Convênio.

¹¹¹ Portaria Nº90, de 13/02/1979 - MEC)

¹¹² Relatório “Trabalhos desenvolvidos dentro do Programa de Preservação e Recuperação da cidade de Ouro Preto, durante o ano de 1980.”

atendimento das demandas imediatas, que ainda sofriam dos sérios problemas em consequência das citadas chuvas do início de 1979, quanto para as questões rotineiras, como fiscalização das intervenções no sítio. No âmbito desta cooperação, a UFOP figurava como prestadora de serviços, e tinha, dentre suas atividades de consultoria geológica, geotécnica, reflorestamento e contenção de encostas, incumbências como “Apoio às atividades de preservação e recuperação do núcleo histórico, no campo da fiscalização, conservação, projetos e animação cultural.”¹¹³

Até então, o Iphan não contava com um escritório permanente na cidade, devendo todas as decisões serem tomadas pela diretoria Regional da SPHAN, em Belo Horizonte. O fluxo entre a Prefeitura e o Iphan para análise de intervenções no sítio histórico, neste momento, era intermediado pelo Grupo de Trabalho que compunha a equipe deste convênio.

Todas as propostas para novas edificações, reformas, acréscimos ou parcelamentos de terreno, enviadas à Prefeitura Municipal são examinadas e relatadas pelo Grupo de Trabalho, no sentido de fornecer subsídios para julgamento da Diretoria Regional da SPHAN, em Belo Horizonte. (RELATÓRIO SPHAN – UFOP – PMOP, 1980, 4)

A equipe do convênio SPHAN-UFOP-PMOP, também conhecida como Equipe de Obras Urgentes, ficou sediada na edificação onde atualmente se abriga o Escritório Técnico do Iphan em Ouro Preto, a Casa da Baronesa, que, só a partir de 1983, passou a contar com um técnico responsável lotado na cidade¹¹⁴. As reuniões de trabalho criavam expectativas superiores aos atendimentos de obras emergenciais, tratando de assuntos típicos de gestão¹¹⁵:

- Estudos jurídicos pelo PMOP e SPHAM de mecanismos de embargos de obras;
- Relação entre ‘habite-se’ e ligação da rede elétrica;
- Tramitação de pedidos de edificação na cidade;
- Otimização da fiscalização de obras;

¹¹³ Relatório “Trabalhos desenvolvidos dentro do Programa de Preservação e Recuperação da cidade de Ouro Preto, durante o ano de 1980.”

¹¹⁴ A autora participou como arquiteta que elaborou o Projeto de Restauro da Casa da Baronesa, para o Programa Monumenta. Em estudo sobre a sucessão dos usos da edificação, foi possível observar o movimento em torno da constituição de grupos de trabalhos intergovernamentais com fins de trabalhos de preservação de Ouro Preto:

“Em 1971, foi aberta para atender às atividades desenvolvidas pelo Professor Viana de Lima, arquiteto português, contratado pela UNESCO para elaborar um Plano de Preservação para a cidade de Ouro Preto.

De 1979 a 1981, a residência sediou a equipe de Obras Urgentes (IPHAN-UFOP-PMOP), o Núcleo de Geologia e a equipe do Projeto Interação (CNRC), que perfaziam um total de 30 técnicos atuando na cidade. Por isso, nesse período a hospedaria foi desativada.

Com o fim do convênio entre a UFOP e a PMOP, a Casa da Baronesa passa a funcionar somente como escritório do IPHAN. “Em 1983, com o início da ampliação dos quadros técnicos da instituição, foi designado um técnico responsável para o Escritório Técnico de Ouro Preto, atualmente 13ª Sub-Regional”.

¹¹⁵ Decisões constantes da Ata de Reunião entre a Sphan e a PMOP, no dia 20/08/81.

- Maior dedicação nas tarefas cotidianas pelo IEPHA, UFOP e PMOP, por meio da disponibilização de técnico permanente junto à equipe do Iphan.

Observa-se, pelo exposto, que o compartilhamento de competências e a reunião de esforços para a preservação do patrimônio cultural ouro-pretano já estão contidas nestes arranjos, antecedendo a determinação constitucional de 1988.

Como pôde ser observado, os arranjos institucionais com fins diversos existiram em momentos variados na experiência de proteção do patrimônio cultural de Ouro Preto. De certa forma, condiziam com o tratamento recorrente conferido ao patrimônio histórico cultural, de enfrentamento pontual das questões, embora buscassem desenvolver estudos que fundamentassem a gestão do sítio. A cada determinado problema, correspondia, pelo menos, uma tentativa de resposta. SIMÃO (2001), ao fazer a leitura do movimento preservacionista do país, analisando o crescimento desordenado do final dos anos 60 e as iniciativas de elaboração de planos urbanísticos, afirma:

A demanda para as cidades tombadas foi alterada. Eram, agora, propostos novos parcelamentos, novas ruas eram abertas, novas áreas ocupadas. As cidades cresciam sem seu tecido urbano, escapando dos critérios até então utilizados pelo PHAN. Preservar somente a tipologia arquitetônica não garantiria mais a feição paisagística urbana, a grande obra de arte. Mas as cidades continuaram sendo vistas como um conjunto de partes – edificações, ruas, praças – e foi este enfoque que fez descaracterizar grandemente a tipologia das cidades coloniais. Os novos parcelamentos, planejados sob outra ótica – a da modernidade, do aproveitamento total do solo, porque este tem valor monetário -, alteraram a leitura das cidades, o que absolutamente não foi garantido pela manutenção da tipologia arquitetônica. (SIMÃO, 2001, 35)

No recorte temporal deste estudo, ou seja, depois de 1988, observar experiências de arranjos institucionais significa buscar entender qual era a perspectiva para o enfrentamento dos problemas urbanos e do patrimônio cultural, a partir de então.

É intenção observar, na estrutura administrativa municipal, o tratamento conferido ao patrimônio cultural. Por vezes, está associado aos assuntos de turismo; por outras, aos assuntos de obras, e, mais raramente, a secretarias próprias de planejamento urbano. Tais relações permitem perceber os conceitos, a importância e o grau de prioridade do tema na construção da política pública local. Percebe-se que, com a publicação do Decreto nº 3.551, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, amplia-se a verbalização da separação do patrimônio cultural em material e imaterial - passando a fazer parte recorrente do vocabulário dos gestores, acadêmicos, terceiro setor e comunidades em geral - dando a possibilidade de construção de argumentos para a constituição das estruturas municipais independentes. Em entrevista do Secretário Municipal de Patrimônio e

Desenvolvimento Urbano de Ouro Preto, concedida à autora em 12/07/06, o Sr. Gabriel Gobbi justifica recente revisão da estrutura administrativa da Prefeitura, visando a redistribuir as atribuições sobre a proteção do patrimônio material e imaterial, ficando o patrimônio cultural urbano sob sua responsabilidade, enquanto as manifestações artísticas e folclóricas com a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo.

Na gestão municipal 1989/1992, presidida por Wilson Milagres, a primeira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a estrutura administrativa constava de Secretaria de Cultura e Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. No último ano da gestão, foi criada a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (Lei 10/91, de 24/04/91).

Em 1993, na primeira gestão do Jornalista Ângelo Oswaldo de Araújo Santos, o patrimônio cultural era tema tanto da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo - nos assuntos pertinentes às festividades, aos eventos e às manifestações artísticas - quanto da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Social, que substituiu a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - no que dizia respeito ao patrimônio urbano edificado (Lei Nº 01/93). De alguma forma, repete a prática de tratar-se dos assuntos de forma segmentada.

É deste período a experiência recente mais positiva de trabalho conjunto e coordenado de proteção ao patrimônio histórico e construção de política urbana, quando da constituição do Grupo de Assessoramento Técnico, o GAT.

Na história recente das experiências de arranjos administrativos em Ouro Preto, a constituição do GAT - Grupo de Assessoramento Técnico (gestão 1993/1996) pode ter significado a reunião de esforços mais significativa e proveitosa para a cidade, como ponto de partida da leitura associada da política urbana e do patrimônio cultural, e de abertura de canal de interlocução entre os gestores e a comunidade.

A equipe resulta de Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Cultura, o IPHAN, então IBPC, a PMOP - Prefeitura Municipal de Ouro Preto, o IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, o IEF - Instituto Estadual de Florestas e a UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto, como parte da iniciativa do executivo municipal, e tinha como objeto a preservação do patrimônio cultural e natural de Ouro Preto.¹¹⁶

¹¹⁶ Cláusula 1ª - O objeto do presente instrumento é a mútua cooperação entre as partes através de atividades conjuntas de análise e proposição de legislação, exames de projetos e proposição de procedimentos operacionais do poder público sobre o patrimônio cultural, paisagístico e ambiental da cidade de Ouro Preto-MG, bem como de atividades de apoio técnico institucional, por solicitação expressa dos organismos setoriais do MUNICÍPIO e do IBPC, respeitada a competência exclusiva de cada uma das partes signatárias deste instrumento.

Ligado à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Social, o GAT¹¹⁷ era composto por dez membros, entre efetivos e suplentes, arquitetos em sua grande maioria. Funcionava como uma espécie de conselho, “responsável pela aprovação dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, pela coordenação da elaboração e da implantação de outros projetos estruturantes, e pela coordenação da elaboração do planejamento territorial e da legislação urbanística” (SIMÃO, 1996, 161). Tinha rotina estabelecida de reuniões semanais – todas as quartas-feiras, em horário integral - que permitia o exercício de funções específicas de cada instituição participante, com o espaço para a tomada de decisões em conjunto. A partir da PMOP, os pedidos de análises de intervenções na cidade eram distribuídos aos membros do GAT, que os analisavam e vistoriavam como parte da preparação da reunião semanal. Na ocasião, um dos membros relatava o caso para discussão e tomada de decisão final pelo grupo. Parte dessas reuniões era destinada a discussões relativas ao planejamento urbano.

A tônica desta cooperação - que extrapolava a mera rotina de atendimento das demandas de análises de processos - estava calcada na construção de normativas e procedimentos operacionais de base para atuação do poder público para a proteção do patrimônio cultural urbano e natural da cidade de Ouro Preto. Teve como metas prover minimamente o Município e a União de instrumentos básicos de gestão, que os extensos estudos anteriores, predominantemente da década de 70 não forneceram.

Foram algumas iniciativas tomadas pelo grupo, com alcance diferenciado de objetivos¹¹⁸:

Quanto à análise de projetos:

- Proposição de Decreto de Normas de Aprovação de Projetos;
- Estruturação da sistemática de apresentação e tramitação de projetos;
- Transferência de entrada de projetos do Iphan para a Prefeitura.
- Efetivação da codificação dos projetos conforme índices do cadastro do IPTU.

Quanto aos projetos de legislação urbanística:

- Discussão e proposição de normas e usos e ocupação do solo para o bairro Jardim Alvorada, em substituição à Portaria do MinC .

¹¹⁷ O grupo foi instalado no dia 09/03/93, conforme Ata da primeira reunião, pelo prefeito Ângelo Oswaldo, na Casa de Tomás Antônio Gonzaga, hoje sede das Secretarias Municipal de Cultura e Turismo e Patrimônio e Desenvolvimento Urbano. Fonte: CDI – Secretaria Municipal de Obras.

¹¹⁸ Informações constantes do Relatório Semestral de Atividades (Março/Agosto 1993), do Relatório de Atividades de 1993 e proposta de trabalho para 1994 (apresentado em reunião do dia 2/3/94) e do Relatório das atividades de 1994.

- Desenvolvidos estudos nos distritos com vistas ao futuro estabelecimento de zonas de expansão urbana para Ouro Preto.
- Delimitação dos Perímetros Urbanos dos distritos Antônio Pereira, Cachoeira do Campo, Santo Antônio do Leite e Amarantina.
- Elaboração da Lei do Perímetro Urbano e Macrozoneamento para o Distrito-sede de Ouro Preto, aprovada pela Câmara e sancionada pelo Prefeito.
- Levantamento de dados para a construção das Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo do Centro Histórico de Ouro Preto.
- Elaboração do Plano Diretor

Quanto às condições operacionais:

- Transcrição do Banco de Dados do Cadastro do IPTU para utilização na análise de projetos e na elaboração da legislação urbanística.
- Montagem de arquivo de cartografia básica e temática de Ouro Preto.
- Montagem de arquivo de documentos técnicos, projetos e legislação urbanística.

Além do trabalho conjunto e cotidiano de análises e aprovações de projetos, o grupo propôs ações educativas, desenvolvimento de projetos indutores (SIMÃO, 54) e desenvolvimento de metodologias de análise de intervenção no sítio histórico, que resultam hoje na Portaria Nº 122, de 02 de abril de 2004, que define normas de intervenção urbanística e arquitetônica em Ouro Preto.

Em estudo desenvolvido pelo escritório local do Iphan, alguns pontos foram destacados da atuação do grupo. De forma positiva foi instituída a '*consulta prévia*', procedimento obrigatório para início da análise de qualquer projeto. Nesse momento, o interessado era informado sobre os parâmetros para desenvolvimento do projeto, bem como estudos e laudos técnicos necessários para apreciação do mesmo. Estabeleceu-se um estreitamento da relação entre os técnicos do grupo e os projetistas, por meio de entrevistas para entrega do parecer técnico, com o registro das exigências e orientações passadas, buscando-se assegurar o comprometimento das partes na negociação. Os projetos deveriam ser protocolados na Prefeitura pelo próprio Responsável Técnico, como forma de assegurar o comprometimento ético dos profissionais, evitando-se o desenvolvimento de projetos por desenhistas e assinados por profissionais graduados. Por outro lado, aponta-se como negativa, na experiência, a irregularidade dos prazos para trâmite dos projetos, a falta de precisão nos pareceres e a incompatibilidade de posicionamento entre a equipe, em decorrência, seguramente, da ausência de

instrumentos legais de definição clara dos parâmetros, e a fiscalização, que mesmo tendo sido possível observar os efeitos do trabalho preventivo da tarefa, inibindo e orientando a adequação de obras irregulares, ainda era insuficiente.

O GAT, da mesma forma que a equipe de Obras Urgentes no início da década de 1980, foi definindo até ser extinto por força da nova gestão. O Plano Diretor apresentado à Câmara de Vereadores, que tramitou no período eleitoral e foi aprovado em dezembro (Lei complementar Nº 01, 19/12/1996), previu - no Capítulo I, título IV – referente à operacionalização da Política Urbana - a instituição do grupo como instância consultiva de cooperação à gestão municipal. Sua composição seria estabelecida pelo Poder Público Municipal num prazo máximo de 30 dias a partir da promulgação da Lei, o que não aconteceu.

Seus propósitos e suas funções diluíram-se com o tempo, o grupo foi se desarticulando e, ao final, somente as análises de projeto eram realizadas pela Prefeitura e pelo PHAN, conjuntamente e os estudos referentes à legislação urbanística tiveram continuidade de forma pontual. (...) Ao final de 1996 os projetos educativos e de promoção interna capitaneados pela Municipalidade, que tiveram relevância nos primeiros anos de governo, também haviam se desarticulado. As demais ações não tiveram encaminhamento continuado e efetivo, restringindo-se a esforços pontuados. (SIMÃO, 2001,55)

O trabalho preventivo de orientação e fiscalização, fez aumentar significativamente, no período, o número de projetos analisados pela instância. Levantamento realizado pelo Iphan em 2002, por ocasião de apresentação de nova proposta de convênio com a Prefeitura, mostra, pelo número de projetos analisados, – independentemente dos seus resultados finais quanto à aprovação – o diferencial alcançado pelo trabalho conjunto.

Ressalte-se que os valores representados para os anos compreendidos entre 1993 e 1996 são referentes apenas aos projetos situados na área do perímetro de tombamento pelo Iphan, sendo o total de projetos analisados pelo GAT para toda a cidade superior ao indicado.¹¹⁹

Se por um lado a ampliação do trabalho cotidiano de fiscalização e orientação possa ter representado um ganho para a gestão do patrimônio cultural, significou motivo de rejeição do papel desempenhado pela prefeitura, por passar a exigir em áreas nunca antes fiscalizadas. E, a possibilidade de extinção do GAT foi adotada como plataforma eleitoral no pleito de 1996. A ausência de respaldo político e institucional do GAT pode ser atribuída, segundo avaliações de técnicos que compuseram o grupo, ao inexistente trabalho de comunicação junto à comunidade ouropretana. Projetos educativos, embora propostos, não foram implementados.

¹¹⁹ Total de projetos analisados pelo GAT no período: 1993 (234); 1994 (165); 1995 (211); 1996 (203)

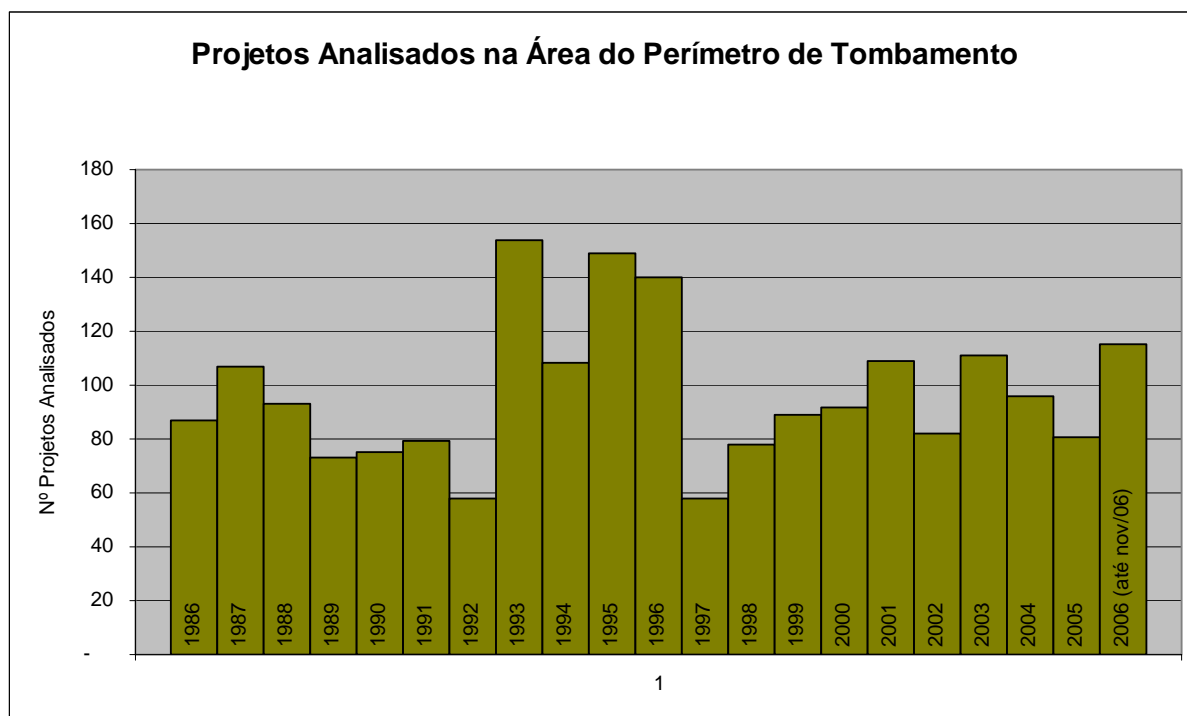


GRÁFICO 02 – Projetos protocolados para análise no perímetro urbano de Ouro Preto

Fonte: 13ª Sub-R II – IPHAN – Documento: Proposta de convenio IPHAN/PMOP – 2002, atualizado em 20/11/2006.

O Iphan tentou seguidamente, nas duas gestões posteriores (1997-2000 e 2001-2004), reaver a parceria, sem sucesso. Por oito anos, o IPHAN e a PMOP não estabeleceram regularmente nenhuma ação conjunta e formal na proteção do patrimônio cultural, restringindo-se ao Programa Monumenta, pelas condições impostas para sua execução. Somente em 2005, novamente, retoma-se o GAT, já como parte da estrutura administrativa municipal, com funções diferenciadas da primeira versão.

Dessa experiência, percebe-se que o papel do funcionário onipotente, a quem cabe a árdua tarefa de negar ou aprovar as intervenções no sítio histórico, é diluído nesses modelos de arranjos institucionais, onde as decisões são tomadas em estrutura colegiada, de forma mais transparente, menos personificada, diminuindo as tensões entre o Estado e a sociedade.

Na gestão que se seguiu, período 1997/2000, figura como prefeito o médico José Leandro Filho e de início a mesma estrutura municipal¹²⁰ do seu primeiro mandato, suprimindo-se a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, que passa a figurar como departamento da Secretaria de Obras.¹²¹ Compete à

¹²⁰ Lei Complementar n. 01/97 - Estabelece a Estrutura Básica e a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Ouro Preto e dá outras providências e Decreto n. 24/97 -Aprova o Regimento Interno da PMOP

¹²¹ Logo ao final do primeiro ano de mandato, nova estrutura é aprovada pela Lei Complementar nº 01/98, alterando-se a composição tanto da Secretaria de Cultura quanto a de Obras. Da primeira, suprime-se a Diretoria de Promoção Cultural e do Patrimônio Cultural e Artes, dando lugar à Secretaria do Patrimônio Histórico e de Artes. Da Secretaria Municipal de Obras, suprime-se o Departamento de Planejamento Urbano e Habitação, e no seu lugar foi constituída o Departamento de Trânsito e Transportes Municipais.

Secretaria Municipal de Cultura, estruturada nos departamentos de Promoção Cultural, Patrimônio Cultural e Artes e Arquivo Municipal, além de todas as atividades de promoção e difusão da cultura ouro-pretana, estabelecer as relações com o Estado e a União “visando cadastrar, tomba, conservar, restaurar, recuperar bens moveis e imóveis, apoiando todas as manifestações artísticas de valor histórico ou cultural existentes no Município.” (Lei Complementar n. 01/97) Neste período, de gestão antagônica à anterior, interrompem-se todas as iniciativas de articulação da preservação do patrimônio cultural e do planejamento urbano, que se começava a instrumentar, com a definição dos zoneamentos, perímetros urbanos dos distritos, elaboração de diretrizes de intervenção e a prática do trabalho conjunto, com o GAT. O Plano Diretor, aprovado no apagar das luzes da gestão anterior, foi ignorado.

A exceção se fez ao Monumenta, que, por ser Ouro Preto uma das cidades da amostra do Programa, precisou neste período desenvolver os estudos que deram base à construção do mesmo. Os primeiros estudos começaram a ser desenvolvidos ainda em 1996, mas foram concluídos como projeto básico na gestão anterior, entre 1997 e 1998. Note-se que o contrato de empréstimo entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento só foi assinado em dezembro de 1999, e o convênio entre o MinC e a PMOP assinado em junho de 2000; portanto, um pouco antes do final da gestão. Apesar da qualidade dos projetos, a prefeitura investiu recursos próprios sem a garantia da obtenção do financiamento.

As relações entre Iphan e Prefeitura eram intermediadas, predominantemente, pela Secretaria de Obras, quase que exclusivamente com o seu Secretário, Eng. Carlos Henrique Brandão Azevedo, que defendia que, na área do perímetro urbano, a Prefeitura devia total ‘obediência’ ao Iphan. Cabia à Secretaria de Obras toda a responsabilidade quanto à aprovação de obras e fiscalização na cidade. O Monumenta também era estrutura-parte da referida secretaria, que também contava com a participação da Secretaria de Cultura. Diz o antigo Secretário de Obras:

Eu era o Secretário de Obras e a política urbana era de obediência total e absoluta ao IPHAN. Por que isso? A gente não vê sentido entre dois órgãos disputarem a mesma área, sendo, digamos assim: com o mesmo objetivo. Dentro do perímetro traçado pelo IPHAN, toda construção nova tem que ser primeiro aprovada pelo IPHAN. Só depois o município dava o alvará de construção. E essa era a política da Secretaria de Obras. Como Ouro Preto tem um tamanho territorial muito grande, quer dizer, são... acho que são 13 distritos, uma área muito grande a ser cuidada, não havia conflito na área da preservação. Tudo que é nível de preservação era de obediência ao IPHAN. Absolutamente total. Isso não quer dizer que é o certo, porque a partir de 88, a Constituição delega ao município essa função de gerir as próprias regras do município, mas sempre houve muita dificuldade desse entendimento

Gestão municipal do patrimônio cultural urbano em Ouro Preto

com o IPHAN em função do que pode e o que não pode. O que a gente entende é que o IPHAN, como órgão federal, ele deveria propor uma legislação, não para Ouro Preto, mas para o Brasil todo de como preservar o seu patrimônio histórico (...) A gente sempre obedeceu às normas do IPHAN. A gente sempre, dentro da faixa delimitada como patrimônio histórico, qualquer projeto em Ouro Preto, naquela época, era primeiro encaminhado ao IPHAN. Se aprovado, era aprovado pela Prefeitura. Se reprovado, era reprovado pela Prefeitura. Era a postura da Prefeitura. O patrimônio é que determinava se a taxa ia ser 20%, 30%, 40%... (Carlos Henrique B. Azevedo, em entrevista concedida a autora, em 13/07/06)

Observa-se neste depoimento o reflexo não de uma relação pacífica de delegação de competências, mas uma postura passiva quanto às suas próprias atribuições, quase que se eximindo de uma atuação mais incisiva quanto à orientação de intervenção no sítio tombado, bem como da sua regulação urbana e fiscalização. O quadro de isenção é potencializado quando se analisa o Decreto Municipal Nº04/98, que estabelece critérios para aprovação de projetos pelo Município, onde o interessado é responsável, após aprovação de projetos segundo legislação e critérios próprios da Prefeitura, por providenciar a aprovação de outros órgãos pertinentes.

“Projeto aprovado pelo Município de Ouro Preto, nos termos do Decreto 04/98, cabendo ao interessado atender a eventuais exigências de outros órgãos pertinentes”.

FIGURA 18 – Carimbo de aprovação de projetos, segundo Decreto Nº 04/98

A observação isolada do decreto não quer dizer muito, mas o conhecimento das relações conflituosas entre Iphan, PMOP e proprietários faz do instrumento um catalisador de atritos: a Prefeitura sente-se resguardada das irregularidades que porventura aconteçam na cidade; o proprietário, com ou sem má-fé, sente-se respaldado pela aprovação do seu projeto, mesmo que parcial; e o Iphan, isolado no possível cerceamento dos direitos de propriedade.

A gestão sucessora (2001/2004), com a Prefeita Marisa Xavier, também optou pela forma não conjunta de trabalho. Novamente, as relações entre PMOP e Iphan eram muito mais próximas da Secretaria de Obras do que da Secretaria de Cultura, optando-se pela hierarquia quanto à competência primeira do Iphan no que diz respeito à aprovação das intervenções na área tombada. Mais uma vez, recorre-se aos documentos, que fixam critérios para expedição de licença para construir na área tombada, para corroborar as impressões sobre a gestão no período. Na Lei Complementar 14/02, a licença para construir na área tombada somente seria concedida pela prefeitura após aprovação pelo Iphan.

Foi nesta gestão que floresceram as críticas mais ferozes à omissão municipal na preservação do patrimônio cultural em Ouro Preto. Dá início à série de manifestações nacionais sobre o descaso em Ouro Preto, à moção assinada por participantes do seminário promovido pela Unesco “Estatuto da Cidade e Patrimônio Cultural Urbano”, sediado em Olinda, de 31 de julho a 2 de agosto de 2002, que cobrava por providências urgentes para a preservação da cidade. O seminário reuniu representantes municipais e do governo federal de todas as cidades brasileiras declaradas Patrimônio da Humanidade, que ficaram assustados com o quadro de depreciação do patrimônio cultural ouropretano, levando-os a se manifestarem em favor de Ouro Preto (Moção 06). A repercussão chegou a indicar a possibilidade de perda do título, levando a Unesco a enviar uma Missão de Monitoramento à cidade, em abril de 2003.

A Prefeita Marisa Xavier, que acumulou o cargo de Secretária de Turismo durante os dois primeiros anos de mandato, iniciado em 2000, descartou o impacto da perda do título de Patrimônio Cultural da Humanidade na economia de Ouro Preto. O turismo representaria apenas 5% da arrecadação da cidade, em torno de R\$ 50 milhões por ano, sendo que a maior arrecadação é resultante da indústria do minério (KATTAH, 2002, apud GRAMMONT, 2005, 105).

Uma seqüência de eventos deixou a cidade estarelecida e a imprensa atenta, como o incêndio do Hotel Pilão, em edificação colonial da Praça Tiradentes; a colisão de caminhão desgovernado contra chafariz junto à Igreja do Pilar; o desmoronamento de edificação em obras, culminando no falecimento de operário.

Em 2005, retoma pela a segunda vez à gestão municipal, sucedendo a Prefeita Marisa Xavier, o jornalista Ângelo Oswaldo. Pela primeira vez, a organização administrativa traz para lugar de destaque o patrimônio cultural como função precípua de uma secretaria, ao ser instituída a Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio. Lembra-se, conforme perfil das estruturas municipais de cultura apresentado no capítulo 02, Quadro 02, que o tema Patrimônio cultural significa menos de 1% dentre as estruturas municipais da amostragem de 1050 municípios brasileiros.

De formação mais robusta, a nova secretaria deveria contemplar três departamentos - Proteção Patrimonial, Projetos Especiais e Promoção Cultural; o GAT – Grupo de Assessoramento Técnico; a Gerência Administrativa do Arquivo Público Municipal; e os Conselhos Municipais de Cultura e de Proteção ao Patrimônio Cultural e Natural.

Eram competências da Secretaria (Lei Comp. N°02/2005):

a) Executar a política municipal de Cultura e Preservação patrimonial;

Gestão municipal do patrimônio cultural urbano em Ouro Preto

- b) Coordenar as ações referentes à preservação do patrimônio cultural do município no âmbito da PMOP – Prefeitura Municipal de Ouro Preto – e junto às demais instituições e à população;*
- c) Promover a cultura local através de ações de cunho material ou imaterial produzidos por sua população.*
- d) Estabelecer estratégias de proteção do patrimônio cultural e natural, definindo formas de mediação e negociação com a sociedade e estabelecendo parcerias para sua operacionalização.*
- e) Executar ações de proteção do patrimônio cultural, propondo projetos especiais vinculados à preservação de seu acervo cultural e natural e coordenando programas institucionais;*
- f) Promover o uso sustentável das Casas Históricas do município.*

Destaque-se nesta composição a retomada do Grupo de Assessoramento Técnico, responsabilizando-se pela coordenação da política urbana e estruturação do setor de análise de projetos e o Departamento de Proteção Patrimonial, que buscou dar suporte legal às ações de proteção, em especial a busca de alternativas para a situação de proprietários de obras irregulares na cidade.

Pouco mais de um ano depois, modifica-se a estrutura administrativa da Prefeitura, passando a Secretaria de Cultura e Patrimônio a denominar-se Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano, e a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo a substituir a Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio. Substancialmente, todas as atribuições quanto à promoção cultural passam para a competência da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, e cria-se o Departamento de Regulação Urbana na nova estrutura responsável pelo desenvolvimento urbano na Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano, à qual compete (Lei Complementar Nº 15, de 27/04/06):

- a) Executar a política municipal de preservação do patrimônio histórico e artístico do Município;*
- b) Executar a política municipal de planejamento urbano e territorial, execução e análise de projetos, fiscalização da execução de obras de construção e parcelamento do solo no Município.*
- c) Coordenar as ações referentes à preservação do patrimônio arquitetônico e urbanístico do Município no âmbito da Prefeitura Municipal de Ouro Preto e junto às demais instituições e à população;*
- d) Estabelecer estratégias de proteção do patrimônio arquitetônico;*
- e) Planejar, coordenar, supervisionar e executar as atividades relativas à elaboração do projeto de arquitetura, urbanismo e à restauração de espaços, monumentos e prédios públicos;*
- f) Realizar outras atividades relacionadas com sua área de atuação.*

As motivações da adequação em tão pouco tempo ainda estão por ser entendidas, embora haja argumentos construídos para isso, sustentados na separação do patrimônio material e imaterial, segundo o Secretário de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano¹²²:

... A Secretaria de Patrimônio trata do material. O imaterial estaria na cultura. Aí sim, você vê elementos artísticos, você vê atividade cultural que é um complemento. Você tem que criar espaços compatíveis para isso. Então uma Secretaria exclusivamente para cuidar da ocupação, da fiscalização, das construções, de apoio e integrada ao IPHAN obviamente, que hoje é um grande questionamento. Discute-se que quem manda nas construções da cidade é o IPHAN, e não é o Prefeito. (Gabriel Gobbi)

Sandra Fosques, Diretora de Cultura da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, apesar de defender a não separação do patrimônio material do imaterial, observa que operacionalmente lidar com os dois temas separadamente tem se mostrado mais eficaz:

...na eleição nós fizemos uma Comissão de Transição, e fizemos um grupo de trabalho para organizar um novo organograma para a prefeitura, e essa proposição para a Secretaria de Cultura e Patrimônio era minha, porque eu sempre enxerguei os conceitos de cultura e patrimônio aplicados. Não existe patrimônio sem cultura e vice-versa. Mas eu tenho que confessar que na prática a coisa esta funcionando. (Sandra Fosques)

Depoimentos de outros profissionais que ajudaram a elaborar a estrutura municipal em sua primeira versão¹²³ indicam que, desde o início, havia intenção da associação direta do patrimônio cultural com a questão urbana. Embora, como se pode observar nas competências daquela secretaria, a política urbana não estivesse explícita, a constituição do GAT começa a estruturar o setor, culminando na reformulação, que se aproxima da orientação inicial.

Alguns pontos já podem ser observados no cenário atual: a condução do processo de revisão e aprovação do Plano Diretor e da Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo do Município; a execução do Programa Monumenta, anteriormente vinculado ao Gabinete do Prefeito, único programa de proteção e revitalização do centro histórico em execução na cidade; a preparação do primeiro registro dos doces artesanais de São Bartolomeu, primeiro conjunto urbano tombado pelo município.

Significativamente, as proposições, em ambas as versões, são mudanças estruturais na histórica forma de condução da política de preservação local.

¹²² Em entrevista concedida a autora, em 12/07/06.

¹²³ Ao longo da dissertação, em diversos momentos, recorreu-se aos depoimentos da Arquiteta Maria Cristina Simão, ex-funcionária do Iphan e profissional atuante em Ouro Preto e o Advogado Sérgio Léllis Santiago, antigo Secretário de Cultura e Patrimônio.

A prática de o município não se posicionar como protagonista nos assuntos atinentes à preservação do patrimônio cultural urbano consolidou, na mentalidade da comunidade ouro-pretana, a idéia de que cabe ao Iphan aprovar as intervenções no sítio histórico. Isso é refletido na aparentemente inofensiva prática de tramitação de projetos de intervenção. Toda a apreciação de intervenções esteve, por muito tempo, sendo submetida primeiramente ao escritório local do Iphan, que inicia uma dura batalha de negociações com proprietários, que pode durar mais de um ano. Neste momento de negociação, são cobrados documentação de propriedade, laudos técnicos geológicos – quando ‘necessários’ – desenhos conforme normas técnicas e a presença de um responsável técnico que responda pelas propostas e as necessárias adequações às normas, nem sempre objetivas¹²⁴. Não seriam itens esdrúxulos se tais exigências partissem primeiramente do executivo municipal, e que esta relação de preparação do projeto – considerando-se as idas e vindas das propostas até a perfeita adequação – fossem capitaneadas pelo município. Finda a negociação, o projeto aprovado e carimbado pelo Iphan era encaminhado à Prefeitura Municipal de Ouro Preto, que o aprovava incondicionalmente.

Coube ao Iphan, em tantas ocasiões, alertar e pedir para que o poder municipal se posicionasse quanto aos usos propostos dos projetos que estavam em suas mãos, mas que não lhe competia gerir a ocupação e o uso do solo, como se ele conseguisse demarcar e cumprir claramente o limite da sua atuação.

Depreende-se que, para o executivo municipal, optar por esta forma de trabalho é cômodo e passivo, pois não recairá sobre ele o ônus de negar, de gerar a centelha do conflito.

Como o PHAN, há mais de 60 anos, vem cumprindo, de maneira nem sempre adequada, o papel regulador e fiscalizador nas relações urbanas das cidades tombadas, a população desses núcleos sempre se considerou privada de seus direitos sobre suas propriedades.
(SIMÃO, 2001, p.41)

Na política de descentralização, é notória a vulnerabilidade a que está suscetível a instância mais próxima da população, tanto em termos de favorecimento quanto de enrijecimento das decisões, diante das pressões. Mas, ora, neste caso é o Iphan, o órgão federal, que está sujeito ao ônus decorrente do controle que exerce tão proximamente à municipalidade.

Note-se que esta batalha é, para o público externo, personificada, pois na linha de frente da negociação encontra-se um ou dois técnicos do Iphan, a quem cabe negar ou aprovar o seu sonho de vida. Esta leitura é possível, pois é recorrente a reapresentação de projetos indeferidos, quando da

¹²⁴ Só a partir de 2004, é editada a Portaria federal Nº 122 de 02 de abril de 2004, que define normas de intervenção urbanística e arquitetônica em Ouro Preto.

mudança de diretoria, buscando-se incoerência de posicionamentos anteriores.¹²⁵ E, realmente, talvez seja uma batalha personificada, mas em outros termos. A capacidade operacional do Iphan é inversamente proporcional à ampliação do conceito do patrimônio cultural. Hoje, exigem-lhe a competência primorosa da técnica da restauração dos monumentos - que marcou durante anos a instituição, quando faziam parte do seu quadro equipes de obras -, o conhecimento e a prática do pensar urbano, a propriedade para o trato da arqueologia, a sensibilidade para perceber as nuances do patrimônio imaterial. Por outro lado, nestas pequenas e médias cidades, pouco é oferecido ao técnico que exerce o seu trabalho quase solitário. Solitário de recursos humanos e materiais, de respaldo legal e normativo e de suporte de decisões colegiadas.¹²⁶

¹²⁵ Durante a experiência de 03 anos de trabalho no escritório local, a autora pode perceber que há extremo cuidado de manter a coerência da instituição quanto à aprovação de projetos. Toda análise de projeto é embasada em pesquisa arquivística que retoma o histórico de todas as solicitações de aprovações de projeto para o lote específico e imediações. Esta prática ajudou na consolidação dos critérios de intervenção.

¹²⁶ Até hoje os projetos são aprovados pela Superintendência Regional do Iphan na capital do Estado(s). Se por um lado diminui-se a agilidade da tramitação dos projetos, por outro diminui o enfretoamento com a comunidade para o técnico local. No entanto, a existência de uma instância superior de aprovação não significa compartilhamento de decisões, visto que, como dito, toda negociação é feita no corpo-a-corpo local.

3.3. FONTES DE RECURSOS

No que tange às fontes de recursos, não foi possível aferir os valores destinados à cultura, por gestão, conforme metodologia comparativa utilizada para as questões da regulação e das estruturas administrativas. Na gestão atual, segundo informações prestadas pelo Secretário de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano, apenas cerca de 1,2% do orçamento é destinado àquela Secretaria¹²⁷. Seguramente, o somatório das verbas destinadas à cultura em outras unidades revelaria dados diferenciados. Somente o Programa Monumenta, que requer contrapartida local, até há pouco vinculado ao Gabinete do Prefeito, mostraria outro resultado. No entanto, buscou-se entrever em documentos as políticas associadas aos recursos de fontes próprias, de transferência e de empréstimos e financiamentos externos.

Dos recursos de fontes próprias, observa-se que há previsão nos planos diretores, tanto o vigente de 1996, como aquele em trâmite na Câmara Municipal, para política de isenção ou redução do IPTU no centro histórico, mas não há nenhum movimento no sentido de regulamentar tal disposição.

Por cumprimento de cláusulas contratuais para a execução do Programa Monumenta, foi criado, pela Lei Nº 23/98, o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, com o objetivo de proporcionar recursos e meios para financiamento das ações de preservação e conservação do Patrimônio Cultural, decorrentes do convênio MINC/IPHAN/BID/PMOP. No entanto, até o momento, o fundo não se encontra em operação¹²⁸. Dos recursos que constituem o fundo, abaixo descritos, a principal fonte origina-se do retorno do financiamento concedido a particulares para recuperação de imóveis privados na área tombada, ainda não repassados.

São recursos que constituirão o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural:

- a) Dotações orçamentárias específicas;*
- b) Receitas financeiras de natureza não tributária;*
- c) Dotações do poder público e da iniciativa privada;*
- d) Receitas correntes indiretas por transferências orçamentárias do município de Ouro Preto, decorrentes dos acréscimos do IPTU (até o limite de 20% do incremento), ISS (até o limite de 30% do incremento), além da contribuição de melhoria, gerados como consequência dos investimentos e ações advinhas do referido programa, esta também até o limite de 25% do incremento havido;*

¹²⁷ Em entrevista concedida à autora, em 12/07/06.

¹²⁸ Ressalte-se que a condição de inoperância do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural não se trata de caso específico; encontram-se em situação semelhante os fundos das demais 25 cidades do Programa Monumenta.

e) Receitas correntes resultantes dos diversos mecanismos de recuperação e custos operativos e de investimento, tais como bilheterias, remuneração pela concessão de uso, aluguéis, vendas de produtos de difusão, etc;

f) Resgate de empréstimos feitos a proprietários de imóveis privados restaurados com recursos do FPC;

g) Outros recursos que lhe forem destinados;

h) Receitas correntes;

i) Saldos de exercícios anteriores. (Lei Nº 23/98, Art. 3º)

Ainda, como política associada aos recursos de fontes próprias, tem-se a Lei nº 26/02, que dispõe sobre incentivo fiscal para a realização de projetos artístico-culturais no âmbito do município. Diferentemente de outras leis municipais que direcionam recursos tanto do IPTU quanto do ISSQN, em Ouro Preto, somente parcela do ISSQN poderá ser destinado para incentivar a realização de projetos artístico-culturais no município, mediante doação ou patrocínio a projetos culturais aprovados pela Secretaria Municipal da Cultural. Dentre as áreas passíveis de financiamento, consta a preservação do patrimônio histórico e cultural, material e imaterial (Artigo 3º). Nesta mesma lei, Artigo 11, cria-se o Fundo Municipal de Projetos Culturais, com a finalidade de incentivar a cultura no município.

Não se obtiveram informações qualitativas e quantitativas dos 4 anos de aplicação da Lei. Em 2006, 47 projetos foram aprovados para captação de recursos, totalizando R\$ 612.838,00, com valor médio por projeto de R\$ 13.039,11. Por esta amostragem, observa-se que o mecanismo tem favorecido à promoção das manifestações culturais e folclóricas, predominando projetos de dança, música, publicação de livros, gravação de CDs e DVDs.

Dos recursos de transferência estadual, sendo Ouro Preto município mineiro, tem se beneficiado da única lei do país que repassa de parcela do ICMS, a partir do critério do patrimônio cultural, a Lei Robin Hood. O estudo de GOULART (2006) auxilia a interpretação dos dados quantitativos disponibilizados pelo IEPHA¹²⁹. Ao longo dos anos de funcionamento da política o IEPHA foi, gradativamente, alterando os critérios de repasse dos recursos, buscando alternativas mais distributivas a fim de estimular os municípios que não possuíam concentração de bens tombados a implementar suas próprias políticas de preservação.

Em 1996, primeiro ano de aplicação da Lei, o principal critério era o acervo de tombamentos existentes. No ano seguinte, adotou-se, como critério, a existência de tombamento em qualquer nível – federal, estadual ou municipal – estimulando, por conseguinte, o início dos tombamentos municipais. Em 1999, inseriu-se a confecção dos inventários como mais um critério qualitativo. Em 2001, os critérios foram

¹²⁹ Não foi possível ter acesso aos dados qualitativos apresentados pela prefeitura, onde seria possível avaliar os tipos de ações, políticas e recursos investidos, apesar dos reiterados pedidos junto à Secretaria Municipal de Cultura e Turismo.

novamente revistos, buscando-se avaliar a atuação dos municípios, dividindo-se em dossiês de tombamento (30%), inventário (10%) e ações de proteção e investimentos (60%). Lembra-se, como dito anteriormente, que nesse período foram regulamentados inúmeros mecanismos de proteção constantes da LOM, como os conselhos de cultura, a lei de tombamento municipal, e incentivos fiscais. Em 2003, tornaram-se requisitos de análises as ações educativas e vistoria nos bens tombados. GOULART (2005, 60-65).

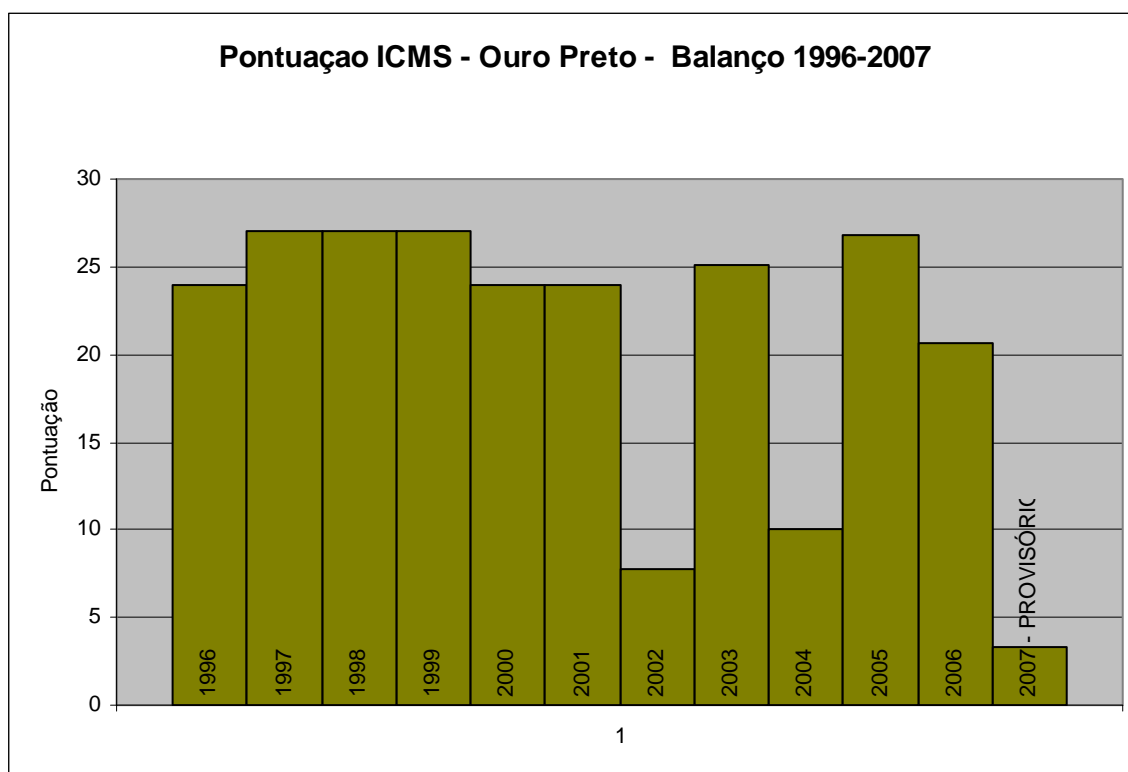


Gráfico 03 – Balanço da Pontuação do ICMS para Ouro Preto

Fonte: preparado pelo autor a partir de IEPHA, disponível em www.iepha.mg.gov.br, em 21/11/06.

Ao longo de todos estes anos, até 2005, Ouro Preto sempre esteve no primeiro lugar do ranking das cidades, com pontuação predominantemente na casa dos 20 pontos (Gráfico 03). Caiu em 2006 para 3º lugar (20,6 pontos) atrás de Congonhas (21,8 pontos) e Conceição do Mato Dentro (25). Inesperadamente, os resultados já divulgados para o exercício-2007 indicaram uma queda abrupta da pontuação de Ouro Preto (3,3 pontos), que refletirá significativamente na queda do repasse de recurso, em comparação aos últimos 03 anos (Tabela 04). Mariana passou a primeiro lugar (26,5).

TABELA 04 – VALORES DE REPASSE ICMS CULTURAL – OURO PRETO (2004-2007)

ANO	PONTUAÇÃO	VALOR REPASSE	R\$/PONTO
2004	10	176.760,82	17.676,08
2005	26,8	556.095,98	20.749,85
2006	20,6	280.737,00	13.628,01
2007	3,3	A SER DEFINIDO	A SER DEFINIDO

Fonte: preparado pelo autor a partir de IEPHA, disponível em www.iepha.mg.gov.br, em 21/11/06.

As justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto atribuem à não confecção de laudos individuais de estado de conservação dos imóveis tombados, conforme modelo solicitado pelo IEPHA. A Prefeitura entendeu ser suficiente um laudo condensado preparado pelo Iphan. A Prefeitura entrou com mandado de segurança e processo judicial e administrativo contestando a pontuação conferida no ano e os critérios adotados, por entenderem que nos dois últimos anos a Prefeitura promoveu mudanças estruturais na gestão do patrimônio cultural, como a reativação dos conselhos de cultura e patrimônio, e a própria estruturação da Secretaria de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano.¹³⁰

GOULART (2005, 67) observa que as constantes mudanças dos critérios de avaliação, bem como da forma de apresentação dos dados, podem implicar em eventuais dificuldades dos municípios com a interpretação das regras, gerando gráficos irregulares quanto à evolução da pontuação média por município. Em 2002, o autor verifica uma queda considerável na média de pontos por município, refletindo-se também na pontuação de Ouro Preto, como pode ser visualizado no Gráfico 03.

Dos recursos de fontes externas, o Monumenta é o único programa expressivo de recuperação do patrimônio cultural urbano. O Programa, que vem sendo executado desde o ano 2000, conveniado ao MinC, já contou com recursos despendidos pela Prefeitura desde o ano de 1996, para a preparação dos estudos, projetos e administração. O valor total do Programa na cidade é de R\$ 11.498.802,26, correspondente a R\$ 3.449.640,68 de recursos de contrapartida da Prefeitura e R\$ 8.049.161,58 de financiamento de fontes BID e Tesouro. Até o momento, a Prefeitura já investiu R\$ 1.431.118,41, e as demais fontes R\$ 1.667.121,30.

¹³⁰ Entrevista concedida à autora, em 21/11/2006.

3.4. MONITORAMENTO E CONTROLE

Por fim, buscando estabelecer uma relação direta com o tópico apontado no Capítulo 02, referente ao monitoramento e controle, no que diz respeito (01) ao monitoramento do objeto da preservação, ao (02) acompanhamento de um plano ou projeto e (03) ao monitoramento da própria missão institucional dos gestores, Ouro Preto não apresenta nenhum diferencial em relação aos procedimentos-padrão apresentados anteriormente.

No que tange à fiscalização, como os exemplos apresentados, cabe à Secretaria de Obras realizar a fiscalização em toda a cidade, incluindo aí as intervenções no centro histórico como parte de sua rotina. A Prefeitura já tem aprovada a realização de concurso público para novos funcionários, em fevereiro ou março de 2007, no qual serão preenchidos cargos de fiscais, cujo quadro atual não é satisfatório nem quantitativa nem qualitativamente. Está sendo pensada proposta de reformulação do setor de fiscalização, que deverá passar a ser vinculado à Procuradoria Jurídica do Município, no sentido de conferir maior respaldo legal aos atos praticados pelos fiscais. Os fiscais passarão por processo de formação geral e específicos, habilitando-se a exercerem atividades setoriais, como obras e meio ambiente, e atividades comuns a todos, como a fiscalização das posturas.¹³¹

É certo que a fiscalização mais direcionada à área tombada ainda é, predominantemente, atribuição do Iphan, que vincula a fiscalização geral da cidade às vistorias necessárias às análises de intervenções. Foi dito que, como tarefa preliminar ao monitoramento do bem, há que se conhecê-lo. Pauta-se a fiscalização do Iphan no acúmulo de informações ao longo dos anos de atividade. Os inventários realizados em 1988 e 2002 pouco tem contribuído nesta missão. Como reflexo do PD de 96, Ouro Preto define o zoneamento. Sobre ele, o escritório local do Iphan opta por concentrar os seus recursos na tentativa de minimizar e dar suporte às intervenções urbanas na Zona de Proteção Especial-01.

Como monitoramento de plano ou projeto, a Prefeitura tem executado as avaliações conforme demandas da Coordenação Nacional do Programa MONUMENTA, segundo os modelos de Relatório de Progresso fornecidos pela mesma.

Quanto ao monitoramento das competências constitucionais, das cadeias de inúmeras relações possíveis de monitoramento entre o poder público e a comunidade, o Iphan tem sido o maior responsável por legitimar ações civis públicas contra proprietários que constroem irregularmente na área tombada. O ajuizamento da ação acontece após tentativas de negociação, seguindo procedimentos administrativos instituídos para tal. Após a identificação de obra irregular, o Iphan emite

¹³¹ Informações repassadas pelo Secretário Gabriel Gobbi, em 21/11/06.

ofício ao proprietário, solicitando a apresentação do projeto para análise ou correção das obras construídas em desacordo com projeto aprovado, que porventura existam. Não sendo acatada a solicitação, emite-se Notificação Extrajudicial, reiterando o pedindo e dando prazos para pronunciamento do proprietário. Cessadas as tratativas na esfera administrativa, se o proprietário não acatar as determinações, o Escritório Técnico do Iphan encaminha à Procuradoria Jurídica do Iphan, para que ingresse com ação civil pública na Justiça Federal, ou ao Ministério Público Estadual, para ingressar com a ação civil pública na esfera estadual. A opção por um ou outro resultou da grande concentração de trabalho na Procuradoria Jurídica do Iphan, responsável por todo o país, mostrando-se a esfera estadual mais ágil.

Entre os anos 2000 e 2004, o atendimento jurídico ao Escritório Técnico do Iphan era realizado por dois procuradores, a partir da Procuradoria Federal do Iphan – PROFER/IPHAN/RJ, pela indisponibilidade de procuradores na Superintendência Regional de Minas Gerais (MG)¹³². Neste período, estreitam-se as relações entre esses procuradores com os promotores de justiça lotados na Comarca de Ouro Preto, dado o volume de acordos (TACs e Acordos Judiciais) e ingressos de ações civis públicas. Esforços empreendidos pelo Promotor de Justiça de Ouro Preto e Procuradores Federais do IPHAN, junto ao então Procurador-Geral de Justiça, levaram à instalação da 3ª Promotoria na Comarca de Ouro Preto, especializada em direitos coletivos (consumidor, Meio ambiente, patrimônio histórico cultural e patrimônio público).

O Município de Ouro Preto figurou como co-réu junto ao infrator em algumas situações, mais especificamente, quando concedia alvará de construção sem aprovação de projeto pelo Iphan. Vale lembrar que cada administração adotava procedimentos próprios para concessão de licença de construção, ora submetendo, hierarquicamente, à aprovação preliminar do Iphan, ora atribuindo ao interessado o dever de ele próprio obter as aprovações junto aos demais órgãos competentes.

As conseqüências da fiscalização, nos últimos 8 anos¹³³, geraram mais de 270 ações contra proprietários, com cerca de 100 ações julgadas, com condenação favorável ao Iphan. O quadro resultante levou à organização da Associação Patrimonial de Ouro Preto – APOP, entidade que congrega proprietários de imóveis processados pelo Iphan no município.

¹³² Em 2004, uma procuradora é lotada na 13ª SR. Atualmente são 05 os procuradores que atendem as demandas de Minas Gerais.

¹³³ Informações prestadas pelo Procurador do Iphan Nelson Lacerda em 23/11/06.

Credita-se a motivação principal para a criação da associação ao momento da demolição, pelo Iphan, de imóvel de propriedade do Senhor José Afonso Martins, visando a execução de sentença. O imóvel, de uso comercial (supermercado), é uma “edificação em um pavimento no alinhamento da rua e quatro aos fundos, com 639,27 m² de área construída e 201,02 m² de área de projeção, apresentando 100% de taxa de ocupação e 3,18 de coeficiente de aproveitamento” (ETOP, 2005). Encontra-se localizado na Praça Antônio Dias, 75, num dos eixos principais de formação da cidade, próximo da Igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição de Antônio Dias.



FIGURA 19 – Vista posterior do imóvel
Fonte: ETOP



FIGURA 20 – Demolição do imóvel
Fonte: ETOP

O ato colocou em cheque a crença que os imóveis construídos, reformados ou ampliados irregularmente, nunca seriam demolidos.

Por ocasião da posse do Presidente do Iphan, Luiz Fernando de Almeida, em 8 de fevereiro de 2006, como conseqüência de reunião realizada entre a APOP, Iphan, PROFER e MPEMG, foi constituída uma Força-tarefa para buscar soluções para os problemas. Os membros da Força-tarefa vêm se reunindo com os proprietários, em reuniões individuais. O trabalho tem se mostrado lento e com poucos resultados práticos, em decorrência da complexidade de cada situação. No caso de processos em trâmite, a comissão tem sugerido adequações necessárias, vislumbrando-se, em breve, a assinatura do primeiro Termo de Ajustamento de Conduta. Quando se trata de casos já sentenciados, o problema agrava-se, pois não se pode ir contra a decisão judicial, e as multas já estão sendo contabilizadas.

A Câmara Municipal tem tentado participar do processo, promovendo reuniões com o Iphan e cobrando a presença de representantes da cidade na Força-tarefa. Diz o presidente da Câmara, em reportagem publicada no site da Câmara de Vereadores de Ouro Preto, Wanderley Rossi Kuruzu (PT)¹³⁴:

¹³⁴ (http://www.cmop.mg.gov.br/aparece_noticia.php?cod=632, publicado em 21/06/06)

Gestão municipal do patrimônio cultural urbano em Ouro Preto

“Somos amplamente favoráveis à fiscalização da preservação do patrimônio histórico de Ouro Preto, que é fonte de renda e emprego para a nossa população. Mas queremos esclarecimentos a respeito desses processos. Se as pessoas erram, elas tem que pagar pelos seus erros mas, entre as mais de 270 ações, queremos ver se não há injustiças sendo cometidas.” (Vereador Kuruzu)

O vereador vê como agravante da situação a omissão dos órgãos governamentais municipais nos últimos quinze anos nas questões relativas ao crescimento urbano de Ouro Preto.

“Já que no passado houveram tantos erros e omissões, queremos estabelecer um diálogo franco e maduro que não envolva só as instâncias governamentais, mas toda a comunidade de Ouro Preto”. (Vereador Kuruzu)

O retardo da publicação dos critérios de intervenção aplicados pelo Iphan há cerca de uma década, fez, muitas vezes, recair a responsabilidade sobre ele, que por mais que tenha procurado orientar individualmente, sempre será acusado de não tê-lo feito. São alguns dos depoimentos constantes da mesma reportagem, supracitada:

“Quando construí o meu imóvel não recebi nenhuma orientação a respeito das normas de preservação do patrimônio histórico. Se na época eu tivesse as informações que procurei depois de ser processado, não teria continuado a minha obra” (Jailson Amaral)

“A população tem uma clara impressão de que o Iphan aplica dois pesos e duas medidas para avaliar as construções em Ouro Preto. Parece que o que é levado em conta é o poder econômico e o poder político, e não o padrão arquitetônico” (Vereador Silvio Mapa)

A situação chegou a níveis insustentáveis: atritos, manifestações públicas contra o Iphan; técnicos sentindo-se ameaçados e soluções cada vez mais distanciadas, cobranças mútuas. É a consequência-limite da ingerência.

Ouro Preto, por ser cidade Patrimônio da Humanidade, conta também com a vigilância da UNESCO, que em oportunidades específicas coordena Missões de Monitoramento, com a mencionada missão realizada pelo consultor do ICOMOS – International Council on Monuments and Sites, Esteban Prieto, em abril de 2003.

CONCLUSÃO

É comum ouvir que ao se fazer uma pergunta, já se tem a metade de sua resposta. Seguramente, a situação quando da elaboração de uma dissertação não é tão diferente. Inicia-se com impressões, que aos poucos vão se ratificando, outras vão se desfazendo, enquanto surgem novas questões que – mesmo com a dedicação necessária – acabam ficando sem respostas. Lançar um estudo sobre a atuação das municipalidades na preservação do patrimônio cultural gerou dúvidas quanto à existência de experiências ilustrativas, diante do ‘pré-conceito’ de que os municípios pouco ou nada realizam em relação à proteção municipal do seu patrimônio cultural urbano.

Portanto, desde o início, pensou-se em analisar o processo de aproximação desse ente federativo com o tema, tendo como referência a histórica e densa atuação do governo federal no reconhecimento e trabalho de preservação das cidades brasileiras; e adotando-se a Constituição Federativa do Brasil de 1988, como marco referencial (em consequência da ampliação da autonomia e competências municipais, resultantes da mesma).

Partiu-se, então, para verificar as implicações para o município quanto às competências constitucionais e a tendência de descentralização favorecida pela Lei Maior. Não restou dúvida que neste assunto não há nenhuma descentralização de competências, cabendo a cada ente tanto definir o que lhe importa, como munir-se de instrumentos que favoreçam a proteção dos bens declarados culturais na sua esfera. Por outro lado, o fato da Constituição determinar que cabe ao poder público a promoção e a proteção dos bens culturais brasileiros, implica também dizer que nenhum ente federativo pode eximir-se de proteger os seus respectivos bens culturais, independentemente da esfera que os tenha reconhecido, estando todos os entes da Federação em pé de igualdade para proteger administrativamente o patrimônio cultural brasileiro. Assim, formas de cooperação são possíveis e desejáveis, com resguardo constitucional (Art. 23, § único), bem como do próprio Decreto-Lei Nº 25/37 (Art. 23), para as cidades que contenham bens tombados federais. O que pode ser entendida como um tipo de descentralização indireta, embora pouco explorada.

Com essas premissas esclarecidas, analisou-se o quadro da proteção dos bens culturais, no âmbito municipal, à luz da política urbana, de sua exclusiva competência. Embora este entendimento pareça claro, há anos, ele não se mostra ser forte o suficiente para se constituir como argumento municipal de sobreposição às práticas vigentes de proteção. Refere-se às práticas vigentes, às escolhas dos instrumentos de proteção – como as leis municipais derivadas do Decreto-Lei Nº 25/37 – bem como a

relação que o município estabelece com a presença do Iphan em suas cidades¹³⁵. Note-se, que nestes exemplos, o município é colocado como sujeito ativo, isto é, são posturas resultantes de sua vontade política.

Regular sobre o espaço urbano detentor de valor histórico e cultural é um dever e um poder que tem passado despercebido para a maioria dos administradores municipais. Se há conflitos com sobreposição de proteção, ou atribuições advindas da proteção, deve-se trazer à tona a discussão sobre o pacto federativo.

Uma coisa é a sobreposição de leis que versam sobre assuntos de mesma competência, onde está clara a hierarquia que deve ser seguida: a lei federal sobrepõe-se à estadual e esta à municipal. Outra coisa é o conflito em competências distintas. Qual o limite da interferência de uma lei de proteção federal ou estadual sobre uma lei de regulação urbana, de competência exclusiva do município? Como hierarquizar competências distintas?

Vale a pena lembrar, que a política urbana também é um ganho da CF/88, podendo levar a pensar que o assunto ainda esteja sendo assimilado pela maioria dos municípios, não no sentido do entendimento da competência, que é clara, mas no sentido da preparação para poder exercê-la. Pode-se pensar que o movimento criado em torno do cumprimento do Estatuto da Cidade, que estabeleceu o ano 2006 como limite máximo para a confecção dos Planos Diretores para inúmeras cidades, oferecerá, daqui a alguns anos, um novo cenário para essa mesma discussão. É um momento que oportuniza o pensar urbano de forma articulada com a preservação do patrimônio cultural.

Ainda como premissa para se desenvolver o estudo, buscou-se entender as tendências e matrizes da gestão urbana que predominaram a partir da década de 1990 e seus reflexos nos modelos de gestão e intervenções sobre o patrimônio edificado brasileiro; assim foi possível estabelecer relações diretas entre eles, principalmente nos programas de recuperação e revitalização de áreas centrais das grandes cidades. É interessante observar o efeito que os exemplos pareceram irradiar nas pequenas e médias cidades. O tema preservação tomou visibilidade, várias cidades se organizaram na busca de títulos e reconhecimento nacional, incentivando outras a observarem, também, seus próprios valores. Programas como o Monumenta e o Urbis surgiram como catalisadores de um movimento local em cidades sem tradição de grandes projetos de intervenção urbana, como Oeiras (PI), Icó e Sobral (CE) e São Francisco do Sul (SC). Particular menção deve-se ao Programa de Municipalização da Gestão do Patrimônio Cultural de Minas Gerais, que introduz no universo das cidades não possuidoras de bens

¹³⁵ Excluíram-se os Institutos estaduais de proteção da ressalva pelo fato de que, com exceção das capitais, eles não constituem uma representação do instituto nos municípios.

culturais federais, ou mesmo estaduais, as preocupações e os conceitos da gestão do patrimônio cultural.

Por outro lado, as atenções e interesses sobre o tema não cresceram na mesma medida da estrutura municipal para exercer a competência. A observação foi possível ao se analisar cada parte dos principais mecanismos que dão suporte à ação municipal (neste trabalho, estruturados com o nome 'cadeia lógica de gestão'), que se mostraram dependentes uns dos outros, principalmente no que tange aos recursos humanos disponíveis.

Observaram-se os instrumentos urbanísticos e os específicos de proteção. Os primeiros foram analisados segundo a sua aplicação ou suas potencialidades, visto que os novos instrumentos introduzidos pelo Estatuto da Cidade¹³⁶ não oferecerem exemplos suficientes e distanciamento das aplicações para avaliações. Dos tradicionais instrumentos, o zoneamento destacou-se como um dos mais aplicados à proteção pelo poder municipal, representando ainda hoje uma ferramenta apropriada e flexível para associações com outros instrumentos, como o próprio inventário usado em Pelotas (RS). O Plano Diretor Participativo, conforme a sua atual concepção, pretende ser menos normativo e mais operacional. No entanto, o seu sucesso estará condicionado necessariamente à capacidade institucional para implementá-lo. A concepção para sua elaboração, aplicação e acompanhamento requer técnicos capacitados e, mais do que tudo, articulados nos seus diversos setores.

É, no entanto, uma possibilidade de mudança da perspectiva para olhar para a questão da preservação, tratando-a não de forma pontual, como uma parte da cidade ou conhecimento de domínio de poucos, mas pensando-a de forma integrada, associada aos problemas da regularização fundiária e das políticas habitacionais que tanto exercem pressões sobre os centros históricos.

O tombamento, neste estudo, foi visto tanto como uma opção para o administrativo municipal proteger o seu patrimônio cultural urbano, como o motivador do contencioso entre as esferas governamentais, porque o município pode dispor de outras formas de acautelamento, mas a proteção do estado ou da União só tem se dado através do tombamento. É a principal forma de intervenção da União no município, por estar o tombamento regulamentado em lei (Decreto-Lei Nº 25/37), a despeito de a Constituição listar outros instrumentos possíveis de acautelamento, que aguardam regulação no nível infraconstitucional. O inventário, por exemplo, tem sido utilizado pela União com meio de aprofundamento do conhecimento dos bens já acautelados.

¹³⁶ Note-se que o Estatuto da Cidade não cria nenhum instrumento, organiza e regulamenta instrumentos já utilizados por algumas cidades.

Vide o exemplo de Pelotas, que se empenhou em fazer um extenso trabalho de identificação e inventariação do patrimônio local com vistas ao tombamento de mais de uma centena de imóveis, e retroagiu quando delegou à Câmara Municipal a competência do tombamento definitivo. Noutro momento de recuperação, passam os inventários a constar da Lei de Zoneamento, constituindo-se, portanto, como instrumento legal de proteção. E ainda encaminha-se para uma regulamentação mais direcionada em relação aos bens inventariados, quando da sua classificação em níveis de proteção.

O trabalho isolado entre União e municípios, hierarquizado, favorece a duplicidade de regulação nas áreas históricas e à manutenção da prática de o Iphan dispor sobre tais áreas, com bases em instrumentos de uso e ocupação do solo. Entende-se que a necessidade premente de definição de critérios objetivos de intervenção nos bens culturais, pelo Iphan, faz recorrer a esses instrumentos. Mas isto o legitima para regular sobre a ocupação do solo, cuja atribuição é municipal? Há necessidade de duplicidade de normatização? Quanto há de cautela ou de descrença na competência municipal de fazê-lo? Não deveria o Município dispor sobre os índices urbanísticos e o Iphan cuidar da integridade dos bens protegidos utilizando-se de outros recursos? Não se está perpetuando a tradicional noção de que o município não faz nada, sem perspectivas de indução de mudanças? Perguntas que o estudo apenas levanta sem respondê-las.

O possível cenário que as perguntas lançadas sugerem requer uma administração estruturada com equipes técnicas, articulada em seus diversos setores, que invista em capacitação, acúmulo de informações e continuidade de políticas, cenário esse um tanto otimista para a realidade brasileira atual, mas não impossível! Diante das carências institucionais, os trabalhos em parceria mostram-se como alternativas de otimização dos recursos e favorecimento de melhores condições de gestão, principalmente quando considerada a ausência de estruturas colegiadas de decisões.

O outro tópico analisado evidenciou ainda mais a carência institucional dos municípios. A boa capacidade de arrecadação de recursos no município e o direcionamento às políticas de preservação também estão relacionados a uma estrutura operacional mínima, com recursos humanos qualificados e informações sistematizadas sobre a cidade, como os cadastros multifinalitários. Sob o argumento da perda de arrecadação, as políticas de isenção ou redução de IPTU, às vezes, nem são cogitadas para algumas áreas históricas. Ao passo que se a capacidade de arrecadação é melhorada tanto para essas áreas quanto para todo o perímetro urbano, as perdas imediatas podem ser compensadas. Fala-se em perdas imediatas, pois o efeito educativo e de adesão às práticas de conservação preventiva pelos proprietários parecem sem os grandes ganhos da política, diferentemente de uma proporcionalidade entre o que se deixa de pagar e o que se investe no bem cultural.

No que tange à política do ICMS Cultural, é óbvio que o aceno da ampliação desses recursos de transferência estadual é estimulante para o município, fazendo-o com que o mesmo se estruture para conhecer, reconhecer e gerir seu patrimônio cultural. Porém, faz-se necessário uma avaliação dos efeitos, buscando-se observar principalmente o quanto o processo está sendo absorvido pela municipalidade, ou sendo conduzido por consultores externos para efeito do cumprimento das instruções normativas expedidas pelo Iepha-MG a cada ano.

Tudo parece passar pela qualificação do pessoal, condições operacionais de trabalho e saúde financeira. Depende também desses fatores a obtenção de recursos de financiamentos e empréstimos. Quantas são as oportunidades de financiamento de programas perdidas pela má elaboração de um projeto ou por inadimplências das prefeituras?

Na perspectiva de qualificação dos recursos humanos municipais, é desejável que o gestor amplie este horizonte promovendo capacitação para além dos seus quadros de funcionários, para que, no caso das leis de incentivo, a comunidade artística e cultural melhore suas condições de captação de recursos, contribuindo, desta forma, para se diminuir as distorções nacionais de distribuição de recursos.

Até então as observações versaram sobre as formas de proteção no nível administrativo. Foi visto, rapidamente, exemplo negativo do legislativo municipal com a experiência de Pelotas. Mas é importante lembrar que se está nas mãos dos gestores municipais a capacidade de articular política urbana e preservação do patrimônio cultural, necessariamente a Câmara Municipal participará do processo de discussão e aprovação dos projetos que culminarão nas leis locais, tornando os temas mais do que questões técnicas em questões políticas.

O judiciário, por sua vez, tem exercido um importante papel na preservação, não somente na resolução de conflitos, mas no favorecimento ao reconhecimento dos bens portadores de valores culturais, independentemente dos atos administrativos declaratórios, na medida em que, gradativamente, tem baseado suas decisões de tutela em elementos não restritos ao universo dos bens tombados, guiando-se em bens inventariados ou laudos constantes dos inquéritos civis públicos.

O estudo de caso, por sua vez, trouxe mais perguntas do que respostas. Para o entendimento da atuação municipal após a Constituição Federal de 1988, a dissertação muniu-se de informações sobre os antecedentes da gestão municipal de Ouro Preto que, que pareceram definir a década de 1980 como divisora de águas na história da gestão ouropretana.

É importante ressaltar que as conclusões aqui expostas baseiam-se na opção metodológica de analisar os fatos a partir dos atos administrativos e legais, pouco tendo sido observado sobre os seus efeitos

práticos. Exceção se faz ao período mais recente, em que se permitiu formular juízo de valor, notadamente a partir da experiência vivenciada pela autora na cidade.

Mais uma vez partiu-se para o estudo com o pré-conceito que pouco se encontraria sobre a ação do município na gestão do patrimônio cultural urbano, sendo surpreendida com as iniciativas precursoras de proteção e gestão local, anteriores ao período destacado. Foram encontradas leis de normatização de construção na cidade, constituição de unidades administrativas para gestão do patrimônio cultural, instrumentos de planejamento urbano – a despeito de sua eficiência ou não – orientações a proprietários, criação de cargos de fiscalização, alocação de recursos para desenvolvimento de estudos, dentre outros. Não se pode taxar de omissa – lugar comum no juízo de valores que predomina ao se falar da municipalidade – uma prefeitura que historicamente se organiza minimamente para tratar do tema. Deve-se buscar analisar a eficácia de suas iniciativas.

Também não se pode cobrar uma tradição histórica de planejamento urbano municipal nas cidades históricas, se a leitura da história do planejamento brasileiro mostra um quadro geral de ineficiência, de segmentação da cidade em real e irreal e de construção de instrumentos não aplicáveis. É possível sim, cobrar pela omissão ou por uma atuação, com instrumentos minimamente eficazes, facilmente alcançáveis, como uma fiscalização mais constante e rigorosa e a definição de normas de intervenção.

No início dos anos 70, percebe-se uma intensificação e confluência de esforços, no âmbito nacional, estadual e municipal, e até internacional, na promoção de meios de gestão de Ouro Preto. Curiosamente, isto tende a se diluir um pouco depois da declaração como patrimônio mundial, em 1980, se dispersando, principalmente, as iniciativas dos trabalhos conjuntos.

Uma causa a se pensar é se a instalação do Iphan na cidade, neste período, intimidou ou favoreceu a um estado de acomodação dos gestores municipais. Se o quadro da gestão poderia ser precário neste momento, a constituição da unidade de preservação federal no Município não favoreceu a uma melhora da atuação municipal. Ressalte-se que, neste estudo, a análise da atuação do Iphan é indireta, pois o foco é o Município. E não se que dizer com isto que se defende a eliminação desta instância na cidade – pois o mérito do seu trabalho é notável – mas a mudança das relações que são estabelecidas localmente. De que forma? Mais uma pergunta, cuja resposta precisa ser construída.

Não restringindo as possibilidades das causas da acomodação do Município à ação do Iphan, pergunta-se: o quanto do aumento das competências municipais e os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal não contribuíram para se diminuir o foco do tema, diga-se, não considerado de primeira necessidade, como saúde e educação? Como visto, Olinda tinha, na década de 1980, estruturado um sistema de preservação municipal que se enfraquece ao final da década.

O fato é que, após 1988, em Ouro Preto o que predomina foi a inação, a delegação “não formal” de competências, a despeito das iniciativas na alternância das administrações¹³⁷. Constróem-se os argumentos da total obediência ao Iphan - quando convém - e da impossibilidade de atuar porque não se pode ir contra lei federal.

Diz-se de postura predominante, pois não se pode deixar de observar as iniciativas e os resultados favoráveis do trabalho conjunto quando da constituição do Grupo de Assessoramento Técnico na gestão (1993-1996). Por outro lado, é interessante observar algumas incoerências. Foi visto que a política do ICMS Cultural induziu a regulamentação de vários dispositivos da Lei Orgânica Municipal de proteção do patrimônio cultural, no ano de 2002, que não se traduziram em melhoria na gestão. Muito pelo contrário, a gestão responsável por esses atos foi alvo das maiores críticas, nos últimos anos, em relação à omissão da prefeitura na preservação do patrimônio ouropretano. Incidentes, acidentes, colocações impróprias contribuíram para que o gestor personificasse o quadro de omissão de anos em Ouro Preto.

Retomando a discussão em relação à presença do Iphan na cidade, buscou-se observar algumas características dos exemplos recorridos ao longo da dissertação. Os exemplos de utilização de instrumentos urbanísticos como meios de proteção foram predominantes nas capitais, onde se pode concluir por estruturas de planejamento urbano existentes, atuantes e autônomas em relação ao Iphan, como Curitiba (PR), Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e Rio de Janeiro (RJ). Em Pelotas (RS) são duas as características que chamam a atenção: a primeira diz respeito ao fato de que a cidade conta com monumentos tombados isoladamente pelo Iphan, mas a política municipal foi construída de forma a proteger uma área de interesse local muito maior; a segunda característica deve-se ao fato de que a Prefeitura abriga em seus quadros, desde a década de 1980, uma estrutura mínima de pessoal e organização de informações capaz de restaurar as políticas iniciadas, e porventura, abandonadas, numa situação favorável de gestão. Por fim, traz-se como exemplo emblemático a cidade de Mariana (MG), que ao lado de Ouro Preto (MG), foi naturalmente preterida na ação do escritório local responsável pelas duas. Quando interessou ao Município assumir a política urbana e a preservação cultural, as certezas invioláveis do Iphan foram menores, pois diferentemente de Ouro Preto, lá não existiam critérios estabelecidos sobre índices urbanísticos, passando o Iphan, então, a adotar aqueles definidos pelo recente Plano Diretor. Não seria este um caminho?

Entende-se que tudo passa a ser, preliminarmente, uma questão de plataforma política, da maneira como o município assume a causa. Passo inicial para driblarem-se as dificuldades operacionais e

¹³⁷ Tomando-se como exemplo prático a execução do Programa Monumenta que atravessou 03 administrações, percebe-se que o interesse e o empenho são variáveis a cada gestão.

institucionais. Mas a plataforma deve ser realmente política, e não eleitoral, pois se o tema não é tratado prioritariamente ao longo do mandato, seguramente é um dos que mais exerce apelo nas campanhas eleitorais.

Depreende-se pelo exposto, que o Município precisa ser mais incisivo, mais impositivo, mais propositivo, deixando de assumir uma postura de vítima, sob o argumento de uma possível conduta autoritária do Iphan.

De forma geral, percebe-se, que as perspectivas para uma ação mais eficaz por parte dos municípios são positivas, diante do crescente interesse pelo tema, que passa a ser observado e tratado não mais por uma elite intelectual. Proliferam-se cursos de extensão, seminários, especialização, e até cursos universitários voltados à preservação do patrimônio cultural brasileiro.

A acessibilidade e democratização do conhecimento favorecem ao questionamento de posturas consolidadas, possibilitando num cenário breve, encontrarem-se estruturas municipais das cidades mais longínquas dotadas com quadros capacitados, bem como aumentar o poder de organização das comunidades, também parte da gestão do patrimônio cultural urbano.

O estudo revelou não haver uma postura predominante e eficaz de gestão do patrimônio cultural, mas uma tendência de construção de formas de gerir, onde se começa a romper padrões, fazendo valer as intenções do gestor municipal, quando do seu interesse.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Vera Antônia Bosi de. **Participação e Pesquisa na Preservação do Patrimônio Cultural**. In _____ REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, n.º 22. Rio de Janeiro: SPHAN, 1987. p.138-144.
- ADAMS, Betina. **Preservação Urbana: gestão e resgate de uma história**. Florianópolis - SC: Ed. Da UFSC, 2002. 192p.
- ALMEIDA, Liciane Machado & BASTOS, Michele de Souza. **A experiência da cidade de Pelotas no processo de Preservação Patrimonial**. Pelotas, 2006.
- ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia, VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 192p.
- AZEVEDO, Paulo Ormino de. **Por um inventário do patrimônio cultural brasileiro**. In _____ In: REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, n.º 22. Rio de Janeiro: SPHAN, 1987. 254p. p.82 - 85.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. 206p.
- BORJA, J., CASTELL, M. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos CEBRAP, n. 45, p.152-166, jul. 1996.
- BRANDÃO, Zeca . **O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: a nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo**. Vitruvius. Texto Especial 134 – ISSN 1809-6298, 2002. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp134.asp>. > Acesso em: 15 ago. 2006
- BRASIL, **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: 3º edição**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Programa de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano – Monumenta: Regulamento Operativo**. Brasília, DF: 2003. Versão de setembro de 2003.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Programa Monumenta. **Manual de elaboração de projetos e preservação do patrimônio cultural** / Elaboração José Hailon Gomide, Patricia Reis da Silva, Sylvia Maria Nelo Braga. _ Ministério da Cultura, Programa Monumenta, 2005a. 76p.
- Brasil. Ministério da Cultura. Programa Monumenta. **Sítios históricos e conjuntos urbanos de monumentos nacionais: norte, nordeste e centro-oeste**. Brasília: Ministério da Cultura, Programa Monumenta, 2005b. Volume I. Cadernos Técnicos 3. 392p.
- Brasil. Ministério da Cultura. Programa Monumenta. **Sítios históricos e conjuntos urbanos de monumentos nacionais: sudeste e sul**. Brasília: Ministério da Cultura, Programa Monumenta, 2005c. Volume II. Cadernos Técnicos 4. 456p.
- BRASIL. Ministério das Cidades (2005). **2ª Conferência das Cidades**. Reforma Urbana: cidade para todos – Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
- BRASIL. Ministério das Cidades (2005). Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92p.
- BRASIL. **Plano de Preservação: Sítio Histórico Urbano Termo Geral de Referência**. Brasília: IPHAN, 2003. 23p

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional** – Brasília: TCU, Coordenação de Fiscalização e Controle, 2000. 114p.

CASTRO, Sônia RABELLO de. **Parecer analítico sobre a situação administrativa e jurídica de órgãos nacionais de política cultural, e estratégia de condução das discussões e das etapas de proposição de um sistema de gestão do patrimônio cultural brasileiro**. Brasília: Ministério da Cultura, Programa MONUMENTA, 2003.

CASTRO, Sônia Rabelo de. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1991.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. **Planejamento das Cidades: Modelos Tradicionais e Tendências Contemporâneas**. Brasília: Espaço e Geografia, 1998. 26p.

COMPANS, Rose. **A Transferência do Direito de Construir como instrumento de preservação ambiental urbana**. In _____LIMA, Evelyn Furquim e MALENQUE, Miria Roseira. (org) *Cultura, patrimônio e habitação*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005. p303

Constituição da República Federativa do Brasil. Pinto, Antonio Luiz de Toledo, Windt, Maria Cristina Vaz dos Santos, Céspedes, Livia (org.) 31ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

Corredor Cultural: como recuperar, reformar ou construir seu imóvel/RIOARTE, IPP. 4 ED. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002. 86p.

COSTA, Heloísa de Moura. **Gestão urbana e controle social. A trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte**. In _____ BRANDÃO Carlos Antônio & GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira & GONÇALVES, Maria Flora (org.). *Regiões e cidade, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. Editora UNESP: ANPUR, 2003. 728p.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A representação de Interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura**. Rio de Janeiro: Letra Legal Editora, 2004. 183p.

FAVERO, Edson. **Desmembramento Territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. São Paulo: USP, 2004. 284p. Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil.

FÉRES, Luciana Rocha. **A evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio cultural**. In _____ Cidade, Memória e Legislação: A Preservação do Patrimônio na Perspectiva do Direito Urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MB, 2002. 322p.

FERNANDES, Edésio, RUGANI, Jurema Marteleto (org.). **Cidade, Memória e Legislação: A Preservação do Patrimônio na Perspectiva do Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: IAB-MB, 2002. 322p.

Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Fundo Municipal de Cultura. Dicas – Idéias para a ação Municipal**. nº 189 / 2001. Instituto Pólis. Disponível em <http://www.polis.org.br>, em 22/06/2006.

FURTADO, Fátima. **O processo de monitoramento, avaliação e controle de projetos**. In _____ Gestão do Patrimônio Cultural Integrado. Recife:UFPE, 2002. 163-168.

GOMES, Geraldo. **Patrimônio Insustentável**. Disponível em: <http://salu.cesar.org.br/arqbr/servlet/newstorm.notitia.apresentacao.ServletDeNoticia?codigoDaNoticia>

=4307&dataDoJornal=atual (acesso em 13/10/06)

GONDIM, Linda M. P. & BEZERRA, Ricardo Figueiredo & FONTENELE, Sabrina StudArt. **Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura: um projeto de requalificação da antiga área portuária de Fortaleza - CE.** In _____ VARGAS, Heliana Comin & CASTILHO, Ana Luísa Howard. *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados.* Barueri, SP: Manole, 2006. p 241 – 263.

GOULART, Maurício Guimarães. **Apenas uma fotografia na parede: caminhos da preservação do patrimônio em Uberlândia (MG).** Brasília: UnB, 2006. 251p. Dissertação de Mestrado

GUERESI, Simone. **Participação Social na Política Urbana: A 1ª Conferência Nacional das Cidades.** Brasília: UnB, 2004. 120p. Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Dissertação de mestrado.

GUIMARÃES, Juliana Pita. **Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental.** In _____ O Direito Ambiental das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. **Manual para elaboração de Projetos de Alinhamento na Cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, IBAM/ICPU. PCRJ/SMU, 1996. 72p.

Instituto Municipal de Arte e Cultura (Rio de Janeiro, RJ). **Corredor Cultural: como recuperar, reformar ou construir se imóvel / RIOARTE, IPP.** 4ED. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002. 86p.

IEPHA. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado de Minas Gerais. **Modelos para apresentação do ICMS patrimônio cultural: Institui o fundo municipal do patrimônio cultural** – e dá outras providências. (sem data). Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/principal.htm> > acesso em 10/06/04.

JACQUES, Paola Berenstein. **Patrimônio Cultural Urbano: espetáculo contemporâneo?.** Revista de Urbanismo e Arquitetura – Patrimônio: Maquinária e Memória, n o 8; v.3; Salvador, Universidade Federal da Bahia, p. 37-44, jun./dez. 2003.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **Gestão ambiental urbana: da reflexão global à ação local.** Brasília: UnB/CDS, fev. 2000. 150p. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

LIBÓRIO, Ana Luiza Prata. **Mercado Municipal de Aracaju: o reforço da tradição local e o resgate da paisagem urbano centro histórico.** In _____ VARGAS, Heliana Comin & CASTILHO, Ana Luísa Howard. *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados.* Barueri, SP: Manole, 2006. p 223 – 240.

LONDRES, Maria Cecília. **Da Modernização à Participação: A política federal de preservação nos anos 70 e 80.** In Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Brasília: IPHAN/MinC, 1996. V. 24

LONDRES, Maria Cecília. **O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil.** 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; MinC - Iphan, 2005. 296p.

LONDRES, Maria Cecília. **Patrimônio e performance: uma relação interessante.** Patrimônio imaterial, performance cultural e (re) tradicionalização. Brasília: ICS-UnB, 2004.

MAC DOWELL, Maria Cristina. **Aspectos Econômicos e Financeiros dos Municípios Brasileiros.** Brasília: 2002. Cd-Rom Curso - Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana - Seminário Nacional – Ministério das Cidades. Brasília (DF) – 6 a 9 de junho de 2006.

MACIEL, Débora Alves. **Ministério Público e sociedade: a gestão de conflitos ambientais em São Paulo**. São Paulo: 2002. Tese de doutorado. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores – Lei 7.347/85 e legislação complementar**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. 416p. 7ª ed.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **Inquérito civil e Ação Civil Pública na Tutela do Patrimônio Cultural**. In _____ **O Ministério Público e a Proteção do Patrimônio Cultural**. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2004. 121-138.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In _____ ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia, VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 121-192

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 204p.

MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta**. In: _____ RIBEIRO, Luís César de Queiroz e SANTOS Jr. , Orlando Alves dos (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 426p.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Administração de Projetos: transformando idéias em resultados**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1997. 196p

MEIRA, Ana Lúcia Goelzer. **O passado no futuro da cidade. Políticas públicas e participação dos cidadãos na preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre**. Porto Alegre-RS: Editora da UFRGS, 2004. 207p.

MILLET, Vera. **A Experiência de gestão e proteção ao Sítio Histórico de Olinda**. In _____ **Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas: Revalorização de áreas urbanas centrais**. Recife: UFPE/MDU, 1995. p 66 - 72

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 504p.

MOTTA, Lia. **A SPHAN em ouro Preto: uma história de conceitos e critérios**. In: REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, n.º 22. Rio de Janeiro: SPHAN, 1987. 254p. p.108-122.

NASCIMENTO, Janice, MACHADO, Jurema & SIMÃO, Maria Cristina. **Diretrizes para intervenções urbano-arquitetônicas em Ouro Preto**. In: ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL PRESERVAÇÃO: A ÉTICA DAS INTERVENÇÕES. Belo Horizonte: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de MG, 1996. p. 111-137.

Oficinas do Sistema Nacional de Cultura / Organização: Lia Calabre. Brasília: Ministério da Cultura, 2006, 144p.

Patrimônio Mundial No Brasil. Brasília: Takano Editora Gráfica Ltda, 2002.

Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004/IBGE – Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 133.p.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **A reabilitação urbana em processo**. In _____ LIMA, Evelyn & MALENQUE, Miria. (org) **Cultura, Patrimônio e Habitação: Possibilidades e Modelos**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004. p. 69-82

- PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Aprendendo com o Patrimônio**. In _____ OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002(a). 296p. 140-155
- PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Corredor Cultural, um projeto de preservação para o centro do Rio de Janeiro**. In _____ DESENHO URBANO: Anais do II SEDUR – Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil/editores Benamy Turkienicz, Mauricio Malta. _ São Paulo: Pini; Brasília: CNPq; Rio de Janeiro: FINEP, 1986. p. 187-201.
- PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Patrimônio Cultural e Gestão Urbana – Área Central do Rio de Janeiro**. In _____ Estratégias de Intervenção em áreas históricas: Revalorização de áreas urbanas centrais. ZANCHETTI, Silvio (coord.) & MILET, Vera & MARINHO, Geraldo. Recife: UFPE. 1995. p.73-79.
- PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Preservar, Conservar e Modernizar: Um novo Paradigma para a Reabilitação do Centro do Rio**. Rio de Janeiro: Rio Estudos, nº 52, maio – 2002(b). 5p.
- PNAFM - **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**. Visão geral do Programa. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002. 8p.
- Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Sistematização do Plano Diretor do Município de Mariana, MG**: Lei Complementar nº 016, de 02 de janeiro de 2004. Autores: Patrícia de Menezes Cardoso, Renato Cymbalista e Rosemeire Nakashima. (2006),
- PONTUAL, Virgínia. **A gestão da Conservação Integrada**. In _____ Gestão do Patrimônio Cultural Integrado. Recife: UFPE, 2002
- REZENDE, Vera F.. **Planos e Regulação Urbanística: A dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro**. In _____ OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 296p. 256-281.
- RIBAS, Otto Toledo. **A sustentabilidade das cidades: os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental**. Brasília: 2003. Tese de Doutorado – CDS
- RICHTER, Rui Arno. **Omissão do Poder Público na gestão do Patrimônio Cultural**. In _____ O Ministério Público e a Proteção do Patrimônio Cultural. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2004. 65-93.
- RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **A proteção do patrimônio cultural: Competências constitucionais municipais e o direito de construir regulado pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)**. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3160>, acesso em 04/06/05. [2005]
- ROLNIK, Raquel. **Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.): Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANT'ANNA, Márcia G. **A cidade- atração: a norma de preservação de centros históricos no Brasil dos anos 90**. Salvador: 2004. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia.
- SANT'ANNA, Márcia G. **Da cidade - monumento à cidade-documento**. Salvador, 1985. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia
- SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. Brasília: UnB/CDS, 2003. 234 p. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.
- SCHASBERG. Benny. **A nova safra de planos diretores pós-Estatuto da Cidade**.

In: _____ STEINBERGER, Marília (org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: LGE Editora, 2006. p. 267-282

SCHLEE, Andrey Rosenthal. **Síntese do Processo de Preservação do Patrimônio Cultural de Pelotas**. In _____ Projectare: revista de arquitetura e urbanismo / Universidade Federal de Pelotas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. N. 1 (primavera 2000). _ Pelotas, RS: FaUrb/UFPel, 2000.

SILVA, Eder Donizete da. **O direito urbanístico brasileiro e sua aplicabilidade na preservação de Centros Históricos**. Salvador: 2005. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia.

SILVA, Patrícia Reis da & FERNANDES, Simone Monteiro Silvestre. **Estudo da Portaria Nº 008 de 10/09/81 – SEC/MEC Jardim Alvorada**. Ouro Preto: IPHAN, 1999.

SILVA, Patrícia Reis da & BUCLEY, Giovana Costa de Oliveira. **Projeto de Restauração da Casa da Baronesa: Memória Descritiva**. Ouro Preto, 2001. Programa Monumenta Unesco.

SIMÃO, Maria Cristina Rocha. **Preservação do patrimônio cultural em cidades**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2001. 128p.

SOTERO, Frederico. **Gestão Participativa em Rede – GPR: Descentralização e Participação na Gestão Municipal**. Art. elaboração para publicação no VII Congresso Internacional do CLAD – Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Lisboa, 2002.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e Proteção Jurídica**. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1997. 140p.

SOUZA, CELINA. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Aug 2006. doi: 10.1590/S0102-88392001000400010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 560 p. 2004.

STOVEL, Herb. **Monitoramento para o gerenciamento e conservação do patrimônio cultural**. In _____ Gestão do Patrimônio Cultural Integrado. Recife: UFPE, 2002.175-185.

Termo de Convênio que entre si celebram o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural – IPAC e a Prefeitura Municipal de Salvador, visando um programa de ação integrada no município de Salvador. 21/12/94

TIEZI JUNIOR, Sérgio. **O Processo de Descentralização Brasileiro nos anos 90**. Brasília: UNB, 2001. 128p. Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Dissertação de mestrado.

TINÔCO, Livia Nascimento & ANDRADE, Ricardo Rangel de & PAIVA, Salma Saddi Wares de. **O Ministério Público e a Proteção do Patrimônio Cultural**. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2004. 206p.

VAINER, Carlos. **Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”**. In _____ ARANTES, Otília, MARICATO, Ermínia, VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000(b). p. 105 – 120

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria**. In _____ ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia, VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000(a). p.75-104

VAINER, Carlos. **Planejamento Urbano Democrático no Brasil Contemporâneo**. In _____ ERBA, Diogo Alfonso et. all (org.) *Cadastro Multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro, 2005, 144p.

VARGAS, Heliana Comin & CASTILHO, Ana Luísa Howard. **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri, SP: Manole, 2006. 280p.

VAZ, Lílian Fessler. **A “culturalização” do planejamento e da cidade**. Cadernos PPG-AU FAUFBA – Territórios Urbanos e Políticas Culturais. Salvador: Universidade Federal da Bahia, número especial, p. 31-42, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In _____ O Processo de Urbanização no Brasil. Csaba Deák, Sueli Ramos Schiffer (organizadores) – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.346p.

ZANCHETI, Silvio Mendes, MILET, Vera & MARINHO, Geraldo (org.). **Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas: Revalorização de áreas urbanas centrais**. Recife: UFPE/MDU, 1995. p219

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife: UFPE, 2002.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BELO HORIZONTE. **Lei Nº 8.616, de 14 de julho de 2003**, Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte.

BRASIL. **Decreto-lei n. 25 – 30 nov. 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: < <http://www.iphan.gov.br>. > acesso em: 28 jun. 2006

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição Federal)**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>. > acesso em: 23 jun. 2006.

BRASIL. **Lei Nº 8078/1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>. > acesso em: 14 nov. 2006

BRASIL. **Lei federal Nº 6.766/79**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>. > acesso em: 30 set. 2006

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>. > acesso em: 23 jun. 2006.

LAGES. **Lei complementar nº 022, de 21 de setembro de 1995**. Dispõe sobre a preservação do patrimônio natural e cultural do Município de Lages, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo de Proteção do Patrimônio cultural de Lages. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Bens Culturais e Proteção Jurídica. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1997. 140p.

MARIANA. **Lei Complementar nº 16**. Institui o Plano Diretor de Mariana.

MINAS GERAIS. **Lei Nº 12.040 de 28/12/95**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Belo Horizonte: s.n.t. Disponível na internet: < <http://www.almg.gov.br/> >

OURO PRETO. **Decreto nº 13 de 19/09/1931**. Dispõe sobre normativas para construção na cidade de Ouro Preto, objetivando conservar o seu aspecto colonial.

OURO PRETO. **Decreto nº 25 de 03/09/1392**. Dispõe sobre normativas para construção na cidade de Ouro Preto, objetivando conservar o seu aspecto colonial, em complemento ao Decreto nº 13, de 19/09/1931.

OURO PRETO. **Lei nº 296 de 14/11/ 1968**. Dispõe sobre a criação do DPHAM

OURO PRETO. **Decreto nº 18, de 07/10/1971**. Adota em linhas gerais, o Plano Diretor do Município.

OURO PRETO. **Lei nº 71 de 28/11/1972**. Dispõe sobre a DPHAM/OP

OURO PRETO. **Lei nº 88/72 (19/12/1972)**. Lei municipal autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com o Estado de Minas Gerais, o Ministério de Educação ou entidade que lhe for vinculada, e o Município de Mariana, para os estudos relativos ao Plano de Desenvolvimento da Região de Ouro Preto/Mariana; a firmar contrato com a Fundação João Pinheiro, par a elaboração do referido Plano; a contrair empréstimos junto a FINEP – Financiadora de Estudos de Projetos S.A. e junto ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, e dá outras providências.

OURO PRETO. **Convênio (19/12/1972)**. Convênio entre o Estado de Minas Gerais, O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e os Municípios de Ouro Preto e Mariana, com a

interveniência da Fundação João Pinheiro.

OURO PRETO. **Decreto Nº 27/73**. Cria Zonas de Proteção no Município de Ouro Preto (distritos)

OURO PRETO. **Autógrafo de Lei Nº 57/90**. Dispõe sobre as diretrizes básicas do Plano Diretor do Município de Ouro Preto e dá outras providências.

OURO PRETO. **RES – Resolução n. 2 (24/03/92)**. Aprova convênio de cooperação técnica e financeira que entre si fazem a arquidiocese de mariana, a companhia vale do rio doce, a fundação vale do rio doce, o instituto brasileiro do patrimônio cultural, a prefeitura municipal de ouro preto, a universidade federal de ouro preto e a fundação gorceix, com interveniência da secretaria de estado de cultura de minas gerais e do instituto estadual do patrimônio histórico e artístico.

OURO PRETO. **Lei n. 01/93**. Modifica a Estrutura Básica e Administrativa da PMOP e dá outras providências

OURO PRETO. **Termo de Cooperação 6/02/93**. Termo de Cooperação Técnica que entre si celebram a União Federal, pelo Ministério da Cultura, o Município de Ouro Preto, o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, o Instituto Estadual de Florestas, a Universidade Federal de Ouro Preto e o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais objetivando a preservação do Patrimônio Cultural e Natural de Ouro Preto.

OURO PRETO. **LEI Nº 72/94 (27/09/94)** Estabelece o Perímetro Urbano do Distrito Sede do Município de Ouro Preto.

OURO PRETO. **DL - Decreto Legislativo nº 21 (15/12/1995)**. Aprova termo de cooperação técnica que entre si celebram a união federal, pelo ministério da cultura, o município de ouro preto, o instituto do patrimônio histórico e artístico nacional, o instituto estadual de florestas, a universidade federal de ouro preto e o instituto estadual do patrimônio histórico e artístico de minas gerais.

OURO PRETO. **Decreto n. 24/97**. Aprova o Regimento Interno da PMOP

OURO PRETO. **Lei Complementar n. 01/97**. Estabelece a Estrutura Básica e a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Ouro Preto e dá outras providências

OURO PRETO. **Lei Complementar n. 01/98**. Estabelece a estrutura básica e a organização administrativa da PMOP e dá outras providências

OURO PRETO. **LEI Nº 23/98 (05/06/1998)**. Cria o Fundo Municipal de Preservação Cultural de Ouro Preto – EPC e dá outras providencias.

OURO PRETO. **Lei nº 60 (19/06/2001)**. Cria a disciplina de Educação Patrimonial de caráter obrigatório para as Escolas da Rede Pública da cidade de Ouro Preto.

OURO PRETO. **LEI Nº 17/02 – (26/04/2002)**. Regulamenta o artigo 165 da Lei Orgânica Municipal, implanta e regulamenta o tombamento de bens móveis e imóveis, assim como o registro dos bens imateriais pelo Município de Ouro Preto e dá outras providências.

OURO PRETO. **Lei nº 26/02 (28/05/2002)**. Dispõe sobre Incentivo Fiscal para a realização de Projetos Artísticos Culturais. ISS

OURO PRETO. **Lei nº 64/02 (29/11/02)**. Regulamenta o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural e dá outras providências.

OURO PRETO. **Lei nº 77 (21/07/05)**. Altera a Lei 64/02, que Regulamenta o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural.

- OURO PRETO. **Decreto Nº 60/2005**. Sobre condições do incentivo fiscal
- OURO PRETO. **Lei nº 207 (27/04/2006)**. Reconhece a criação, pela lei 64/02, do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio cultural e Natural de Ouro Preto e dá outras providências.
- OURO PRETO. **Portaria SMPC/SF Nº 01/06**. Estabelece procedimentos para a concessão do benefício fiscal, nos termos da Lei 26/02
- OURO PRETO. **Portaria Nº 35/06**. Dispõe sobre as logomarcas da Prefeitura e da Lei de Incentivo à Cultura pelos projetos culturais aprovados pela CMIC
- OURO PRETO. **Decreto Nº 73/0**. Nomeia membros ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural de Ouro Preto
- OURO PRETO. **Emenda Nº 24/03**. Emenda à Lei Orgânica do Município de Ouro Preto – (conselhos)
- OURO PRETO. **Lei Nº 207, de 27/04/0**. Reconhece a criação, pela Lei 64/02, do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural de Ouro Preto e dá outras providências.
- PELOTAS (RS). **Lei Nº 2.708, de 10 de maio de 1982**. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do município de pelotas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/> > acesso em: 07 out. 2006
- PELOTAS (RS). **Lei Nº 3.128, de 23 de julho de 1988**. Altera a Lei Municipal nº 2708, de 10 de maio de 1982. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/> > acesso em: 07 out. 2006
- PELOTAS (RS). **Lei Nº 2565/ 1980**. Institui o II Plano Diretor de Pelotas. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/> > acesso em: 07 out. 2006
- PELOTAS. **Lei orgânica de Pelotas**. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/> > acesso em: 18 mar. 2006
- RECIFE. **Lei Nº 16.215/96**. <http://www.recife.pe.gov.br/pr/seccultura/leiinc.html>
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Decreto Nº 4.141 de 14/07/1983**. Aprova o PA 10.290 e o PAL 38.871 e Fixa os limites da Área abrangida pelo Corredor Cultural
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Lei Nº 506 de 17/01/1984**. Cria a Zona Especial do Corredor Cultural de Preservação Paisagística e Ambiental no Centro da Cidade, dispõe sobre o tombamento de bens imóveis na área de entorno, e dá outras providências.
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Lei Nº 691 de 24/12/1984**. Estabelece isenções tributárias para imóveis preservados.
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Lei Nº 792 de 12/12/1985**. Alterar dispositivos da Lei nº 691, de 24/12/84, e dá outras providências.
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Decreto Nº 6.403 de 29/12/1986**. Disciplina os procedimentos para o reconhecimento isenções tributárias relativas aos imóveis de interesse histórico, arquitetônico, cultural e ecológico ou de preservação paisagística e ambiental.
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Lei Nº 1139 de 16/12/1987**. Dispõe sobre a preservação de bens imóveis da Zona Especial do Corredor Cultural e de sua área de entorno e dá outras providências
- RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Resolução SMF. 781 de 17/11/1989**. Reconhece a isenção de IPTU de que trata o Decreto Nº 6.403, de 29/12/86.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Lei Nº 2.997 de 13/04/2000**. Transfere as competências do Grupo Executivo, Conselho Consultivo e Escritório Técnico do Corredor Cultural, previstas na Lei Nº 1.139, de 16/12/87, para o DGPC da SMC e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei nº 04, de 20 de março de 1996**. Dispõe sobre a preservação do patrimônio natural e cultural do Município de São José dos Pinhais, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo de Proteção do Patrimônio cultural de São José dos Pinhais. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Bens Culturais e Proteção Jurídica. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1997. 140p.

SÃO LUÍS. **Decreto Nº 25.441 de 15 de agosto de 2003**.

ANEXOS

ANEXO 01 - DECRETO Nº 22.928, DE JULHO DE 1933

Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições contidas no art. 1º do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930;

Considerando que é dever do Poder Público defender o patrimônio artístico da Nação e que fazem parte das tradições de um povo os lugares em que se realizaram os grandes feitos de sua história;

Considerando que a cidade de Ouro Preto, antiga capital do Estado de Minas Gerais, foi teatro de acontecimentos de alto relevo histórico na formação de nossa nacionalidade e que possui velhos monumentos, edifícios e templos de arquitetura colonial, verdadeiras obras d'arte, que merecem defesa e conservação;

Resolve:

Art. 1º Fica erigida em Monumento Nacional a Cidade de Ouro Preto, sem ônus para a União Federal e dentro do que determina a lei vigente.

Art. 2º Os monumentos ligados à História Pátria, bem como as obras de arte, que constituem o patrimônio histórico e artístico da cidade de Ouro Preto, ficam entregues à vigilância e guarda do Governo do Estado de Minas Gerais e da Municipalidade de Ouro Preto, dentro da órbita governamental de cada um.

Art. 3º Os monumentos de arte religiosa, mediante acordos que forem firmados entre as autoridades eclesiásticas e o governo do Estado de Minas e a Municipalidade de Ouro Preto, poderão ser por estes mantidos em estado de conservação e assim incorporados ao patrimônio artístico e histórico do Monumento Nacional erigido pelo presente decreto.

Art. 4º Em virtude deste decreto, nenhuma alteração ou modificação advirá no organismo municipal da Cidade de Ouro Preto e, bem assim, em todas as suas relações de dependência administrativa com o Governo do Estado de Minas Gerais.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO 02 - DECRETO Nº 13 DE 19/09/1931

Decreto nº 13 de 19 de Setembro de 1931

O Dr. Prefeito do Município de Ouro Preto, usando das atribuições que lhe confere o Decreto Estadual de 02 de fevereiro de 1931, nº 9847 e ouvido o Conselho Consultivo e

Considerando que a cidade de Ouro Preto, escrínio das tradições mineiras, deve conservar o seu aspecto colonial, transmitido de nossos antepassados;

Considerando que esta feição colonial de seus edifícios, de seus prédios, das ruas e praças, desperta grande interesse por parte dos turistas, que, frequentemente, vem visitar a cidade e suas cercanias;

Decreta:

Art. 1º - Não é permitida, no perímetro urbano, a construção de prédios e edifícios em desacordo com o estilo colonial da cidade;

Art. 2º - Os atuais prédios, existentes no perímetro urbano, em desacordo com o artigo antecedente, deverão ser modificados nas respectivas fachadas, quando estas tenham de receber reparos;

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Ouro Preto, 19 de setembro de 1931.

(Ass.) Dr. João Batista Ferreira Velloso

Prefeito Municipal

(Ass.) Tito Evangelista Marques Guimarães

Secretário

(Ass.)

ANEXO 03 - DECRETO Nº 25 DE 03/09/1392Decreto nº 13 de 19 de Setembro de 1931

O Prefeito do Município de Ouro Preto, atendendo à necessidade de manter o “fácies” colonial característico da Cidade de Ouro Preto e usando de suas atribuições que lhe conferem o Decreto Estadual nº 9847 ,de 02 de fevereiro de 1931, e o Decreto Federal nº 20.348, de 20 de maio de 1932, depois de ouvido o Conselho Consultivo Municipal,

Decreta:

Art. 1º - Não é permitida, no perímetro urbano, a construção de prédios e edifícios em desacordo com o estilo colonial da cidade (Decreto 13, de 19 de setembro de 1931, artº 1º);

Art. 2º - Os atuais prédios, existentes no perímetro urbano, em desacordo com o artigo antecedente, deverão ser modificados nas respectivas fachadas, quando estas tenham de receber reparos (Decreto 13, de 19 de setembro de 1931, artº 1º);

Art. 3º - Nos reparos, consertos, reconstruções e limpesas, não é permitida a modificação externa do estilo antigo, quer nos telhados, quer nas fachadas ou cimalhas, em qualquer detalhe;

Art. 4º - Não poderão receber pintura portais, peitoris, colunas e outros quaisquer trabalhos em pedras existentes externamente em qualquer edifício, e em construções históricas ou artísticas, retirando-se a pintura, que já existia, ao serem reparados ou limpos;

Art. 5º - Para construções e reconstruções, reparos e limpesas externas é necessário alvará da Prefeitura, sob as penas de demolição do serviço feito clandestinamente e de multa de 50.000 res a 100.000 rs.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Ouro Preto, 03 de setembro de 1932.

(Ass.) Dr. João Batista Ferreira Velloso - Prefeito Municipal

(Ass.) Tito Evangelista Marques Guimarães - Secretário

ANEXO 04 - LEI Nº 296 DE 14 DE NOVEMBRO DE 1968

Dispõe sobre a criação do DPHAM

O povo do município de Ouro Preto, por seus representantes decretou, e eu, em seu nome sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - Fica criada, como órgão integrante da administração do Município de Ouro Preto, a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal, que se regerá pelas disposições desta lei e pelas do regulamento a ser baixado, pro decreto executivo.

Art. 2º - A DPHAM será dirigida por um arquiteto ou engenheiro nomeado pelo Prefeito Municipal, dentre aos profissionais de alto nível técnico e moral.

§ 1º - O cargo de diretor da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal é de confiança e a nomeação será feita, por prazo determinados, não podendo o período ultrapassar o mandato do Prefeito.

§ 2º - Os vencimentos do diretor do DPHAM são de Ncr\$ 760,00 (setecentos e cinquenta cruzeiros novos) mensais, correspondentes ao mínimo estabelecido pela legislação federal em relação a proventos de engenheiros e arquitetos.

Art. 3º - A DPHAM terá um quadro de servidores especializados, incumbido da execução das tarefas que lhe competir, admitidos pelo Prefeito Municipal, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 4º - Os orçamentos anuais da Prefeitura Municipal consignarão, em todos os exercícios, verbas adequadas, não só para pagamento de pessoal, que terá quadro aprovados por decreto executivo, como para os materiais necessários ao desempenho das tarefas a que se incube a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal.

Art. 5º - Todas as iniciativas de responsabilidade da DPHAM, que interferirem no conjunto urbano tombado ou em alguma de suas construções componentes, dependerão, nos termos do Decreto Lei nº 25/37, da União, da prévia anuência e orientação permanente da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Ministério da Educação e Cultura.

§ Único - Para os efeitos da disposição deste artigo, poderá a DPHAM propor, aceitar e concluir convênio e acordos, por intermédio da Prefeitura Municipal, com a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, neles incluindo-se delegações de competência, transferência de recursos, mútuo auxílio, atos estes sujeitos à previa autorização da Câmara Municipal.

Art. 6º - Incubem precipuamente à DPHAM, além das responsabilidades genéricas constantes desta lei;

Fiscalizar as obras particulares quando interferirem com a fisionomia urbana tradicional;

Estudar e sugerir obras públicas conformadas à urbanística local e orienta-las, visando evitar prejuízo ao aspecto tradicional e valorizar determinado monumento ou sítio;

Executar obras de preservação, restauração e recuperação de trechos urbanos ou construções isoladas;

Executar obras de restauração e pintura nas fachadas externas das construções urbanas, de modo contínuo, visando manter o aspecto cuidado e limpo de todo o conjunto urbano, integrando em unidade indissolúvel;

Para atender a unidade urbana mencionada no item anterior, se aplicará a cor branca nas alvenarias, reservando-se o colorido apenas para os elementos estruturais ou de madeira aparente, conforme solução adotada tradicionalmente pela arquitetura barroca, que importa preservar;

Propor legislação especial, a ser examinada pela Câmara Municipal e sanção do Prefeito Municipal, visando disciplinar o uso dos logradouros públicos, colocação de anúncios, placas, avisos, construções, urbanizações e loteamentos, quando capazes de influir e interferir com o conjunto urbano tradicional.

Art. 7º - Fica criada, para atender às despesas da DPHAM a taxa anual de Ncr\$ 5,00 – 10,00 – 15,00 – 20,00 (cinco, dez, quinze e vinte cruzeiros novos) a ser paga conjuntamente com o imposto predial de cada imóvel.

§ Único – A taxa a que se refere este artigo é denominada de TAXA DE CONSERVAÇÃO – e será cobrada por unidade de fachada, por pavimento.

Art. 8º - Fica o Prefeito Municipal autorizado a baixar por decreto executivo, o Regulamento desta lei, disciplinando o modo e a maneira de cobrança da taxa referida no artigo anterior.

Art. 9º - Revogadas as disposições em contrário, entrará esta lei em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Ouro Preto, 14 de novembro de 1968.

ANEXO 05 - LEI Nº 71/72 - DISPÕE SOBRE A DPHAM/OP

O povo do município de Ouro Preto, por seus representantes na Câmara Municipal decreta, e eu, em seu nome sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - A Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal, criada nos termos da Lei nº 296, de 14 de novembro de 1968, passa a denominar-se Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal de Ouro Preto – DPHAM/OP, que se regerá pelas disposições desta lei, subordinado diretamente ao Prefeito Municipal.

Art. 2º - Todas as iniciativas administrativas de responsabilidade do Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal de Ouro Preto – DPHAM/OP, que interferirem no conjunto urbano tombado pelos poderes público federal ou estadual, ou em alguma de suas construções componentes, dependerá, nos termos do Decreto Lei Federal nº 25/37, e da Lei Estadual nº 5.778, de 30 de setembro de 1971, de prévia anuência e permanente orientação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Ministério da Educação e Cultura e do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHAM/MG.

§ Único - Para os efeitos da disposição deste artigo, poderá o DPHAM/OP promover a celebração de convênios com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e com o do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico, neles prevendo-se delegações de competências mútuas, transferência de recursos, mútuos auxílios, atos estes sujeitos à previa autorização da Câmara Municipal.

Art. 3º - As atividades administrativas do DPHAM/OP deverão processar-se em perfeita consonância com a orientação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico.

Art. 4º - As atribuições conferidas à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal, pelo artigo 6º da Lei nº 296, passam a vigorar para a competência do Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal de Ouro Preto – DPHAM/OP. competindo-lhes ainda:

- I – Exercer proteção a todos os bens móveis e imóveis públicos e particulares existentes no município, de que tratam o Decreto-Lei Federal nº 25 e a Lei Estadual nº 5.778;
- II – Proceder ao levantamento e tombamento dos bens considerados de excepcional valor histórico, arqueológico, etnográfico, paisagístico, paleográfico, bibliográfico ou artístico existente no Município e cuja preservação e conservação sejam de interesse do poder público municipal, inventariando-os e classificando-os;
- III – Exercer, por delegação que venha a ser feita pelo IPHAN ou IEPHAM/MG, a proteção, conservação e fiscalização dos bens tombados no Município;
- IV – Realizar obras de recuperação, conservação, reparação ou complementares necessários à preservação dos bens referidos no item II, por delegação, os referidos no item III;
- V – Manter sistema de vigilância permanente para a proteção dos monumentos históricos e artísticos municipais, recorrendo, se necessário, à cooperação de órgãos policiais.

Art. 5º - O cargo de Diretor do DPHAM/OP é considerado de confiança e será exercido em comissão por arquiteto ou engenheiro civil, por nomeação do Prefeito Municipal, dentre aos profissionais de alto nível e ilibada idoneidade.

§ Único - O vencimento do cargo de diretor do DPHAM/OP será o equivalente ao fixado para o exercício de Secretário Municipal de que trata o anexo III, da Lei nº 47, de 21 de dezembro de 1971, com a vantagem estabelecida pelo artigo 2º, letra A, da mesma Lei nº 47.

Art. 6º - A DPHAM terá um quadro de servidores especializados em número de 3 (três), que exercerão as funções de cargo de Fiscal de Obras, cujo preenchimento somente poderá ser por pessoa que possua ou que esteja cursando, no mínimo, o 3º (terceiro) ano do curso de arquitetura ou de engenharia civil.

§ 1º - Fica criado, no quadro de servidores da Prefeitura Municipal, de provimento efetivo, com salário mensal de Cr\$ 560,00, três (3) cargos de Fiscal de Obras.

§ 2º - A admissão dos servidores do que trata este artigo, como também o regime de trabalho dos mesmos, será processado de conformidade com o disposto no arti. 95, da Constituição do Estado de Minas Gerais e normas instituídas pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

§ 3º - O Prefeito Municipal, por decreto, tendo em vista em poderes e responsabilidades delegados ao Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal de Ouro Preto-DPHAM/OP, disciplinará as atribuições que serão conferidas aos cargos criados neste artigo.

Art. 7º - Ao Diretor do DPHAM/OP compete

- I – Dirigir, coordenar e fiscalizar todas as atividades e serviços do Departamento;
- II – Promover fiscalização sobre a fiel observância das normas técnicas estabelecidas no Plano Diretor de Ouro Preto, aprovados nos termos do Decreto Municipal nº 18, de 7 de outubro de 1971;
- III – Elaborar, anualmente, o plano de trabalho do Departamento, encaminhando-o à aprovação do Prefeito Municipal;
- IV – Estabelecer e manter sistema de vigilância permanente para a proteção dos monumentos históricos e artísticos, sob a jurisdição do Município.
- V – Superintender a execução de obras de restauração, recuperação e de conservação de bens históricos, artísticos e culturais;
- VI – Manter permanente contacto com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e com o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA/MG, visando a preservação dos bens tombados e ao cumprimento das normas específicas aprovadas;
- VII – Fazer cumprir os preceitos e normas instituídas pelo Decreto-lei Federal nº 25, de 30 de novembro de 1937, Lei Estadual nº 5.778, de 30 de setembro de 1971 e legislação complementar.

§ Único – As atribuições conferidas ao Diretor por este artigo, não excluem outras que venha a ser atribuídas por decreto do Prefeito Municipal.

Art. 8º - Para atender aos compromissos decorrentes da execução desta Lei, fica o Poder Executivo autorizados a abrir créditos especiais até a importância de Cr\$ 9.600,00, destinados à instalação e funcionamento da DPHAM/OP, assim distribuídos:

Vencimentos a função gratificada de diretor, correspondente a dois meses	Cr\$
6.000,00	

Salários dos Servidores, correspondentes a dois meses.....	Cr\$
3.300,00	
Para materiais de expedientes, transportes e outras despesas de custeio.....	Cr\$
500,00	

Art. 9º - Constitui recursos financeiro para a abertura dos créditos especiais mencionados no artigo 8º, o proveniente do "superandi" financeiro constante do balanço patrimonial do exercício de 1971.

Art. 10º - Revogadas as disposições em contrário, entrará esta lei em vigor na data de sua publicação.

Sendo, portanto, a todas as autoridades e a quem a execução e o conhecimento desta lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir, tão inteiramente como nela se contém.

Prefeitura Municipal de Ouro Preto, 28 de novembro de 1972.

Dr. Benedito Xavier
Prefeito Municipal

Côn. José de Moura Filgueiras
Secretario Municipal de Educação e Cultura

Miguel Arcanjo Santiago
Secretário Municipal da Fazenda

José Antonio Vasconcelos Castro
Secretário Municipal de Obras, Viação e Serviços Públicos.

ANEXO 06 - MOÇÃO POR PROVIDÊNCIAS URGENTES PARA A PRESERVAÇÃO DE OURO PRETO

Os presentes no Seminário *Estatuto da Cidade e Patrimônio Cultural Urbano*, promovido pela Caixa e pela UNESCO e realizado em Olinda de 31 de julho a 02 de agosto de 2002, após terem tido conhecimento e avaliado o estado de conservação e as condições de ordenamento e gestão dos nove sítios urbanos brasileiros inscritos na lista do Patrimônio Mundial, vêm manifestar especial preocupação com a gravidade da situação de Ouro Preto.

Contraditoriamente, esta que foi a primeira cidade brasileira inscrita na Lista do Patrimônio Mundial e aquela que contem o maior e mais representativo conjunto arquitetônico e urbanístico colonial do país, destaca-se negativamente das demais cidades históricas, que, embora também apresentem dificuldades, têm demonstrado um nítido esforço e conseqüente melhoria da sua capacidade de gerir e conservar o acervo protegido.

Ouro Preto tem atingido níveis inaceitáveis, não apenas para uma cidade de excepcional valor cultural, mas se considerados os requisitos de qualidade de vida urbana a que toda cidade tem direito. Dentre esses problemas se destacam:

- a ocupação desordenada das encostas, áreas de instabilidade geológica, áreas verdes, sítios arqueológicos e espaços públicos, ameaçando comprometer irreversivelmente a imagem urbana e oferecendo riscos a população

- a infra-estrutura de serviços urbanos precária, destacando as condições saneamento e de circulação de tráfego, ambos causadores de sérios danos ao sítio tombado, à conservação das edificações e à qualidade de vida da população

- o grande número de obras irregulares e mais de uma centena de processos judiciais sem resultado efetivo,

Este quadro reflete, primordialmente, a incapacidade do poder público de garantir a preservação da cidade, de buscar soluções, adesão de parceiros e da própria comunidade para reverter uma situação tão complexa e continuamente agravada. De um lado, pela inexistência de aparelhamento municipal para o controle urbano e a preservação, pela ausência e até mesmo pela falta de aplicação das poucas normas legais disponíveis no âmbito municipal, pelo retrocesso das iniciativas de uma ação compartilhada com o IPHAN e pela falta de participação da comunidade local na gestão urbana. De outro, é preocupante a precariedade das condições de trabalho do IPHAN, incompatíveis com a dimensão das suas atribuições em Ouro Preto.

Diante deste quadro, os presentes no Seminário vêm registrar as suas preocupações à Representação da UNESCO no Brasil, solicitando o apoio da Organização para a reversão da situação de Ouro Preto. Na condição de co-organizadora dos trabalhos do Seminário, solicita-se também da UNESCO o posterior encaminhamento desta moção às autoridades brasileiras, em especial ao Ministério da Cultura, ao IPHAN, à Secretaria de Estado da Cultura, ao IEPHA, à Prefeitura de Ouro Preto, assim como ao ICOMOS, aos quais solicitamos providências e participação em esforço especial e urgente pela preservação de Ouro Preto.

Olinda, 02 de agosto de 2002

Segue lista de assinaturas dos presentes

