

A PRESERVAÇÃO DE CONJUNTOS URBANOS TOMBADOS: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA A PARTIR DAS CARTAS PATRIMONIAIS

Erika Jorge Rodrigues da Cunha

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas
Programa de Pós Graduação em Geografia, Belo Horizonte, MG, Brasil
erikacunha21@gmail.com

Alexandre Magno Alves Diniz

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas
Programa de Pós Graduação em Geografia, Belo Horizonte, MG, Brasil
alexandremadiniz@gmail.com

RESUMO

Este estudo apresenta uma visão panorâmica sobre o pensamento preservacionista desenvolvido no decorrer do século XX tendo como suporte metodológico as cartas patrimoniais produzidas entre os anos de 1931 e 2000. Por meio delas buscamos identificar os reflexos das orientações internacionais sobre a proteção e gestão do patrimônio no Brasil, em especial dos conjuntos urbanos. O paralelo entre o ambicioso projeto de preservação brasileiro e a acelerada urbanização do país na 2ª metade do século XX permite compreender como foram absorvidos os conceitos e desenvolvidos os instrumentos sugeridos pelas cartas. É possível constatar que as orientações estão presentes nas normas brasileiras, mas os instrumentos de gestão ainda exigem esforço de implementação em nome de uma conservação urbana que possa ser efetiva.

Palavras-chave: Patrimônio Cultural. Conservação Urbana. Política Urbana.

THE PRESERVATION OF PROTECTED AREAS: REFLECTIONS ABOUT THE BRAZILIAN EXPERIENCE FROM THE PATRIMONIAL LETTERS

ABSTRACT

This study presents a panoramic view of the preservationist thought developed during the 20th century, having as methodological support the heritage letters produced between 1931 and 2000. Through them, we seek to identify the effects of international guidelines on the protection and management of heritage in Brazil, especially in urban areas. The parallel between the ambitious Brazilian preservation project and the accelerated urbanization of the country in the second half of the 20th century allows us to understand how the concepts were applied and the instruments suggested by the letters developed. It is possible to see that guidelines are present in Brazilian law, but the management instruments still require implementation effort in the name of urban conservation that can be effective.

keyword: Cultural heritage. Urban conservation. Urban policy.

INTRODUÇÃO

As cartas patrimoniais, documentos de intenções que resultam de congressos e encontros, nacionais e internacionais, expressam a compreensão de especialistas e organizações diversas – tais como o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) – sobre o pensamento preservacionista desenvolvido no decorrer do século XX. A análise cronológica destas cartas permite compreender como se deu a ampliação do conceito de patrimônio neste período e como a conduta técnica diante do tema buscou abarcar a complexidade progressivamente assumida pelo tema, que do bem isolado estendeu-se à paisagem.

A publicação das cartas internacionais tem início em 1931 (Carta de Atenas) e a produção dos primeiros trinta anos demonstra o interesse pela preservação de monumentos isolados e sítios representativos de valores históricos e artísticos. A partir de 1962 (Recomendação de Paris) este escopo é ampliado com o início das discussões sobre a beleza e caráter das paisagens e sítios pela Unesco. Aos valores históricos e artísticos somam-se os paisagísticos e ambientais, incluindo entre

os bens passíveis de preservação contextos cada vez mais amplos e dinâmicos, exigindo um planejamento integrador capaz de conciliar os interesses da preservação e do desenvolvimento. O Estado interventor, que inicialmente seleciona os bens a preservar, é chamado a atuar como gestor.

A partir da leitura sistemática das cartas patrimoniais internacionais, identificando os principais operadores conceituais e orientações pertinentes ao patrimônio material, buscamos circunscrever o Brasil no contexto preservacionista internacional traçando uma breve trajetória sobre a implementação do projeto de preservação brasileiro e a estruturação do país, em sentido conceitual e normativo, para a gestão de seu patrimônio cultural, em especial dos conjuntos urbanos tombados. Com um projeto de preservação conceitualmente à frente das discussões internacionais sobre o patrimônio e uma urbanização tardia, o Brasil reflete um processo excepcional de absorção das orientações das cartas internacionais materializado, em grande medida, em suas normas gerais. Por outro lado, na prática, carece de esforços relativos ao efetivo compartilhamento de responsabilidades na produção e implementação de normas complementares de proteção e gestão.

Os resultados apontam que, no Brasil, as origens legais da preservação remontam ao momento de publicação das primeiras cartas patrimoniais e ocorrem em um país essencialmente rural, o que permitiu o tombamento de cidades inteiras como patrimônio no final dos anos 1930. A partir da aceleração da urbanização nos anos 1960 é possível verificar reflexos das orientações das cartas internacionais nas normas brasileiras em meio ao dinamismo adquirido com o crescimento das cidades. Com a Constituição Federal de 1988 consolidaram-se as orientações relativas ao planejamento urbano e compartilhamento de responsabilidades entre entes federativos na tarefa de preservação do patrimônio. Contudo, se por um lado as principais orientações das cartas internacionais foram absorvidas pelas normas brasileiras, por outro, os instrumentos de preservação e gestão mais aplicados foram o tombamento e o inventário em detrimento do planejamento urbano e do zoneamento orientado pelas cartas.

O paralelo entre o ambicioso projeto de preservação brasileiro e a acelerada urbanização do país na 2º metade do século XX contribuem assim para a compreensão dos conceitos apreendidos e instrumentos produzidos conforme proposto nas cartas. Por meio dele buscamos identificar alguns dos avanços e fragilidades que podem nos permitir avançar nas discussões sobre o patrimônio urbano, em nome de uma conservação urbana que possa ser mais efetiva.

AS CARTAS INTERNACIONAIS E A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO PRESERVACIONISTA

As primeiras cartas patrimoniais, surgidas no contexto do urbanismo moderno, trataram do patrimônio como uma herança a ser transmitida intacta às futuras gerações. Os bens a serem preservados eram selecionados por seus valores de arte erudita e o Estado atuava impedindo sua alteração no tempo. Predominavam os valores históricos e artísticos dos bens patrimoniais buscando-se sua unidade estilística, fossem eles bens isolados ou até mesmo cidades. De acordo com a Carta de Atenas (1933), expressão do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, nem tudo que fosse passado teria, por definição, direito à perenidade. Era preciso reconhecer e discriminar os “testemunhos preciosos” a serem respeitados por seus “valores históricos e virtudes plásticas” (CIAM, 2004, p. 52). Em Atenas (1933), o patrimônio histórico das cidades foi tratado como parte das temáticas a serem discutidas no amplo escopo do espaço urbano propondo, para tanto, a definição de zonas históricas dentro de um planejamento urbano mais abrangente.

As cartas que se seguiram à 2º Guerra Mundial introduziram a noção de “monumento histórico”, considerado distinto daquele que possui valor memorial intrínseco desde sua origem. Isto significou a inclusão não só das obras representativas de uma cultura erudita, mas de todas aquelas que, com o tempo, adquirissem uma significação cultural. Os bens a serem preservados passaram a ser não só as grandes criações humanas, mas também as obras modestas que, em conjunto com as primeiras, garantissem a ambiência e excepcionalidade necessárias ao reconhecimento e proteção. Passaram, assim, a ser preservados monumentos e sítios, urbanos ou rurais. Este entendimento é expresso na Carta de Veneza (1964) que destaca ainda que a unidade estilística não seria mais um objetivo a se alcançar com a preservação, posto que as contribuições de todas as épocas deveriam ser respeitadas (ICOMOS, 2004, p. 92-93).

Nos anos 1960 adquirem relevância a paisagem e a preservação de valores ambientais. Discute-se também o uso e o potencial econômico dos bens protegidos, ou seja, a sua inserção e sustentação na dinâmica urbana cotidiana. Neste sentido, duas conferências das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, 2004; 1968), se destacam ao expressar que entre os bens culturais deveriam figurar as paisagens e sítios que apresentassem valores históricos, artísticos, estéticos ou científicos. A preocupação manifesta neste momento se deveu à constatação do aumento do potencial de destruição destes bens pelo crescimento desordenado das cidades, a execução de obras públicas, a especulação imobiliária, entre outras razões.

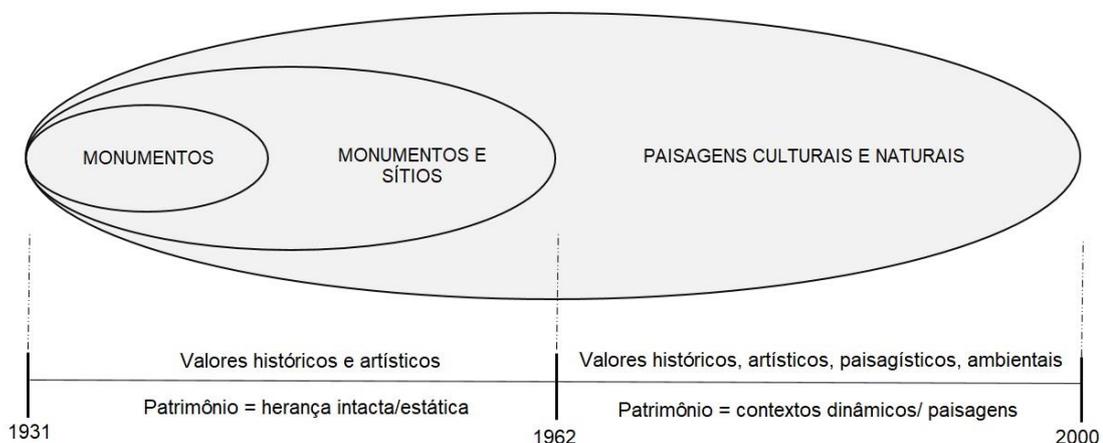
Foi a Recomendação de Paris (1962), resultado da 12^o Conferência Geral da Unesco, que tratou pela primeira vez da beleza e caráter das paisagens e sítios. A salvaguarda, segundo o documento, não deveria limitar-se aos aspectos naturais estendendo-se também aos contextos cuja formação se devesse, no todo ou em parte, às obras humanas. O documento considerou que sítios e paisagens urbanos eram, de modo geral, os mais ameaçados de destruição e, por isso, proteção especial deveria ser assegurada a eles por meio de um planejamento adequado. Como medidas de salvaguarda, orientou a inserção de restrições nos planos de urbanização nos níveis regional, rural ou urbano, além da proteção legal, por zonas, das paisagens extensas (UNESCO, 2004, p. 85).

No mesmo sentido, as Normas de Quito (1967), interessadas no potencial econômico dos monumentos, destacaram a necessidade de conciliar as exigências do progresso urbano com a salvaguarda dos valores ambientais através de um planejamento que integrasse interesses (OEA, 1967, p. 108). No ano seguinte, a Recomendação de Paris, expressão da 15^o Conferência Geral da Unesco, reforçou esta proposta de planejamento com o objetivo de harmonizar a preservação do patrimônio cultural com as transformações exigidas pelo desenvolvimento social e econômico (UNESCO, 2004, p. 124).

As cartas deste período consideraram o patrimônio como essencial à identidade coletiva e estimularam a discussão, ainda hoje tão necessária, sobre a conciliação entre preservação e desenvolvimento. Observamos, assim, que a noção de uma herança estática e monumental adquire, com o tempo, um caráter dinâmico passando a corresponder a contextos cada vez mais amplos e exigentes de um planejamento capaz de orientar as transformações do espaço. O Estado, que inicialmente intervém com o propósito de selecionar os bens excepcionais e impedir as transformações que os descaracterizem, é chamado a atuar como gestor. Seu papel passa a ser o de buscar o equilíbrio entre a preservação e a inevitável transformação da paisagem adotando como instrumento o planejamento urbano.

Os anos 1970 e as décadas seguintes marcaram definitivamente esta compreensão enquanto outros valores e bens continuaram a ser incorporados ao patrimônio então chamado “cultural”. Dentre as cartas deste período destaca-se a Declaração de Amsterdã (1975), também conhecida como Carta da Conservação Urbana Integrada. Este documento nos parece a expressão mais completa sobre a importância do planejamento urbano e do compartilhamento de responsabilidades para que se efetive a conservação do patrimônio cultural. A carta destaca que a continuidade histórica do ambiente é essencial para a identidade coletiva, também ressaltando que o patrimônio arquitetônico não sobreviverá a menos que seja apreciado pelo público e incluído no planejamento urbano setorial (dito de áreas urbanas) e regional (então chamado físico-territorial). Para tratar os espaços conforme suas diferenças e especificidades, não bastaria, contudo, sobrepor as regras básicas de planejamento urbano às regras especiais de proteção de edificações históricas sendo necessária uma coordenação entre elas. A plena implementação de uma política contínua de conservação exigiria a descentralização dos esforços em todos os níveis administrativos de tomada de decisão em matéria de planejamento (CONSELHO DA EUROPA, 2004, p. 200-203).

Figura 1 - Esquema síntese sobre a evolução do pensamento preservacionista no mundo:
1931 a 2000.



Fontes - CIAM, 1931; ICOMOS, 1964; UNESCO, 1972. Elaborado pelos autores, 2022.

Nas últimas décadas do século XX, enquanto os centros urbanos se esvaziavam e as periferias se espalhavam, crescia a preocupação com os conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea. A Carta de Atenas (1933), revisada em Machu Picchu (1977), recomendava a integração das zonas de preservação ao processo “vivo” do desenvolvimento urbano (ENCONTRO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS, 2004, p. 241). A Declaração de Sofia (1996) expressa finalmente que o conceito de patrimônio está em constante evolução, o que implica que não mais se aceite que a conservação seja estática (ICOMOS, 2004, p. 355). Torna-se fundamental atentar ao patrimônio cultural em função do contexto geral, levando em consideração suas dimensões tangíveis e intangíveis, a diversidade e a especificidade das culturas.

O estudo das cartas patrimoniais internacionais permite assim, compreender como, em poucas décadas, a preservação do patrimônio cultural estendeu-se dos bens excepcionais à paisagem. As diversas cartas, recomendações e declarações produzidas no século XX revelam como o patrimônio passou de uma herança a ser preservada intacta ao contexto dinâmico da conservação de sítios e paisagens, exigindo um planejamento integrador que não mais coloque em lados opostos preservação e desenvolvimento. Notamos que desde os anos 1960 as cartas tratam de paisagens culturais dinâmicas e, até mesmo antes, de planejamento e zoneamento voltado à preservação. A revisão cronológica destes documentos oferece suporte para a compreensão da ampliação conceitual, de valores e instrumentos para lidar com a complexidade progressivamente assumida pelo patrimônio cultural. Deste modo atingimos uma síntese necessária à pesquisa. Veremos a seguir os principais operadores metodológicos que subsidiam esta leitura e possibilitam, na sequência, a circunscrição do Brasil neste contexto.

PRINCIPAIS OPERADORES PROPOSTOS PELAS CARTAS PATRIMONIAIS

O processo de identificação dos principais operadores - conceitos e orientações - expressos nas cartas patrimoniais foi empírico e exploratório. Dividiu-se em etapas que se mostraram necessárias no decorrer de seu desenvolvimento. Inicialmente, a dúvida recaía sobre o fato do inventário e do tombamento serem os principais instrumentos utilizados no Brasil para tratar da preservação de conjuntos urbanos. Ao estudarmos o contexto brasileiro, observamos que o tombamento integral de cidades apontava a paisagem como uma proposta que se adiantava às discussões internacionais, motivando, assim, um estudo comparativo entre as orientações internacionais e o trabalho desenvolvido no Brasil. Recorremos às cartas patrimoniais por serem fontes documentais seguras e acessíveis, que tratam do patrimônio em amplo espectro. Entretanto, a quase ausência de ligação formal entre a maioria delas e, por vezes, os saltos temporais e a diversidade de autores e lugares em que foram produzidas exigiam certo esforço de sistematização.

Delimitamos o estudo ao século XX - 1931 a 2000 – considerando que as bases teóricas e metodológicas para o tratamento dos conjuntos urbanos foram estabelecidas neste período. Partindo de um enfoque qualitativo, analisamos inicialmente 29 documentos buscando conhecer seu conteúdo e identificar em quais deles apareciam os termos “inventário”, “tombamento” e “paisagem”. Esta análise levou à produção de uma nuvem de palavras e termos que pudesse se relacionar ao tratamento dos conjuntos urbanos. Dessa forma, tabulamos 29 cartas (linhas) e 18 palavras e termos (colunas). Verificamos que a amostra era demasiadamente extensa e pouco precisa para o cruzamento das informações. Entretanto, nesta etapa conseguimos identificar e situar no tempo o crescente interesse pelos valores históricos, artísticos, paisagísticos e ambientais, bem como os instrumentos apontados para sua preservação, tais como o inventário, o planejamento e a gestão, encontrando os subsídios para o desenvolvimento do tema em escala internacional, como vimos na seção anterior.

Partimos então para um enfoque quantitativo em busca do refinamento da amostra de modo a torná-la mais efetiva ao estudo comparativo. Nesta etapa, mantivemos somente as cartas dedicadas ao patrimônio material e os termos ou palavras que se relacionavam diretamente à questão motivadora do estudo. Assim, o escopo foi reduzido para 19 documentos (linhas) e seis palavras ou termos (colunas). A tabulação final mostrou certo padrão no cruzamento das informações de linhas e colunas, apontando a concentração de alguns termos em décadas específicas em que as discussões ocorreram com maior intensidade. De modo experimental, observamos ser possível relacionar a análise qualitativa com a quantitativa para o desenvolvimento do texto. As palavras e termos selecionados empiricamente tornaram-se, assim, os operadores metodológicos que nortearam a construção do referencial teórico e, conseqüentemente, o cotejamento entre as orientações internacionais e os contornos assumidos no Brasil quanto ao tratamento dos conjuntos urbanos. Os operadores serviram como balizas no processo paulatino de escrita, revisão e validação dos

resultados até que fosse possível uma síntese coerente, factual, capaz de cumprir o objetivo proposto.

Dos 19 documentos finais, 15 resultam de eventos ocorridos em diversos países e têm alcance internacional. Quatro foram produzidos no Brasil e se dedicam especificamente ao contexto aqui experimentado. A figura 2 aponta a localização das principais cidades-sede dos eventos que ensejaram a produção das cartas.

Figura 2 - Mapa de localização - Cidades-sede dos eventos que ensejaram a produção das cartas patrimoniais analisadas, 1931 a 2000.



Fonte - (CURY, 2004). Elaborado pelos autores, 2022.

Nota: mapa elaborado pelos autores conforme as cartas patrimoniais consultadas na fonte acima referenciada.

A tabela 1 traz a lista dos documentos analisados, identificando os termos buscados e sua incidência numérica em cada carta e no total. Sua análise permite identificar, sintética e objetivamente, os principais marcos conceituais e temporais relativos à ampliação da compreensão sobre o patrimônio e às orientações em sentido prático para lidar com o tema. O primeiro marco situa-se na década de 1960 e relaciona-se a dois eventos promovidos pela Unesco, realizados em Paris (UNESCO, 1962;1968). Os termos correspondentes a este período são paisagem, sítio e planejamento. O segundo marco conceitual situa-se na década de 1970, relacionando-se a três eventos realizados, respectivamente, em Amsterdã (CONSELHO DA EUROPA, 2004), Nairóbi (UNESCO, 2004) e Machu Picchu (ENCONTRO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS, 2004). Neste caso, os termos correspondentes são conservação integrada e planejamento. Este último recorrente pois já faz parte do marco supramencionado e reforça as orientações anteriores. Por fim, o terceiro e último marco situa-se na década de 1990 e retoma as orientações da década de 1970 focando novamente na paisagem. O último marco pode ser estabelecido no ano 2000 com o foco direcionado à paisagem e à gestão, estabelecido pela Convenção Europeia da Paisagem (CONSELHO DA EUROPA, 2004).

A tabulação dos principais operadores identificados nas cartas foi realizada da seguinte forma:

1. Identificando as cartas em que os termos buscados incidem somando-se ao final o número de cartas em que foram identificados;
2. Identificando o total de incidências dos operadores em cada carta analisada, atentando à expressividade quantitativa dos termos buscados, somando-se ao final o número de vezes em que foram identificados.

Tabela 1 - Documentos analisados, relativos ao patrimônio material, entre 1931 e 2000.

Nº	CARTAS PATRIMONIAIS	OPERADORES CONCEITUAIS					
		Inventário	Sítio	Paisagem	Planejamento	Conservação Integrada	Gesetão
1	Carta de Atenas, 1931	1					
2	Carta de Atenas, 1933		3	2	5		3
3	Recomendação de Paris, 1962 – Unesco		53	44	9		
4	Carta de Veneza, 1964		5				
5	Normas de Quito, 1967	1	5	4			
6	Recomendação de Paris, 1968 – Unesco	2	17		3		
7	Compromisso de Brasília, 1970	2					
8	Compromisso de Salvador, 1971	1					
9	Convenção Pat. Mundial, Cult. e Natural, 1972	3		1			
10	Resolução de São Domingos, 1974	2	1				
11	Declaração de Amsterdã, 1975	4	5			14	1
12	Recomendação de Nairóbi, 1976	1	6	1	12		1
13	Carta de Machu Picchu, 1977		1	2	21		
14	Carta de Washington, 1986				1		
15	Carta de Petrópolis, 1987	3	3	1			1
16	Carta de Brasília, 1995			1			
17	Recomendação nº R(95)9, 1995		2	91		1	
18	Declaração de Sofia, 1996	1					
19	Convenção Europeia da Paisagem, 2000			40			16
Total de cartas nas quais o termo de busca incide		11	11	10	6	2	5
Total de incidências dos termos buscados		21	101	187	51	15	22

Fonte - CURY, 2004. Elaborado pelos autores, 2022.

Nota: Tabela elaborada pelos autores conforme as cartas patrimoniais consultadas na fonte acima referenciada.

Os resultados encontrados demonstram que, em relação ao número de cartas analisadas, os termos de maior incidência são, em ordem decrescente: o inventário e o sítio (ambos apontados em 11 cartas), a paisagem (10), o planejamento (6), a gestão (5) e a conservação integrada (2).

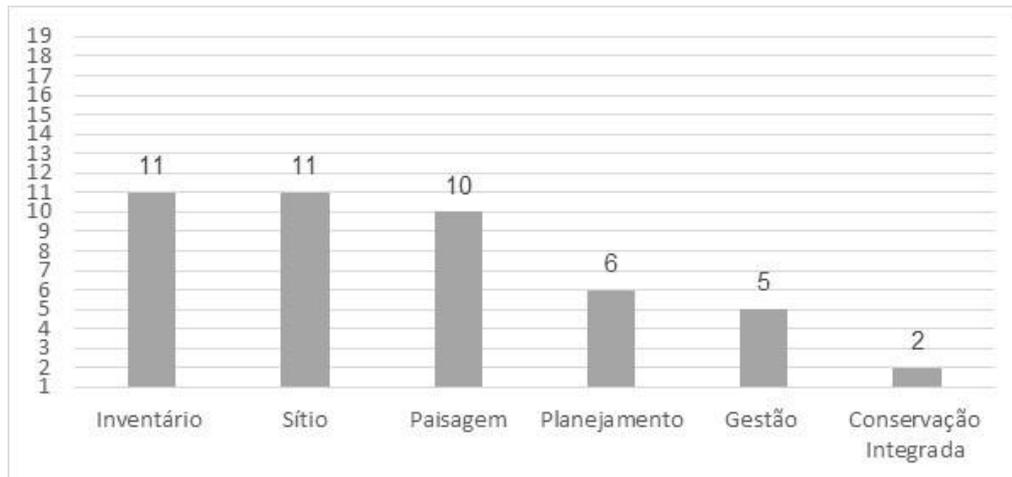
Já em relação ao total de incidências nas cartas analisadas os termos que mais ocorrem são, em ordem decrescente: paisagem (187 vezes), sítio (101), planejamento (51), gestão (22), inventário (21) e conservação integrada (15).

Nos dois sentidos da análise é possível observar aspectos particulares sobre os principais conceitos e orientações para a preservação do patrimônio material. A análise em relação ao número total de cartas (Figura 3) aponta que os conceitos de inventário e de sítio são mencionados na maioria dos documentos configurando-se como pontos de partida para os estudos relativos à preservação de áreas. O inventário como instrumento de identificação e conhecimento dos bens das mais diversas categorias, e o sítio como suporte para compreensão e análise do contexto de aplicação do inventário que, via de regra, é atomizado, ou seja, relativo a bens isolados ou fragmentados de seu contexto mais amplo. Neste sentido, podemos afirmar que o sítio é o contexto de inserção espacial do inventário.

Ainda em relação ao número de cartas analisadas, é possível notar que os conceitos supramencionados são acompanhados de perto, em termos numéricos, pela paisagem. Esta, amplia ainda mais o escopo das áreas de preservação extrapolando a proposta do inventário e do sítio. Estabelecidos os três conceitos – inventário, sítio e paisagem – surgem então os operadores que orientam, em termos práticos, o tratamento espacial das áreas de preservação. Ganham relevância as orientações sobre planejamento e gestão que possuem incidência muito próxima em termos numéricos nas cartas (respectivamente 6 e 5). O operador ou termo de menor incidência quantitativa é conservação integrada (apenas 2). A despeito disto, sua importância como operador é inegável pois diz respeito à conciliação de interesses voltada ao equilíbrio entre a preservação e o desenvolvimento, algo mencionado em diversas cartas porém somente denominado como “conservação integrada” na década de 1970 (CONSELHO DA EUROPA, 2004). Neste sentido, é possível que o termo selecionado seja demasiado específico para que reflita sua importância em números, entretanto, cumpre lembrar que os conceitos se somam e, portanto, nenhum deles suprime ou substitui o anterior.

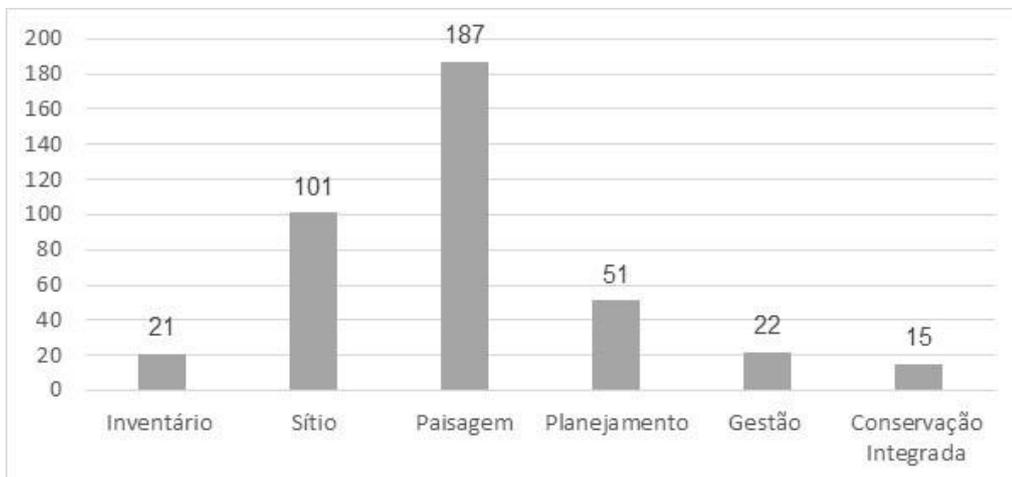
Já em relação ao total de incidências dos operadores nas cartas (Figura 4) verifica-se que o termo paisagem é, de longe, o mais representativo (com 187 apontamentos) seguido de sítio (101) e planejamento (51). O inventário e a gestão equiparam-se neste caso (respectivamente 21 e 22 apontamentos) restando o último lugar à conservação integrada (15).

Figura 3 - Incidência dos termos buscados em relação ao total de documentos analisados entre 1931 e 2000.



Fonte - CURY, 2004. Elaborado pelos autores, 2022.

Figura 4 - Incidência dos termos buscados em relação à quantidade de vezes em que são mencionados nos documentos analisados.



Fonte - CURY, 2004. Elaborado pelos autores, 2022.

Importante destacar que os dois métodos de leitura dos dados levantados oferecem compreensões distintas e complementares. A partir da análise do número de cartas em que cada operador incide (Figura 3) temos uma percepção de que os conceitos de inventário, sítio e paisagem se equiparam, seguidos dos instrumentos de planejamento, gestão e conservação integrada. Não há significativa prevalência de um operador sobre outro neste caso. Já a partir da análise da incidência dos operadores em cada carta (Figura 4) temos a percepção de que a paisagem adquire significativa relevância em relação aos demais sendo o segundo termo mais presente o sítio e, seguindo-se a ele, o planejamento. Neste caso o inventário aparece como penúltimo registro, à frente apenas da conservação integrada. A primeira leitura oferece assim, uma compreensão mais genérica e sequencial dos termos buscados não havendo diferenciação entre a particularidade do inventário e a abrangência espacial do sítio e da paisagem. Todos são igualmente relevantes. A segunda leitura, em sentido inverso, imprime destaque à paisagem e ao sítio reduzindo a relevância do inventário. Em outras palavras, temos uma leitura que reconhece a importância de todos os conceitos e outra que parte da abrangência da paisagem até atingir a especificidade dos inventários.

A partir desta síntese, vejamos então como é possível traçar um paralelo entre as principais orientações das cartas internacionais e o projeto de preservação brasileiro buscando identificar, como e em que medida, elas foram absorvidas por nossa legislação e se foram, ou não, aplicadas.

AS CARTAS PATRIMONIAIS E A PRESERVAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil, as origens legais da preservação remontam à década de 1930, período em que eram publicadas as primeiras cartas internacionais. Em 1933, por meio do decreto nº 22.928, a cidade de Ouro Preto, em Minas Gerais, foi declarada monumento nacional (BRASIL, 1933). Poucos anos depois, em 13 de janeiro de 1937, por meio da lei federal nº 378, foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, com a função de promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento e a conservação do patrimônio (BRASIL, 1937). No mesmo ano organizou-se a proteção por meio do decreto lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e, já nos primeiros meses do ano seguinte, foram tombados em Minas Gerais os Conjuntos Arquitetônicos e Urbanísticos de São João Del Rei (04/03/1938), Serro (08/04/1938), Tiradentes e Ouro Preto (ambos em 20/04/1938), Mariana (15/04/1938) e Diamantina (16/05/1938). Estes tombamentos correspondiam então, à totalidade do espaço interno destas cidades. (ARQUIVO NORONHA SANTOS, [2014?]).

É interessante observar que enquanto as primeiras cartas internacionais orientavam a seleção de bens de valor histórico e artístico recomendando a definição de “zonas de proteção” uma vez que nem tudo que fosse passado deveria ser preservado, no Brasil, cidades inteiras eram selecionadas como bens excepcionais e declaradas protegidas por lei. Esta proposta de preservação se materializava em um país ainda rural, com uma taxa de urbanização próxima a 25%, o que se alteraria significativamente nas décadas seguintes atingindo o ponto de inflexão em torno dos anos de 1960 de acordo com Santos (2013, p. 32). Podemos constatar assim, que a proposta brasileira de preservação se configurou de modo inovador e vanguardista, protegendo cidades-monumento cuja relevância histórica e artística era expressa pela totalidade dos conjuntos arquitetônicos e urbanísticos. Ou seja, os monumentos e sítios brasileiros incluíram, desde o primeiro momento, as obras modestas.

Figura 5 - Esquema síntese sobre o pensamento preservacionista no Brasil, 1937 a 2000.



Fonte - BRASIL, 1937. Elaborado pelos autores, 2022.

Cumprir destacar que o artigo 1º, inciso 2º, do decreto lei nº 25, de 1937, inclui entre os bens passíveis de preservação tanto os monumentos naturais como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana (BRASIL, 1937). O decreto, ainda em vigor, demonstrava à época uma compreensão sobre a paisagem natural e cultural que começaria a ser discutida nos eventos internacionais apenas duas décadas depois, a partir dos anos 1960. Isto ocorreu, entretanto, antes de haver no país um dinamismo urbano que pudesse ser percebido como uma ameaça à unidade das paisagens urbanas selecionadas.

Por algumas décadas o principal (senão o único) instrumento adotado para a proteção das cidades-monumento foi o instituto jurídico do tombamento. De acordo com o decreto lei nº 25, os bens constituintes do patrimônio histórico e artístico nacional, escolhidos por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil ou por seu excepcional valor, só seriam assim considerados após inscritos nos livros de Tombo que lhes correspondiam. No caso das cidades mineiras, a inscrição se deu no Livro de Tombo das Belas Artes, onde são inseridas as “coisas de arte erudita”, conforme descrito no artigo 4º do referido decreto. De acordo com Sant’Anna (2014) estas cidades foram selecionadas como obras de arte porque supunha-se estarem economicamente estagnadas, motivo pelo qual o tombamento em nada as abalaria. Segundo a autora, acreditava-se, ao contrário, que o tombamento as resguardaria em caso de possível mudança de realidade (SANT’ANNA, 2014, p.165).

Nos anos 1960, enquanto as cartas internacionais tratavam das paisagens e sítios, discutindo o uso, o potencial econômico e a inserção dos bens protegidos na dinâmica urbana cotidiana, no Brasil o tombamento permanecia como o principal instrumento de reconhecimento de conjuntos urbanos em paralelo a um planejamento ainda incipiente e voltado às cidades maiores. As recomendações internacionais que apontavam os sítios e paisagens urbanos como os mais ameaçados de destruição orientando sua proteção por zonas não encontravam ainda ressonância por aqui, o que, em certa medida, pode ser compreendido como natural. Neste sentido, cumpre destacar que foi entre 1940 e 1980 que ocorreu no Brasil o que Santos (2013) chamou de verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população. Neste intervalo de tempo a taxa de urbanização brasileira deixou o patamar de 26,35% (1940) e alcançou os 68,86% (1980). Ainda segundo Santos, nestas décadas a população total do país triplicou enquanto a população urbana se multiplicou sete vezes e meia (SANTOS, 2013, p. 31-32). Este processo, que trouxe importante dinamismo às cidades, impactou inevitavelmente os conjuntos urbanos tombados exigindo novos instrumentos para sua gestão.

A partir dos anos 1970 foram ampliados os instrumentos de preservação passando a ser compartilhada a responsabilidade desta tarefa entre entes federativos tal como sugeriam as cartas internacionais do mesmo período. Três eventos discutiram a complementação de medidas necessárias à defesa do patrimônio. No 1º Encontro Brasileiro de governadores, secretários, prefeitos e representantes de instituições culturais, ocorrido em 1970 (também denominado Compromisso de Brasília) reconheceu-se a necessidade de ação supletiva dos estados e municípios à atuação federal relativa à proteção dos bens culturais de valor nacional. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 2004). Órgãos estaduais e municipais foram criados com o propósito de articulação entre si e o IPHAN para fins de uniformidade da legislação, atendendo assim ao que previa, desde 1937, o artigo nº 23 do decreto lei nº 25 (BRASIL, 1937).

No ano seguinte, o 2º Encontro (denominado Compromisso de Salvador) recomendou que planos diretores e urbanos bem como projetos de obras públicas e particulares contassem com a orientação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e dos órgãos estaduais e municipais dedicados ao tema da preservação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA; 2004, p. 144). Vale ressaltar que estas recomendações aparentavam ser o prenúncio de uma proposta de planejamento integrador de interesses, posto que buscavam uma congruência legislativa e, por consequência, executiva, entre entes federativos. Representavam a busca do que a Declaração de Amsterdã (1975) chamaria poucos anos depois de Conservação Urbana Integrada.

Nos anos 1980, o 1º Seminário Brasileiro para a preservação e revitalização de centros históricos, ocorrido em Petrópolis (1987), tratou do conceito de Sítio Histórico Urbano (SHU) orientando sua compreensão como parte integrante de contextos amplos que comportariam as paisagens naturais e construídas. Recomendou-se que o SHU fosse considerado, em sentido operacional, como parte de um contexto e não como espaço oposto a outros não históricos, já que toda a cidade seria histórica. O documento reforçou, novamente, ser fundamental uma ação integrada entre entes federais, estaduais e municipais, bem como a participação da comunidade interessada nas questões relativas ao planejamento. Quanto à proteção legal do SHU, orientou o uso de diferentes tipos de instrumentos, tais como o tombamento, o inventário, normas urbanísticas, desapropriações e declarações de interesse. (CARTA DE PETRÓPOLIS, 2004, p. 285-287).

Por fim, com a Constituição Federal de 1988, as orientações anteriores tornaram-se norma geral representando importante avanço instrumental. No capítulo dedicado à Cultura, artigo 216, foi estabelecido um conceito abrangente de patrimônio incluindo bens materiais e imateriais, tomados

individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Entre estes bens, conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Sua promoção e proteção, a cargo do poder público com a colaboração da comunidade, deveria ser feita não só por meio do tombamento, mas também por instrumentos, tais como inventários, registros, vigilância e desapropriação (BRASIL, 1988).

Com a Constituição de 1988, a preservação foi também normatizada como competência comum a todos os entes federativos, cabendo aos municípios legislar concorrentemente sobre a proteção do patrimônio cultural, seja ele histórico, artístico ou paisagístico. Aos municípios também caberia legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal no que coubesse. Acrescentou-se, ainda, no capítulo II, art. 182, que a política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal deveria ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, passando o plano diretor, então tornado obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 1988).

A partir destes apontamentos é possível compreender a trajetória brasileira dividida em dois momentos: um primeiro em que o conceito de patrimônio abrange cidades inteiras e, ao mesmo tempo, carece de instrumentos de gestão do espaço urbano tratando essencialmente da proteção por meio do tombamento, inventários, vigilância e desapropriação; e um segundo momento em que a urbanização exponencial do país conduz, necessariamente, à busca por instrumentos de gestão tanto para as cidades protegidas por tombamento como para todas as demais acima de 20.000 habitantes, voltando-se os esforços no sentido do planejamento urbano e do compartilhamento de responsabilidades entre entes federativos (figura 6).

Figura 6 - Esquema síntese sobre a estruturação normativa no Brasil, 1937 a 2000.



Fontes - BRASIL, 1937; BRASIL, 1988. Organizado pelos autores, 2022.

Deste modo, materializa-se todo o aparato operacional capaz de subsidiar a tarefa da conservação do espaço urbano protegido. Entretanto, não obstante o vanguardismo conceitual do projeto de preservação brasileiro e as conquistas normativas atingidas nos primeiros 50 anos após sua implementação, na prática, a desejada congruência legislativa em nome de um planejamento integrador de interesses não se efetivou ao passo que a taxa de urbanização continuou a crescer ameaçando a unidade paisagística dos conjuntos urbanos protegidos por tombamento. Na 2ª metade do século XX, enquanto as cidades cresciam e o órgão federal de preservação buscava meios de se fazer presente nas cidades-monumento, os municípios permaneceram, em sua maioria, sem planos diretores ou leis de uso e ocupação do solo que pudessem contribuir com a tarefa da conservação.

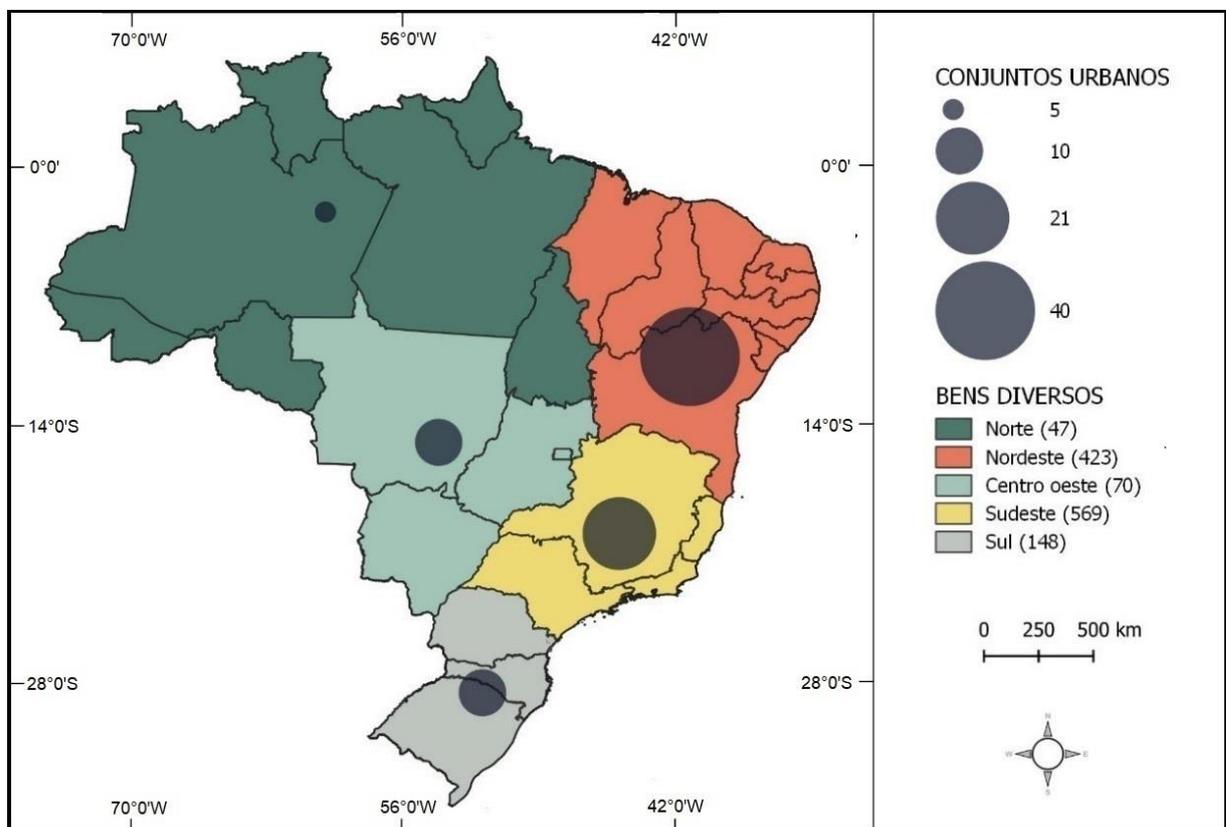
Verifica-se assim que a preservação no Brasil tem origem com a proteção de paisagens urbanas. A paisagem é, portanto, o operador conceitual mais importante desde o primeiro momento. Trata-se do termo que abrange e justifica todos os demais apontados nas cartas estudadas. No entanto, a condição rural do país e a percepção de uma relativa estabilidade dos conjuntos urbanos protegidos, não favoreceu a aplicação dos operadores destinados a lidar com a dinâmica urbana. Nos preocupamos em proteger as paisagens mas não em planejar o futuro delas e tampouco em gerir seu presente. Dos operadores propostos pelas cartas patrimoniais, passamos, em teoria, por quase todos, da paisagem ao inventário. Tudo está posto na legislação brasileira. No entanto, na prática, instrumentos como o tombamento e o inventário assumiram demasiada relevância em relação ao planejamento e à gestão. Não obstante os avanços legislativos que efetivamente cumprem parte significativa das orientações propostas pelas cartas, parte do trabalho consiste, ainda hoje, no necessário reconhecimento destas paisagens urbanas como patrimônio vivo e dinâmico, ou seja, em

transformação permanente. Ainda que permaneçam, em parte, como obras de arte erudita, compostas por bens monumentais e históricos, são também compostas por obras modestas e de uso corrente. Assim deveriam ser estudadas, planejadas e geridas.

O CONTEXTO ATUAL: 80 ANOS DE TOMBAMENTO

Por ocasião das comemorações dos 80 anos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a instituição fez um balanço de sua atuação. Até 2016 contabilizava-se 1257 tombamentos de bens das mais diversas tipologias – móveis, imóveis, edificações e conjuntos urbanos, sítios, jardins, ruínas, quilombos, entre outros - distribuídos por todo o país. Destes, 1183 estavam inscritos nos respectivos livros de tomo; 49 eram tombamentos aprovados que aguardavam inscrição; e 25 tombamentos provisórios. Entre estes bens, mais de 80 conjuntos urbanos. (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016). Os dados demonstram não só a quantidade de bens protegidos, mas a riqueza e diversidade do acervo cultural brasileiro distribuído por um vasto território. Revelam também a ampla aplicação do tombamento como instrumento de proteção das mais diversas tipologias de bens.

Figura 7 - Brasil, Distribuição Conjuntos Urbanos e Bens Diversos Tombados, por região, 2016.



Fontes - INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016; ARQUIVO NORONHA SANTOS, [2014?]. Organizado pelos autores, 2022.

De acordo com a Lista de Bens Tombados e as informações sobre os livros de tomo do Arquivo Noronha Santos, a maior concentração de bens protegidos está nas regiões Sudeste (569 tombamentos), Nordeste (423) e Sul (148), seguidas das regiões Centro-Oeste (70) e Norte (47). Em maior ou menor proporção, todas as unidades da federação estão representadas ainda que com um único tombamento (caso de Roraima, por exemplo). Não por acaso, os Estados da Bahia, Rio de Janeiro e Minas Gerais, por sua longevidade histórica tendo sediado, respectivamente, a primeira e a segunda capitais do país, o ciclo do Ouro e o evento da Inconfidência que resultou na independência do Brasil, tiveram o maior número de bens protegidos. A figura 7 representa esta distribuição espacial.

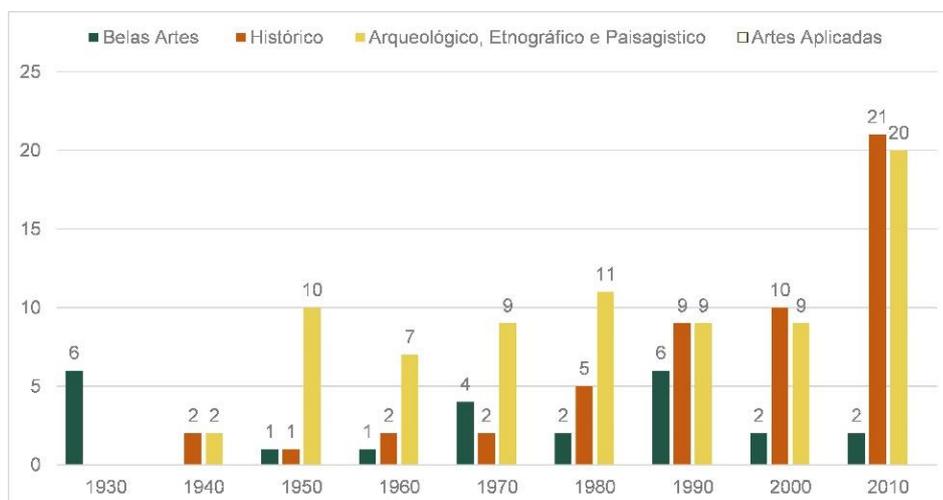
Em termos percentuais, é interessante observar que a região Nordeste concentra 34% dos bens protegidos por tombamento e a Sudeste, a mais urbanizada do país, 45% do total considerando todas as categorias. No que se refere especificamente aos conjuntos urbanos, este quadro se inverte ficando o Nordeste com 47% do total de tombamentos e o Sudeste com 24%. Vale, contudo, observar que no Sudeste concentram-se os tombamentos integrais de cidades, resultado das primeiras iniciativas de proteção, o que se modificou rapidamente passando o tombamento a ser efetivado em áreas urbanas menores e não mais em cidades inteiras.

De acordo com as mesmas fontes, analisando o período entre 1930 e 2010, verifica-se que o maior número de tombamentos ocorreu na década seguinte à criação do IPHAN (cerca de 24% do total do período), mantendo-se elevado na década de 1940 (17%) e menos expressivo nas décadas de 1950 e 1960 (entre 13 e 14%), justamente o momento em que a urbanização do país ganhava intensidade. Entre 1970 e 2000 houve importante queda em relação às décadas anteriores, atingindo-se um patamar entre 3% e 8%, voltando a subir em 2010 (10%), sem, contudo, se aproximar novamente do patamar inicial. (IPHAN, 2016). Neste intervalo de tempo é possível observar também o significativo interesse pela preservação dos valores históricos e artísticos, o que pode ser aferido pelo número de inscrições em cada livro de tomo. É notável a quantidade de bens inscritos nos livros de Belas Artes (aproximadamente 45% do total) e no livro Histórico (43%), seguidos por números muito inferiores nos livros de tomo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico (12%), e de Artes Aplicadas (próximo a 0%, com apenas quatro bens inscritos (IPHAN, 2016; ARQUIVO NORONHA SANTOS, [2014?]).

Observamos, assim, que o tombamento foi usado como suporte para proteção de todos os tipos de bens, inclusive as cidades, reconhecidas inicialmente como obras de arte excepcionais em sua totalidade. Neste sentido, Sant’Anna (2014) lembra que os arquitetos que formavam a base do Iphan eram comprometidos com a ideologia dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna e, conseqüentemente, com o urbanismo expresso pela Carta de Atenas de 1933 (CIAM, 2004). Segundo a autora, a proposta dos modernistas era poupar certas configurações urbanas excepcionais como registros de memória e representação de uma tradição que se empenhavam em construir. A partir desta concepção é que cidades inteiras teriam sido tombadas na primeira década de atuação do Iphan (SANT’ANNA, 2014, p. 165).

De acordo com Motta (2002), os modernistas que debatiam a identidade nacional nos momentos iniciais do IPHAN valorizavam os traços primitivos da cultura brasileira do século XVIII e criticavam a europeização da cultura nacional ocorrida no século XIX. A arquitetura colonial foi assim considerada expressão autenticamente brasileira. O rigor na escolha dos sítios a se tombar manifestava-se pela arquitetura colonial de características estilísticas uniformes (ou passíveis de uniformização), equiparando-se as cidades a “verdadeiras obras de arte”, o que era facilmente identificável em Minas Gerais. Entretanto, segundo a autora, não havia ingenuidade dos arquitetos modernistas quanto à fragilidade do tombamento. Tinha-se ciência de que não era possível enfrentar a ameaça do desenvolvimento e a proximidade de grandes centros urbanos. Por este motivo, as primeiras cidades-monumento teriam sido escolhidas também por seu distanciamento desta dinâmica (MOTTA, 2002, p. 127-128).

Figura 8 - Conjuntos Urbanos tombados conforme inscrição nos livros de tomo, por décadas, de 1930 a 2010.

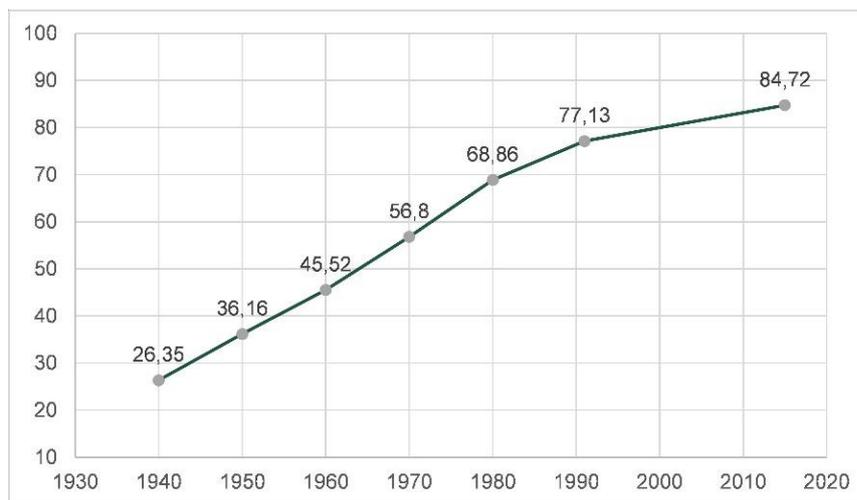


Fonte - INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016; ARQUIVO NORONHA SANTOS, [2014?]. Organizado pelos autores, 2022.

Esta leitura panorâmica sobre o tombamento permite constatar que a proposta inicial de proteção de cidades inteiras como “coisas de arte erudita”, inscrevendo-as no livro de tomo das Belas Artes, logo assumiu outros contornos. Já na década de 1940 os tombamentos integrais cederam lugar a conjuntos urbanos menores, representativos de trechos ou áreas excepcionais das cidades, algo aparentemente mais viável principalmente se colocados em prática instrumentos de planejamento e gestão dos espaços urbanos. Ao mesmo tempo os valores a serem preservados foram ampliados com a inscrição destes conjuntos em dois ou mais livros de tomo passando a ser contemplado também o livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico como demonstra a figura 8.

Parte da explicação para esta ampliação de valores e redução das áreas urbanas a serem protegidas relaciona-se ao processo de urbanização brasileiro e à constatação da impossibilidade de preservação de cidades inteiras por meio do tombamento. Vale lembrar que sendo o Brasil um país continental a urbanização não se deu de maneira uniforme, o que dificulta uma análise generalizada que abarque todas as regiões. Entretanto, comparativamente, podemos observar que a ampliação de valores e inscrições, principalmente no livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico tem início no entorno da década de 1960, considerada por Santos (2013, p. 32-33) como o ponto de inflexão a partir do qual a urbanização brasileira acelerou e ganhou novo patamar vindo a se consolidar na década de 1970. É possível observar, ainda, que em fins do século XX e início do XXI as inscrições dos conjuntos nos livros de tomo Histórico e Paisagístico tendem a equiparar-se enquanto caem as inscrições no livro de Belas Artes.

Figura 9 - Taxa de urbanização Brasileira, 1940 – 2015.



Fontes - SANTOS, 2013; IBGE, 2015. Organizado pelos autores, 2022.

De acordo com Londres (2009, p. 141-143), as mudanças do modelo de desenvolvimento brasileiro ocorridas nas décadas de 1950 e 1960 foram responsáveis por impasses relacionados à política de preservação levando o Iphan a recorrer a novas alternativas de atuação. Segundo a autora, nas décadas de 1960 e 1970 tornou-se necessário não só modernizar a administração dos bens tombados como atualizar a própria composição do patrimônio que passou a incluir, além da herança luso-brasileira, também a cultura popular e tudo mais que possuísse significação cultural. Em suas palavras:

“Foi a época áurea da industrialização, da urbanização e da interiorização, estimuladas pela construção de Brasília. As consequências desse modelo de desenvolvimento para a preservação repercutiram não apenas no nível simbólico – na medida em que essa ideologia se contrapunha à continuidade e à tradição – como nos níveis econômico e social devido ao intenso processo de migração para as capitais e a valorização do solo urbano, desarticulando processos espontâneos de preservação do patrimônio, tanto o edificado como o paisagístico. Na prática do Sphan, surgiram tensões agudas, especialmente na preservação das cidades históricas e dos centros históricos das grandes cidades. A proteção dos conjuntos e do entorno dos monumentos tombados passou a exigir um novo dimensionamento.” (LONDRES, 2009, p. 141).

A urbanização do país tornou clara a necessidade de se discutir a conciliação de interesses buscando ajustar as propostas de preservação ao desenvolvimento das cidades. O Estado interventor, dedicado

à seleção e proteção dos bens, passa a figurar como gestor, mediando conflitos ou, como aponta Londres (2009, p. 142), exercendo o papel do negociador que deve sensibilizar e persuadir seus interlocutores, convencendo autoridades e sociedade do interesse público em conservar valores culturais. As discussões são influenciadas pelas Normas de Quito (1967), que, como vimos, destacavam o potencial econômico dos bens e a importância de conciliação entre as exigências do progresso urbano e a salvaguarda de valores ambientais. Estas ideias são também expressas nos Compromissos de Brasília (1970) e de Salvador (1971) por meio dos quais se avançou no sentido do compartilhamento de responsabilidades entre entes federativos.

Apesar dos esforços, mesmo com a Constituição Federal de 1988 definindo o papel dos estados, da união e municípios, não ganharam força propostas para uma Conservação Urbana Integrada (Carta de Amsterdã, 1975). Na prática, o planejamento urbano, o zoneamento, ou mesmo a definição pontual de normas urbanísticas para os conjuntos protegidos avançaram de modo ainda insuficiente e pouco efetivo na maioria dos conjuntos tombados. Foi nos inventários, recomendados por muitas das cartas patrimoniais, que o Iphan buscou alternativas para tratar o problema. Presentes desde as primeiras décadas de atuação da instituição, os inventários foram inicialmente utilizados como instrumentos para identificação e proteção de bens. A partir da década de 1960, quando a proteção dos conjuntos urbanos e entorno dos monumentos foi impactada pela urbanização, eles tornaram-se relevantes como instrumentos de conhecimento e gestão.

É interessante observar que os inventários remontam às origens da preservação no século XVIII, na França. Conforme Choay (2001) os bens a serem preservados eram catalogados e caracterizados de acordo com o estado em que se encontravam e, antes de qualquer decisão sobre sua destinação futura, eram postos “fora de circulação”, em caráter provisório, fossem bens móveis ou edifícios. No caso das cidades, a historiadora afirma que foi preciso esperar muito tempo para que fossem compreendidas como mais que a soma de seus monumentos. Em suas palavras, até o século XIX, as monografias eruditas que descreviam as cidades só falavam de seu espaço por intermédio dos monumentos enquanto os estudos históricos, até a segunda metade daquele século, se preocuparam com as cidades do ponto de vista de suas instituições jurídicas, políticas e religiosas, econômicas e sociais. “O espaço era o grande ausente” e só viria a ter relevância com a perturbação do meio tradicional que se seguiu à revolução industrial (CHOAY, 2001, p. 178-179).

No Brasil, de acordo com panorama traçado por Motta e Rezende (1995), foram desenvolvidos diversos tipos de inventários pelo Iphan, tanto dedicados a bens móveis e integrados como voltados ao espaço urbano. Nos anos 1980 destaca-se o Inventário Nacional de Bens Imóveis em Sítios Urbanos – Inbi Su – voltado aos bens já tombados e, portanto, não mais destinado a identificar e proteger e sim a subsidiar planos de preservação e desenvolvimento de cidades. Segundo as autoras, o método considerava prioritário compreender a complexidade dos sítios urbanos, suas transformações para usos contemporâneos e os problemas que o Iphan, moradores e usuários enfrentavam para a preservação. Avaliava-se a necessidade de conhecer cada imóvel constituinte do sítio, tomando-os como a “célula mínima” do tecido urbano. A intenção era, partindo desta última, analisar os imóveis de modo agregado no conjunto para se estabelecer normas de ocupação e parcelamento do solo. (MOTTA; REZENDE, 2004, p. 23-24).

Nos anos 1990, outros inventários foram desenvolvidos acompanhando a ampliação de valores patrimoniais e de bens a serem protegidos, assim como as perturbações introduzidas no espaço das cidades pela urbanização do país. O Iphan buscou a informatização de dados tendo em vista garantir a sistematização e atualização dos inventários, mas esta iniciativa não teria logrado êxito à época por diversas razões, entre elas, a necessidade de terceirização dos serviços de tecnologia da informação e a descontinuidade de investimentos financeiros, sobretudo em recursos humanos para a realização da tarefa. (MOTTA; REZENDE, 2004, p. 25). Não obstante as dificuldades, esta proposta segue em pauta até a atualidade e vem sendo, paulatinamente, executada.

Nas décadas que se seguiram, enquanto o Iphan empenhou-se nos estudos atomizados das cidades buscando meios de preservá-las adotando os inventários como principal método de estudo, os municípios desenvolveram poucos planos diretores, leis de uso e ocupação do solo ou normas urbanísticas setoriais que pudessem contribuir com a tarefa da preservação. Em meio à inoperância dos municípios acerca da legislação que lhes compete constitucionalmente e às dificuldades do órgão federal em se fazer presente em todo o país, as cidades continuaram a crescer e a se transformar. É notável que não só os conjuntos protegidos, mas as cidades que hoje os contém, vêm resistindo como podem às pressões transformadoras do espaço e exigindo maior atenção.

A crescente taxa de urbanização brasileira – que hoje ultrapassa os 80% - e o dinamismo adquirido pelas cidades nas primeiras décadas do século XXI não nos permitem mais considerar que a

preservação de contextos urbanos relevantes ou, do que se convencionou chamar patrimônio ambiental urbano, possa ser espontânea como ocorreu no passado. A velocidade das transformações urbanas e até mesmo territoriais exige que as orientações da Declaração de Amsterdã (1975) sejam, em sentido prático, implementadas. Um grande passo foi dado com a incorporação de seus conceitos às normas gerais brasileiras. Outro grande passo demanda ainda a conciliação de interesses na produção de normas complementares pelos entes federativos e permanece sendo nosso maior desafio. Este, requer o exercício da negociação e da conciliação para que teoria e prática efetivamente se encontrem.

Atualmente, pode-se inferir que os conjuntos urbanos se mantêm, em parte, porque os bens patrimoniais são reconhecidos e apreciados pelo público e, em parte, por força da lei que, por vezes, garante sua permanência, mas não a preservação ou conservação dos imóveis. Neste último caso, o quadro é controverso e, por vezes, promove o que o Santos (1984), já na década de 1980, apontava ao escrever o importante artigo intitulado “Preservar não é tomba, renovar não é por tudo abaixo”. Em seu texto, o autor se refere à prática da preservação de áreas pelo tombamento como aquela que consegue desagradar a todos, produzindo uma “geografia de fantasmas e nostalgias” em que o Estado fica responsável por bens que não pode conservar enquanto os proprietários se irritam com as proibições de uso pleno de seu direito de propriedade. Como solução, orientava à época que os urbanistas considerassem os laços entre os espaços e as atividades econômicas e sociais neles desenvolvidas observando, com cuidado, a vida preexistente das áreas onde pretendiam intervir. Deste modo, não se correria o risco de soluções urbanísticas resultarem em conflitos ou agressões à paisagem ou em produtos, bem ou mal-intencionados, de insensibilidade cultural (SANTOS, 1984, p. 61-63). Em suma, o que já se apontava era que a difícil tarefa de gestão de conjuntos urbanos tombados deveria consistir na compreensão unitária da paisagem urbana o que, por sua vez, demanda interdisciplinaridade, esforço coletivo e planejamento. Em outras palavras, demanda a aplicação dos conceitos e instrumentos pontuados pelas cartas patrimoniais durante todo o século XX.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cartas patrimoniais são fontes documentais seguras e acessíveis, que guardam registros fundamentais para os estudos sobre o patrimônio. A diversidade de autores, lugares e contextos nos quais foram produzidas oferece, certamente, outras possibilidades de leitura ou mesmo de ampliação da que propomos nesta pesquisa. Por se apresentarem de modo fragmentário e descontextualizado, não raramente são utilizadas da mesma forma. Entretanto, é preciso reconhecer seu potencial de suporte para estudos multidisciplinares sobre o patrimônio em seus mais diversos aspectos.

Neste estudo buscamos sistematizar a leitura dos documentos para deles extrair os elementos que possibilitam o paralelo entre as discussões internacionais sobre o patrimônio material e seu rebatimento no Brasil. Trata-se de uma leitura que, acompanhada da contextualização histórica do processo de preservação brasileiro, oferece uma compreensão panorâmica sobre os valores, instrumentos normativos produzidos e sua aplicação.

Através das cartas compreendemos que, mais que preservar, proposta inicialmente vinculada a uma herança estática, relativa a um patrimônio “tombado/congelado” a ser transmitido intacto às futuras gerações, tornou-se necessário conservá-lo como bem inserido em contextos urbanos em constante transformação. No decorrer do século XX, mais que uma herança das presentes e futuras gerações, o patrimônio passou a ser compreendido como portador de significação cultural sendo este um valor dinâmico e, talvez, o principal a ser conservado hoje. O maior desafio tornou-se, assim, equilibrar preservação e desenvolvimento, ou seja, gerir o inevitável processo de transformação das cidades.

Nesta breve síntese sobre a estruturação do Brasil para a gestão do seu patrimônio cultural, vimos que as orientações das cartas foram, em grande medida, absorvidas pela legislação sendo compreendido que o compartilhamento de responsabilidades e a participação da coletividade são fundamentais para que os resultados sejam atingidos. Nos oitenta anos de preservação desde a criação do órgão federal de preservação brasileiro muitas foram as conquistas conceituais, legais e instrumentais. Por outro lado, o aparato legislativo encontra-se ainda hoje, pouco implementado e experimentado em nossas cidades. Os instrumentos de preservação e gestão mais aplicados até a atualidade são o tombamento e o inventário enquanto o planejamento e o zoneamento permanecem incipientes. Deste modo, não só os conjuntos tombados, mas as cidades que hoje os contêm, vêm resistindo à desfiguração em um progressivo processo de crescimento sem planejamento.

Buscamos assim contribuir com a identificação de alguns dos avanços e fragilidades que podem nos permitir avançar nas discussões acerca dos conjuntos urbanos protegidos. As orientações estão postas tanto pelas cartas quanto pela legislação brasileira. Importa-nos colocá-las em prática em nome de uma conservação urbana que possa ser mais efetiva.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o apoio da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior) e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), bolsa PQ 303347/2022-8.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NORONHA SANTOS. **Livros do Tombo**. Rio de Janeiro: Iphan, [2014?]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/ans/>. Acesso em 16 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 22.298, de 12 de julho de 1933**. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 de jul de 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-publicacaooriginal-80541-pe.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 13 jan. de 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

CARTA DE PETRÓPOLIS. 1º Seminário Brasileiro para preservação e revitalização de centros históricos. Petrópolis, 1987. *In*: CURY, Isabelle (org.). **Cartas patrimoniais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 285-287.

CARTA DE BRASÍLIA. Documento Regional do Cone sul sobre autenticidade. Brasília, 1995. *In*: CURY, Isabelle (org.). **Cartas patrimoniais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 323-328.

CHOAY, F. **A alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Unesp, 2001.

CIAM. Carta de Atenas. Assembléia do CIAM. Atenas, 1933. *In*: CURY, Isabelle (org.). **Cartas patrimoniais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 21-68.

CONSELHO DA EUROPA. Declaração de Amsterdã. Amsterdã, 1975. *In*: CURY, Isabelle (org.). **Cartas patrimoniais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 199-210.

CONSELHO DA EUROPA. Recomendação nº R(95)9. Sobre a conservação integrada das áreas de paisagens culturais como integrantes das políticas paisagísticas. 1995. *In*: CURY, Isabelle (org.). **Cartas patrimoniais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 329-345.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Européia da Paisagem. Florença, 2000. Disponível em: <https://rm.coe.int/16802f3fb7>. Acesso em: 14 jul.2022.

ENCONTRO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS. Carta de Machu Picchu. Encontro Internacional de Arquitetos. Machu Picchu, 1977. *In*: CURY, Isabelle (org.). **Cartas patrimoniais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 235-245.

IBGE. Conheça o Brasil - População. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,brasileiros%20vivem%20em%20%C3%A1reas%20rurais>. Acesso em: 16 jul.2022.

- ICOMOS. Carta de Veneza. II Congresso Internacional dos monumentos e sítios. Veneza, 1964. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 91-95.
- ICOMOS. Carta de Washington. Carta Internacional para a salvaguarda das cidades históricas. Washington, 1986. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 91-95.
- ICOMOS. Declaração de Sofia, 1996. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 355-357.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **1936-2016: 80 anos de tombamentos**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2016.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Compromisso de Brasília. 1º Encontro dos governadores de Estado, secretários estaduais da área cultural, prefeitos de municípios interessados, presidentes e representantes de instituições culturais. Brasília, 1970. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 137-141.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA; IPHAN. Compromisso de Salvador. II Encontro de governadores para preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e natural do Brasil. Salvador, 1971. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 143-146.
- MOTTA, L. Cidades Mineiras e o Iphan. *In: OLIVEIRA, Lia Luppi (Org). Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- MOTTA, L; REZENDE, M.B. Inventários de Identificação: um panorama da experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPHAN, 1995.
- OEA. Normas de Quito. Reunião sobre a conservação e utilização de monumentos e sítios de interesse histórico e artístico. Quito, 1967. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 105-122.
- OEA. Resolução de São Domingos. I Seminário interamericano sobre experiências na conservação e restauração do patrimônio monumental dos períodos colonial e republicano. São Domingos, 1974. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 195-198.
- SANT'ANNA, M. Da cidade monumento à cidade documento: a norma de reservação de áreas urbanas no Brasil 1937-1990. Salvador: Oiti, 2014.
- SANTOS, C.N.F. dos. Preservar não é tomar, renovar não é por tudo abaixo. *In: Ensaio e Pesquisa*, Rio de Janeiro, v. (s.n.), p. 59-63, 1984.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2013.
- SOCIEDADE DAS NAÇÕES. Carta de Atenas. Escritório Internacional de Museus. Atenas, 1931. *In: CURY, I. (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 13-19.
- UNESCO. Recomendação relativa à salvaguarda da beleza e do caráter das paisagens e sítios. Paris, 1962. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 81-90.
- UNESCO. Recomendação sobre a conservação dos bens culturais ameaçados pela execução de obras públicas e privadas. Paris, 1968. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 123-136.
- UNESCO. Convenção sobre a salvaguarda do patrimônio mundial, cultural e natural. Paris, 1972. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 177-193.
- UNESCO. Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea. Nairóbi, 1976. *In: CURY, Isabelle (org.). Cartas patrimoniais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Iphan, 2004. p. 217-234.

Recebido em: 22/09/2022

Aceito para publicação em: 04/05/2023