

Marcia Sant'Anna

A CIDADE-PATRIMÔNIO NO BRASIL: LIÇÕES DO PASSADO E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

INTRODUÇÃO

A questão da preservação e gestão do patrimônio urbano, bem como a da sua conservação e utilização numa perspectiva do respeito à memória urbana, ao interesse público e ao bem comum, me intriga e ocupa boa parte do meu tempo como pesquisadora, desde o começo dos anos 1990. A despeito de ter passado os meus últimos anos envolvida com a implementação da política de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, jamais a perdi de vista ou deixei de acompanhar atentamente as políticas de preservação desse patrimônio e seus desdobramentos. Este artigo é, assim, uma tentativa de traçar, com base nessas observações, um panorama histórico das concepções e tratamentos dados à cidade-patrimônio no Brasil e, a partir dele, apontar alguns problemas e desafios que, a meu ver, estão colocados no momento.

Grande parte desse panorama fundamenta-se nas pesquisas que realizei sobre a prática de preservação urbana no país e em alguns países do mundo durante os anos 1990 e 2000, as quais foram complementadas

com dados recentes colhidos entre 2014 e 2016¹. Essas pesquisas extrapolaram o âmbito de minha prática profissional no Iphan, mas se beneficiaram da minha vivência como servidora da instituição por 24 anos. Ao longo desse período, tive a oportunidade de participar de tarefas como a instrução de processos de tombamento de sítios urbanos, a proposição de metodologias para a elaboração de normas e critérios de intervenção nessas áreas, entre outras, que me deram acesso a documentos e procedimentos que foram fundamentais para a construção do meu entendimento sobre a questão. Mas talvez o mais importante tenha sido o contato estreito com o dia a dia da gestão dessas áreas, tanto no que toca às atividades de análise e licenciamento de intervenções, quanto no que diz respeito à observação dos resultados de projetos, ações e programas e ao desenvolvimento de uma percepção do que significa morar, trabalhar e viver em sítios

Salvador
Acervo: Iphan/
Anderson Schneider.

1. Essas pesquisas foram realizadas ao longo dos cursos de mestrado e doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA e originaram os livros *Da cidade-monumento à cidade-documento: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil - 1937-1990* (2014) e *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990* (2017).

urbanos tombados. Este artigo é, portanto, uma espécie de síntese dos meus estudos, reflexões e vivências em torno do tema da cidade-patrimônio, que ofereço ao Iphan como uma homenagem pessoal no aniversário dos seus oitenta anos, na esperança de que possa contribuir para o enfrentamento produtivo dos desafios contemporâneos da preservação do patrimônio urbano e para a superação dos problemas e dilemas que estão há tanto tempo colocados.

UMA AÇÃO PIONEIRA

Em 1937, quando o Iphan foi criado, não havia no mundo ocidental nenhuma experiência conhecida de preservação de cidades ou de contextos urbanos mais complexos. É possível assinalar, naquele período, iniciativas pontuais, como a declaração de Ouro Preto como Monumento Nacional em 1933, que podem ser vistas como ações de reconhecimento patrimonial do ambiente urbano, mas que não produziram efeitos ou qualquer consequência prática em termos de preservação para além da outorga de um título. O tombamento de seis cidades mineiras em 1938², por iniciativa da recém-criada instituição, foi, portanto, uma ação sem precedentes.

Diversos documentos do período, como cartas de Rodrigo Melo Franco de Andrade a representantes do Iphan, bilhetes enviados a colegas juristas e manuscritos com propostas de aperfeiçoamento da legislação, ajudam a compreender as concepções que nortearam

o reconhecimento dessas cidades como patrimônio e sua gestão naquele momento inaugural, bem como as limitações legais e administrativas que estavam colocadas, as quais, pouco a pouco, foram modificando as ideias iniciais e estabelecendo os contornos fundamentais da prática. Contornos que, mesmo atravessados e impactados por novas noções, injunções e demandas surgidas no decorrer dessa longa trajetória, ainda hoje marcam a forma de pensar e atuar da instituição com relação às cidades e demais áreas urbanas protegidas.

Entendo que pelo menos três fatores são fundamentais para a compreensão da prática institucional entre 1938 e os anos 1960, quando a preservação de sítios urbanos se firma e consolida no Brasil. O primeiro diz respeito à função e ao significado atribuídos ao patrimônio urbano; o segundo, aos instrumentos legais e administrativos então disponíveis para sua gestão/preservação; e o terceiro, às conjunturas sociais, políticas, econômicas e culturais que se configuraram ao longo desse período.

É importante ressaltar que a cidade-patrimônio surgiu no Brasil com uma função, ao mesmo tempo, educativa e de representação, atendendo à demanda política dos anos 1930 de afirmação de uma identidade nacional e de construção de uma ideia de arte e arquitetura brasileira. As cidades tombadas assinalavam o momento de construção da brasilidade como forma de ser, viver e construir, e funcionavam, ainda, como testemunhos vivos desse momento, destinados a propiciar aos cidadãos brasileiros o entendimento da formação da sua própria cultura, arte e história. Os valores

2. Ouro Preto, Mariana, Diamantina, Tiradentes, São João del-Rei e Serro.

estéticos, cognitivos e históricos atribuídos a elas foram sintetizados na expressão “cidade-monumento”, então correntemente utilizada pelos fundadores do Iphan. Essa expressão vincula-se também à ideia de obra unitária que, para cumprir suas funções, deve permanecer íntegra. Embora o seu uso corrente tenha sido abandonado nos documentos do Iphan já nos anos 1950, a noção de cidade-monumento permaneceu vigente, ainda que de modo não exclusivo, na prática de preservação até hoje em dia.

Mas o objeto de preservação – a cidade – não funciona necessariamente em sintonia com o objeto idealizado – a cidade-patrimônio. Desde cedo, o Iphan foi obrigado a lidar com dinâmicas urbanas de crescimento e transformação, usando armas legais e administrativas frágeis e inadequadas. O instituto do tombamento, por exemplo, não explícita em seu texto nem um só efeito direta ou claramente aplicável ao contexto urbano. Rodrigo Melo Franco de Andrade sabia disso e, em correspondência enviada ao representante do Iphan em Diamantina³, reconheceu o problema e explicitou o seu entendimento do que seria um tombamento dessa natureza. Nesse documento estão explicitadas, pelo menos, duas concepções iniciais importantes: a de que, no caso de extensos conjuntos urbanos, o objeto da proteção é o que seria passível de apreensão pública, ou seja, os elementos físicos, naturais e edifícios que compõem a paisagem urbana e lhe dão caráter; e que, como bem público pertencente a toda a cidade, a preservação da

paisagem urbana seria de responsabilidade do poder municipal, ao qual o tombamento deveria ser notificado. Entendia-se, portanto, que a gestão da cidade-patrimônio deveria ser do município, mas a trajetória institucional logo mostrou a inviabilidade dessa ideia.

Os anos 1930 constituíram um momento importante do processo de modernização do país na esfera pública e marcaram também a ascensão e a progressiva hegemonia da noção de “moderno” como ideologia organizadora do cenário social, cultural e artístico do período. Ser moderna era, assim, a obrigação de cada cidade e mesmo os fundadores do Iphan aceitavam essa ideia como um destino inexorável das grandes capitais e, por isso, nas primeiras décadas de atuação do Iphan, apenas edifícios isolados foram aí protegidos. O tombamento de áreas urbanas ficou, até o final dos anos 1950, restrito a núcleos urbanos secundários e que estavam mais ou menos à margem da vida socioeconômica e política da época. Nesses lugares, contudo, o desejo de ser moderno também imperava, o que levava as prefeituras a rejeitar ou, no máximo, suportar os efeitos da patrimonialização. Além disso, a seleção de sítios urbanos para tombamento era completamente centralizada e feita sem diálogo com as localidades, o que afastava ainda mais as instâncias municipais e os habitantes da prática de preservação e, principalmente, do cumprimento de suas obrigações.

O resultado, em geral, foi a crescente atuação do Iphan no lugar das instâncias municipais, notadamente, nas tarefas de licenciamento e fiscalização de intervenções. Uma ação de gestão, portanto, muito

3. Correspondência datada de 17/9/1941, que consta do processo de tombamento nº 64-T-38, da cidade de Diamantina, existente no Arquivo Central do Iphan.

limitada, já que sem dispor das armas legais e competências municipais, que, por sua vez, em muitos casos, se chocavam com as determinações do Iphan. Da mesma forma que a noção de cidade-monumento ainda se revela na prática institucional, esse problema inaugural ainda caracteriza a gestão da maioria das áreas tombadas em nível federal.

UMA NOVA FUNÇÃO PARA O PATRIMÔNIO DAS CIDADES

Esse modo centralizado de atuar na gestão das cidades-patrimônio entrou em crise com o avanço da industrialização do país nos anos 1950 e com as novas dinâmicas urbanas que emergiram em algumas cidades, até então, economicamente estagnadas, mas que se tornaram, rapidamente, polos de atração populacional. Além disso, reverberações decorrentes do surgimento, após a Segunda Guerra, de novas formas de utilizar e gerir o patrimônio nos países europeus, vinculadas ao turismo cultural e ao planejamento urbano, chegaram ao Brasil nos anos 1960, imprimindo mudanças significativas no modo de atuação do Iphan.

No final dos anos 1960, como resultado de cooperação estabelecida com a Unesco, na qual se destaca a atuação do então técnico do Serviço Principal de Inspeção dos Monumentos e de Inspeção de Sítios na França, Michel Parent, novas diretrizes para a política de preservação do patrimônio urbano foram instauradas (Parent, 1968), com consequências importantes na seleção de cidades a serem protegidas, no aproveitamento do seu patrimônio e na gestão e utilização daquelas que já haviam sido tombadas.

Estabeleceram-se, então, novas funções para as cidades-patrimônio: as de dinamizadoras do desenvolvimento e da economia urbana, por meio do desenvolvimento do turismo cultural, e de propiciadoras de recursos próprios para sua conservação. Esses novos papéis passaram a estruturar as iniciativas de planejamento e as intervenções nas cidades tombadas, bem como a formulação de políticas governais de preservação e de desenvolvimento urbano, como o Programa de Cidades Históricas – PCH, criado em 1973, que implementou uma primeira política integrada de preservação do patrimônio urbano no Brasil (Corrêa, 2016).

O PCH pode ser considerado um marco dessas mudanças, pois foi um importante agente modernizador e transformador da prática e da organização institucional. Um dos principais resultados do programa foi induzir a criação de organismos estaduais de preservação, que passaram a complementar a ação, até então, isolada do Iphan, conformando um sistema nacional, em que as instituições federais envolvidas exerciam funções direcionais e de fomento⁴, ao passo que às estaduais cabia a execução propriamente dita das intervenções. Esse arranjo propiciou a ampliação do território de atuação do Iphan, além de sua própria modernização administrativa. Podem ainda ser apontados como resultados positivos do programa, os investimentos realizados em formação profissional e o fomento para a organização de um segmento do setor da construção civil dedicado especificamente às obras de conservação e restauração de edifícios históricos.

4. O PCH foi um programa inicialmente coordenado pela então Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com a participação, na esfera federal, do Iphan, da Embratur e da Sude-ne, esta última durante a fase inicial em que o programa atuava apenas no Nordeste.





Em consonância com as diretrizes preconizadas pela Unesco nos anos 1960, o PCH se propunha a promover a conservação do patrimônio e o desenvolvimento econômico das cidades-patrimônio através do turismo. Para tanto, pesados investimentos foram feitos na recuperação e adaptação de imóveis para a implantação de hotéis, pousadas, além de outros elementos da infraestrutura turística. Apostava-se que esses investimentos funcionariam como propulsores de um processo sustentável e progressivo de recuperação do patrimônio urbano e que alavancariam investimentos privados. Esses objetivos, contudo, jamais foram plenamente atingidos, mas essas falhas propiciaram a formulação de uma nova linha

de ação, no começo dos anos 1980, quando a crise econômico-financeira fechou os fundos federais de fomento que supriam o PCH. Essa nova forma de atuar partiu de uma crítica às limitações do turismo cultural como promotor da preservação e do desenvolvimento das cidades-patrimônio, propondo que esse objetivo fosse atingido por meio do planejamento urbano e de políticas mais amplas de desenvolvimento que enfatizassem o aproveitamento habitacional do patrimônio construído. Mas, para além de uma experiência modelar realizada em Olinda – quando se testou, com sucesso, a possibilidade de implantação de uma carteira de financiamento no antigo Banco Nacional da Habitação – BNH, voltada para a recuperação de imóveis

*Forte São Marcelo,
Salvador
Acervo: Iphan/
Nilton Souza.*

em áreas tombadas –, pouco se realizou nesse sentido. Com a extinção desse banco público em 1984, o projeto foi abandonado.

Algumas heranças desse período de modernização e mudança não foram, contudo, tão positivas. Com a diminuição dos investimentos do PCH a partir de 1983, e com o fim do programa logo em seguida, o sistema que integrava o Iphan e os organismos estaduais desestruturou-se totalmente. Na medida em que estes últimos haviam criado, à imagem e semelhança do Decreto-lei nº 25/1937, sua própria legislação de proteção ao patrimônio, sem qualquer vínculo com a área federal, configurou-se, desde então, uma atuação descoordenada entre as esferas de governo, alimentada por uma compreensão hierarquizada e equivocada de patrimônio, derivada da atribuição de uma importância nacional, estadual ou local aos bens culturais. O patrimônio cultural do Brasil, que deveria constituir um conjunto de bens tratados coordenadamente por todas as esferas de governo, desdobrou-se em patrimônios distintos protegidos e tratados por três sistemas de proteção isolados, superpostos e impermeáveis entre si. Essa situação configurou-se plenamente com a entrada em cena, no final dos anos 1970, das ações de preservação no âmbito municipal, que, apesar de inovadoras e articuladas ao planejamento urbano e aos vínculos urbanísticos, se desenvolveram, desde então, com alguma coerência apenas em algumas grandes cidades⁵.

5. Uma exceção a essa regra é a experiência do Corredor Cultural da cidade do Rio de Janeiro, até hoje, a mais duradoura e significativa no âmbito municipal.

Sem dúvida, uma das marcas mais indelévels deixadas pelo modo de conceber de gerir o patrimônio urbano no período entre o final dos anos 1960 e começo dos anos 1980 foi a consolidação do vínculo entre turismo e patrimônio (Sant'anna, 2015:115-133). Desde então, esse binômio é visto, notadamente no Nordeste do Brasil, como a principal forma de conferir sustentabilidade econômica às iniciativas de preservação do patrimônio, ainda que os resultados tenham sido sempre sofríveis.

As transformações operadas na prática de preservação entre o fim dos anos 1960 e começo dos 1980 impactaram as operações de seleção de cidades para tombamento e de conservação do patrimônio urbano então protegido. A percepção da cidade como um monumento ou como uma “obra de arte pronta e acabada” (Motta, 1987:108-122), concebida no período anterior, conduzia ainda as intervenções na maioria dos casos, mas outros predicados urbanos emergiam no momento da decisão do que proteger. O “potencial turístico” das localidades passou a ser levado em conta, expressando-se concretamente por meio da escolha de paisagens pitorescas ou da relação de proximidade entre cidades e contextos de beleza natural. Em articulação com sua nova função econômica, o patrimônio urbano foi redefinido como patrimônio ambiental e paisagístico e a conservação dessa paisagem urbana adquiriu objetivos cada vez mais pictóricos e menos vinculados a momentos históricos. A interpretação modernista do nascimento identitário e cultural do Brasil nas cidades mineiras foi, assim, superada pela valorização econômica e pragmática

dos cenários urbanos pitorescos da região Nordeste.

No que toca à gestão desse patrimônio, para além do momento de integração federal e estadual promovida pelo PCH, a incorporação das competências reguladoras, licenciadoras e fiscalizadoras dos municípios por parte do Iphan permaneceu sem alteração, exceto por algumas experiências no Rio de Janeiro e em Recife, onde iniciativas pontuais de normatização de setores protegidos em conjunto com organismos municipais tiveram lugar nos anos 1950 e 1970⁶. O problema inicial da articulação com os municípios permaneceu, contudo, basicamente inalterado.

UMA REVOLUÇÃO CONCEITUAL E POLÍTICA

Os anos 1980 foram marcados, no Brasil, pelo fim de uma ditadura militar de quase vinte anos, pelas consequências da crise econômica e financeira dos anos 1970 e pelo processo de redemocratização do país. Na área da cultura esse processo configurou-se de forma intensa, culminando na afirmação da cultura como um direito fundamental dos cidadãos brasileiros e no estabelecimento de uma nova concepção de patrimônio cultural na Constituição de 1988, que, conceitualmente, pôs por terra àquela praticada desde os anos 1930. O patrimônio foi redefinido em múltiplas expressões e nas suas dimensões material e imaterial, e mesmo

em seus vínculos com os chamados “grupos formadores da sociedade brasileira”⁷. Além dos colonizadores portugueses, dos indígenas e africanos, passaram a ser incluídos na formação do Brasil os europeus e asiáticos oriundos das levas de imigração dos séculos XIX e XX. Os grupos sociais decorrentes dessa formação multicultural foram definidos, ainda, como sujeitos e intérpretes do patrimônio, além de agentes fundamentais para sua conservação e gestão. Embora tenha sido proferida fora do contexto de elaboração da nova Constituição, uma frase de Aloisio Magalhães, ideólogo e impulsionador da retomada da noção ampla de patrimônio proposta por Mário de Andrade nos anos 1930 e da revolução conceitual operada no campo da preservação, com a criação da Fundação Nacional Pró-Memória – FNPM⁸, expressa bem o espírito da Carta Magna de dessacralização do patrimônio e de sua vinculação ao cotidiano e à vida das pessoas: “o melhor guardião de um bem cultural é o seu dono” (Magalhães, 1985:186).

Se é certo que essas novas concepções encontraram eco no discurso e espaço nas ações e projetos da FNPM, pouco repercutiram no Iphan daquela época. A forma centralizada e mesmo, por vezes, autoritária de decidir o que tomar e como gerir o bem tombado se manteve na maioria dos casos, embora, no que toca ao patrimônio urbano, tenham ocorrido importantes avanços. No plano conceitual, cabe ressaltar

6. São exemplos, nesse sentido, as normas estabelecidas para o conjunto da Igreja e Outeiro da Glória, no Rio de Janeiro, e do Pátio de São Pedro, no centro de Recife, na década de 1950, bem como as referetes aos morros da Urca, Pão de Açúcar, Babilônia e Cara de Cão, nos anos 1970, no Rio de Janeiro.

7. Artigo 216 da Constituição Federal.

8. Em 1979 criou-se o sistema Sphan/FNPM (extinto em 1990), no qual a antiga Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional conservava a natureza de unidade da administração pública direta com poder de polícia, e a FNPM atuava como seu braço financeiro e executor.

a emergência de uma nova concepção de cidade-patrimônio, que dava ênfase ao seu papel na consolidação do território nacional e como documento dos processos históricos de formação, desenvolvimento e produção do espaço urbano. Essa nova concepção, que, em oposição à anterior, proponho denominar de “cidade-documento” (Sant’anna, 2014:261-321), promoveu impactos significativos nas operações de seleção e de conservação das cidades tombadas. No primeiro caso, as áreas urbanas deixaram de ser selecionadas apenas a partir de seus atributos estéticos, estilísticos e paisagísticos e passaram a ser escolhidas pela sua capacidade de conter elementos e informações sobre os processos históricos que conformaram a cidade. Os elementos que compõem o patrimônio urbano se estenderam, assim, para além das fachadas e dos volumes das edificações, atingindo as características do sítio físico, a trama viária, o macro e o microparcelamento, as formas tradicionais de ocupação do solo urbano e as relações estabelecidas entre o construído e o não construído. Áreas e setores urbanos, antes vistos como “feios”, heterogêneos e fragmentados, cuja proteção como patrimônio, até então, teria sido impensável, passaram a ser tombados e valorizados como documentos fundamentais para a memória urbana e social.

A conservação dessa cidade-patrimônio deixou então de ter essencialmente objetivos estéticos e de composição de cenários urbanos. A restauração, até então a principal forma de intervenção nos edifícios considerados inadequados para composição desses cenários, tornou-se uma intervenção excepcional. Em seu lugar, defendia-se

a manutenção das marcas deixadas pela passagem do tempo, acolhendo-se como importantes e dignos de preservação os exemplares arquitetônicos do Ecletismo que antes haviam sido definidos pelos modernistas como “anomalias” ou “falsas arquiteturas” (Costa, 1931), indignas, portanto, de conviver com a “boa tradição” do período colonial (Costa, 1937, p. 39).

A despeito dessa revolução conceitual, que, em função da crise e da falta de investimentos públicos, pouco se desdobrou em termos práticos para além da instrução de processos de tombamento e da discussão em torno de algumas restaurações⁹, o problema da gestão das cidades-patrimônio permaneceu. Cabe registrar, contudo, a consolidação, no período, das portarias da presidência do Iphan como instrumentos de explicitação e detalhamento das normas e critérios de intervenção no entorno de monumentos e em áreas tombadas. A elaboração do Inventário Nacional de Bens Imóveis: Sítios Urbanos Tombados – INBI-SU, metodologia para levantamento de dados históricos, morfológicos e socioeconômicos destinada ao aperfeiçoamento da gestão de áreas protegidas, também pode ser registrada como outro avanço ocorrido no período. Por fim, a regulamentação da instauração, instrução e tramitação dos processos de tombamento, por meio da Portaria nº 11/1986, que, entre outras determinações, instituiu a obrigatoriedade de notificação do tombamento de áreas urbanas a todos os

9. Um bom exemplo nesse sentido foi a polêmica em torno da restauração do Paço Imperial, no Rio de Janeiro, quando elementos da modernização arquitetônica do edifício foram eliminados em favor do retorno à sua feição do período colonial.

proprietários de imóveis nela existentes, por meio de edital publicado no Diário Oficial da União e em jornais de circulação local. Com isso, perdeu-se definitivamente a ideia inicial de que o tombamento de cidades deveria corresponder ao tombamento de um bem público (e não ao tombamento de um conjunto de imóveis individualizados, privados ou não). Em contrapartida, ampliou-se a possibilidade de alguma participação social nesses processos, mesmo que a prática de patrimonializar cidades sem a participação direta dos atores sociais tenha continuado a ser a norma.

Os avanços acima registrados, de todo modo, repercutiram pouco em âmbito nacional, já que, no período, as portarias para a regulamentação de intervenções ficaram restritas ao Rio de Janeiro e a aplicação do INBI-SU limitada à experiência realizada na cidade de Tiradentes. Apesar desses poucos resultados e do baixo impacto na transformação da prática, a década de 1980 foi importante pela crítica ao caráter autoritário do tombamento e pelo hiato que proporcionou no processo de exploração econômica do patrimônio urbano. A insolvência e a crise financeira do Estado, que refrearam os investimentos do setor público naquela década, reforçaram, em contrapartida, as alegações de que o tombamento esvaziaria o conteúdo econômico da propriedade, impulsionando a criação de programas de incentivos fiscais à ação privada de preservação. Mas o período foi, sobretudo, conceitualmente muito rico, pois uma concepção de patrimônio urbano mais abrangente e socialmente mais inclusiva foi afirmada com a noção

de cidade-documento. Essa concepção, entretanto, logo perdeu espaço para outra que se configurou já no começo dos anos 1990, quando novos agentes públicos e privados ganharam espaço na produção do patrimônio urbano no Brasil.

A ERA DA CIDADE-ATRAÇÃO

A reestruturação e descentralização das atividades produtivas após a crise do sistema capitalista nos anos 1970, a mundialização da economia, os avanços tecnológicos e a crise do Estado de Bem-Estar Social atingiram os países centrais e muitas de suas cidades a partir daquela década, tendo como consequências imediatas sua desestruturação econômica, o aumento do desemprego, a precarização do trabalho, o esvaziamento de setores urbanos e o abandono de equipamentos, como portos, setores fabris e outros. Diante do novo papel de planejamento e criação de novos produtos assumido por várias cidades dos países centrais, outras funções foram atribuídas a esses vazios urbanos, vinculadas à cultura, ao turismo e ao lazer, bem como à produção imobiliária para estratos sociais de renda mais elevada. Experiências inaugurais em cidades como Baltimore, nos Estados Unidos, produziram um entendimento desses projetos urbanos como a produção de locais destinados a promover uma nova imagem para as cidades e a atrair investimentos. Um urbanismo de fundo pragmático, e atrelado à ideologia neoliberal, começou, assim, a ser praticado nas cidades e a se apoderar do seu patrimônio (Hall, 1995:407-428; Arantes, 2000:24).




Rio de Janeiro
Acervo: Iphan/
Monica Zarattini.

Experiências como a de Baltimore, alimentaram, nos anos 1980, um conjunto de outras em países europeus, entre as quais as implementadas em Barcelona e Bilbao são as mais comentadas. Com elas, difundiu-se mundialmente o discurso do chamado “planejamento urbano estratégico”, no qual a “requalificação”, a “regeneração” ou a “revitalização” de setores urbanos deteriorados ou esvaziados são definidas como intervenções fundamentais para a dinamização de economias urbanas e aproveitamento do patrimônio construído. Essa prática desenvolvida nos países capitalistas centrais, logo, foi exportada para os periféricos.

As principais cidades brasileiras não ficaram imunes a esses modelos de

intervenção, que começaram a ser praticados no país, de modo mais sistemático, nos anos 1990, tendo como foco inicial áreas centrais deterioradas ou esvaziadas de grandes metrópoles. Esses novos projetos urbanos impulsionaram a reafirmação da função econômica do patrimônio urbano e sua redefinição como recurso estratégico da competição entre cidades por um lugar de destaque nas redes da economia globalizada. Essas novas concepções foram absorvidas no cenário da preservação como um caminho para a conservação autossustentável desse patrimônio, promovendo a renovação dos vínculos estabelecidos com o turismo e o lazer urbano. A criação de um *shopping* a céu aberto na área do Pelourinho, em Salvador,



inaugurou esse tipo de intervenção no país, tornando-se, rapidamente, uma referência para várias outras cidades da região Nordeste. O Rio de Janeiro, com ações de requalificação urbana no projeto Rio Cidade, juntamente com outras previstas no Projeto Porto do Rio; e São Paulo, com as Operações Urbanas Anhangabaú e Centro, enveredaram, com suas próprias nuances e especificidades, pelo mesmo caminho.

O Iphan, cuja situação de pauperização institucional e financeira havia se agravado ao longo dos anos 1990, foi, inicialmente, um espectador desses novos espetáculos urbanos. Foi também, por vezes, uma pedra no caminho, ainda que sem força para modificá-los. Os agentes públicos fundamentais desses processos foram os governos estaduais e, sobretudo, as prefeituras de grandes cidades, atuando por meio de financiamentos concedidos por agências internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Mundial. Essas agências financeiras haviam, à época, redescoberto o patrimônio dos países da América Latina como uma nova fronteira para investimentos públicos e privados¹⁰, passando a alimentar a formulação de programas nacionais de preservação, entre os quais o mais importante, no Brasil, foi o Monumenta. Esse novo momento pode ser sintetizado na expressão “cidade-atração”.

10. Nos anos 1960 e 1970, essas agências internacionais de financiamento também atuaram na América Latina com projetos de aproveitamento turístico do patrimônio urbano, na esteira do discurso das chamadas Normas de Quito, de 1967, documento resultante da Reunião sobre Conservação e Utilização de Monumentos e Lugares de Interesse Histórico e Artístico, promovida pelo Departamento de Assuntos Culturais da Organização dos Estados Americanos – OEA.

No desenvolvimento dessa nova concepção, que correspondeu, em grande parte, a tentativas de realizar uma gentrificação à brasileira em centros históricos, o Estado desempenhou um papel fundamental de promotor e financiador de intervenções que, contudo, não chegaram propriamente a alavancar os investimentos privados esperados. Elas se revelaram muito limitadas nesse sentido, devido ao conjunto de fatores que distingue nossas cidades daquelas dos países capitalistas centrais. Um dos principais diz respeito à escassez do mercado consumidor, na medida em que segmentos de renda mais alta não têm interesse de viver e, raramente, de consumir nas áreas centrais de grandes cidades, tornado-as desinteressantes para investimentos imobiliários ou comerciais. Outro fator que contribui para lhes tirar força de atração é que as zonas centrais mais antigas e consolidadas têm de competir com outras ainda em expansão e catalizadoras de investimentos. As intervenções que lograram sair do papel – e o dito a seguir se verificou principalmente no Nordeste – produziram, no máximo, guetos turísticos insustentáveis, devido ao fluxo insuficiente de visitantes, além de desarticulados da dinâmica cotidiana das cidades. Tiveram também grande importância, nesses malogrados processos de gentrificação, a inexistência de operadores privados autônomos decididos a investir e o alto custo das operações de reabilitação imobiliária no Brasil.

O fracasso desses projetos de transformação do perfil de uso e ocupação popular do patrimônio de áreas urbanas centrais, nos anos 1990, abriu espaço, em

idades como São Paulo, para o surgimento e fortalecimento de movimentos sociais que reivindicaram permanência e moradia nessas áreas e, ainda, para o surgimento de programas voltados para a produção habitacional destinada a essas faixas de renda¹¹. Essas iniciativas, contudo, esbarraram na fragilidade e na inadequação da política e dos instrumentos de financiamento habitacional no Brasil e em entraves diversos de natureza urbana, fundiária, tecnológica e política, o que prejudicou o seu desenvolvimento e resultados, a despeito de focalizarem demandas reais.

No desenvolvimento da cidade-patrimônio como cidade-atração, entretanto, é possível registrar algumas conquistas positivas. A principal delas ocorreu no âmbito do Programa Monumenta – em sua fase de 2006 a 2010, quando deixou de ser um programa do Ministério da Cultura e passou para a alçada do Iphan –, com o desenvolvimento, ainda que limitado, do seu subcomponente denominado Financiamento de Imóveis Privados. Tendo começado em 1999 como um programa que, de certa forma, atualizava a proposta do PCH em termos de execução descentralizada e aproveitamento turístico do patrimônio urbano (Bonduki, 2010:28), o Monumenta financiou, nessa fase final, obras de conservação e adaptação de edificações localizadas em cidades participantes do programa, executadas por seus proprietários ou ocupantes, a partir de projetos que

receberam o aval do Iphan. Com prazos de carência variáveis e adaptáveis a cada caso, essa linha de ação atrelava os pagamentos desses empréstimos a um Fundo Municipal de Preservação, cuja missão seria reinvestir os recursos assim arrecadados na conservação do sítio urbano definido como área de intervenção do programa.

Embora essa ação tenha feito mais sentido e obtido melhores resultados em cidades de médio e pequeno porte, provou ser muito significativa no sentido de uma utilização econômica e socialmente sustentável do patrimônio das cidades, além de dinamizar as economias locais e incentivar os habitantes a aproximarem-se da prática de preservação. Com o fim do Programa Monumenta, o Iphan tentou ampliar essa ação para sítios urbanos protegidos por meio do PAC-Cidades Históricas – PAC-CH, mas sem sucesso. Esse novo programa, lançado em 2009 com a ambição de aperfeiçoar os anteriores, superar suas fragilidades e ampliar suas conquistas, acabou tornando-se um programa de obras de restauração de grandes monumentos e de requalificação de espaços públicos, o que diminuiu muito sua capacidade de reversão de quadros de esvaziamento e deterioração de áreas situadas em contextos urbanos mais complexos.

DESDOBRAMENTOS CONTEMPORÂNEOS

Os acontecimentos da última década têm demonstrado a continuidade, no Brasil, dos processos de apropriação do patrimônio urbano desenvolvidos nos anos 1990, no sentido da consolidação da cidade-

11. São exemplos o Programa de Revitalização de Sítios Urbanos – PRSH, criado no ano 2000 pela Caixa Econômica Federal, o Projeto da 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador e componentes do Programa de Reabilitação do Centro, da Prefeitura de São Paulo, de 2003.

patrimônio como um ativo econômico, cuja paisagem histórica atua como um diferencial competitivo para a exploração imobiliária e, por vezes, puramente financeira. Impulsionada pela integração dos mercados financeiros, a produção do espaço urbano, primeiramente nos países centrais e, em seguida, nos periféricos, manteve-se, nas primeiras décadas do século XXI, como uma das principais formas de absorção de excedentes e de acumulação de capital, mediante a implementação de projetos urbanos apoiados em sistemas de crédito e abertos a investidores do mundo inteiro (Harvey, 2011:143). Sistemas de crédito que, como aponta Rolnik (2015:143-155), têm como principal finalidade a remuneração dos capitais investidos, transformando os processos de reestruturação urbana – inclusive os que envolvem o patrimônio – em fronteiras abertas para o capital financeiro. Isso explica o surgimento dos mesmos produtos imobiliários em áreas centrais, zonas de expansão e em vazios urbanos das mais distintas cidades do mundo.

Na última década, diversos autores têm apontado que a descentralização e a flexibilização do setor produtivo, a precarização do trabalho e a concentração de centros de decisão e planejamento nos países capitalistas centrais permaneceram caracterizando o sistema capitalista a partir da sua reestruturação nos anos 1970, mas que outros aspectos emergiram nos últimos anos e se tornaram também essenciais para a compreensão de sua configuração atual (Harvey, 2011; Piketty, 2014; Jappe, 2015). Entre eles, cabe ressaltar o esgotamento da capacidade de crescimento econômico e de

absorção dos excedentes de capital, bem como de incorporar à produção e, principalmente, ao consumo, todo um contingente populacional marginalizado. A exploração de mercados consumidores emergentes por meio da ampliação do crédito, voltado, notadamente, para aquisição de imóveis e produção do espaço urbano, e a procura de taxas adequadas de acumulação do capital por meio de investimentos financeiros têm sido as saídas mais constantes para essa crise do sistema. Como consequência, “bolhas” de capitais fictícios se formam constantemente em diversos setores.

No que toca ao ambiente construído, essa forma especulativa de acumulação busca lucrar com a expectativa de transformação, mesmo que ela venha ou não a se realizar. O espaço construído torna-se, assim, um mero conjunto de ativos passíveis de exploração ou de títulos negociáveis no mercado financeiro, sem vínculos necessários com demandas reais de produção de novas estruturas. Harvey (2011:137-147) observa que esses procedimentos caracterizam, contemporaneamente, um verdadeiro “fenômeno global de urbanização”, que se expressa também como processo de gentrificação.

Nos anos 1980 e 1990, os projetos urbanos dessa natureza mantinham um vínculo importante com o ambiente urbano preexistente, mas o que se verifica agora é uma relativa perda de importância desse aspecto e a adoção de outras características. Apesar de a paisagem urbana histórica permanecer produzindo diferenciais competitivos, além de legitimando a necessidade dessas intervenções, observa-se

uma importância crescente da criação de novos potenciais construtivos como um dos principais elementos de atração. Na cidade do Rio de Janeiro, a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha – OUCPM pode ser apontada como um referencial desses desdobramentos no momento atual, na medida em que disponibiliza cerca de 4 milhões de metros quadrados de potencial construtivo novo, a ser comercializado por meio de cerca de 6,4 milhões de títulos mobiliários, os chamados Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs. Essa operação demonstra ainda a permanência da tendência, já verificada nos anos 1990, de aumento da importância dos poderes executivos municipais nessas intervenções, mas também o crescimento do papel formulador e executor do setor privado, mediante Parcerias Público-Privadas – PPPs e concessões urbanísticas que permitem aos executores explorarem comercialmente serviços, estruturas e equipamentos resultantes da intervenção. Os investidores podem ainda especular com os títulos postos à disposição, embora até o momento, no caso da OUCPM, o grande investidor seja mesmo o FGTS – um fundo público –, que adquiriu todos os Cepacs, criados com vistas a viabilizar financeiramente a operação (Galiza, 2015:102-103). Em suma, como nos anos 1990, os investimentos realmente privados pouco se materializaram até o momento¹².

Os últimos anos se caracterizam, assim, pelo aperfeiçoamento dos instrumentos

financeiros, legais e urbanísticos destinados a concretizar os objetivos de reprodução e de acumulação do capital por meio de projetos urbanos que articulam patrimônio e produção imobiliária de alto padrão. Essas intervenções propiciam especular não só com títulos, mas também com imóveis e terrenos, que são comprados, muitas vezes, mediante empréstimos subsidiados, cujos recursos são aplicados em fundos de investimento heterodoxos que possibilitam embolsar um lucro extra. Essas operações ajudam a compreender porque, em certas cidades como Salvador, edificações e terrenos localizados nos centros históricos são comprados para não se fazer nada com eles e porque, no Rio e em São Paulo, por exemplo, potenciais construtivos claramente exagerados são postos à disposição do mercado, mesmo sabendo-se que dificilmente serão utilizados. O crescimento da importância do setor público como agente facilitador e viabilizador dessas estratégias é, certamente, um traço atual importante, especialmente em razão da transformação dos projetos dos anos 1990 em operações urbanas consorciadas, articuladas a concessões urbanísticas, onde essas especulações ocorrem de modo institucionalizado.

Em suma, na década atual, assiste-se ao surgimento de um novo modelo nacional de intervenção em áreas de valor cultural e paisagístico, fundado em operações urbanas; no investimento público em obras de infraestrutura e grandes projetos âncoras vinculados a usos culturais e comerciais; na implementação de planos e projetos formulados por empresas privadas e na concessão da exploração dos serviços urbanos

12. Segundo o site da OUCPM, o valor inicial e unitário dos Cepacs, tal como adquiridos pelo FGTS, era de R\$ 545,00, sendo atualmente cotado em R\$ 1.706,03. Contudo, o total de Cepacs consumidos até momento corresponde a apenas 8,74% do total disponível. Fonte: <http://portomaravilha.com.br>.

e equipamentos gerados à iniciativa privada (Sant'anna, 2017).

A concepção de patrimônio urbano que sustentou a noção de cidade-atração nos anos 1990, que privilegiava as fachadas, a cenografia urbana e desconsiderava os demais elementos materiais e imateriais que o compõem, teve continuidade nas décadas seguintes. Mas também esses aspectos têm sofrido, agora, um certo rebaixamento e uma relativa perda de importância, em favor da criação de uma paisagem urbana onde arquiteturas caracterizadas pela ousadia formal ou pelo padrão internacional das torres corporativas ganham destaque e superam o patrimônio como elemento de atração e consumo visual.

Mas, se nos anos 1990 os movimentos sociais de resistência, de reivindicação de participação e de afirmação do direito à cidade eram mais ou menos restritos à capital paulista, a realidade agora é outra. Em várias cidades, e de formas diversas, esses movimentos têm mobilizado habitantes, denunciado ilegalidades e afrontas ao interesse público, inclusive por meio da judicialização dos processos de transformação do ambiente construído, notadamente nas áreas centrais de valor patrimonial. Assim, aqueles que são afetados negativamente por essas intervenções não são mais espectadores passivos, mas sim, cada vez mais, atores fundamentais das conjunturas nas quais essas novas atrações/explorações urbanas buscam se enraizar.

A partir de meados da década de 2000, o Iphan, através do Programa Monumenta, buscou empreender ações, como o programa habitacional de interesse social iniciado na 7ª Etapa do Programa de Recuperação

do Centro Histórico de Salvador e o já comentado Financiamento de Imóveis Privados, que apostaram na possibilidade de uma utilização socialmente mais significativa do patrimônio urbano. Contudo, na presente década, a instituição tem oscilado entre uma posição de mero espectador ou de colaborador secundário desses novos e grandiosos espetáculos urbanos, por meio da articulação de suas ações ao PAC-CH. Assim, embora esteja longe de ser o único, um dos maiores desafios do Iphan, atualmente, é recuperar o seu lugar na condução das políticas de preservação do patrimônio das cidades, mantendo o tradicional papel de defensor do interesse público a ele associado.

OS DESAFIOS A ENFRENTAR

Uma instituição como o Iphan dificilmente conseguirá atuar no sentido da afirmação de uma noção ampla e de uma apropriação democrática de patrimônio urbano, na contemporaneidade, sem articular a política de preservação a outras políticas públicas das áreas de planejamento, desenvolvimento urbano e social, produção habitacional, provisão de infraestrutura e transportes, educação, saúde e mesmo de acesso mais amplo à cultura. A carência de articulações sistemáticas e duradouras nesse sentido tem sido um dos principais problemas para uma atuação mais consistente da instituição em prol do patrimônio urbano, desde suas atividades inaugurais nos anos 1930. Assim, a constituição, pela via legislativa, de um sistema nacional de preservação do patrimônio que envolva outras áreas e esferas de governo, além da sociedade,

constitui, portanto, um dos desafios mais importantes dos próximos anos.

No enfrentamento desse desafio, o fortalecimento dos organismos estaduais e municipais de preservação não poderá ser deixado em segundo plano. Transformar o Iphan em uma instituição capacitada a coordenar um sistema de âmbito nacional – no qual todos os membros estejam adequadamente aparelhados, atuem segundo suas competências, compartilhem planos e projetos e concorram para a preservação de um patrimônio que é de todos – será, certamente, uma ação fundamental. Mas que ainda dependerá da superação da ideologia produzida nos anos 1970, que hierarquizou e fracionou o patrimônio cultural do Brasil em bens de valor nacional, estadual ou municipal.

No que toca mais especificamente à cidade-patrimônio, a superação do esteticismo e da visão histórica rasa da cidade-monumento, bem como do pragmatismo econômico-financeiro excludente da cidade-atração, será igualmente necessária, em favor de uma concepção mais próxima da noção de cidade-documento e do que ela implica em termos de valorização das funções cognitivas, memoriais, afetivas e sociais do patrimônio urbano. Para tanto, enfrentar e equacionar dois outros desafios será também importante. O primeiro diz respeito a ampliar os canais de participação social nas operações de identificação, seleção, conservação e gestão de cidades-patrimônio – inclusive levando-se em conta as referências culturais das populações que as habitam – e o segundo, a investir seriamente no fortalecimento de usos habitacionais e outros ligados à vida cotidiana nessas áreas, possibilitando-se uma integração

mais forte entre os setores patrimonializados e o restante das cidades. Para isso, a formulação e implementação de planos voltados para a identificação e o tratamento dos problemas estruturais e processos urbanos que afetam os sítios históricos, assim como a ampliação dos investimentos que já estão sendo feitos pelo Iphan na dimensão normativa da preservação do patrimônio urbano serão igualmente necessários. Superar, por fim e definitivamente, a velha e desgastada fórmula que agrega “patrimônio, turismo e lazer” constitui o desafio final.

A despeito, contudo, dos altos e baixos, dos problemas e carências que pontuam essa trajetória e dos pesados desafios a enfrentar, os oitenta anos de atuação do Iphan no campo da preservação do patrimônio urbano apresentam um saldo altamente positivo. Se, hoje, grande parte desse patrimônio ainda existe e está protegida, deve-se à instituição e à sua ação pioneira e ininterrupta nesse campo desde os anos 1930. Neste balanço, não é possível, assim, esquecer, nem deixar de lado, o quanto o Iphan foi importante na garantia da permanência de centros históricos inteiros e paisagens urbanas valiosas, como a dos morros e florestas do Rio de Janeiro, quando processos avassaladores de verticalização e especulação urbana tomaram as cidades brasileiras de assalto nos anos 1970. Se o tombamento se tornou, então, um instrumento sustentador de reivindicações sociais vinculadas à qualidade de vida nas cidades, além de instrumento da política urbana, isso não se deveu às suas qualidades intrínsecas, mas à ação firme do Iphan na defesa do interesse público ao longo de sua trajetória.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otilia. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-74.

BONDUKI, Nabil. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília: Iphan/Programa Monumenta, 2010.

CORRÊA, Sandra Magalhães. O Programa de Cidades Históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural urbano. In: *Anais do Museu Paulista*, abr. 2016, vol. 24, nº 1, p.15-58.

COSTA, Lucio. “Uma escola viva de Belas Artes”. *O Jornal*, Rio de Janeiro, 31 jul.1931.

_____. Documentação Necessária. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, nº 1, p. 31-39, 1937.

GALIZA, Helena Rosa dos Santos. *Reabilitação de áreas centrais sem gentrificação*. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2015.

HALL, Peter. *Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. *O enigma do capital: as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

JAPPE, Anselm. We gotta get out of this place – In Conversation with Alastair Hemmens. *The Brooklyn Rail*, 8 set.2015. Disponível em: <http://www.brooklynrail.org/2015/09/field-notes/anselm-jappe-with-alastair-hemmens>. Acesso em 13/4/2016.

MAGALHÃES, Aloisio. *E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Brasília: Fundação Nacional Pró-Memória, 1985 (1997).

MOTTA, Lia. A Sphan em Ouro Preto: uma história de conceitos e critérios. In: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, nº 22, p. 108-122, 1987.

PARENT, Michel. *Protection et mise en valeur du patrimoine culturel brésilien dans le cadre du développement touristique et économique*. Paris: Unesco, 1968.

PIKETTY, Thomas. *O Capital do século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANT’ANNA, Marcia. *Da cidade-monumento à cidade-*

documento: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil – 1937-1990. Salvador: Oiti Editora, 2014.

_____. “Patrimônio urbano e patrimônio imaterial: problemas e desafios contemporâneos”. In: MIGUEZ, Paulo et al (orgs). *Diversidade cultural: políticas, visibilidades midiáticas e redes*. Salvador: Edufba, 2015, p. 115-133.

_____. *A cidade- atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990*. Salvador: Edufba, 2017.

