

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

ANA LUISA JEANTY DE SEIXAS

**GESTÃO DAS ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS
- ESTUDOS DE CASO NAS CIDADES GAÚCHAS
DE PIRATINI E NOVO HAMBURGO-**

RIO DE JANEIRO

2014

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

ANA LUISA JEANTY DE SEIXAS

**GESTÃO DAS ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS
- ESTUDOS DE CASO NAS CIDADES GAÚCHAS
DE PIRATINI E NOVO HAMBURGO-**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para a obtenção de título de Mestre em preservação do Patrimônio Cultural.

Orientadora: Prof^ª. Me. Jurema Kopke Eis Arnaut

Supervisora: Esp. Ana Maria Beltrami

RIO DE JANEIRO

2014

O objeto de estudo dessa pesquisa foi definido a partir de uma questão identificada no cotidiano da prática profissional da Superintendência do IPHAN no Rio Grande do Sul.

S457g

Seixas, Ana Luisa Jeanty de.

Gestão das áreas de entorno de bens tombados: estudos de caso nas cidades gaúchas de Piratini e Novo Hamburgo / Ana Luisa Jeanty de Seixas – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014.

128 f.: il.

Orientadora: Jurema Kopke Eis Arnaut

Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2014.

1. Patrimônio Cultural – Brasil. 2. Tombamento. 3. Legislação. 4. Política Cultural. I. Arnaut, Jurema Kopke Eis. II. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil). III. Título.

CDD 363.69

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

ANA LUISA JEANTY DE SEIXAS

**GESTÃO DAS ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS
- ESTUDOS DE CASO NAS CIDADES GAÚCHAS
DE PIRATINI E NOVO HAMBURGO-**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para a obtenção de título de Mestre em preservação do Patrimônio Cultural.

Rio de Janeiro, 31 de Janeiro de 2014.

Banca examinadora

Professora Ms. Jurema Kopke Eis Arnaut (orientadora)

Esp. Ana Maria Bones Beltrami (supervisora) – Superintendência do IPHAN/RS

Professora Dra. Cristiane Souza Gonçalves – UNIVERSIDADE CRUZEIRO DO SUL

Professor Ms. Evandro Domingues – PEP/IPHAN

Agradeço primeiramente a Deus,
pelas alegrias e obstáculos que coloca em minha vida;

À minha família, Paulo, Louise, Raquel e Régis,
por todo o apoio incondicional e por serem a minha base de tudo;

À minha orientadora, a professora Jurema,
que com tanta ajuda, confiança e dedicação foi uma orientação segura;

À Ana Beltrami, minha supervisora,
à Ana Meira, Superintendente do IPHAN/RS durante a pesquisa,
pela confiança, conselhos e orientações;

À equipe do IPHAN/RS,
pelo aprendizado e pela troca de experiências no dia a dia;

Aos técnicos do IPHAE e das Prefeituras,
pela ajuda nas pesquisas e discussões sobre o assunto;

À equipe e à Coordenação do PEP/MP,
pela oportunidade de crescimento;

Aos colegas da Turma 2011 do PEP/MP,
pelo companheirismo e amizade em todos os cantos do Brasil.

O verdadeiro progresso deve somar e não diminuir civilização.

O presente, sempre que possível,
deve ser construído ao lado, e não em lugar do passado,
a fim de permitir ao homem, na sua trajetória histórica,
assimilar os valores culturais de cada estágio do seu desenvolvimento.

Júlio Curtis
(Superintendente IPHAN/RS entre 1978 e 1987)

Sabe-se que a preservação da continuidade histórica
é essencial para a manutenção ou criação de um estilo de vida
que permita ao homem encontrar sua identidade
e experimentar um sentimento de segurança
face às mutações brutais da sociedade.

Declaração de Amsterdã (1975)

RESUMO

A preservação de bens culturais é um tema que vem sendo tratado como política pública desde a Revolução Francesa. Entretanto, as áreas de entorno desses bens somente passaram a merecer preocupação nas primeiras décadas do século XX. No Brasil, ao longo dos anos de 1970 e, principalmente, de 1980, com a aceleração do crescimento das cidades, verificou-se a necessidade de definição de política específica para a proteção das áreas vizinhas aos bens protegidos por lei. Apesar do esforço realizado pela instituição responsável pela proteção de bens culturais no Governo Federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, os resultados quase sempre parecem ficar aquém do proposto. Com base nesses resultados, questiona-se a eficácia das políticas de preservação de bens tombados e se a legislação existente, hoje composta de leis também nos níveis das administrações públicas estadual e municipal, é suficiente para atingir os objetivos estabelecidos.

Este trabalho investiga as implicações da preservação de áreas urbanas vizinhas aos bens protegidos e as possibilidades de articulação entre as três esferas do poder público. Para tanto, identifica os obstáculos nesse processo e aponta, quando possível, alguns meios para facilitar a preservação dessas áreas, de forma compartilhada entre os agentes públicos e a sociedade civil.

Para o exercício prático do tema, foram estudados dois casos no universo gaúcho: a cidade de Piratini e a cidade de Novo Hamburgo, escolhidas por apresentarem peculiaridades que contribuiriam para um melhor entendimento do assunto.

Palavras Chaves: Patrimônio Cultural, Áreas de Entorno, Política e Gestão Pública, IPHAN, Legislação Patrimonial.

ABSTRACT

The preservation of cultural heritage is a topic that has been treated as public policy since the French Revolution. However, the surrounding areas of these heritages only started to merit concern in the early decades of the twentieth century. In Brazil, the long 1970s and especially the 1980s, with the acceleration of the growth of cities, there is a need for specific policy setting for the protection of areas adjacent to property protected by law. Despite the efforts made by the institution responsible for the protection of cultural property in the Federal Government, the *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* - IPHAN, the results almost always seem to be poorer quality than expected. Based on these results, we question the effectiveness of policies for preservation and if the existing legislation, currently composed of laws also at the levels of state and local government is sufficient to achieve the goals set.

This research investigates the implications of preserving neighboring urban areas of cultural heritages and possibilities of the work together between of the three levels of government public. To do so, identifies obstacles in this process and points, when possible, some means to facilitate the preservation of these areas, a shared manner among public officials and civil society.

For practical exercise, two cases were studied in gaúcho universe: the city of Piratini and Novo Hamburgo, chosen because they present peculiarities which have contributed to a better understanding of the subject.

Key Words: Cultural Heritage, Surrounding Areas, Politics and Public Management, IPHAN, Heritage Legislation.

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - PATRIMÔNIO, ENTORNO E AMBIÊNCIA	13
1.1) CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL: BREVE PANORAMA.....	13
1.1.1) O Patrimônio e seu entendimento inicial.....	13
1.1.2) O Patrimônio no Brasil	16
1.1.3) O Patrimônio - sua vizinhança, ambiência e entorno	19
1.2) POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	23
CAPÍTULO 2 – A QUESTÃO PATRIMONIAL NAS DIFERENTES ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
2.1) POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS	29
2.1.1) Gestão patrimonial no Brasil e estrutura pública existente	39
2.1.2) Gestão Compartilhada: Alguns exemplos nacionais	48
2.1.3) Política de atuação do IPHAN nas áreas de entornos de bens tombados.....	57
2.2) LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL: A ATUAÇÃO DOS TRÊS NÍVEIS GOVERNAMENTAIS EM RELAÇÃO AOS BENS EDIFICADOS.....	61
2.2.1) Normas Federais.....	62
2.2.2) Normas Estaduais do Rio Grande do Sul	73
2.2.3) Normas Municipais	77
CAPÍTULO 3 - PROTEÇÃO DE ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS EM ÂMBITO NACIONAL – ESTUDOS DE CASO.....	89
3.1) PIRATINI - CASA DE GARIBALDI, PALÁCIO FARROUPILHA E QUARTEL GENERAL FARROUPILHA	89
3.1.1) O exercício prático da proteção dos bens.....	93
3.2) NOVO HAMBURGO - CASA SCHMITT - PRESSER	104
3.2.1) O exercício prático da proteção do bem.....	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o patrimônio cultural, cada vez mais, está presente na sociedade e com diferentes resultados. Diante desse contexto, algumas questões são levantadas: Proteger apenas o bem cultural é suficiente para preservar o valor que lhe foi atribuído? É importante proteger a área que o cerca? Quem tem a responsabilidade de preservar o patrimônio cultural e seu entorno?

Com base nas observações da rotina da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional¹ no Estado do Rio Grande do Sul - IPHAN/RS pode-se afirmar que a preocupação com o bem tombado nem sempre incluiu a área que o cerca, o seu entorno. Essa prática trouxe, e ainda traz, dificuldades para a preservação dos bens tombados no estado gaúcho e da sua ambiência, uma vez que a falta de orientação sobre os critérios e as normas para intervenções nas áreas de entorno tem comprometido sua gestão pelo órgão federal, no trabalho diário de fiscalização, análise e aprovação de projetos.

Assim, optou-se nesta dissertação por abordar o tema das políticas de entorno de bens tombados adotadas pelo IPHAN – a base legal, as práticas adotadas ao longo do tempo e os resultados para a preservação dos bens tombados. Procurou-se identificar, ainda, dificuldades, obstáculos e possibilidades de interação entre as três esferas do poder público e, a partir daí, apontar, quando possível, algumas ações que poderiam vir a facilitar a preservação do entorno de bens culturais protegidos de forma compartilhada, entre o IPHAN e outros agentes responsáveis pela gestão do solo urbano nessas áreas.

O recorte e a delimitação espaço-temporal da pesquisa têm por base dois estudos de entorno que, a partir do ano de 2000, vêm sendo revisados pela Superintendência do IPHAN do Rio Grande do Sul e que foram escolhidos por apresentarem peculiaridades que devem

¹ Esse órgão de preservação, desde sua criação, apresentou diferentes denominações: SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de 1937 - 1946), DPHAN (Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de 1946 - 1970), IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de 1970 - 1979), SPHAN (Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de 1979 - 1981), SPHAN (Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de 1981 - 1985), SPHAN (Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de 1985 - 1990), IBPC (Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, de 1990 - 1994) e, desde 1994, IPHAN novamente. Neste trabalho, será adotado o termo IPHAN, para denominar o órgão nacional de preservação.

contribuir para um melhor entendimento do assunto. Como base de análise será considerada a atuação específica de cada instância da administração pública – federal, estadual e municipal – nas áreas de entorno de bens tombados pelo ente federal nas duas cidades.

Optou-se no Capítulo 1, por esclarecer conceitos e categorias utilizados na pesquisa, como *patrimônio*, *entorno*, *ambiência*. Para tanto, é feita uma contextualização geral com as origens e transformações desses conceitos ao longo do tempo. Como diversos autores² já trabalharam com o assunto no âmbito das políticas centrais do IPHAN, esse capítulo enfoca de forma mais aprofundada a ação institucional no Estado do Rio Grande do Sul.

No Capítulo 2, é feita uma reflexão sobre o que são políticas e gestão públicas e como esses temas vêm sendo trabalhados no Brasil, mais especificamente, pelo órgão de preservação federal, o IPHAN. Complementarmente, são investigadas as principais leis e políticas federais de proteção do patrimônio material e, quando concorrentes, também as de proteção ambiental e de planejamento urbano. A legislação nas esferas estadual e municipal é analisada, também, sob essa ótica da preservação do patrimônio material.

No Capítulo 3, são apresentados dois estudos de caso, selecionados a partir de suas singularidades, com o objetivo de se investigar as práticas - complementares, compartilhadas ou antagônicas - das administrações municipal, estadual e do IPHAN nas áreas de entorno de bens tombados. Em cada um dos dois casos são analisados: as formas de proteção, as normas de planejamento, as relações entre o IPHAN, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Estadual - IPHAE e os órgãos municipais de cultura e de planejamento urbano, o entendimento sobre a figura de entorno como instrumento de proteção de bens tombados e suas implicações no desenvolvimento de políticas urbanas. Os casos analisados são os seguintes:

- Piratini: A cidade possui 3 edificações tombadas em nível federal, 15 em nível estadual e 34 em nível municipal. Os bens foram tombados isoladamente, a maioria na área, denominada como Centro Histórico, onde incidem normas e diretrizes das três esferas do poder público. Essa situação tem propiciado um trabalho conjunto entre o IPHAN, o IPHAE e a Prefeitura Municipal, com o estudo de propostas comuns de delimitação e diretrizes de entorno dos bens protegidos.

² Entre os autores que trabalham com o conceito de entorno no Brasil, serão usados como referência: Ana Lúcia Meira, Lia Motta e Analucia Thompson, Marcia Sant'Anna e Márcia Chuva.

- Novo Hamburgo: A cidade possui um bem tombado isoladamente em nível federal, localizado na área denominada Centro Histórico de Hamburgo Velho e para a qual está sendo solicitado o reconhecimento por meio do tombamento nacional, como núcleo representativo da colonização alemã no Brasil. Nesse caso, se verifica a participação e o envolvimento efetivo de órgãos e associações preservacionistas do bairro de Hamburgo Velho e da Prefeitura Municipal, que procuram preservar e fiscalizar a área contra a especulação imobiliária.

A pesquisa realizada considerou as seguintes etapas: análise da legislação incidente e das políticas públicas vigentes, com foco no RS; estudo de cada caso; verificação da existência de instrumentos de cooperação, leis de incentivo, políticas públicas e de outros instrumentos de integração entre as 3 esferas de governo; verificação de dificuldades e falhas que vêm prejudicando a integração interinstitucional.

Os casos selecionados e o método adotado possibilitaram responder à questão que motivou o interesse por esta pesquisa, procurando entender como vem ocorrendo a gestão de áreas de entorno dos bens tombados pelo IPHAN no RS, tendo por base a legislação vigente e os estudos de caso nas cidades gaúchas de Piratini e Novo Hamburgo.

Os objetivos específicos da pesquisa procuraram, além de um entendimento inicial sobre o tema, investigar como vêm sendo aplicados os conceitos de entorno e ambiência, definidos pelo IPHAN, na proteção de bens tombados no Estado do RS; verificar a incidência da legislação sobre os bens tombados e seus entornos; analisar como as diferentes esferas governamentais vêm atuando na gestão de áreas selecionadas como detentoras de valores culturais pelo IPHAN; identificar, a partir das especificidades analisadas em Piratini e Novo Hamburgo, as dificuldades e possibilidades de gestão compartilhada dessas áreas.

CAPÍTULO 1 - PATRIMÔNIO, ENTORNO E AMBIÊNCIA

1.1) CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL: BREVE PANORAMA

1.1.1) O PATRIMÔNIO E SEU ENTENDIMENTO INICIAL³

Os bens materiais (as cidades, as edificações, os monumentos...) assim como os bens imateriais (as festas, os rituais, os saberes...) são representações dos grupos sociais que os criaram, refletindo seus valores e costumes. Graças a esses bens é possível entender determinadas características de uma sociedade, uma vez que os mesmos constituem-se, segundo Ana Lúcia Golzer Meira (2004a, p.13), “numa ponte entre o passado e o futuro”. A alguns desses bens são atribuídos valores em um processo de *patrimonialização*⁴, fazendo com que esses bens sejam considerados como um patrimônio a ser mantido, protegido, conservado. A atribuição de valor a um determinado bem ocorre, para Marcia Sant’Anna (1995), pelas mais diferentes razões, porém, todas, com uma clara função – como estratégia de poder e de resistência - e com o mesmo objetivo - a produção de significados.

O objeto, tornado patrimônio, monumento histórico, bem cultural ou bem de cultura, não importa o nome que se dê, **está sempre funcionando como elemento de estratégias de poder e de resistência** que, conforme o momento histórico, visam a construir nacionalidades ou identidades nacionais; a conferir status a determinada produção artística, arquitetônica ou, genericamente, cultural; a incentivar ou incitar a utilização de determinado repertório formal na produção arquitetônica ou urbanística; a reforçar a afirmação e a resistência cultural de grupos étnicos minoritários ou dominados; a regular a utilização e a ocupação do solo urbano pela limitação à propriedade privada etc. **O patrimônio é, então, resultado de uma produção que envolve elementos muito heterogêneos e mobiliza os mais diversos saberes para produzir, em última análise, significados.**

(SANT’ANNA, 1995, p.15)

[grifo nosso]

³ Uma vez que o assunto já foi trabalhado por diversos autores, o que se pretende aqui é apresentar, apenas, uma breve contextualização. Para maior aprofundamento, ver Choay (2006, 2011), Chuva (2009), Sant’Anna (1995).

⁴ Esse termo foi utilizado por Marcia Chuva na disciplina “Constituição no Campo do Patrimônio” durante o 1º Módulo de Aulas do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, maio de 2011.

Inicialmente, os saberes mais utilizados para produzir esses significados foram os da história e da estética, porém, com o uso mais frequente do patrimônio como instrumento político, acabou-se por envolver outras disciplinas como a sociologia, a antropologia e a ecologia, que contribuíram diretamente, inclusive, para a ampliação do campo patrimonial e para a valorização de novos objetos como patrimônio (SANT'ANNA, 1995, p.15). No século XX, com o processo de mundialização, a ideia de patrimônio teve grande expansão, tornando-se uma palavra-chave, principalmente, segundo Françoise Choay (2011, p.11), para a indústria do turismo interessada em explorar valores e referências regionais como mercadoria, fazendo com que essa atribuição de valor econômico aos bens culturais auxiliasse a popularização de ideias como memória, história, cultura, identidade.

Para uma compreensão melhor sobre essa ideia de patrimônio, é preciso primeiramente entender suas origens. O conceito de *patrimônio nacional* foi inventado na Revolução Francesa com os objetivos de proteger a propriedade pública e de evitar pilhagens (SANT'ANNA, 1995, p.14). Consagrado como monumento / monumento histórico, o termo está associado à ideia de preservação da memória. Segundo Choay (2011, p.16-19), o termo origina-se do latim “*monumentum*” que deriva do verbo “*monere*”, significando “advertir; lembrar à memória”. Dessa maneira, a ideia de monumento está intimamente ligada à questão de identidade social, apresentando uma função identificadora, segundo a autora.

Há, entretanto, uma diferenciação⁵ entre o que sejam *monumento* e *monumento histórico*, embora haja uma intenção política comum aos dois (SANT'ANNA, 1995, p.1). O primeiro termo, *monumento*, foi criado com a finalidade de “lembrar à memória”, ou seja, “Os monumentos se destinaram desde sempre à comemoração de fatos que deviam ser materialmente assinalados, garantindo-se, assim, o seu lugar na memória de um grupo social” (SANT'ANNA, 1995, p.1). É, portanto, uma criação feita intencionalmente para tal fim, tendo sido fundamental no processo de institucionalização das sociedades humanas e fazendo-se presente em todas elas. O segundo, o chamado *monumento histórico*, não foi criado propositadamente com fins memoriais, mas para distinguir bens representativos entre as preexistências pelo seu valor histórico e/ou estético. (CHOAY, 2006, p.25-26)

A ideia de monumento histórico nasceu, no Ocidente, no Renascimento (final do séc. XIV – início Séc. XV), embora a expressão ainda não fosse de uso corrente. Havia na época

⁵ A primeira vez que é definida essa oposição entre esses dois termos ocorre com Aloïs Riegl, em 1903. *Vide in*: CHOAY, F. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2006.

um interesse sobre a Antiguidade Clássica como testemunho de arte e de história, sendo feitos registros iconográficos sobre o assunto. Esse interesse não tinha a intenção de conservar, mas, sim, de admirar e de estudar a Antiguidade, para que pudesse ser superada, técnica e esteticamente. Nesse contexto um novo olhar sobre o homem foi lançado, passando de criatura (visão teocentrista) a criador, capaz de criar e de expressar seus talentos e sentimentos. Os monumentos históricos passaram então a ter duplo valor, um para a história e o outro relacionado ao prazer - gratificante de seus criadores e estético de seus apreciadores (CHOAY, 2011, p.21). Na Inglaterra, após as destruições da Reforma Protestante (Séc. XVI), agências privadas de conservação começaram a atuar também nas restaurações dos bens destruídos. Até o século XVIII a preocupação com os bens antigos, com o patrimônio⁶, era exclusividade dos antiquários⁷, que buscavam nas antiguidades a confirmação de hipóteses e estudos.

No contexto da Revolução Francesa (1789 - 1799), o Estado passou a se preocupar, ainda que de uma maneira contraditória, com a preservação de alguns monumentos e edificações, como exemplifica Meira (2004b, p.2) quando afirma que “os Comitês Revolucionários procuravam preservar, mas, ao mesmo tempo, autorizavam as demolições realizadas por revolucionários iconoclastas.”. Essa atitude, segundo Choay (2011, p.17), é a chamada *destruição negativa*, ou seja, a destruição de uma cultura através dos monumentos - no caso da Revolução Francesa, uma destruição dos moldes, valores e políticas do Antigo Regime. Segundo Meira (2004b, p.2), esse é o momento em que as antiguidades são consideradas, pela primeira vez, como um bem coletivo de interesse de uma nação e passam a ser objeto de políticas públicas – oficiais e centralizadas. Sant’Anna (1995, p.2) afirma que

com a Revolução Francesa, o **novo Estado que se organiza é o primeiro na história a instalar um aparelho administrativo** que, embora confusa e contraditoriamente, procede ao **recolhimento e ao inventário** de toda uma produção artística do passado e de vários exemplares de sua arquitetura.

[grifo nosso]

O patrimônio serviu, segundo autores como Sant’Anna (1995, p.15) e Márcia Chuva⁸ para construir nacionalidades ou identidades nacionais. Para Chuva, “a fundação das práticas de

⁶ Segundo Choay (2011, p.15), o termo “patrimônio histórico”, recorrente a partir da década de 1960, foi simplificado ao uso apenas de “patrimônio”, substituindo o que antes era chamado de “monumento”.

⁷ A palavra antiquário designava “especialista no conhecimento de objetos de arte antiga e curioso deles”. (CHOAY, 2006, p. 62.)

⁸ As ideias de CHUVA foram apresentadas durante o 1º Módulo de Aulas do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – Turma 2011 na disciplina “Constituição no Campo do patrimônio”, maio de 2012.

preservação do patrimônio cultural [*está*] relacionada aos processos de formação dos estados nacionais no século XIX”, com “a materialização da nação por meio da identificação do seu patrimônio nacional”⁹. Para a autora, essa busca pela identificação do patrimônio favorece o sentimento de unidade, de “passado comum”, uma identidade nacional, já que o “patrimônio confere objetividade à nação através de sua materialização em objetos, prédios, monumentos etc.”¹⁰

1.1.2) O PATRIMÔNIO NO BRASIL

No Brasil, a preocupação com as questões da preservação do patrimônio nacional teve como marco político a Revolução de 1930¹¹, com a institucionalização das práticas de preservação a partir da aprovação do Decreto - lei nº 25, de 30 de novembro de 1937¹² que define no seu Artigo 1º:

Art. 1º- Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

(BRASIL, DECRETO-LEI Nº 25, 1937)

A alteração na Constituição Federal, em 1934¹³, do entendimento sobre a propriedade privada, trouxe base importante para a aplicação, três anos depois, do Decreto - lei nº 25/37, uma vez que a plenitude do direito de propriedade cedeu lugar ao princípio de que o direito privado sobre ela se subordinaria ao seu interesse social. Essa determinação afetou diretamente

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ A Revolução de 1930 permitiu o crescimento do aparelho estatal, de uma administração centralizada e de intervenções em diferentes setores da economia e da sociedade brasileira. Antes da Revolução, dominado pela oligarquia cafeeira, o Estado, caracterizava-se pela descentralização do poder e a autonomia dos Estados, além de uma economia fechada e baseada na produção e comércio do café. Com a Revolução de 1930 e o governo de Getúlio Vargas, as políticas nacionais, antes voltadas apenas para o setor cafeeiro, passam a ser abertas a outros setores. (SANT’ANNA, 1995, p.79)

¹² BRASIL. Decreto – lei nº 25. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, 30 de novembro de 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acessado em Dezembro 2012.

¹³ Segundo a Constituição Federal de 1891, o direito de propriedade era inviolável e individual. Já na Constituição Federal de 1934, no Artigo 113, é destacado a função social e coletiva da mesma.

a prática patrimonial, uma vez que o Estado passou a poder agir na propriedade privada¹⁴. Assim, a atribuição de um valor (cultural, histórico, arquitetônico, urbanístico, paisagístico, arqueológico, documental) a um bem privado, se resultar no seu tombamento de acordo com o mesmo Decreto, garante que o Estado passe a regular a sua preservação, pois o bem adquire importância como parte integrante e fundamental da vida social, como aponta Sant’Anna (1995, p.83).

Conviveriam, na coisa tombada, portanto, duas dimensões: uma material, pertencente ao domínio privado e relativa ao fundamento econômico da propriedade; e uma imaterial, que expressa “valores não econômicos” e “inapropriáveis individualmente”, que se identifica com um interesse público e diz respeito à coletividade.

[grifo nosso]

Baseando-se na obra *A Revolução de 1930: historiografia e história*, de Bóris Fausto, Sant’Anna (1995, p.79) aponta que essas mudanças políticas e legais - ou seja, a centralização e o crescimento do aparelho estatal e o entendimento sobre a função social da propriedade privada -, juntamente com o contexto intelectual nacional da época¹⁵, refletem-se no campo da cultura brasileira. Para Maria Cecília Londres da Fonseca (1997, p.87),

A compreensão do **contexto cultural** em que, pela primeira vez no Brasil, se formula explicitamente **a temática de um patrimônio histórico e artístico nacional**, implica na **sua relação com o surgimento e o desenvolvimento do movimento cultural mais importante na primeira metade do século XX – o Modernismo.**

[grifo nosso]

Essas mudanças podem ser observadas na criação do hoje denominado Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o IPHAN, em 13 de janeiro de 1937, pela Lei nº 378, no governo de Getúlio Vargas¹⁶. O corpo técnico ligado a essa instituição era formado por intelectuais que, segundo Sant’Anna (1995, p.117), possuíam como traço comum a

(...) crença na possibilidade de emancipação cultural da nação brasileira mediante a intervenção estatal neste campo e a firme convicção de estar corretamente instrumentalizado para interpretar o caráter nacional e identificar os objetos que o representariam.

¹⁴ Segundo Sonia Rabello (2009, p. 26), a propriedade com função social da apresenta duas faces: uma face pública e uma privada, pois pertence ao mesmo tempo ao particular e à sociedade.

¹⁵ Desse contexto intelectual, faz parte a Semana de Arte Moderna de 1922 e o Modernismo.

¹⁶ Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=11175&retorno=paginaIphan>>. Acessado em Setembro de 2012.

[grifo nosso]

Havia na Instituição a preocupação de conhecer e valorizar a “identidade nacional”, o “patrimônio brasileiro”. Buscava-se, então, os bens materiais que melhor expressassem o que era “ser brasileiro”¹⁷, visando à unidade nacional e à formação de um país moderno. Nesse sentido, para Chuva (2009, p.31) a instituição federal de patrimônio “identificou a ‘porção edificada’ do Brasil, ajudando assim a ‘edificar’ o País.”. Segundo Fonseca (1997, p.98-99), nesses primórdios da preservação patrimonial, o foco foi a busca da identidade nacional com a “descoberta” de estilos brasileiros como o colonial luso português, o barroco (em Minas Gerais inicialmente) e o modernista. A temática do patrimônio surge, segundo a autora

assentada em dois pressupostos do Modernismo, enquanto expressão da modernidade: o caráter ao mesmo tempo universal e particular das autênticas expressões artísticas e a autonomia relativa da esfera cultural em relação às outras esferas da vida social.

(FONSECA, 1997, p.98-99)

Chuva (2009, p.48) apresenta o que foi designado como “patrimônio histórico e artístico nacional” - “aquilo que foi classificado como *arquitetura tradicional do período colonial*, representante ‘genuína’ das origens da nação”, sempre visando à construção desse Estado Brasileiro. A autora ainda afirma:

(...) poder-se-ia pensar que a “Guerra Guaranítica” contra os jesuítas, nas missões do sul da Colônia, e a Inconfidência Mineira, tratada então como divisor de águas das **origens da nacionalidade** pela historiografia tradicional, atenderam à necessidade de reafirmação do fratricídio, **visando a construção de uma genealogia da nação brasileira.**

(CHUVA, 2009, p.48)

[grifo nosso]

Fonseca (1997) aponta que durante a fase inicial da proteção, a chamada “Fase Heroica”¹⁸, os assuntos legais e institucionais sobre o tema do patrimônio e as questões de conceito como excepcionalidade, visibilidade, entorno, eram dilatados. A autora entende que esses conceitos amplos e genéricos dificultaram os processos de tombamento e o próprio entendimento sobre o que deveria ou não ser considerado Patrimônio Nacional, em qual tipo de

¹⁷ Segundo Chuva (2009, p.31), a década de 1930 foi a gênese e a consagração da noção de ‘patrimônio nacional’, buscando essa identidade nacional. Entre 1937 e 1946, mais de 40% de todo o patrimônio tombado até o começo do século XXI foi protegido nesse período.

¹⁸ A Fase Heroica, segundo essa autora, inicia-se com a criação do SPHAN e se estende até aproximadamente a década de 1970. (FONSECA, 1997, p.85).

Livro de Tombo¹⁹ deveria ser inscrito o bem e como e por quem deveria ser feita a seleção e a valorização dos bens.

Já na chamada “Fase Moderna”, iniciada na década de 1970, segundo a mesma autora, houve outro enfoque sobre o que deveria ser considerado Patrimônio Nacional, legitimado pela própria visão de Aloísio Magalhães, diretor do IPHAN entre os anos 1979 e 1982. Magalhães entendia que “mudando o necessário e conservando o imprescindível, talvez possamos preservar a memória nacional – até aquela feita em barro pelas mãos dos mais humildes e anônimos artesãos” (MAGALHÃES *apud* FONSECA, 1997, p. 147). Suas propostas promoveram uma revolução dos valores àquela época enraizados no IPHAN, uma vez que “seu conceito amplo de bem cultural e sua formulação de que o melhor guardião do patrimônio é a comunidade que com ele mais de perto se relaciona estabelecem novos tempos para o trato com a memória nacional”²⁰.

Aproveitando o novo panorama social, político e econômico do período que antecedeu a abertura política no Brasil, a população e a sociedade civil, além do saber-fazer mais “artesanal”, ganham destaque, assim como “novos atores sociais” como indígenas, negros e outras minorias, que passam a ter seu patrimônio reconhecido por seu “caráter nacional”²¹. É nesse contexto de valorização de “novos” patrimônios e com participação mais ativa da sociedade civil, que o IPHAN e outros órgãos de cultura estabelecem a política de preservação do patrimônio cultural adotada na década de 1980.

1.1.3) O PATRIMÔNIO - SUA VIZINHANÇA, AMBIÊNCIA E ENTORNO

No Decreto - lei nº 25/37, além da identificação do que é considerado Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, para fins de proteção federal, existe indicação dos cuidados que devem ser tomados para a preservação desse patrimônio:

¹⁹ Segundo o Decreto-lei nº 25/37, são 4 os Livros do Tombo: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro do Tombo Histórico; Livro do Tombo das Belas Artes; Livro do Tombo das Artes Aplicadas. Os bens podem ser inscritos em mais de um livro, caso mais de um valor a ele seja atribuído.

²⁰ Disponível em <http://www.mamam.art.br/mam_apresentacao/aloisio.htm>. Acessado em 24 de setembro de 2012.

²¹ Segundo Fonseca (1997.p.148 – 175), através desse contexto político e econômico do Brasil da época pós Estado Novo, do governo JK, do desenvolvimentismo e industrialização, e, depois do Golpe Militar, é possível relacionar cada período a mudanças na visão e na valorização da cultura e dos órgãos e instituições do país.

Art. 17 - As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de cinquenta por cento do dano causado.

Além disso, o Decreto determina algumas precauções com a área que circunda o bem:

Art.18 - Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, **não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade**, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

[grifo nosso]

Dentre as ações de proteção de bens culturais tombados, a questão dos “entornos” - segundo Sant’Anna (1995.p. 204), o neologismo “entorno” origina-se da palavra italiana *intorno* e foi adotada no final dos anos 1970, substituindo o termo “vizinhança”- é tema destacado na legislação federal. O assunto, entretanto, já havia sido abordado, mesmo antes da criação do IPHAN, no documento que resultou do Congresso Internacional de Arquitetos Modernistas - CIAM, realizado em 1931 na Grécia, a Carta de Atenas (*apud* CURY, 2004).

A Conferência recomenda o respeito, na construção dos edifícios, pelo carácter e a fisionomia das cidades, **sobretudo na vizinhança de monumentos antigos cuja envolvente deve ser objeto de cuidados particulares**. Também alguns conjuntos e certas perspectivas particularmente pitorescas, devem ser preservadas. Há também necessidade de estudar as plantas e ornamentações vegetais adequadas a certos monumentos ou conjuntos de monumentos para lhes conservar o seu carácter antigo. Recomenda sobretudo a supressão de toda a publicidade, de toda a presença abusiva de postes ou fios telefónicos, de toda a indústria ruidosa, incluindo as chaminés altas, na vizinhança dos monumentos artísticos ou históricos.

[grifo nosso]

Apesar disso, quando da definição de normas e de planos urbanísticos para as cidades brasileiras, o tema foi pouco trabalhado ou mesmo desconhecido. Somente a partir de década de 1970, com o fortalecimento das organizações civis interessadas em participar das decisões dos poderes públicos quanto aos destinos de áreas públicas e de bairros em que seus membros habitavam, o interesse pelo assunto ampliou-se. Mesmo assim, na década seguinte, a valorização do solo e a especulação imobiliária nas áreas urbanas, acarretaram na descaracterização de bens tombados pela perda ou pelo comprometimento de suas ambiências.

A grande pressão pela transformação das cidades levou a instituição federal de patrimônio a debater as práticas de intervenção adotadas nos entornos de bens tombados. Foram realizados dois encontros nacionais sobre o assunto, tendo o principal, ocorrido em 1983,

gerado o “Documento Final – Seminário sobre Entorno de Monumentos”, no qual é possível notar a preocupação com a preservação da ambiência do bem cultural (MOTTA, 2010).

Esse documento pode ser considerado um marco²² na definição de política de ação de preservação em âmbito federal sobre a questão dos entornos²³, tendo definido com clareza os conceitos utilizados e, embora passados 30 anos de sua formulação, continua atual. Conforme consta nesse Documento Final, o termo não existia oficialmente na época, porém, pelo fato de já ter sido utilizado pelo Governo Federal em Petrópolis, em 1958 (MOTTA, L. p.27.), havia antecedentes oficiais que justificavam seu uso. Neste documento, está definido o que o IPHAN entendia, na época, por entorno,

O Entorno ou ‘vizinhança da coisa tombada’ – conforme expressão usada no artigo 18 do Decreto-lei nº 25 – é, **fisicamente, o lugar geométrico dos pontos de uma paisagem** que, potencialmente, **se interpõem nas visuais** a partir de ou sobre o monumento.

(MOTTA, 2010, p.129 - 142)

[grifo nosso]

No mesmo documento, há referência à limitação desse conceito, cujo foco

se restringe ao bem tombado, pois a paisagem envolvente é, com frequência, dele, componente valorativo. (...) a paisagem aqui referida deve ser entendida no sentido mais amplo do termo, vale dizer, como paisagem natural ou edificada e humanizada.

(MOTTA, 2010, p.129 - 142)

[grifo nosso]

Ao longo do tempo, o conceito sofreu alterações. Para Rabello (2009, p.122-123), “o conceito de visibilidade (...) ampliou-se para o de ambiência, isto é, harmonia e integração do bem tombado à sua vizinhança, sem que exclua com a isso a visibilidade literalmente dita.” Atualmente, os conceitos de entorno e de ambiência são, novamente, muito discutidos e valorizados, sendo parte importante nos estudos de novos tombamentos. Há uma preocupação e um esforço por parte do IPHAN para a definição das áreas de entorno dos bens já tombados que permanecem sem delimitação, e de que, ao ser proposto um novo tombamento, essa área já esteja contemplada nos estudos - essa preocupação foi alvo inclusive de Memorando (nº021/11 GAB/DEPAM) e de Nota Técnica (nº 001/2011/DEPAM) do IPHAN, enviada às Superintendências do IPHAN, sobre esse “grande passivo de bens protegidos onde as áreas de

²² Durante as pesquisas feitas, não foi localizado documento anterior à esse que trate sobre o assunto.

²³ Vide in: MOTTA, L. op.cit., p.136.

entorno nunca foram oficializadas.”.

Segundo essa documentação, isso acaba deixando as Superintendências

em **situação frágil** perante a população e demais órgãos públicos, como o Ministério Público. Além disso, a **ausência dessa regulamentação dificulta substancialmente o trabalho** do corpo técnico da instituição durante os procedimentos de fiscalização, análise e aprovação de projetos, o que **a torna, portanto, um dos mais urgentes desafios a ser enfrentado**.

[grifo nosso]

Atualmente, o entendimento do Instituto²⁴ é que entorno é

a área de projeção localizada na vizinhança dos imóveis tombados, que é delimitada com objetivo de preservar a sua ambiência e impedir que novos elementos obstruam ou reduzam sua visibilidade. Compete ao órgão que efetuou o Tombamento estabelecer os limites e as diretrizes para as intervenções, nas áreas de entorno de bens tombados.

[grifo nosso]

Na Nota Técnica nº 001/2011/DEPAM, já citada, é destacada a função principal da área de entorno:

preservar a qualidade ambiental e paisagística adequadas para **a fruição e compreensão do bem protegido e dos valores a ele associados**, funcionando como uma ‘**área de amortecimento**’ entre ele e o restante da cidade.

[grifo nosso]

Observa-se a afirmação da atualização do conceito de vizinhança estabelecido no Decreto - lei 25/37, ou seja, hoje se considera que o bem está inserido em um contexto que pode, ou não, interferir no seu entendimento e leitura, sendo necessária a previsão de uma “área de amortecimento” entre ele e o restante da cidade, de maneira a garantir uma ambiência que o valorize. Para Rabello (2009, p.122),

A restrição que se impõe à vizinhança é **decorrente da própria existência de um bem tombado**, logicamente bem imóvel, no intuito de que **ele seja visível e, consequentemente, admirado por todos**. (...) Entende-se, hoje, que a finalidade do art.18 do Decreto-lei 25/37 **é a proteção da ambiência do bem tombado, que valorizará sua visão e sua compreensão no espaço urbano**.

[grifo nosso]

²⁴ Disponível em

<<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=12697&sigla=PerguntasFrequentes&retorno=detalhePerguntasFrequentes>>. Acessado em setembro 2012.

Para a mesma autora, isso não significa que os critérios adotados para a área de entorno não possam ser alterados ou aperfeiçoados ao longo do tempo, sempre baseados em estudos técnicos e de forma clara, coerente em todos os casos. Isso faz parte do processo e, segundo ela, “negar essa possibilidade seria dificultar a própria proteção” (RABELLO, 2009, p.124). Para o IPHAN, esses estudos e análises devem levar em consideração o bem tombado e os valores a ele atribuídos, e não os atribuídos à área. Essa análise, segundo a Nota Técnica citada anteriormente,

deve, preferencialmente, partir **da definição de quais características configuram a ambiência do bem tombado**, como por exemplo: relações espaciais, visuais, implantação, relação com os imóveis vizinhos, relação com o ambiente natural (...), acessos, manifestações de natureza imaterial diretamente relacionadas ao bem protegido (...) etc. **A partir dessa compreensão devem ser estabelecidos os limites para a leitura da ambiência do bem, assim como serão definidos os critérios para a intervenção na área (sempre se relacionando à ambiência do bem tombado, e não aos próprios bens que compõe o entorno).**

[grifo nosso]

Para Rabello (2009, p.124), “tão importante quanto a coerência de critérios técnicos para casos análogos é a explicitação dos motivos que levaram a autoridade a adotar este ou aquele critério.”. Isso reforça a ideia de que, os estudos técnicos, devem demonstrar com clareza a motivação da proteção e os critérios de intervenção, de forma a facilitar seus entendimento e aplicação.

1.2) POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Segundo Meira, o Estado do Rio Grande do Sul apresenta um pioneirismo nacional na preservação de bens culturais. Em âmbito estadual, a preocupação com o tema já estava presente no Regulamento de Terras de 1922, no qual consta um capítulo intitulado “Lugar Histórico” que estabelece no seu Artigo nº 24 que serão “mantidos no domínio público ou trazidos para este e devidamente conservados, os lugares notabilizados por fatos assinalados da evolução do Estado” (MEIRA, 2008, p.220). O Regulamento fazia, também, referência direta às Ruínas de São Miguel Arcanjo, atualmente na cidade de São Miguel das Missões, com a distinção de

“Lugar Histórico” e como primeiro patrimônio histórico do Estado²⁵.

No Estado do Rio Grande do Sul, a proteção federal do patrimônio teve início com o tombamento do Acervo do Museu da União dos Caixeiros Viajantes, em Santa Maria, em 25/03/1938, enquanto o primeiro bem imóvel foi uma casa construída com material missionário, no município de Entre-Ijuís, tombada em 20/04/1938, mas que acabou sendo demolida. Em maio do mesmo ano de 1938, as Ruínas de São Miguel das Missões, já reconhecidas como “lugar histórico”, foram tombadas pelo IPHAN e dois meses depois, em julho, a Igreja Nossa Senhora das Dores passou a ser o primeiro bem em Porto Alegre valorizado como patrimônio nacional.

A representação regional do Instituto federal de preservação foi implantada²⁶ em 1946, com o Decreto - lei nº 8534, que criou quatro distritos do IPHAN, sendo o Rio Grande Sul parte do 4º Distrito, com sede em São Paulo²⁷. Em 1976, pela Portaria 230 do MEC²⁸, foi criada a 9ª Diretoria Regional do Iphan com sede em Porto Alegre, que passou a ser responsável pelos estados gaúcho e catarinense até 2009, quando foi dividida nas superintendências do IPHAN/RS e do IPHAN/SC.

Em nível estadual, apesar do Regulamento de Terras, a primeira iniciativa de estruturação formal da preservação só ocorreu com a promulgação, em 1950, da Lei nº 971, criando o Conselho de Proteção do Patrimônio Científico, Artístico e Histórico do Estado, mas que não dispunha de instrumento de tombamento ou de recursos para o desenvolvimento de política de proteção de bens culturais gaúchos. Em 1954, foi criada a Divisão de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul, ligada à Secretaria da Educação, com a atribuição da “defesa do patrimônio arquitetônico e cultural do Estado, além de estudos e difusão do folclore”. Dez anos após, em 1964, foi criada a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Rio Grande do Sul, ligada à Divisão de Cultura e responsável pela política de preservação dos bens patrimoniais e culturais do Estado. Em 1978, foi promulgada a lei estadual nº 7.231, em 18 de dezembro, dispondo de instrumento legal e jurídico para a efetivação da ação de preservação – a Lei do Tombamento Estadual, aplicada a primeira vez no tombamento da Ponte 25 de Julho,

²⁵ Sobre o assunto, *vide in*: MEIRA, 2008.

²⁶ IPHAN. Cronologia e bibliografia das práticas de preservação/Programa de Especialização em Patrimônio do IPHAN; [apresentação Lia Motta]. Rio de Janeiro: IPHAN, 2007. p.28.

²⁷ Os outros Distritos eram Recife (1ºDistrito), Salvador (2ºDistrito), Belo Horizonte (3ºDistrito).

²⁸ Por esta portaria, as representações do IPHAN nas diferentes regiões do país passaram a ser denominadas de diretorias regionais.

na cidade de São Leopoldo, em 1980 (RODRIGUES, 2010, p.24). A década de 1980 no Rio Grande do Sul foi um período de intensa preocupação com a preservação da memória, com vários tombamentos em nível estadual e com a transformação, em 1990, da antiga Diretoria no até hoje denominado Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado – IPHAE²⁹.

Na esfera municipal, a gestão do patrimônio é de responsabilidade das secretarias de cultura e de órgãos como a Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural – EPAHC, em Porto Alegre, criada pela Portaria nº 45, de 12 de maio de 1981, com o objetivo de gerir os bens culturais de propriedade do município³⁰. A legislação municipal pioneira, entretanto, não ocorreu na capital, e sim na cidade de Piratini - o Plano Urbanístico de Piratini, concebido pelo engenheiro Francisco Riopardense de Macedo, na década de 1950, em que se estabeleceu pela primeira vez no estado gaúcho uma área delimitada como centro histórico. Em outras cidades, entretanto, foram associações, fundações, entidades e organizações da sociedade civil que assumiram o debate da questão.

No Estado do Rio Grande do Sul, historicamente, a ideia de entorno não foi tratada como questão prioritária. Dentre todos os bens tombados no Estado, os únicos que possuem entorno definido e publicado e, portanto, regulamentado, são o estabelecido para as Casas nº 2, nº 6, nº 8 na Praça Coronel Osório e para o Teatro Sete de Abril, na cidade de Pelotas³¹. A partir do ano de 2000, o IPHAN/RS, seguindo orientações nacionais, vem desenvolvendo novos estudos e revendo antigos³².

Pela tabela apresentada abaixo, é possível conferir a informação³³:

²⁹ Disponível em <<http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=HistoricoAc&item=25>>. Acessado em dezembro 2012.

³⁰ Disponível em <www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?p_secao=87> Acessado em Dezembro 2012.

³¹ Publicado no Diário Oficial portaria nº 009 de 05 de Setembro de 1986.

³² Um dos estudos feitos pelo IPHAN/RS é o de entorno do Palacete Argentina, em Porto Alegre, sede do IPHAN/RS. Além desse, estão sendo realizados estudos nas cidades de Novo Hamburgo (cujo entorno está sendo analisado conjuntamente com a possibilidade de tombamento de uma área maior, denominada como Hamburgo Velho); Piratini, em conjunto com o IPHAE e objeto de estudo de Marina Cañas, no Programa de Especialização e Patrimônio (PEP), turma 2004; Viamão, com estudos realizados por Naiana John, no Programa de Especialização e Patrimônio (PEP), turma 2007; São Miguel das Missões, a partir de estudos realizados por Fabrício Rocha da Silva, no Mestrado Profissional - Preservação em Patrimônio Cultural (PEP/MP), turma 2009 e por Ingrid Arandt, no Mestrado Profissional - Preservação em Patrimônio Cultural (PEP/MP), turma 2013 ; Antônio Prado, a partir de estudos realizados por Raquel Carpeggiani Cabral no Mestrado Profissional - Preservação em Patrimônio Cultural (PEP/MP), turma 2010.

³³ Levantamento feito pela autora entre Junho/Julho de 2012 com o material disponível na sede da Superintendência do IPHAN no Rio Grande do Sul em Porto Alegre. Alguns tombamentos mais recentes (como o caso de Jaguarão e de Santa Tereza), não foram incluídos visto que, na época, não havia o processo e/ou certidão de tombamento na Unidade.

BEM / CIDADE	PROCESSO DATA / LIVRO	ENTORNO (ANO)	REVISÃO (ANO)	OBSERVAÇÕES
<i>Igreja Matriz de São Pedro e Capela da Ordem Terceira de São Francisco - Rio Grande</i>	0001-T-38 17/05/1938 <i>Belas Artes</i>	-	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno</i>
<i>Casa Natal Bento Gonçalves – Triunfo</i>	0094-T-38 08/06/1940 <i>Histórico</i>	1995	2000 – mapa, 2007	<i>A delimitação e as diretrizes de entorno atualmente utilizadas são datadas de 2007.</i>
<i>Igreja das Dores – Sítio Histórico- Porto Alegre</i>	0096-T-38 20/07/1938 <i>Belas Artes</i>	2008	-	<i>A delimitação e as diretrizes de entorno atualmente utilizadas são datadas de 2008.</i>
<i>Igreja de Nossa Senhora da Conceição de Viamão - Viamão</i>	0096-T-38 20/07/1938 <i>Belas Artes</i>	1984	1997, 2000, 2003	<i>A delimitação e as diretrizes de entorno atualmente utilizadas são datadas de 1984. Objeto de estudo do PEP 2007.</i>
<i>Palácio Governo- Piratini</i>	0097-T-38 05/02/1941 <i>Histórico</i>	2006	2012	<i>Atualmente objeto de Estudo realizado em conjunto com o IPHAE.</i>
<i>Casa Garibaldi - Piratini</i>	0097-T-38 03/10/1941 <i>Histórico</i>	2006	2012	<i>Atualmente objeto de Estudo realizado em conjunto com o IPHAE.</i>
<i>Forte D. Pedro II - Caçapava</i>	0141-T-38 16/05/1938 <i>Belas Artes</i>	2000	2000 – mapa	<i>Área de entorno delimitada, porém não normatizada.</i>
<i>Ruínas São Miguel - São Miguel Missões</i>	0141-T-38 16/05/1938 <i>Belas Artes</i>	-	-	<i>PEP 2009, 2013- Revisão e adequação do Entorno. Não concluído.</i>
<i>Igreja Matriz São Sebastião - Bagé</i>	0337-T-44 17/01/1955 <i>Histórico</i>	1973*	2000 – mapa	<i>* lei municipal</i>
<i>Fundações do Forte de Santa Tecla - Bagé</i>	0392-T-48 26/11/1970 <i>Histórico</i>	-	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno.</i>
<i>Quartel General Farroupilha - Piratini</i>	0450-T-51 05/09/1952 <i>Histórico</i>	2006	2012 – estudo	<i>Diretriz de 2006 e objeto de estudos atualmente junto com IPHAE</i>
<i>Casa de David Canabarro - Santana do Livramento</i>	0467-T-52 25/05/1953 <i>Histórico</i>	-	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno.</i>
<i>Calçamento de pedra da Rua da Ladeira - Rio Pardo</i>	0521-T-55 16/03/1955 <i>Histórico</i>	2000	-	<i>Área de entorno delimitada, porém não normatizada.</i>
<i>Teatro Sete de Abril - Pelotas</i>	0640-T-61 11/07/197 <i>Belas Artes</i> 11/07/197 <i>Histórico</i>	1986	2000 – mapa	<i>Entorno Publicado. Entorno único para o Teatro e Casas à Praça Coronel Pedro Osório, 2, 6 e 8</i>

<i>Casa que pertenceu ao Visconde de Pelotas (Solar dos Câmara) - Porto Alegre</i>	0703-T-63 20/08/1963 Histórico	-	-	<i>Entorno faz parte do Sítio Histórico tombado de Porto Alegre</i>
<i>Casa da Alfândega - Rio Grande</i>	0765-T-65 04/09/1967 Histórico	1992	2000 – mapa	<i>A delimitação e as diretrizes de entorno atualmente utilizadas são datadas de 1992.</i>
<i>Ruínas do Povo de São João e respectivos remanescentes - Entre-íjuís</i>	0813-T-69 22/01/1970 Histórico	-	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno</i>
<i>Ruínas do povo de São Lourenço e respectivos remanescentes - São Luiz Gonzaga</i>	0813-T-69 18/03/1970 Histórico	-	-	<i>Área de entorno delimitada, porém não normatizada.</i>
<i>Ruínas do Povo de São Nicolau e respectivos remanescentes – São Nicolau</i>	0813-T-69 22/01/1970 Histórico	-	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno</i>
<i>Sobrado localizado à Praça Doutor Fernando Abott - São Gabriel</i>	0894-T-74 23/09/1974 Histórico	2000 – mapa*	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno. Foram localizadas diretrizes em folha solta, sem cabeçalho e nem data</i>
<i>Casas à Praça Coronel Pedro Osório, 2, 6 e 8 - Pelotas</i>	0925-T-75 Belas Artes; Arqueológico, etnográfico e paisagístico	1986	2000 – mapa	<i>Entorno Publicado. Entorno único para o Teatro e Casas à Praça Coronel Pedro Osório, 2, 6 e 8</i>
<i>Prédio onde funciona os Correios e Telégrafos - Porto Alegre</i>	1036-T-80 29/01/1981 Belas Artes; Histórico	-	-	<i>Entorno faz parte do Sítio Histórico tombado de Porto Alegre</i>
<i>Caixa d'água na Praça Piratinino de Almeida - Pelotas</i>	1064-T-82 19/07/1984 Belas Artes	-	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno</i>
<i>Casa Presser- Novo Hamburgo</i>	1113-T-84 30/09/1985 Belas Artes 08/09/1986 Histórico 08/09/1986 Arqueológico, etnográfico e paisagístico	2000	-	<i>2011/2012 – solicitação da prefeitura para tombamento da área na qual se localiza o bem. Atualmente em estudo</i>
<i>Casa da Neni - Antônio Prado</i>	1145-T-85 30/09/1985 Belas Artes	1996	2007 – estudo	<i>Área de entorno coincidente com o entorno do núcleo tombado</i>
<i>Ponte Imperador - Ivoti</i>	1165-T-85 13/06/1988 Histórico	2000	-	<i>Área de entorno delimitada, porém não normatizada.</i>
<i>Conjunto arquitetônico e urbanístico de Antônio Prado (47 edificações)- Antônio Prado</i>	1248-T-87 10/01/1990 Arqueológico, Etnográfico e	1996	2007 – estudo	<i>PEP 2010- Revisão e adequação do Entorno</i>

	<i>Paisagístico; Histórico</i>			
<i>Palacete Argentina - Porto Alegre</i>	<i>1262-T-88 14/03/1990 Belas Artes</i>	<i>2000</i>	<i>2011</i>	<i>*aguardando finalização do processo da revisão de 2011</i>
<i>Conjunto Histórico da Vila de Santo Amaro, contendo 14 edificações - General Câmara</i>	<i>1376-T-1996 03/07/2006 Histórico</i>	<i>2006</i>	-	<i>A delimitação e as diretrizes de entorno atualmente utilizadas são datadas de 2006.</i>
<i>Conjunto arquitetônico do Campus da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre</i>	<i>1438-T-98 19/06/2000 Histórico</i>	<i>2009</i>	-	<i>A delimitação e as diretrizes de entorno atualmente utilizadas são datadas de 2009.</i>
<i>Praças da Matriz e da Alfândega: sítio histórico - Porto Alegre</i>	<i>1468-T-00 24/04/2003 Histórico</i>	-	-	<i>A delimitação da área de entorno encontra-se descrita às folhas trezentos e quinze e trezentos e dezesseis do processo em questão. Ficam excluídos deste tombamento os equipamentos de lazer instalados na Praça da Matriz.</i>
<i>Obelisco Republicano - Pelotas</i>	<i>0531-T-55 14/12/1955 Histórico</i>	-	-	<i>Não foi localizado nenhum material referente ao entorno</i>
<i>Pórtico Central e Armazéns do Cais do Porto - Porto Alegre</i>	<i>1047-T-81 19/05/1983 Belas Artes</i>	-	-	<i>Entorno faz parte do Sítio Histórico tombado de Porto Alegre</i>

Pela tabela, é possível verificar a situação dos bens tombados em âmbito federal no Rio Grande do Sul e, como apontado na Nota Técnica nº 001/2011/DEPAM, citada, comprovar que há um grande número de bens cujos entornos ainda não foram estudados e que merecem atenção por parte do IPHAN/RS³⁴.

³⁴ É possível notar também que, dentro da capacidade e da estrutura existente na Instituição, estudos e revisões estão sendo feitos, merecendo talvez destaque para os trabalhos e estudos realizados dentro do Programa PEP/MP - Seis casos de entorno foram estudados ao longo do tempo por alunos do PEP: Piratini (turma 2004 e 2011), Viamão (turma 2007), São Miguel das Missões (turma 2009 e 2013), Antônio Prado (Turma 2010), Novo Hamburgo (Turma 2011) e Porto Alegre – Palacete Argentina (Turma 2011).

CAPÍTULO 2 - A QUESTÃO PATRIMONIAL NAS DIFERENTES ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1) POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com base no Capítulo 1 desta pesquisa, observa-se a complexidade do tema “entorno de bens tombados”, assunto que requer estudos, análises e ações que acompanhem o dinamismo das cidades, principalmente desde a segunda metade do século XX. Pode-se afirmar, também, que apenas a delimitação de áreas de entorno de bens tombados, não é ação suficiente para garantir a preservação dos valores protegidos pelo tombamento. Esse item investiga as políticas públicas³⁵ que têm sido implementadas para a realização dessa tarefa, porém, sendo necessário, primeiramente, um entendimento sobre o significado de cada um dos conceitos utilizados - política, público, gestão.

Segundo o dicionário Michaelis, *política* significa *arte ou ciência de governar; arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados*³⁶. O dicionário Aurélio³⁷ traz uma definição que parece ser mais aplicável a este estudo: política é definida como um “conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução”. O segundo conceito utilizado, *público*, segundo a mesma fonte, significa o que [é] *pertencente ou relativo a um povo ou ao povo; [o] que serve para uso de todos*. Dessa maneira, política pública, pode ser entendida como um programa que possibilita governar, organizar, dirigir, administrar uma Nação ou um Estado para todos, em benefício de todos. Quanto ao terceiro termo, *gestão*³⁸, é definido como o ato de gerir; administração,

³⁵ Para desenvolver o assunto sobre política pública, optou-se por apresentar neste capítulo as ideias de Celina Souza (2006), no artigo *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, e de Enrique Saravia (2006), presente no *Introdução à teoria da política pública*, pelo fato dos autores apresentarem um panorama amplo que possibilita a reflexão sobre a relação entre a política e a gestão pública, em especial cultural e patrimonial, e nas áreas de entorno de bens tombados.

³⁶ Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=pol%EDtica>>. Acessado em julho 2013.

³⁷ FERREIRA, A. B. H. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

³⁸ Ibid. e Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=pol%EDtica>> Acessado em julho 2013.

direção. Assim, gestão pública, pode ser compreendida como um conjunto de ações que permitem ou possibilitam administrar alguma coisa visando ao uso ou ao bem de todos.

Mas para os que estudam especificamente o assunto, o que são políticas públicas?

Segundo Enrique Saravia (2006, p.29-30),

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como **estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.** A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. (...) é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

[grifo nosso]

Celina Souza (2006), outra pesquisadora do tema, considera que políticas públicas são ações intencionais, com objetivos a serem alcançados e cujos resultados permitem distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, de fato, fazem. É, portanto,

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘**colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação** (variável independente) e, quando necessário, **propor mudanças no rumo ou curso dessas ações** (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os **governos democráticos traduzem seu propósito e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças** no mundo real.

(SOUZA, 2006, p.26)

[grifo nosso]

Dentre os pensadores apresentados por essa autora sobre a definição de políticas públicas, destacam-se para esse estudo: Lynn (1980 *apud* SOUZA, 2006, p.24), para quem as políticas públicas constituem um conjunto de ações de governo que irão produzir efeitos específicos; Peters (1986 *apud* SOUZA, 2006, p.24) que entende que se trata da soma das atividades dos governos, que agem direta ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; e Laswell (*apud* SOUZA, 2006, p.24), para quem as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Outro autor que interessa citar é Eugenio Parada³⁹. Para ele:

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

[grifo nosso]

A administração pública, como disciplina, surge nos Estados Unidos, com alguns estudos pioneiros sobre o assunto, como o desenvolvido por Woodrow Wilson, que propunha, por volta de 1880, uma classe apartidária na administração e afirmava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais”. No contexto americano do período, a ênfase era sobre as ações do governo e sobre o uso de ideias empresariais e de mérito, com características parecidas entre a administração pública e a privada, porém com alguns pontos diferentes, como exemplifica o autor ao afirmar que “a administração governamental pode e deveria ser como a de empresas, porém ela não é empresa. É vida social orgânica” (WILSON *apud* SARAIVA, 2006, p.23 -24). Já no contexto europeu, segundo Souza (2006, p. 23), o tema vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias que explicam o papel do Estado e do Governo, entendido como produtor por excelência de políticas públicas.

Para Tânia Fischer (*apud* SARAIVA, 2006, p. 23-27), até 1930, o administrador público seria o executor de políticas públicas, preocupado com a eficiência do sistema. Nos anos de 1930, com o crescimento do aparato do Estado, esse administrador adquiriu a função de formulador, e não apenas de executor, das políticas públicas. Anos mais tarde, como produto da Guerra Fria vai ocorrer a introdução da política pública como ferramenta de decisões e, após esse período, as fórmulas administrativas e gerenciais do setor privado começaram a fazer parte da administração pública.

Para Saravia (2006), como consequência da globalização e das novas tecnologias, a administração pública passa a ser mais orgânica e dinâmica, com novas interações que vão acarretar novas preocupações como a participação dos usuários nos processos decisórios e

³⁹ PARADA, E. *apud* SANTOS, R.. [Disciplina: Políticas Públicas de Preservação - 2º Módulo de Aulas Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – Turma 2011]. Rio de Janeiro, 2012.

uma maior transparência sobre os atos da administração pública. São fatores que a distinguem da administração empresarial, uma vez que “a decisão política [pública] leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera” (SARAVIA, 2006, p.23).

Segundo Drucker (*apud* SARAVIA, 2006, p. 24),

para não ser contaminada pela associação de sua imagem com a de empresas, a **administração no setor público foi rebatizada de administração pública e proclamada uma disciplina distinta** – com seus departamentos universitários, terminologia e hierarquia profissional próprios.

[grifo nosso]

O dinamismo e as constantes mudanças ocorridas no mundo pós 2ª Guerra Mundial, entre 1939 e 1945, mudaram também, de certa forma, a perspectiva sobre o papel dos Estados e de suas políticas, como exemplificado por Souza (2006, p.33) no chamado modelo do “equilíbrio interrompido”, quando “a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores”.

Nas décadas seguintes, os anos de 1950 e 1960, conforme Saravia (2006) aponta, constituíram, no âmbito empresarial, uma época de planejamento organizacional. Isso se refletiu no âmbito estatal, segundo o autor, com o estabelecimento de sistemas de planejamento, comissões, ministérios, corporações, planos de desenvolvimento. Na América Latina, foi um período de grande crescimento econômico orientado, financiado e realizado pelo Estado, aliado à necessidade de formas mais flexíveis de planejamento e administração, com a adoção do planejamento estratégico como política pública, “que leva em consideração as variáveis externas à organização, a maioria não controláveis pelos agentes. O dinamismo do contexto exigia estratégias e não mais metas e objetivos claros, bem delimitados e rígidos” (SARAVIA, 2006, p.25).

Na década de 1970, o sistema de planejamento anterior passou a ser considerado rígido e lento. Planejar apenas não era mais suficiente, sendo necessário o estabelecimento da gestão estratégica dos projetos, ou seja, de uma forma de gestão “que não prescinde do planejamento, mas permite uma reação imediata da organização aos desafios e às oportunidades que surgem do contexto” (SARAVIA, 2006, p.26). Nos anos seguintes, ocorreu o que o autor chama de “a deterioração de sua [do Estado] capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade” (SARAVIA, 2006, p.26), fazendo com

que, nos anos de 1980, o planejamento se movesse em direção à ideia de política pública, que se apresentou como uma “forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto” (SARAVIA, 2006, p.28)

Entre as diversas definições apresentadas por estudiosos do tema, algumas enfatizam, o papel da política pública para a solução de problemas, mas, como chama a atenção Souza (2006), eles ignoram pontos importantes, como o fato da essência da política pública ser o embate em torno de ideias e interesses, os conflitos e os limites que cercam as decisões e deixam de fora a possibilidade de cooperação entre governo e outras instituições e grupos sociais. Entretanto, o que há em comum a todas as definições é a questão do *locus* dos embates, ou seja, do local onde eles ocorrem - nos governos. A luta por poder e por recursos entre grupos sociais é um ponto fundamental na formulação de políticas públicas.

Nas últimas décadas, o campo de conhecimento das políticas públicas ressurgiu e, aproximando a discussão à realidade da América Latina, entre os fatores desse fortalecimento está o fato de que na maioria dos países latinos ainda não foi possível formar coalizões políticas que equacionem a impulsão do desenvolvimento econômico e a promoção da inclusão social (SOUZA, 2006, p. 21). Essas coalizões são complexas e necessitam de diferentes atores e, como aponta Saravia (2006, p.29) “os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las”. Destacando o fato de que toda política pública passa por diversos estágios e, em cada um deles os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes, Saravia se apoia em Thoening para enfatizar a complexidade desse “espaço de embate”, afirmando que a política pública é o que estrutura o sistema político, define e delimita os espaços, os desafios e os atores (SARAVIA, 2006, p.32).

Segundo Souza (2006), além dos governos, outros segmentos se envolvem na formulação dessas políticas, com maior ou menor influência e coalizão. A política pública envolve, assim, “vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes” (SOUZA, 2006, p. 27). A autora apresenta alguns modelos de formulação e análise sobre o assunto, apresentados a seguir, e que podem auxiliar à reflexão.

Uma política pública, segundo o modelo chamado “o tipo de políticas públicas”, possui diferentes atores e disputas. Theodor Lowi (1964, 1972 *apud* SOUZA, 2006, p.28) apresenta a

ideia de que “a política pública faz a política”, ou seja, “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.” A política pública pode assumir quatro formatos: as *distributivas*, que são “decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo”; as *regulatórias*, que são as “mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos, grupos de interesse”; as *redistributivas*, que afetam grande número de pessoas e “impõe[m] perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para os outros; são, em geral, as políticas universais, (...) e são as de mais difícil encaminhamento”; e as *constitutivas*, que lidam com os procedimentos. Cada uma delas terá grupos a favor e contra, o que, para Lowi processa-se dentro do sistema político de maneira diferente. Dentre os quatro formatos apresentados, neste estudo interessa destacar o das políticas redistributivas, pela aproximação que pode ser feita ao se considerar que as ações de tombamento e de regulamentação das áreas de entorno de bens tombados se enquadram nesse formato de análise: as políticas de tombamento e de entorno, quando são estabelecidas, limitam o direito ao uso individual de um imóvel tombado ou em seu entorno para que, a longo prazo, o coletivo - a cidade, a população, a memória de um grupo social - seja privilegiada.

Uma vez que existem diferentes atores e níveis de decisão, é importante, segundo Saravia (2006), a distinção de cada uma das etapas que compõem cada política pública, pois cada uma delas é um campo para diferentes negociações. Souza (2006) apresenta essas etapas no modelo chamado “Ciclo da política pública” caracterizado como um “ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”, ou seja, que está sempre em processo de transformação. Os estágios desse ciclo compreendem: definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, identificação e avaliação, organização muito próxima à de Saravia (2006) para quem uma política pública se organiza em três grandes etapas - formulação, implementação e avaliação, descritas da seguinte forma:

1) Agenda - uma lista de prioridades a partir do “estudo ou a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de ‘problema público’, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia” (SARAVIA, 2006, p.33). A participação da população na definição do que é ou não prioridade é, portanto,

condição indispensável à construção de uma agenda com real interesse para a sociedade. Como afirma o autor,

as prioridades outorgadas pelos planejadores não são determinadas – como se pretende – só pela razão técnica: o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades.

(SARAVIA, 2006, p.35)

[grifo nosso]

No modelo “Ciclo da política pública”, utilizado por Souza (2006), há uma ênfase também na definição da agenda quando devem ser considerados os motivadores que definem a participação ou a ausência de alguns assuntos nas agendas. Souza (2006, p.30-34) aponta três possíveis respostas a esse questionamento: “problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles”, ou seja, é preciso um reconhecimento⁴⁰. Outra resposta possível é a de que “a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda”. A terceira possibilidade de resposta foca nos participantes, divididos entre visíveis (políticos, mídia, grupos etc.), que definem a agenda, e invisíveis (acadêmicos, burocracia), que definem as alternativas.

2) Elaboração - corresponde à etapa de preparação para a decisão política. Nela ocorrem a “identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades” (SARAVIA, 2006, p.33). Nessa etapa, poderia se pensar em fazer correspondência com outro modelo apresentado por Souza (2006, p. 30-31), o “*Garbage Can*”. Nesse, as “escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma ‘lata de lixo’. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções”, “a compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro.” Assim, as “escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem.”.

3) Formulação - é a seleção e a especificação da melhor alternativa, ou da mais conveniente, com a definição de objetivos e dos marcos jurídico, administrativo e financeiro

⁴⁰ Esse reconhecimento também é explorado pela mesma autora no modelo das “Arenas Sociais”, no qual é apontado que “para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito.” (SOUZA, 2006,p.30-34).

para a viabilização de uma determinada política. É uma decisão formalizada por lei, nas câmaras de vereadores, de deputados ou pelo Congresso Nacional, sendo indireta a participação da sociedade nessa etapa. Fazendo correspondência com este estudo, poder-se-ia pensar que, neste estágio, seria estabelecida a atuação de cada uma das esferas envolvidas, com a delimitação das respectivas responsabilidades com relação às intervenções nas áreas de entorno de bens tombados.

4) Implementação - é a etapa de planejamento e de organização, de preparação para a execução. Inclui o aparelho administrativo e os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução. É a etapa de “preparação para pôr em prática a política pública” (SARAVIA, 2006, p.34). Segundo Hill (*apud* SARAVIA, 2006, p. 34), “a implementação refere-se a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório”, ou seja, após a escolha da melhor ou da mais conveniente alternativa, são necessárias atitudes práticas para que se viabilize a política estabelecida. Essa etapa é a mais difícil de ser cumprida e precisa de alguns apoios e suportes humanos, logísticos e de recursos. Como afirmam Hogwood e Gunn (*apud* SARAVIA, 2006, p.34),

a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e de recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos efetivamente disponível; se a política a ser implantada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos, se as tarefas estão totalmente especificadas e na sequência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência.

[grifo nosso]

5) Execução - é o “conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização.” Nessa etapa, é importante, segundo destaca Saravia (2006, p.34), analisar as dificuldades que aparecerem, assim como a burocracia, que dificultam “a transformação de enunciados em resultados”.

6) Acompanhamento - é a etapa de supervisão da execução de uma atividade, quando devem ser identificados e analisados os problemas, fornecendo-se informações para corrigir e atingir os objetivos estabelecidos.

7) Avaliação - é a etapa de “mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas” (SARAVIA, 2006, p.34-35). Essa fase, feita com um distanciamento temporal, é importante para a análise das decisões tomadas, investigando se obtiveram ou não o resultado desejado.

Observa-se que o tema “políticas públicas” é complexo, especialmente porque os estágios apresentados devem funcionar articuladamente para que o objetivo final seja alcançado. A ausência dessa articulação ou a fragilidade de um dos elos dessa corrente impede o fechamento do ciclo de maneira satisfatória. Nota-se também que, devido a essa complexidade, não apenas o poder público, nas suas diferentes esferas e nas diversas áreas de atuação (inclusive nas áreas econômica e social), deve estar envolvido e comprometido com a definição e a aplicação das políticas a serem implantadas, mas também a sociedade civil organizada.

Souza (2006, p.25) afirma que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”. Cabe à sociedade não apenas o papel de “fiscalizar” as ações dos governos, mas inserir-se nas diferentes etapas do processo, desde o início quando da definição de prioridades até a etapa final, de avaliação. Isso não diminui o papel das instituições em todo o processo. Saravia (2006, p.37) destaca a importância das instituições, afirmando que “em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisório. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política”.

O papel das instituições é apresentado em outros modelos apontados por Souza (2006, p.35), influenciados pelo que ela denomina de “novo gerencialismo público”. Baseados na busca da eficiência, da credibilidade e da delegação das responsabilidades pela definição de políticas públicas a outras instituições, com “‘independência’ política”, alguns questionamentos podem ser feitos. Segundo esses modelos, o fator credibilidade adquire grande importância, uma vez que “baseia-se na existência de regras claras com contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência”.

Trata-se de um ponto muito relevante para esta pesquisa uma vez que na maioria das áreas de entorno de bens tombados não existem regras claras sobre as condições de intervenção – e nessa linha de pensamento, a credibilidade do instrumento de proteção está ameaçada. Para enfrentar o problema, pode-se recorrer a um outro modelo proposto por Souza. A autora propõe que seria possível minimizar ou até eliminar o poder discricionário das instituições públicas “delegando-se poder a instituições bem desenhadas e ‘independentes’ dos jogos políticos e fora da influência dos ciclos eleitorais”. Entretanto, sabe-se que, na prática, esse modelo também pode ser questionado conforme aponta Souza (2006, p.35).

Por que os políticos (governantes e parlamentares) abririam mão do seu poder?

A resposta estaria na credibilidade desses órgãos ‘independentes’ devido à experiência técnica de seus membros e para que as regras não fossem, aqui também, submetidas **às incertezas dos ciclos eleitorais, mantendo sua continuidade e coerência.**

[grifo nosso]

Apesar desses questionamentos, Souza (2006) aponta, em diferentes partes do mundo, tentativas de implementação de políticas públicas de caráter participativo. No Brasil, o Orçamento Participativo⁴¹ na capital gaúcha é um exemplo disso. Observa-se, portanto, que já há ações de delegação de poder de decisão para a sociedade civil. As instituições públicas possuem, entretanto, uma importância fundamental para a formulação e a implementação de políticas públicas. Embora para Olson (1965 *apud* SOUZA, 2006. p. 36), os “interesses individuais agregados gerariam ação coletiva”, seguindo a mesma linha de Arrow (1951, *apud* SOUZA, 2006. p. 36) quando afirma que uma “ação coletiva produz necessariamente bens coletivos”, Souza (2006, p.36) considera que

apesar da aceitação de várias teses do ‘novo gerencialismo público’ e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, **os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não-governamentais.**

[grifo nosso]

Essa relação de ações coletivas produzindo bens coletivos e a participação de moradores

⁴¹ “O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.”. Disponível em < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15>. Acessado em setembro 2013. Sobre o assunto, ver também MEIRA, A.L.G. **O passado no futuro da cidade: políticas urbanas e a participação dos cidadãos da preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

e usuários será aprofundado nos casos apresentados no capítulo 3.

2.1.1) GESTÃO PATRIMONIAL NO BRASIL E ESTRUTURA PÚBLICA EXISTENTE⁴²

As ideias apresentadas no item anterior podem ser aplicadas ao setor cultural. Há, entretanto algumas especificidades que Calabre (2010) aponta ao questionar sobre “qual deve ser o papel das políticas públicas no universo cultural?” e sobre “O que são políticas públicas culturais?”. A autora apresenta como definição de política pública cultural “o planejamento e a execução de um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura.” (CALABRE, 2010, p.11).

Entretanto, como destaca, as discussões sobre a responsabilidade estatal (nos três níveis governamentais) na produção cultural e sobre os princípios para a elaboração das políticas culturais, apenas na última década se fortaleceram. Essas discussões, embora intensas, não foram seguidas por estudos sistemáticos no acompanhamento e na análise da atuação política do Estado no campo da cultura (CALABRE, 2010, p.11), existindo falhas, talvez, naquilo que Saravia (2006) aponta como etapas de implementação e de acompanhamento.

Embora dentro de uma mesma lógica, há uma diferenciação entre as políticas públicas culturais e as dos demais setores, com especificidades de cada um⁴³.

A política cultural é tratada como uma categoria de intervenção pública ao lado da educação, saúde ou previdência. A cultura tem materialidade institucional e enfrenta problemas análogos a outras áreas de políticas públicas. Sofre com questões relativas à falta de recursos financeiros e de gestão. Por outro lado, enfrenta problemas que exigem um tratamento conceitual e político diferenciado.

[grifo nosso]

⁴² Neste item, entre outros autores, optou-se por destacar as ideias de Lia Calabre (2010), no livro Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade, pelo fato da autora analisar um período da história da gestão pública na área da cultura da maior relevância para o entendimento sobre como se deu a ação pública federal ao longo das últimas décadas. Também serão utilizados para desenvolver o assunto os autores: Ana Lúcia Meira, Frederico A. Barbosa da Silva, Paulo Miguez, Renato Ortiz, Sérgio Miceli e algumas publicações do Ministério da Cultura. Os destaques que foram feitos referem-se a questões julgadas importantes para a análise que será feita sobre a relação entre as políticas culturais, em especial na área do patrimônio, e a gestão municipal das cidades.

⁴³ Brasil. Ministério da Cultura. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v.2) p. 11-12.

Aproximando a discussão sobre as políticas públicas no campo cultural da realidade brasileira, observa-se que o tema Política e a Gestão Cultural ainda é recente no país, como afirma Miguez (2010)⁴⁴,

Política cultural ainda é um assunto pouco estudado no Brasil. Os pesquisadores não são muitos, estão dispersos por campos disciplinares distintos e pouco dialogam entre si. **Há uma relativa abundância de narrativas horizontais que dão conta de experiências políticas culturais mas ainda é bastante reduzido o investimento vertical na construção de um quadro teórico-metodológico que o tema exige. O debate sobre o papel do Estado na cultura é monotemático.** Restrito à questão das leis de incentivo fiscal, **não consegue iluminar os vários aspectos que informam a problemática do financiamento da cultura,** nem muito menos se debruça sobre outras questões que são centrais ao debate sobre política cultural.”

[grifo nosso]

A escassez de textos sobre o assunto, em sua maioria textos oficiais sobre a implementação de algumas políticas públicas, pode estar relacionada a pouca reflexão por parte dos agentes do próprio Estado e de pesquisadores sobre a ação e os resultados das políticas implementadas, o que é agravado pela “heterogeneidade e fragmentação do campo de intervenção pública cultural no Brasil” (SILVA, 2007, p.12). Como afirma o autor, existem relatos de experiências horizontais, entendidas como dentro do campo de “ações diretas”, carecendo, entretanto, de um “corte vertical”, de estudo, que permita entender e analisar todas as suas fases, como propõe Saravia (2006), e considerar os possíveis erros e acertos, auxiliando assim ações e/ou implementações futuras.

Apesar da proteção de bens de valor federal ter sido instituída legalmente na década de 1930, com a criação do serviço público responsável pela proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, então denominado SPHAN, e por meio do Decreto - lei nº25/37, o Museu Histórico Nacional, desde sua criação em 1922, já tinha entre as suas responsabilidades a fiscalização dos monumentos e objetos históricos. Com a alteração de sua estrutura, a partir de 1934, o Museu Histórico Nacional passou a abrigar a Inspetoria dos Monumentos Nacionais – embrião do SPHAN segundo Gustavo Barroso (*apud* MEIRA, 2004b, p.3). O período, iniciado por Vargas no Estado Novo (1937 - 1945), é apontado por Calabre (2010) como o momento de estruturação formal da administração pública, inclusive da área cultural, com a implementação de novas instituições e a sistematização das ações já existentes, com destaque para a gestão no Ministério da Educação e Saúde (MES) do ministro Gustavo Capanema. Como parte da política

⁴⁴ MIGUEZ, P. [orelha do livro]. In CALABRE, L. **Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

pública estabelecida no período, além da criação do IPHAN (1937), foram implantados diferentes projetos para áreas culturais: na área do cinema foi criado o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE); o mercado editorial foi priorizado com a formação do Instituto Nacional do Livro (INL); na área das pesquisas estatísticas de educação e de cultura foi criado o Serviço Nacional de Estatística. Outra área de destaque nesse contexto foi a de radiodifusão, com a 1ª emissora de rádio em 1923 e com a definição de legislação específica de transmissões radiofônicas em 1932.

No período seguinte, compreendido entre o Governo Vargas e a Ditadura Militar imposta com o Golpe de 1964, o desenvolvimento da área cultural ocorreu principalmente na iniciativa privada, sem grandes ações diretas governamentais. Os destaques se deram com o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde em Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 1953, e com o crescimento e a consolidação dos meios de comunicação em massa (rádio e televisão) e do teatro. (CALABRE, 2010)

Nos anos seguintes, durante a Ditadura Militar, a censura e a repressão levaram ao desmantelamento de muitos dos projetos culturais e à instituição de diversos instrumentos de disciplinamento e de organização da produção e da distribuição dos bens culturais, “concretizando o ‘pensamento autoritário do estímulo controlado da cultura’” (ORTIZ *apud* MEIRA, 2004b, p.6). Durante o Governo Castelo Branco (1964 - 1967) ocorreram discussões sobre a necessidade de elaboração de uma Política Nacional de Cultura, com a criação em 1965 de um Grupo de Trabalho “para elaborar estudos e propostas para a efetivação dos planos de governo para o setor cultural” (CALABRE, 2010, p.14). Em 1966 foi criado o Conselho Federal de Cultural (CFC) que propôs alguns planos de cultura, porém nenhum foi implementado. No mesmo ano, foi criado o Instituto Nacional de Cinema (INC), que incorporou o INCE – Instituto Nacional de Cinema Educativo.

Durante o Governo Médici (1969 - 1974), com Jarbas Passarinho como Ministro de Educação e Cultura, foi elaborado o Plano de Ação Cultural (PAC), “apresentado pela imprensa da época como um projeto de financiamento de eventos culturais” (CALABRE, 2010, p.14) e noticiado como uma decisão pessoal do ministro. O Plano marcou, segundo a autora, uma série de ações no campo da cultura. Para Sérgio Miceli (*apud* CALABRE, 2010, p.14),

O PAC (...) era não apenas uma abertura de crédito, financeiro e político a algumas áreas da produção oficial até então praticamente desassistidas pelos demais órgãos oficiais, mas também uma tentativa oficial de ‘degelo’ em relação aos meios artísticos e intelectuais.

O PAC abrangia o setor de patrimônio e de atividades artísticas e culturais, levando ao fortalecimento do papel do Departamento de Ação Cultural dentro do Ministério da Educação e a um intenso deslocamento de artistas e de grupos culturais nas diversas regiões do Brasil, patrocinados pelo governo. Era, como sugere Miceli, um passo oficial do Estado em direção às políticas culturais.

No Governo Geisel (1974 - 1979) foram criados novos órgãos na área federal, como o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDIA), o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) e reformulada a Empresa Brasileira de Filmes, a Embrafilme, criada em 1969. Como marca importante nesse governo, Calabre (2010) destaca o Plano Nacional de Cultura - o PNC - elaborado em 1975 e lançado em 1976. Para a autora,

A ideia central do PNC era a organização de um sistema que pudesse coordenar a ação de vários organismos no campo da cultura, valorizando a produção cultural nacional. A FUNARTE foi criada para ser um dos órgãos executores dessas novas diretrizes políticas do governo.

(CALABRE, 2010, p.16)

O PNC “produziu alguns poucos resultados e terminou se transformando em um episódio isolado na história da ação do governo federal.” (CALABRE, 2010, p. 79). Para Miceli (*apud* CALABRE, 2010, p.15-16),

Foi a única vez na história republicana que o governo formalizou um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área da cultura, prevendo ainda modalidades de colaboração entre os órgãos federais e de outros ministérios, como por exemplo, o Arquivo Nacional no Ministério da Justiça e o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, com secretarias estaduais e municipais de cultura, universidades, fundações culturais e instituições privadas.

[grifo nosso]

Em Julho de 1976, foi realizado o Encontro Nacional de Cultura, com a participação de representantes de conselhos e secretarias de cultura de todo o país, além de órgãos do governo da área cultural. “O objetivo do encontro era plantar as bases para a implementação de uma ‘política integrada de cultura’ entre os diversos níveis de governo” (CALABRE, 2010, p. 16), em uma tentativa de implementar as ações culturais de uma maneira mais abrangente, não restritas à esfera federal apenas.

Em 1979, Aloísio Magalhães⁴⁵ assumiu a direção do IPHAN promovendo a fusão do Centro Nacional de Referências Culturais - CNRC, do Programa de Cidades Históricas (PCH) e do IPHAN, talvez como reflexo da política integrada da cultura proposta pelo governo e apontada por Calabre (2010). Segundo Meira (2004b), a partir de então, houve uma ampliação na noção de patrimônio cultural, com a valorização do patrimônio imaterial e de setores até então marginalizados, como comunidades locais. No mesmo ano, foi criada a Fundação Nacional Pró-memória, “braço executivo da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional” (MEIRA, 2004b, p.7), ou seja, o órgão operacional dessa Secretaria.

Nos anos seguintes, entre 1979 e 1985, durante o período de transição no governo de José Sarney, Calabre (2010) indica o fortalecimento e a consolidação de algumas instituições e linhas de atuação na área da cultura, com a criação em 1981 da Secretaria de Cultura, a elaboração do plano de “Diretrizes para operacionalização da política cultural no MEC” e a discussão entre a proposta da criação do Ministério da Cultura, só efetivada em 1985, ou a ampliação da estrutura da cultura dentro do MEC. Com a criação do Ministério da Cultura, os recursos tornam-se escassos, uma vez que as verbas eram, majoritariamente, direcionadas para a área da educação. Ao longo da década 80 há uma retração dos investimentos públicos na área da cultura e em 1986 foi lançada a Lei Sarney (Lei 7.505), como uma tentativa de se buscar novas fontes de recursos para a cultura, a partir da renúncia fiscal do governo federal sobre os valores aplicados pela sociedade civil no setor.

Os anos seguintes, durante o Governo Collor, foram marcados pela intervenção governamental na administração federal, o que provocou o encolhimento do setor cultural. Em 1990, como primeira medida do Governo Collor, foram extintos o Ministério da Cultura, a Lei Sarney e outros órgãos da administração federal da área cultural, a Funarte, a Fundação Nacional Pró- Memória, a Fundação Pró-leitura, a Embrafilme. No mesmo período, foram criados a Secretaria de Cultura, vinculada à Presidência da República, o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC), em substituição a FUNARTE, e o Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural (IBPC), em substituição a SPHAN/Pró-Memória. Em 1991, foi promulgada uma nova lei de incentivo à cultura, criando o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), conhecido como Lei Rouanet.

⁴⁵ Aloísio de Magalhães (1927 - 1982), pernambucano, pintor, designer, gravador, cenógrafo, figurinista foi Presidente do IPHAN (1979 - 1982) e muito contribui no campo do patrimônio cultural brasileiro. Sobre o assunto *vide* *in* http://www.itaucultural.org.br/aplicExternas/enciclopedia_IC/index.cfm?fuseaction=artistas_biografia&cd_verbete=543&cd_idioma=28555>. Acessado em setembro 2013.

Após o *impeachment* de Collor, em 1992, no Governo Itamar Franco, foram recriados o Ministério da Cultura e outras instituições a ele vinculadas: Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Funarte, Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Cultural Palmares (FCP), IPHAN.

Nos anos posteriores (1995 - 2002), durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a atuação dos agentes culturais levou a reconstrução institucional da área cultural que, segundo Silva (2007, p.17):

(...) passou por um significativo esforço de reorganização, adotando programas e mecanismos estáveis de fomento às atividades culturais, embasados em regras e procedimentos públicos e na presença do Estado, garantindo, assim, apoio ao desenvolvimento e à democratização da cultura.

Para Calabre (2010), ocorreu no período um aperfeiçoamento da Lei Rouanet, com o estabelecimento de algumas resoluções para agilizar sua aplicação, embora tenha havido uma diminuição dos investimentos federais na área da cultura e o repasse de competências governamentais para a iniciativa privada. Isso permitiu que as empresas passassem a escolher onde os recursos públicos, oriundos da renúncia fiscal, seriam aplicados. A análise da mesma autora é clara quanto à redução do Estado como resultado da política federal implantada:

O que ocorre com mais frequência é a concessão do patrocínio a projetos que tenham forte apelo comercial, ou seja, os que permitam que a empresa patrocinadora os utilize como *marketing* cultural. O resultado desse processo é que **passa a caber à iniciativa privada a decisão sobre uma grande parcela da produção cultural do país.** A decisão é privada, mas o dinheiro que financia os projetos é, na verdade, público.

(CALABRE, 2010, p.19)

[grifo nosso]

E ainda afirma:

Praticamente um terço da legislação cultural promulgada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi direcionada às questões da lei de incentivo. Por outro lado, **o governo não elaborou propostas, planos ou diretrizes de gestão pública para o campo da cultura.** Tal fato nos permite afirmar que **as leis de incentivo tornaram-se a política cultural do Ministério da Cultura** na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso e do ministro Francisco Weffort.

(CALABRE, 2010, p.20)

[grifo nosso]

O governo Lula, que o sucedeu, propunha-se “a alcançar importantes metas na área cultural: a configuração de um sistema nacional de financiamento, a construção de uma política

cultural de envergadura nacional, e, finalmente, a democratização cultural” (SILVA, 2007, p.49). Para isso, foram discutidos novos critérios para a utilização do PRONAC, além da preocupação com

a definição de novos papéis para os agentes públicos com a revisão da função do Estado na área e a criação de um sistema efetivamente nacional de cultura por meio do fortalecimento dos instrumentos políticos e das instituições federais de política cultural.

(SILVA, 2007, p.49).

O início do Governo Lula foi o momento no qual, aponta Calabre (2010), o MinC aproveitou para estabelecer alianças, articulações e contatos com diversos atores institucionais (secretários de cultura de estados e municípios), promovendo encontros, audiências, reuniões. Em dezembro de 2005, ocorreu a I Conferência Nacional de Cultura, convocada pela Portaria ministerial 180, de 31 de agosto de 2005. O objetivo dessa Conferência, segundo Calabre (2010, p.79) era “contribuir para o processo que insere a cultura no conjunto das áreas abrangidas por políticas públicas (...) tendo em vista a implementação de formas de governo mais participativas”. Segundo a mesma autora, esse foi o primeiro momento em que o Ministério da Cultura dialogou com os outros setores (municípios, estados e sociedade civil) visando à implementação de ações que tinham por objetivo a elaboração de políticas nacionais.

Para isso, foram realizadas etapas preparatórias com dois tipos de ações: os seminários setoriais denominados “Construindo o Plano Nacional de Cultura” e as conferências municipais, estaduais e intermunicipais, cujas propostas de diretrizes apresentadas foram reunidas e discutidas na Conferência, o que configurou um diálogo entre os diversos níveis de governo com a participação da sociedade civil, fazendo com que, pela primeira vez, segundo Calabre (2010, p.81), a sociedade refletisse sobre a cultura e as ações culturais no cotidiano .

Esse trabalho foi importante, inclusive, para apontar as dificuldades existentes, como a dimensão territorial brasileira e a escassez de recursos financeiros do MinC para atender o conjunto de demandas apresentadas.

Na verdade, ao longo do trabalho das conferências, pôde-se perceber que **o Ministério nunca havia travado contato com a grande maioria dos municípios do país. No plano prático isso significa dizer que além de não existir canais de diálogo entre as instâncias de governo, os municípios muitas vezes desconheciam por completo as ações ministeriais.**

(CALABRE, 2010,p.82).

[grifo nosso]

Calabre (2010) destaca também que foi observada a posição pouco privilegiada da cultura nas políticas públicas estaduais e municipais, um tema, quase sempre, considerado secundário. A proposta de inserir a cultura na pauta das políticas públicas nas diferentes esferas, apresentada pelo MinC durante a Conferência, levou os municípios a assinarem um protocolo de intenções, prevendo entre outras ações, a implantação dos Sistemas de Cultura nas respectivas esferas administrativas, a efetivação dos planos de cultura nas esferas de suas competências, a criação, instalação e implementação e/ou fortalecimento dos Conselhos de Política Cultural de forma integrada, a criação e implantação, ou manutenção de órgão específico de gestão da política cultural no âmbito do município. É desse período a criação dos Conselhos do Patrimônio, em 1997, em Novo Hamburgo e, em 201, em Piratini, talvez demonstrando o envolvimento e a importância dada à questão em cada um dos municípios estudados.

As propostas apresentadas para discussão na Conferência, foram organizadas em 5 eixos: I) Gestão pública e Cultura; II) Cultura é direito e cidadania; III) Economia da Cultura; IV) Patrimônio Cultural; V) Comunicação e Cultura. Entre eles, serão abordados apenas os eixos I e IV, uma vez que são temas importantes para a reflexão nesta dissertação.

O eixo da “Gestão Pública e Cultura” foi o que recebeu maior e mais diversificado número de propostas, conforme apresenta a mesma autora. Nesse ponto, Calabre (2010) reflete sobre a relação da cultura e da gestão da cidade pela municipalidade. Para isso, apresenta alguns estudos desenvolvidos, como o de Vetrone (2005 *apud* CALABRE, 2010, p.87), que considera a cidade:

(...) tanto como um espaço no qual tem lugar o **maior fluxo de intercâmbio entre os cidadãos quanto como o lugar onde as instituições políticas e de gestão** – como é o caso das municipalidades – **estão em melhores condições de aplicar políticas** de proximidade com sua população. **Os municípios são a primeira instância a qual recorre a população para expressar suas demandas e buscar respostas para suas necessidades.**

[grifo nosso]

Enfatiza, também, o fortalecimento regional no campo da cultura e sua institucionalização como uma importante demanda:

As propostas surgidas, nas conferências, no campo da institucionalização da cultura, ficaram centradas no fortalecimento regional. **Em nenhum momento foi descartada a importância dos órgãos federais, porém o solicitado é que ocorra uma maior proximidade entre as localidades e o nível central de decisão.**

(CALABRE, 2010, p.87)

[grifo nosso]

No item IV apresentado na Conferência, sobre o Patrimônio Cultural, a associação entre órgãos locais, a necessidade de um envolvimento maior da população, assim como a importância de ações na área da educação patrimonial, são apontadas como condições para que a proteção do patrimônio seja mais eficaz.

Em 2006, 57,9% dos municípios possuíam políticas culturais, 17,7% apresentavam legislação na área de patrimônio e 13,3% tinham Conselhos Municipais.

As informações levantadas pelo IBGE mostram um quadro de baixa institucionalização municipal na área de patrimônio cultural e nos permite compreender a concentração de propostas na criação de organismos, de legislações, de elaboração de políticas e na garantia de recursos públicos.

(CALABRE, 2010, p.111)

Após a conferência, foi constatado o aumento no número de conselhos de cultura e de patrimônio cultural, de leis incentivo à cultura e de proteção ao patrimônio e fundos de cultura, não apenas pela obrigação do protocolo de intenções assinado, mas pela

adesão a ideia da necessidade da ampliação dos mecanismos de gestão e acompanhamento público na área da cultura e ao projeto de criação de um Sistema Nacional de Cultura, que se tornou uma demanda presente no conjunto dos eixos temáticos das propostas de diretrizes do Plano Nacional de Cultura.

(CALABRE, 2010, p.114)

Contudo, de um modo geral, se há intenção do governo, na esfera da União, de estabelecer uma política cultural que envolva os outros entes, além da sociedade civil, essas ideias, muitas vezes, ficam restritas à legislação e às intenções:

Ainda que possamos considerar que dentro do campo da gestão pública de cultura a área de patrimônio seja a que possui o melhor conjunto de definições legais, ela está muito longe de alcançar uma situação ideal. Os diversos órgãos de preservação de patrimônio federais, estaduais e municipais realizam pesquisa, inventários, tombamentos, muitos possuem base de dados (*sic*) políticas setoriais, que terminam ficando restritas às suas próprias localidades. **É uma das tarefas urgentes do Ministério da Cultura a promoção do encontro desse conjunto de informações em base de dados de caráter nacional e de uma conciliação entre as ações e políticas de caráter local e nacional.**

(CALABRE, 2010, p.112)

[grifo nosso]

Outros obstáculos também são apontadas por Souza (2006) e Calabre:

No Brasil, ainda não temos tradição de realização de estudos de políticas públicas, em especial em áreas como a da cultura. Ao revisitar, mesmo que superficialmente, as ações do Estado no âmbito da cultura, nessas últimas quatro décadas, **verificamos uma série de iniciativas na direção da elaboração de linhas de atuação política que inúmeras vezes foram abandonadas e retomadas com pequenas alterações por governos que se seguiram.** Esse **processo de eterno recomeçar**, de experiências que poucos rastros deixaram, de ausência de registros, de pouca sistematicidade nas ações, gerou alguns efeitos perversos, com grandes **desperdícios de recursos financeiros e humanos.**

(CALABRE, 2010, p.20-21)

[grifo nosso]

Além das dificuldades relativas aos recursos humanos e financeiros, esse problema da descontinuidade de administrações ou de visões e prioridades políticas muitas vezes parece acarretar em uma descontinuidade de planos e planejamentos prejudiciais às políticas e à gestão cultural no país.

2.1.2) GESTÃO COMPARTILHADA: ALGUNS EXEMPLOS NACIONAIS

Após essa apresentação sobre os conceitos de política e gestão pública na área da cultura e sobre como elas vêm sendo desenvolvidas no país, desde as primeiras décadas do século passado, é importante também historiar como vem ocorrendo a gestão dos bens culturais sob a responsabilidade dos entes da federação e de suas áreas de entorno.

Como já apontado anteriormente, desde 1937, o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é protegido por legislação específica, o Decreto - lei nº 25/37. Na área da proteção do patrimônio histórico e artístico, até o início da década de 1970, a ação estatal foi exercida principalmente pelo IPHAN, embora ações integradas entre os governos federal e estaduais estejam previstas desde a origem da instituição, conforme o Artigo 23 do Decreto - lei:

O Poder Executivo providenciará a realização de **acordos entre a União e os Estados**, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas **à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e para a uniformização da legislação estadual complementar** sobre o mesmo assunto.

[grifo nosso]

Apesar da previsão, o tema só ganharia maior destaque com a assinatura dos primeiros compromissos entre a União Federal, os governadores de Estado e os prefeitos municipais. Esses compromissos, já citados, o de Brasília (1970) e o de Salvador (1971), pactuaram o

compartilhamento da responsabilidade pública com relação à defesa do patrimônio histórico e artístico, arqueológico e natural do país assim como

trataram de assuntos relacionados ao patrimônio e, especialmente, sobre a necessidade de estender aos estados e municípios as ações de salvaguarda. A partir de então começaram a ser assumidas pelos estados e municípios as políticas de preservação que, até então, eram prerrogativas do governo federal.

(MEIRA, 2004b, p.7)

[grifo nosso]

É interessante notar a expectativa de estabelecimento de política pública baseada na realização de ações compartilhadas para a proteção do patrimônio. De acordo com o Compromisso de Brasília⁴⁶, dois pontos foram priorizados: a “inadiável ação supletiva dos Estados e dos Municípios à atuação federal no que se refere à proteção dos bens culturais de valor nacional”, assim como o compromisso de que os estados criassem órgãos ligados às secretarias estaduais de cultura e ao IPHAN para a proteção dos bens considerados de valor regional. No ano seguinte, em 1971, no Compromisso de Salvador⁴⁷, a necessidade de envolvimento dos três níveis governamentais é ratificada, sendo destacada a importância de definição de legislação complementar à proteção ao patrimônio e o estabelecimento de planos diretores e urbanos em áreas de interesse natural e cultural.

O compartilhamento da responsabilidade com a preservação do patrimônio foi apontado especificamente pelo IPHAN como princípio norteador da ação estatal no Documento Final do “Seminário sobre Entorno de Monumentos”, mencionado no Capítulo 1 desta dissertação, resultado de encontro nacional realizado em 1982 e reafirmado no ano seguinte em um novo seminário, no que foi chamado por Motta e Thompson (2010) de período de estabelecimento de “procedimentos internos” para enfrentamento das transformações por que passavam as áreas urbanas. Nesse Documento é possível notar não apenas a preocupação com a preservação da ambiência do bem cultural (MOTTA, 2010, p.120-146), mas, também, com a divisão de deveres e responsabilidades entre instituições nas esferas federal (IPHAN) e municipal (prefeituras). Para tanto, indicava que “o ideal é que as Prefeituras assumam a legislação necessária à proteção dos entornos como elemento do planejamento global, visando obter relações coerentes entre as áreas sob a tutela da SPHAN e o restante das cidades” (MOTTA, 2010, p.132).

⁴⁶ I Encontro de Governadores. Compromisso de Brasília, 1970. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=240>>. Acessado em 07/10/2012.

⁴⁷ Anais do II Encontro de Governadores. Compromisso de Salvador, 1971. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=240>>. Acessado em 07/10/2012.

No mesmo documento, a dificuldade de interação entre as esferas federal e municipal é destacada pois,

as prefeituras, não querendo arcar com os ônus políticos da preservação, ignoram a existência de bens tombados, transferindo essa responsabilidade ao órgão Federal. (...)

A experiência tem demonstrado que **em muitos casos não é possível a participação ou o apoio dos poderes municipais constituídos**. Nestes casos a SPHAN deverá assumir a delimitação e normalização das áreas que tenham relação de causalidade com o bem cultural (...).

(MOTTA, 2010, p.132)

[grifo nosso]

O compromisso de compartilhamento das responsabilidades com a preservação do patrimônio é transformado em determinação na Constituição Federal de 1988, quando estabelece que o Patrimônio deve ser protegido nas três esferas de poder, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”⁴⁸ conforme os artigos 24 e 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

É nesse contexto que são criados, no âmbito do MinC, alguns programas e projetos buscando que a interação entre as diferentes esferas se torne mais efetiva.

Selecionou-se para análise os três exemplos mais recentes: Programa Monumenta, Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) e PAC Cidades Históricas⁴⁸.

• Programa Monumenta

O Programa Monumenta⁴⁹ teve início em 1995, fruto de cooperação entre o Ministério da Cultura (MinC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Unesco, com a

⁴⁸ O propósito desta pesquisa não é compreender se esses programas foram eficazes ou não como políticas públicas na área da preservação de conjuntos urbanos protegidos pelo IPHAN, mas, sim, compreender seus objetivos e verificar se chegaram a alcançar as duas cidades selecionadas.

⁴⁹ No âmbito federal o Programa foi denominado “Programa Monumenta” e nas cidades escolhidas, chamado “Projeto Monumenta”.

oferta, por parte do BID, de criação de uma linha de financiamento visando à preservação das cidades históricas (BICCA, 2011). O Programa (inicialmente denominado como Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano) foi desenvolvido na primeira fase em quatro cidades: Ouro Preto, Olinda, Recife e Rio de Janeiro, escolhidas por “representarem realidades diferenciadas e por essa razão adequadas ao estabelecimento de parâmetros que atendessem a diversidade das cidades históricas brasileiras.” (BICCA, 2011, p.15)

Somente quatro anos depois, no final de 1999, foi firmado o contrato de empréstimo entre o governo brasileiro e o BID e definida a participação de cada parte, com início efetivo no ano seguinte. Em 2000, vinte e sete cidades foram escolhidas para participarem do Programa (já chamado de Monumenta), todas com patrimônio tombado em âmbito federal, entre elas as quatro anteriormente citadas e as inscritas como Patrimônio da Humanidade, seleção que, segundo o Programa, visava beneficiar diferentes regiões e épocas da história brasileira (BICCA, 2011, p.16).

O Programa Monumenta, tinha por objetivo

a melhoria das condições dos sítios históricos urbanos, incluindo a restauração de monumentos, edificações, praças e ruas de valor cultural, além de outras iniciativas culturais que reforçam a representatividade dos centros históricos na memória da coletividade.

(BICCA, 2010, p.13)

O Programa⁵⁰, definido como estratégico do Ministério da Cultura, além da preocupação com a preservação do patrimônio protegido por lei pretendia demonstrar sua viabilidade econômica

Seu conceito é inovador e procura **conjugiar recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social**. Ele atua em cidades históricas protegidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **Sua proposta é de agir de forma integrada** em cada um desses locais, promovendo obras de restauração e recuperação dos bens tombados e edificações localizadas nas áreas de projeto. Além de atividades de capacitação de mão de obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos.

[grifo nosso]

⁵⁰ Programa Monumenta <<http://www.monumenta.gov.br/site/>>. Acessado em abril de 2013.

Para alcançar os objetivos do Programa, a interação efetiva entre as três esferas da administração pública foi apontada como imprescindível⁵¹.

O Programa conta com apoio dos estados e municípios, de forma que suas intervenções afetem, direta e indiretamente, a economia, a educação e a cultura local, e facilitem, assim, a inclusão cultural, social e econômica da população.

[grifo nosso]

O apoio por parte dos estados e dos municípios poderia ocorrer de diferentes maneiras, de apoio financeiro até apoio técnico, inclusive com a formação de equipes com representantes das esferas governamentais envolvidas:

O Monumenta é **implementado nas cidades a partir da assinatura de convênios firmados entre o Ministério da Cultura, prefeituras e/ou estados**, mediante o qual se estabelecem as atribuições de cada uma das partes, os valores a serem repassados e os prazos de execução das obras. **Para acompanhar e conduzir as ações do Programa são formadas equipes compostas por técnicos do município ou do estado em conjunto com o IPHAN**. As equipes compõem a Unidade Executora de Projeto – UEP que recebe orientações da Unidade Central de Gerenciamento, com sede no Ministério da Cultura.

(MONUMENTA, 2013)

[grifo nosso]

Como uma das linhas fundamentais, a ideia era garantir a sustentabilidade do programa pelo envolvimento direto dos municípios que deveriam assumir suas responsabilidades como esfera protetora do patrimônio cultural e desenvolver ações que não dependessem, exclusivamente, da esfera federal⁵².

Uma das prerrogativas do Monumenta é estimular ações compartilhadas entre governo, comunidade e iniciativa privada. Para isso, foi criado o **Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural**, mais uma estratégia para garantir a sustentabilidade do Programa.

(MONUMENTA, 2013)

[grifo nosso]

Esse Fundo Municipal deveria “financiar ações de preservação e conservação das áreas submetidas à intervenção do Programa”. Os recursos do Fundo seriam direcionados e usados para cobrir os custos de conservação do Patrimônio Histórico de cada município.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

Em 2009, foram feitos os últimos empréstimos do Programa com o BID⁵³. A partir de então, a experiência adquirida no Programa foi utilizada para outras ações do governo, como o PAC Cidades Históricas, programa federal que será abordado mais adiante. Quanto às duas cidades tratadas nesta pesquisa, nenhuma foi beneficiada com empréstimos do programa.

- **Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC)**

O Sistema Nacional do Patrimônio Cultural – SNPC - teve início em 2007⁵⁴, após a reorganização da Associação Brasileira de Cidades Históricas, promovida pelo IPHAN e definida como prioridade, com duas frentes de ação: Articulação e Financiamento. Em dezembro do mesmo ano, foi apresentada a proposta de criação do SNPC ao Fórum Nacional de Secretários e Dirigente Estaduais de Cultura, ocasião em que foi pactuada a estratégia para a construção do Sistema. No ano seguinte, em março de 2008, foi promovida a primeira reunião entre o IPHAN e os órgãos estaduais de gestão do patrimônio cultural desde o Compromisso de Salvador, em 1971, na qual foram criados grupos de trabalho composto por um órgão estadual de patrimônio de cada região e o IPHAN. Em agosto do mesmo ano, foi promovido o I Encontro de Órgãos de Patrimônio em Brasília, um encontro técnico onde foram determinados e discutidos os cinco principais temas para a constituição de um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: Compartilhamento e Concertação de Papéis dos Atores do SNPC; Transversalidade Temática do Patrimônio Cultural; Financiamento e Fomento; Estratégias para a Difusão e Valorização do Patrimônio Cultural pela Sociedade; e, Instrumentos e Formas de Funcionamento do Sistema.

Segundo o Presidente do IPHAN na época, Luiz Fernando de Almeida, o SNPC deveria “propor formas de relação entre as esferas de governo que permitam estabelecer diálogos e articulações para gestão do patrimônio cultural”⁵⁵ e teria como principal objetivo, “implementar a gestão compartilhada do Patrimônio Cultural brasileiro visando a otimização de recursos humanos e financeiros para a efetiva preservação de nosso patrimônio”.⁵⁶

⁵³ No caso do Rio Grande do Sul, as cidades contempladas pelo Programa Monumenta foram Pelotas e Porto Alegre. Atualmente ainda há algumas obras que fazem parte do Programa, em fase de finalização.

⁵⁴ Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=14492&sigla=Institucional&retorno=detalheInstitucional>. Acessado em Abril 2013.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Disponível em

Uma das maneiras propostas para que essa relação ocorresse seria através dos Planos de Ação para as Cidades Históricas, “um instrumento de planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural com enfoque territorial”. Assim, “o Plano não deve se restringir ao perímetro protegido ou ao conjunto de bens tombados. Deve-se considerar a dinâmica urbana no seu todo”.⁵⁷

Para isso, a atuação integrada é destacada como fundamental⁵⁸:

O Plano de Ação deve **definir objetivos, ações e metas para orientar a atuação integrada do poder público, em suas diferentes instâncias, setor privado e sociedade civil organizada.** O Plano de Ação será **elaborado em conjunto pelo Iphan, estados e municípios.** A Superintendência do IPHAN no Estado será responsável por coordenar a elaboração do Plano e fornecerá apoio às atividades de capacitação, difusão e participação da sociedade. **IPHAN, Estados e Municípios deverão designar equipe técnica para participar diretamente dos trabalhos de desenvolvimento dos Planos de Ação e garantir a integração intersetorial entre os órgãos da administração pública pertinentes.** Aos municípios caberá, com o apoio necessário, o compromisso pela realização de todas as etapas.

[grifo nosso]

Apesar do interesse do tema, esse Sistema, no âmbito do Rio Grande do Sul, foco desse estudo, ainda não foi implementado.

• PAC Cidades Históricas

O terceiro programa federal destacado neste estudo é o Plano de Aceleração PAC Cidades Históricas, fruto das experiências do Programa Monumenta e, talvez, uma continuação do mesmo. O PAC Cidades Históricas é definido⁵⁹ como

uma ação intergovernamental articulada com a sociedade para preservar o patrimônio brasileiro, valorizar nossa cultura e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos.

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1104:catid=28&Itemid=23>. Acessado em Abril 2013.

⁵⁷ Disponível em <<http://www.iphan.gov.br/montarPaginaSecao.do?id=14501&retorno=paginaIphan>>. Acessado em Abril 2013.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Disponível em <<http://www.iphan.gov.br/montarPaginaSecao.do?id=14926&retorno=paginaIphan>>. Acessado em Abril 2013.

[grifo nosso]

O programa aponta a ampliação dos agentes envolvidos como uma evolução em relação aos seus antecessores⁶⁰.

O PAC Cidades Históricas se beneficia de todas essas experiências, mas **possui um traço essencial: avança e inova com relação às políticas anteriores**. Em primeiro lugar, o novo programa caracteriza-se por ser uma **política transversal** que envolve, o Ministério da Cultura, os Ministérios das Cidades, da Educação e do Turismo, além de agências como BNDES e Caixa Econômica Federal. Os **Planos de Ação pactuados com os municípios serão executados pelos vários agentes governamentais e públicos**. (...)

O PAC Cidades Históricas traz outro dado novo: **a participação da sociedade em todas as etapas de formulação e execução dos Planos de Ação**, identificando-se os papéis que os diversos atores sociais devem desempenhar em cada uma. Por isso, um dos primeiros passos é a identificação dos agentes locais.

[grifo nosso]

De uma maneira mais objetiva, o PAC Cidades Históricas procurou nomear os agentes responsáveis nas diferentes esferas do poder público e incluir a participação civil no processo. Além disso, evitou responsabilidades generalizadas segundo suas próprias instruções que afirmam que se “deve evitar responsáveis comuns como ‘IPHAN, Estado e Município’, pois não explicitam uma estratégia de execução, nem contribuem para a mobilização de recursos necessários, que deve ser programada de imediato.”⁶¹ O Programa, atualmente em vigor, incentiva a participação não apenas das esferas institucionais e governamentais mas, também, das entidades civis na proposição de ações, por exemplo. Incentiva, ainda, audiências públicas e a mobilização social, dando assim maior legitimidade aos resultados dos planos de ação que passam a ser submetidos ao controle social⁶².

Relacionando diretamente o patrimônio cultural ao desenvolvimento do país, o programa tem como objetivo “ampliar a abrangência dessa estratégia de desenvolvimento, para posicionar o patrimônio cultural como eixo indutor e estruturante”⁶³, com o enfoque na “promoção do desenvolvimento social a partir das potencialidades do patrimônio cultural”. Como o proposto no Programa Monumenta, o patrimônio cultural é o ponto de partida para

⁶⁰ Ministério da Cultura; IPHAN. **Programa de Aceleração Econômica Cidades Históricas**. Brasil, 2009. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=1332>>. Acessado em Abril 2013 p.4.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

outras ações e é aliado do desenvolvimento que propõe seja alcançado de uma maneira ordenada e planejada⁶⁴.

Para reverter o subaproveitamento do potencial econômico e simbólico do patrimônio urbano para a geração de renda, de novos empregos, de agregação social e de afirmação de identidades, para **posicionar o patrimônio cultural como eixo indutor e estruturante, e com o objetivo de contribuir para o ordenamento e o planejamento do crescimento urbano**, o PAC Cidades Históricas, além de promover ações de reabilitação de imóveis e requalificação de espaços urbanos tombados, também viabilizará ações de saneamento ambiental, de melhoria do transporte público e implantação de habitações sociais, intervindo em processos que aceleram a deterioração do patrimônio cultural. E assim, intervir nos processos de esvaziamento populacional e funcional de centros históricos, contribuindo para a reversão de quadros de subutilização imobiliária e da infraestrutura urbana instalada.

[grifo nosso]

Esse papel do patrimônio cultural como eixo estruturante de todas as ações, segundo o mesmo documento, “é estratégica para recuperar o papel simbólico e referencial de nossa cultura e para promover e acelerar o atual processo de desenvolvimento do país”.⁶⁵ Além disso, o Programa entende que os bens fazem parte do contexto urbano como um todo.

O PAC Cidades Históricas é o primeiro programa de preservação que atuará de modo amplo no território urbano, abordando o patrimônio das cidades como algo intrínseco à dinâmica urbana, inclusive, de sua articulação ao fomento às cadeias produtivas locais, em especial, àquelas vinculadas a atividades econômicas tradicionais.⁶⁶

[grifo nosso]

Atualmente, no RS, há quatro cidades selecionadas nas quais o programa está sendo iniciado: Porto Alegre, Pelotas, São Miguel e Jaguarão⁶⁷. Nas ações priorizadas pelas administrações municipais, muitas se encontram nas áreas de entorno de bens tombados, como é o caso de Porto Alegre, com ações projetadas no Sítio Histórico das Praças da Matriz e da Alfândega e seu entorno. Quanto a Piratini e Novo Hamburgo não se encontrou referência à inclusão futura das duas cidades no Programa.

⁶⁴ Ministério da Cultura; IPHAN. Op. Cit., p. 5.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Segundo a Superintendência do IPHAN/RS, há treze cidades selecionadas por meio de edital (2009) e dessas, quatro foram classificadas como prioridades, as citadas anteriormente. Além dessas, há o caso de Rio Grande, que tem o apoio do BNDES para o desenvolvimento das ações.

Observa-se, assim, que por parte de instituições e órgãos de preservação nas três esferas do poder estatal, há o entendimento de que é necessária uma ação conjunta para a preservação do patrimônio cultural e da associação deste com o desenvolvimento das cidades. Porém, embora se afirme esse entendimento, já presente no Decreto-lei nº 25/37, as ações em conjunto ainda são poucas e pontuais. Através do incentivo dos programas federais como os apresentados, tem havido uma aproximação maior entre as diferentes esferas do Estado e a sociedade civil, cada vez mais interessada e estimulada a participar e a se apropriar do patrimônio local. Essa aproximação ocorre, mas até onde pôde-se perceber, limita-se ao interesse por verbas governamentais. Assim, embora os programas sejam amplos e incentivem o desenvolvimento aliado à preservação do patrimônio cultural, os resultados econômicos e sociais esperados e a sustentabilidade desse patrimônio por meio da geração de renda para os grupos envolvidos são metas ainda longe de serem alcançadas.

2.1.3) POLÍTICA DE ATUAÇÃO DO IPHAN NAS ÁREAS DE ENTORNOS DE BENS TOMBADOS⁶⁸

Segundo Motta e Thompson (2010), há duas fases, reconhecidas por técnicos do IPHAN⁶⁹, de classificação dos trabalhos desenvolvidos em áreas de entorno de bens tombados: a primeira, compreendeu o período até 1950, caracterizado pelo chamado “embate legal sobre a matéria, marcado por ‘memoráveis batalhas judiciais’”(MOTTA, 2010, p.10); e a segunda, que abrangeu o final da década de 1950 e se consolidou na década de 1980, com a discussão em seminários técnicos sobre as responsabilidades e os princípios que deveriam orientar a Instituição na definição de políticas para a institucionalização, em âmbito nacional, de procedimentos de delimitação, normatização e publicidade de normas e de critérios técnicos em portarias sobre o assunto.

Entretanto, para as autoras, a ação da Instituição federal nas áreas de entorno pode ser

⁶⁸ Para entender como ocorreram as ações do Estado, aqui representado pelo IPHAN, nas áreas de entorno de bens tombados, nesse item foram analisadas as diferentes fases das políticas de proteção adotadas, tendo por orientação as pesquisas realizadas por Lia Motta e Analucia Thompson no livro *Entorno de Bens Tombados* e Márcia Sant’Anna na dissertação de mestrado *Da cidade-monumento à Cidade – Documento- A trajetória da Norma de Preservação de Áreas Urbanas no Brasil (1937 - 1990)*.

⁶⁹ Essa periodização, apresentada inicialmente, corresponde à feita por Carlos Danuzio Lima e é utilizada por diferentes autores, entre eles Márcia Sant’Anna (1995).

organizada em quatro diferentes períodos⁷⁰, nos quais se identificam procedimentos técnicos e administrativos específicos da atuação institucional: o primeiro, das já citadas “memoráveis batalhas judiciais”, se estenderia até a metade da década de 1960; o segundo, de meados de 1960 a 1980, quando “a preservação [passou a ser praticada] como política urbana”; o terceiro, marcado pelos “procedimentos internos” e que se estendeu por 6 anos (1980 - 1986); o quarto e último período, entre os anos de 1986 a 2003, quando consolidou-se uma rotina para a abordagem das áreas de entorno (MOTTA, 2010, p.10 - 11) .

Para Sant’Anna (1995), o 1º período, de 1940 até o final dos anos de 1950, caracterizou-se pela “discussão judicial em torno dos conceitos de vizinhança e visibilidade, e pela defesa da competência técnica e legal do SPHAN para determinar, caso a caso, os limites e o conteúdo desses conceitos” (SANT’ANNA, 1995, p. 205). Segundo a autora, nesse período houve a consolidação de uma política de não especificação dos limites e de não regulamentação dos critérios de intervenção das áreas de vizinhança dos bens tombados, levando a que a aplicação desses conceitos fosse “bastante flexível e apta a atender às mais variadas e imprevisíveis situações. Embora se procurasse evitar o abuso de poder, havia sempre uma grande dose de arbitrariedade nas decisões” (SANT’ANNA, 1995, p. 205).

Como marcos das disputas judiciais desse período estão os casos do Outeiro da Glória, no Rio de Janeiro (1949 - 1965), do Convento de São Francisco de João Pessoa (1951-1952), e, em Petrópolis, em 1958, o caso de um abrigo de ônibus. As três decisões judiciais foram favoráveis ao IPHAN, o que serviu para ampliar a compreensão sobre a importância das áreas vizinhas aos bens tombados para a valorização do mesmo, com a legitimação do Artigo nº18 do Decreto – lei nº 25/37, especialmente no caso de Petrópolis. Um quarto caso (1968), entretanto, na mesma cidade serrana, relativo à construção de duas edificações em frente ao Museu Imperial, resultou em decisão contrária ao IPHAN. Apesar disso, segundo Motta e Thompson (2010, p.35-36):

Os casos discutidos na justiça (...) não só firmaram jurisprudência com relação à visibilidade, mas **geraram uma compreensão mais ampla do que poderia sugerir o entendimento literal do termo, limitado à “simples percepção ótica”. A**

⁷⁰ Pautada nos conceitos que teriam motivado, internamente, as decisões técnicas sobre o tema da vizinhança dos bens tombados, outra autora, Jurema Kopke Eis Arnaut (2006), apresenta periodização diversa: a primeira fase, orientada pela convicção de que a paisagem que envolvia ou deveria vir a envolver o bem tombado era importante por sua composição plástica, teria se estendido até a década de 1970. A partir daí teria tido início uma segunda fase com o tema dos entornos sendo tratado visando a sua incorporação ao planejamento municipal e intermunicipal, ao mesmo tempo em que os novos conceitos abordados nos documentos internacionais começaram a ser adotados. *Vide in*: ARNAUT, J.K.E. **A Construção de paisagens urbanas brasileiras condicionada à ação federal de preservação**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

visibilidade e a vizinhança, estipuladas no DL 25/37, passaram a ter novo sentido, segundo o qual deveriam ser considerados o sítio de implantação, a escala dos bens tombados, os estilos compatíveis a seu redor, a “respeitabilidade” do ambiente, e abriram caminho para os trabalhos subsequentes, com a adoção de conceitos mais amplos de entorno, especialmente na década de 1980.

[grifo nosso]

O segundo período teve início em meados da década de 1960 chegando até a década de 1980. Para Sant’Anna (1995), a política federal sobre o tema nesse período é marcada pela elaboração de estudos técnicos para a regulamentação das áreas envoltórias de bens tombados em âmbito federal. Para Motta e Thompson (2010) esse também foi um “período de fortalecimento e diversificação do uso do entorno como forma de preservação”, com a adoção do planejamento urbano como instrumento de preservação, com a descentralização de órgãos públicos ligados ao patrimônio, assim como com a introdução de uma nova perspectiva de uso do patrimônio tombado para fins turísticos - uma tendência mundial refletida no Brasil com a vinda de consultores da Unesco⁷¹. (MOTTA, 2010, p.38)

Essa nova possibilidade de uso do patrimônio pelo seu potencial turístico mudou a perspectiva das cidades protegidas e levou a instituição federal a buscar articular estados e municípios na tarefa preservacionista, dando início a uma política de descentralização das ações públicas na área do patrimônio que vai caracterizar esse segundo período (MOTTA, 2010, p.38). Em 1970 e 1971, com a assinatura dos Compromissos de Brasília e de Salvador, o envolvimento de estados e municípios na preservação ficou estabelecido, uma vez que

[estados e municípios] atuariam de forma supletiva na política de preservação aos bens culturais, criando órgãos específicos, cursos para a formação de especialistas nas áreas afins e uma legislação cujas diretrizes seriam fornecidas pelo DPHAN.

(MOTTA, 2010, p.43-44)

Como consequência concreta desses encontros, Motta e Thompson (2010) apontam a criação do Programa Integrado das Cidades Históricas do Nordeste (1973), posteriormente chamado de Programa das Cidades Históricas (PCH), já mencionado, “financiando [com recursos federais] a fundo perdido 80% de projetos ligados ao turismo, à cultura e à administração.” (MOTTA, 2010, p.44). Segundo as autoras (MOTTA, 2010, p.44 - 45),

⁷¹ Na década de 1960, IPHAN e UNESCO se articulam em ações relacionadas ao uso turístico do patrimônio. No período, vieram ao Brasil alguns consultores da UNESCO para apoiar a preservação segundo esse viés. *Vide in* Motta, 2010, p.38 e LEAL, C. F. B. (org.), **As missões da Unesco no Brasil: Michael Parent** [tradução de Rejane Maria Lobo Vieira]. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2008.

esses acontecimentos demonstravam **uma nova postura na política de preservação federal**. (...). A política de patrimônio que se iniciava em meados dos anos 1960 calcada no turismo e na descentralização da ação em órgãos estaduais e municipais, **ênfatizava o sítio histórico como parte do espaço urbano e definia o planejamento da cidade como instrumento de preservação**.

[grifo nosso]

Outro fator importante, segundo as autoras, nesse segundo momento, é a participação de segmentos da classe média urbana, através de associações de bairros, que, a partir da década de 1970, passam a reivindicar maior qualidade de vida nas cidades, identificando na preservação do patrimônio cultural e na própria questão do disciplinamento das áreas de entorno, valores a serem considerados na definição das políticas urbanas adotadas (MOTTA, 2010, p.49).

Entre 1980 e 1986, no terceiro período apontado pelas mesmas autoras, a instituição federal voltou-se para o desenvolvimento de procedimentos internos visando “organizar administrativamente os trabalhos de delimitação e regulamentação dos entornos” (MOTTA, 2010, p. 63). Para isso, foi necessário atualizar o entendimento sobre as competências institucionais e seus limites na atuação em áreas urbanas, além do estabelecimento de conceitos e de critérios que pudessem servir de orientação aos trabalhos realizados para a delimitação e a regulamentação das áreas de entorno dos bens tombados (como reflexo dessa política institucional, é feita a publicação do entorno dos bens tombados na cidade de Pelotas, única cidade gaúcha com o entorno publicado no Diário Oficial, conforme o já apresentado no capítulo 1). Os dois seminários realizados com esse propósito, em 1983 e 1984, concluíram pela “consciência de que a área de proteção dos bens tombados seria uma questão de planejamento global e, portanto, de caráter político, já que envolvia administrações locais” (MOTTA, 2010, p. 65).

O quarto e último período, denominado por Motta e Thompson (2010) como de “rotinização das práticas”, compreendido entre 1986 e 2003, se refletiu nas dinâmicas internas da Instituição. Pela análise das autoras, embora houvesse a concordância de que os novos tombamentos deveriam prever a delimitação das respectivas áreas de entorno, na maioria dos casos, isso não ocorreu por muitas razões, como a sobrecarga de trabalho, o número limitado de técnicos, as dificuldades de atender as novas exigências de caráter jurídico.

Nesse contexto, entre as novas recomendações de caráter jurídico, estavam aquelas relativas à urgência de serem definidas e formalizadas para conhecimento público, por meio de portarias, as normas de edificação nas áreas de entorno de bens já tombados. A opção por

estabelecer uma nova série de processos administrativos para o estudo desses casos, denominados como Processos de Entorno, por algum tempo, foi ampliada para os estudos de entorno de novos tombamentos, gerando dificuldades administrativas para a conclusão dos processos de tombamento, na medida em que os bens a que se referiam “passaram a ser, dessa forma, objeto de dois processos simultâneos: o de tombamento e de entorno” (MOTTA, 2010, p. 85). No Rio Grande do Sul, a decisão acabou por comprometer a conclusão dos estudos relativos à Casa Presser, em Novo Hamburgo (Processo 1113 – T - 84) e ao Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Antônio Prado (Processo 1248 – T - 87), ambos ainda sem portaria de entorno publicada.

O breve relato sobre como a Instituição federal de preservação do patrimônio cultural desenvolveu sua política de proteção das áreas de entorno ao longo do tempo permite compreender como, apesar das dificuldades apontadas, “o instrumento do entorno se fortaleceu como estratégia de gestão urbana e como possibilidade de estabelecimento de parceria entre as diferentes instâncias governamentais responsáveis pelo planejamento urbano e regional” (MOTTA, 2010, p.95), embora, como as próprias autoras tenham apontado, essa parceria nem sempre tenha ocorrido na prática.

2.2) LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL: A ATUAÇÃO DOS TRÊS NÍVEIS GOVERNAMENTAIS EM RELAÇÃO AOS BENS EDIFICADOS

Como parte da cidade, uma área de entorno está submetida tanto às regras e diretrizes municipais como à legislação das esferas responsáveis pela preservação do bem a que essa área de proteção se refira. Isso pode acarretar dificuldades, como aponta Rabello (2005, p.2), em relação à

enormidade de conflitos que surgem – uma verdadeira esgrima de interesses públicos – quando se considera a **competência dos órgãos da administração pública estadual e federal**, que também podem ter a cidade como palco e objeto de sua atuação.

Para isso, foram analisadas as principais normas legais, em cada esfera do poder público, que tratam diretamente do tema em estudo.

2.2.1) NORMAS FEDERAIS

- **Decreto- lei nº25/37**

O Decreto - lei nº25, de 30 de novembro de 1937, se constitui no primeiro instrumento legal a estabelecer o interesse público pela proteção do patrimônio cultural nacional. Entre os artigos desse Decreto, destacam-se os que tratam dos temas em análise - áreas de entorno de bens tombados e gestão compartilhada entre os diferentes níveis da administração pública e a sociedade civil.

Observa-se que nesse Decreto, o primeiro a definir o que seria considerado Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ⁷², há preocupação, no Artigo nº18, com a área do entorno (definida como “vizinhança”), e com a visibilidade do bem.

Art. 18 - Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

Além disso, o Decreto aponta para a necessidade de acordos e cooperação envolvendo não apenas estados (inclusive em relação à uniformização das atividades de proteção do patrimônio por meio de legislação complementar), como também museus, instituições religiosas e/ou científicas:

Art. 23 - O Poder Executivo providenciará a **realização de acordos entre a União e os Estados**, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e **para a uniformização da legislação estadual complementar sobre o mesmo assunto**.

Art. 24 - A União manterá, para a conservação e a exposição de obras históricas e artísticas de sua propriedade, além do Museu Histórico Nacional e do Museu Nacional de Belas Artes, tantos outros museus nacionais quantos se tornarem necessários, devendo outrossim providenciar no sentido **de favorecer a instituição de museus**

⁷² O Decreto – lei nº 25/37 “organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional” e, no seu Artigo 1º, define o que é patrimônio histórico e artístico nacional, entendido como “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.”.

estaduais e municipais, com finalidades similares.

Art. 25 - O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional procurará **entendimentos com as autoridades eclesiásticas, instituições científicas, históricas ou artísticas e pessoas naturais ou jurídicas**, com o objetivo de obter a cooperação das mesmas em benefício do patrimônio histórico e artístico nacional.

[grifo nosso]

Passados mais de setenta anos, o Decreto - lei federal ainda é o principal instrumento de proteção do patrimônio, inclusive em relação à delimitação das áreas de entorno. Assim, mesmo não tendo sido estabelecida formalmente a área de proteção de um bem tombado por meio de portaria (instrumento de regulamentação administrativa), o Artigo nº 18 é a norma geral que garante a necessidade de aprovação por parte do IPHAN de construções na “vizinhança” de qualquer bem tombado em âmbito federal. Apesar dessa garantia, como já apontado anteriormente, o exercício prático da preservação de bens tombados tem demonstrado quão importante é a delimitação da área entendida como entorno e a explicitação das respectivas diretrizes de intervenção, pois isso facilita o entendimento de leigos e técnicos quanto aos limites estabelecidos para projetos e intervenções nessas áreas.

- **Constituição Federal de 1988:**

Na Constituição Federal, além da questão da função social da propriedade, já trabalhada anteriormente, destacam-se os seguintes artigos relativos ao tema desta pesquisa, em relação à competência legal de cada esfera:

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Art. 30 - Compete aos Municípios: (...)

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

[grifo nosso]

Nesses artigos, observa-se que os três entes federativos possuem a competência de

preservar o patrimônio (competência comum – Artigo nº 23) e de estabelecer as normas necessárias à sua efetivação (competência concorrente – Artigos nº 24 e 30), ou seja, são responsáveis pela preservação do patrimônio cultural, cada uma na sua esfera, ficando, entretanto, os municípios obrigados a observar normas estaduais e federais que incidam sobre as áreas protegidas. Trata-se de determinação constitucional fundamental para o tema tratado nesta pesquisa, uma vez que estabelece a responsabilidade não apenas de União, estados e municípios com relação à preservação do patrimônio cultural, mas também a necessidade de um trabalho em conjunto.

Outros pontos relevantes para este trabalho são destacados nos Artigos nº 215, que estabelece o direito de todos os cidadãos à cultura, e, no nº 216, que apresenta uma nova abrangência para o que deve ser considerado como patrimônio cultural. Segundo os dois artigos, o poder público está obrigado a integrar suas ações, contando com a colaboração da sociedade nas ações de proteção e promoção desse novo universo patrimonial.

Art. 215 - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (...)

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005) (...)

Art. 216 - Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

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

[grifo nosso]

Nesses artigos, o foco vai além da questão legal de divisão de responsabilidades, prevendo-se a administração e a gestão do patrimônio cultural brasileiro por meio de um Plano Nacional de Cultura (proposto no Art. nº 215, parágrafo 3º), que tem por objetivos o desenvolvimento cultural e a integração das ações do poder público. Esse Plano deve estabelecer não apenas pactos entre as três esferas, mas prever o envolvimento direto da sociedade civil (Artigo nº 216), e de diferentes comissões, conselhos etc. Em emenda constitucional aprovada posteriormente⁷³, essa determinação é melhor especificada, sendo

⁷³ Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.

destacada a necessidade da transversalidade e da descentralização das ações do poder público (Artigo nº 216-A, itens VII e XI). O mesmo artigo determina a criação de um Sistema Nacional de Cultura, estabelecendo as condições indispensáveis ao seu funcionamento, ou seja, a sua estrutura básica. (Artigo nº 216-A). Além disso, destaca a importância (parágrafo 4º) do envolvimento de estados e municípios, por meio de uma estrutura organizada para isso⁷⁴.

Art. 216-A - O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, **de forma descentralizada e participativa**, institui um **processo de gestão e promoção conjunta** de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da **Federação e a sociedade**, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

[grifo nosso]

- **Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)**

O terceiro instrumento legal que interessa destacar é o Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001, que traz uma “profunda alteração nas regras sociais urbanas, especialmente naquelas relativas aos direitos e obrigações dos cidadãos relacionados com a cidade (...)” (RABELLO, 2005, p.1). É ele que “(...) instrumentaliza o município para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.” (OLIVEIRA, 2001, p.3). Segundo Isabel Cristina Eiras de Oliveira (2001, p. 14) as diretrizes gerais do Estatuto

buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que **as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano** até agora praticado. Além disso, evidencia que o **planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes.**

[grifo nosso]

Entre os artigos dessa lei, destacam-se alguns considerados importantes para a reflexão

⁷⁴ No Artigo 216-A Inciso 1º, estão definidos os princípios do Sistema Nacional de Cultura que fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura. Entre eles destacam-se: IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX - transparência e compartilhamento das informações; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações. No inciso 4º do mesmo Artigo, está definido que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.”.

acerca do tema desenvolvido, iniciando pelas diretrizes das políticas públicas, apontadas por Oliveira (2001), cujo foco se dá nas funções sociais da cidade e da propriedade em área urbana, com a preocupação da sustentabilidade (“para as presentes e futuras gerações” – Art. 2º, inc. I), além da previsão do envolvimento direto de diferentes atores urbanos, como a comunidade nos seus vários segmentos, o governo e a iniciativa privada, visando inclusive a preservação patrimonial.

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – **gestão democrática** por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

[grifo nosso]

No Estatuto não há referência direta à questão da distribuição de competências, uma vez que a determinação já foi estabelecida pela Constituição Federal. Entretanto, há um tópico que reforça tal determinação - o Artigo 4º, que apresenta instrumentos⁷⁵ a serem utilizados para cumprir essa lei. Nele fica determinado que ao município compete “a implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor, visando garantir, a todos, o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Oliveira (2001, p.4).

Cabe, portanto, ao município, através de instrumento específico no âmbito municipal, o planejamento urbano, definir os bens ou as áreas e zonas que devem ser preservadas. Além disso, o Artigo 4º prevê o tombamento como um dos instrumentos a serem utilizados pelo município. Entretanto, embora esse instrumento seja indicado como um dos possíveis a ser adotado no planejamento urbano, Rabello (2005) lembra que não apenas a instância municipal

⁷⁵ O Artigo 4º apresenta alguns instrumentos e entre esses, os que merecem destaque nesse estudo são: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; V – institutos jurídicos e políticos: d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

pode usar esse instituto jurídico, uma vez que na Constituição Federal, no Artigo nº 216, está explícito seu uso, também, pelos estados e pela União Federal.

Quanto à gestão da cidade, o Artigo nº 43 do Estatuto prevê diferentes formas de participação, individual e coletiva, da população. Em relação à participação da população, já estabelecida na Constituição Federal, verifica-se que, além da função consultiva, possui uma papel como proponente de projetos de lei municipais.

Art. 43 - Para garantir a **gestão democrática da cidade**, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – **conferências** sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – **iniciativa popular** de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[grifo nosso]

Observa-se que, em diferentes artigos do Estatuto da Cidade, embora sem referência explícita, há a indicação da necessidade de um trabalho conjunto entre os três entes federados e a sociedade civil, como no Artigo nº 43, acima apresentado.

Sobre isso, destaca Oliveira (2001) a importância, também, de legislações complementares:

O Estatuto indica, ainda, a conveniência de se evitar conflitos entre as esferas de governo na área urbanística e, **ao mesmo tempo, aponta a necessária ação de Estados e Municípios na edição de suas legislações urbanísticas, complementando e implementando as disposições gerais produzidas pela União**, dando assim plena **concretude ao desenvolvimento urbano**.

[grifo nosso]

Para isso, é importante que o órgão que tombou o patrimônio especifique as diretrizes mínimas a serem cumpridas.

O que significa, portanto, a diretriz no Estatuto da Cidade, submetendo o planejamento à proteção e preservação do patrimônio cultural? Significa, ao meu ver, **a obrigação do órgão federal estabelecer, com clareza, suas diretrizes mínimas para a proteção de cada sítio tombado e seu entorno, e, por outro lado, do Município observar, na gestão do planejamento, estas regras estabelecidas**. Portanto, urge um esforço para **estabelecer estas diretrizes que poderão, e até deverão ser formuladas com rapidez, com transparência, e quando possível, com participação social**. Sem elas, os municípios não estarão informados, suficientemente, de suas obrigações para com o zelo pelo patrimônio cultural; sem elas, o dispositivo contido no art.2º, inc. XII é apenas retórica, uma regra oca, já que despida de um conteúdo material que lhe dê eficácia.

Conclui-se, assim, que o município deve zelar pelo patrimônio cultural e natural estabelecendo no plano diretor as áreas ou setores sob regime especial de preservação considerados os valores atribuídos localmente, mas sem desrespeitar as definições estabelecidas nos outros dois âmbitos, estadual e federal. A gestão eficaz da cidade dependerá da integração entre os três entes, contudo, isto somente será possível se os organismos de patrimônio estabelecerem, com clareza, as diretrizes mínimas para a proteção de cada bem tombado e de seus entornos.

- **A questão dos entornos nas normas de gestão de bens e sítios tombados: Normativas 299 / 2004 e 420/ 2010**

As discussões relacionadas aos sítios históricos e seus entornos resultaram nas primeiras regulamentações na década de 1950⁷⁶, conforme já apresentado anteriormente. Entretanto, somente no final da década de 70 ocorreu a intensificação das discussões sobre como proteger os entornos de bens tombados situados em áreas urbanas em transformação, o que levou, no início da década seguinte, ao estabelecimento de política específica para tratamento da questão no órgão federal de preservação e à adoção do instrumento administrativo conhecido como portaria de entornos. Desde então, as portarias têm sido empregadas como instrumentos de regulamentação do artigo 18 do Decreto - lei nº25 e forma de tornar públicos e mais transparentes os critérios adotados pela Instituição.

Dentre as portarias que abordam a questão de entornos, optou-se por estudar as de números 299, de 2004, e 420, de 2010, por serem genéricas, estabelecendo orientações e procedimentos a serem adotados em todo o território nacional. De fato, essas portarias buscavam definir e tornar públicas as políticas que a instituição federal passava a adotar, cada uma no seu tempo, para o enfrentamento das questões envolvidas na gestão de áreas urbanas tombadas, considerada a complexa rede de agentes envolvidos.

⁷⁶ Sobre o assunto *vide in* MOTTA, L. **Entorno de Bens Tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc. 2010.

- Normativa 299 / 2004

A Portaria nº 299, de 6 de Julho de 2004, criou o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano - o PPSH, estabelecendo um Termo Geral de Referência para orientar a formulação, a implantação, o acompanhamento e a avaliação desse plano. A proposta dessa Portaria pode ser considerada como uma forma de regulamentação complementar ao Decreto - lei nº25, com enfoque na proteção de áreas urbanas. Entre seus tópicos, aqueles que interessam discutir neste trabalho são os focados nas questões de áreas de entorno e de gestão urbana. Esses itens são apresentados no início da Portaria:

Considerando que desde a criação do IPHAN a **preservação de sítios históricos urbanos no Brasil se constitui em desafio** a ser enfrentado;
 Considerando que ao longo de sua trajetória institucional o IPHAN vem buscando **formas de atuação que possibilitem a preservação** desses sítios;
 Considerando que a **preservação dos sítios históricos urbanos deve ser apoiada no planejamento e gestão urbanas**;
 Considerando que nesse sentido é necessário contribuir efetivamente para a preservação dos sítios urbanos do país e corroborar para a **consolidação de uma cultura urbanística de patrimônio**;
 Considerando a **competência comum** de proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens notáveis e de impedir a destruição e descaracterização desses bens, conforme prevista na Constituição Federal;
 Considerando a **necessidade de fomentar a construção de uma gestão compartilhada** dos sítios históricos urbanos tombados, (...)

[grifo nosso]

Observa-se como motivações e expectativas da Portaria a afirmação da complexidade dos temas da preservação de sítios históricos e de sua gestão, assim como da relação direta entre eles e da indicação de uma “contribuição efetiva” entre as diferentes esferas.

Entre os artigos apresentados, destacam-se os seguintes pontos por fazerem referência direta ou indireta, a esse estudo.

Art. 4º - O PPSH é proposto com a **finalidade** de:

d) melhorar e intensificar a **articulação entre as diversas esferas político-administrativas** com competência sobre essas áreas, visando a maior eficácia na gestão do patrimônio cultural urbano;

Art. 5º - O PPSH tem por **objetivo**:

f) promover o **compartilhamento de responsabilidades** entre os diversos agentes públicos envolvidos e a sua aplicação comum.

[grifo nosso]

Essa articulação e compartilhamento de responsabilidades foram previstos por meio da criação de grupo de trabalho composto pelos diferentes agentes públicos e privados envolvidos

no processo, verificando-se a preocupação do IPHAN em não tomar para si todas as responsabilidades com a gestão dessas áreas:

Art. 9º - Para funcionar como mecanismo de gestão estruturador do desenvolvimento do PPSH, será constituída **Comissão Gestora Local – CGL**, sempre que não existir mecanismo de gestão equivalente, observada a forma constante do Anexo III a esta Portaria, de natureza interinstitucional, consultiva, deliberativa e executiva, sem personalidade jurídica própria, a ser **composta por representantes do Município, que a preside; do Governo Estadual; do IPHAN; da sociedade civil organizada e demais entidades envolvidas no processo.**

Parágrafo único – Em **casos excepcionas** e desde que em comum acordo com as partes envolvidas, poderá o **Iphan presidir e coordenar os trabalhos** da Comissão Gestora Local.

[grifo nosso]

Pode-se considerar que essa proposta de compartilhamento de responsabilidades e busca pela definição de uma política de ação em que a instituição federal não atua isoladamente, mas participa de um comitê gestor do sítio histórico, guardadas as diferenças dos contextos, pode ser comparada com o previsto no Decreto - lei nº25/37, ao estabelecer, nos Artigos nº 23 e 24, o trabalho em cooperação com outros agentes públicos e privados, e ao estabelecido nos Artigos nº 24 e 30 da Constituição Federal.

Especificamente com relação às áreas de entorno de bem ou conjunto de bens protegidos, independentemente do âmbito da proteção, a Portaria destacava a importância de ser preservada a relação entre ele e o ambiente que o constitui, como meio de melhor garantir a sua preservação, conforme Artigos nº 7º e 8º, indicando-se que o trabalho com esse fim deveria ser articulado entre os agentes que já atuassem nas áreas envolvidas, ou que pudessem vir a atuar em conjuntamente:

Art. 7º - O PPSH possui os seguintes **princípios norteadores**: reconhecimento do valor patrimonial do **sítio** em sua expressão objetiva, **relacionada ao ambiente urbano que o constitui**;

Art. 8º - Para os trabalhos necessários ao PPSH tem-se como referência básica a **área tombada em nível federal e seu entorno imediato, podendo também ser considerado, quando for o caso, o conjunto de áreas protegidas ou tombadas pelas três esferas administrativas.**

[grifo nosso]

Como proposta para estudo e desenvolvimento do Plano de Preservação, estavam indicados alguns instrumentos que visavam facilitar esse trabalho, como os inventários, classificados como instrumentos de conhecimento e de pesquisa, conforme o Art. 11º. A partir dos dados obtidos nesses inventários, pressupunha-se que seria possível melhor compreender

a dinâmica urbana nas cidades estudadas o que resultaria em regulamentos e normas que garantiriam a preservação dentro de uma perspectiva histórica e urbanística. (Artigos nº 12 e 16) .

Observa-se, contudo, que apesar de ampla e bem estruturada, não se tem conhecimento de que a Portaria nº 299 tenha sido aplicada. Os motivos podem ter sido diversos, mas, com base nas ideias apresentadas anteriormente de Saravia (2006), poderiam ser apontados a conhecida debilidade dos setores públicos no Brasil para desenvolver políticas com maior complexidade, a deficiência de técnicos e de infraestrutura de trabalho e a frequente descontinuidade de ações quando da mudança política nos órgãos públicos como fatores que podem ter contribuído para a não implantação dessa Portaria.

- Portaria 420/ 2010

A Portaria nº 420, de 22 de Dezembro de 2010, atualmente em vigor, dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para a realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno, destacando a atribuição do IPHAN para autorizar as intervenções nesses bens e o dever do Poder Público zelar pela integridade tanto desses bens como por sua visibilidade e ambiência.

Observa-se, entretanto, que, embora a Portaria nº 420 faça referência as edificações tombadas e as áreas de entorno, as determinações relativas as segundas são poucas e insuficientes. O termo, embora seja utilizado em diferentes artigos (Arts. 1º, 3º, 4º, 10º, 34), aparece sempre de forma superficial, sem nada acrescentar às definições contidas no artigo 18 do Decreto - lei nº25/37:

Art. 1º - Estabelecer as disposições gerais que regulam **a aprovação de propostas e projetos de intervenção nos bens integrantes do patrimônio cultural** tombado pelo Iphan, incluídos **os espaços públicos urbanos, e nas respectivas áreas de entorno.**

Art. 3º - Para os fins e efeitos desta Portaria são adotadas as seguintes definições:

I – Intervenção: toda alteração do aspecto físico, das condições de visibilidade, ou da ambiência de bem edificado tombado ou da sua área de entorno, tais como serviços de manutenção e conservação, reforma, demolição, construção, restauração, recuperação, ampliação, instalação, montagem e desmontagem, adaptação, escavação, arruamento, parcelamento e colocação de publicidade;

Art. 4º - A realização de **intervenção em bem tombado, individualmente ou em conjunto, ou na área de entorno do bem,** deverão ser precedidas de autorização do Iphan.

Art. 10º - Mediante solicitação, o Iphan informará os critérios a serem observados para a realização de **intervenção em bem tombado ou na sua área de entorno**.

[grifo nosso]

Embora uma área de entorno só exista como consequência de um bem tombado, essa Portaria sugere um entendimento de que é possível tratar o bem tombado e sua área de entorno da mesma maneira, o que é um equívoco, visto que cada um deles está submetido a um diferente grau de proteção conforme o Decreto - lei nº25/37. Observa-se, contudo, que, embora não seja o foco da Portaria, a preocupação de que exista cooperação entre o IPHAN e outras instituições que têm a responsabilidade de licenciamento de projetos, foi reproduzida no texto:

Art. 23 - A **proposta de intervenção ou projeto** serão aprovados quando estiverem em conformidade com as normas que regem o tombamento.

(...)

§4º Quando houver **cooperação do Iphan com instituições públicas licenciadoras de obras, sejam elas municipais, estaduais ou federais**, devem ser encaminhadas tantas vias do projeto aprovado quantas forem necessárias para o licenciamento em cada uma dessas instituições.

[grifo nosso]

Essa Portaria revogou a Portaria nº 10 de 10 de setembro de 1986, que definia procedimentos a serem observados nos processos de aprovação de projetos quando executados em bens tombados pelo IPHAN ou nas áreas de seus respectivos entornos, porém, não trouxe nenhum avanço conceitual sobre o assunto, isto é, não gerou instrumento de ação, político-conceitual, diverso do adotado mais de 25 anos antes.

Ao contrário da atualização um conjunto de regras burocrático-operacionais para facilitar a apresentação de projetos de intervenção em bens e áreas tombadas e em seus entornos, como adotado na Portaria nº 10, a Portaria nº 299, de 6 de Julho de 2004, indica um projeto institucional que visava o estabelecimento de uma política de ação que integrasse os três âmbitos da administração pública e a sociedade civil, em favor da preservação de sítios históricos, o que, talvez pudesse ter alterado o quadro de desarticulação entre os agentes envolvidos nas áreas protegidas em âmbito federal.

2.2.2) NORMAS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL

Na legislação gaúcha é possível observar a preocupação com o patrimônio cultural no Estado – com a sua relevância e com a necessidade de se achar um equilíbrio entre sua preservação e sua inserção dentro do contexto maior que é a cidade. Como na legislação federal, há previsão de acordos de cooperação entre as 3 esferas da administração pública. Na legislação existente, destacam-se:

- **Lei nº 7.231, de 18 de dezembro de 1978 – *Dispõe sobre o patrimônio cultural do Estado do Rio Grande do Sul.***

A lei estadual que dispõe sobre o Patrimônio Cultural do Estado do Rio Grande do Sul data de 18 de Dezembro de 1978, como um provável reflexo das duas reuniões entre o MEC e governadores no início da década⁷⁷. Nela, seguindo os moldes do Decreto – lei nº 25/37, foi definido o patrimônio cultural estadual de uma forma ampla, sem outras especificações ou complementações. Embora sem avanços significativos, observa-se que essa lei faz referência geral a um patrimônio cultural (Artigo 1º), não apenas histórico e artístico, como no mesmo artigo do Decreto-Lei nº 25/37. Considerado o ano de estabelecimento dessa lei, o uso da expressão “patrimônio cultural” pode já ser um reflexo do seu uso tanto em âmbito nacional como internacional, como nas Cartas Internacionais de 1972 (Recomendação de Paris) e de 1977 (Carta de Macchu Picchu). Entretanto, excetuando o uso dessa expressão e do acréscimo dos valores “paleontológico” e “ecológico” não há indício prático de mudança de entendimento ou de ampliação do conceito:

Art. 1º - Os bens existentes no território estadual ou a ele trazidos, cuja preservação seja de interesse público, quer em razão de seu valor artístico, paisagístico, bibliográfico, documental, arqueológico, paleontológico, etnográfico, ou ecológico, quer por sua vinculação a fatos históricos memoráveis, **constituem**, em seu conjunto, **patrimônio cultural do Estado**, e serão objeto de seu especial interesse e cuidadosa proteção.

Art. 2º - **Aplicam-se**, no que couber, aos bens integrantes do patrimônio cultural do Estado, **as disposições do Decreto-Lei Federal nº 25**, de 30 de novembro de 1937.

[grifo nosso]

⁷⁷ Compromisso de Brasília e de Salvador, de 1970 e 1971, já citados.

Como na lei federal, foi prevista a celebração de convênios entre as esferas da administração pública para ação conjunta e a colaboração da sociedade religiosa para a preservação do Patrimônio⁷⁸.

Art. 3º O Poder Executivo:

instituirá **os órgãos necessários à execução dos serviços** de que trata a presente Lei, estabelecendo-lhes a estrutura e atribuições e disciplinando-lhes o funcionamento (Constituição do Estado, artigo 66, VII);

promoverá a celebração de Convênios com a União e os Municípios objetivando ação comum relativamente à matéria versada na presente Lei (Constituição da República, artigo 13, § 3º; Constituição do Estado, artigo 66, XII; artigo 149);

tornará efetiva a **colaboração com as sociedades religiosas** no sentido da preservação, restauração e valorização do acervo cultural a elas petente ou sob seus cuidados colocado (Constituição da República, artigo 9º, II).

[grifo nosso]

A lei de tombamento estadual é objetiva e direta: remetendo-se diretamente ao Decreto - lei nº25/37 provavelmente respondendo à demanda pós - compromissos dos governadores que levou vários estados a legislarem sobre o assunto no período, entretanto não traz avanços ou contribuições para o campo da preservação do patrimônio cultural.

- **Decreto nº 31.049, de 12 de janeiro de 1983 – *Organiza sob a forma de sistema as atividades de preservação do patrimônio cultural no Estado do Rio Grande do Sul.***

O Decreto nº 31.049 talvez possa ser entendido como reflexo dos seminários e encontros sobre o assunto que haviam acontecido na década anterior, como o Encontro Nacional de Cultura, em 1976, que indicou a implementação de ações culturais de maneira mais abrangente, e não somente na esfera federal. O Decreto prevê a criação de um Sistema Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural, visando ao desenvolvimento de ações de preservação e ao fortalecimento da cooperação entre as esferas públicas e privadas. Além disso, o Sistema Estadual ficaria também responsável pela realização de inventários para atualizar o acervo cultural do estado gaúcho (Art.2º).

Observa-se um avanço nesse Decreto quando, na constituição desse Sistema, foi prevista a participação dos diferentes órgãos relacionados à preservação cultural, públicos ou privados, assim como ficou estabelecida a responsabilidade dos mesmos no auxílio aos municípios, para a realização de ações em defesa do patrimônio cultural. (Art. 4º e 5º).

⁷⁸ Nessa época, o Brasil ainda encontrava-se sob o Regime Militar, não havendo, portanto, o envolvimento direto e explícito da sociedade, associações, instituições etc.

Art. 4º - Integram o Sistema Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural todos os órgãos da Administração Estadual incumbidos da realização de atividades pertinentes à preservação do patrimônio cultural e natural do Estado, assim como os órgãos com idênticos objetivos, de **outras esferas públicas e da área privada nacional e internacional**, que, na qualidade de Órgãos de Intercâmbio, venham a cooperar com o Sistema em uma ou mais de suas atribuições.

Art. 5º - Os órgãos integrados ao Sistema Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural, sob a orientação da Central do Sistema, providenciarão no sentido de que sejam atingidos os seguintes objetivos, dentre outros que a dinâmica da atividade indicará: (...)

VIII - **assistência efetiva aos Municípios**, nas ações por estes desenvolvidas em defesa do patrimônio cultural do Estado e na divulgação dos seus valores;

[grifo nosso]

O interesse de desenvolvimento de acordos e a importância da interação entre as diferentes esferas e instituições e órgãos também são apontados (Artigos 7º, 8º e 12), visando à cooperação entre os diferentes organismos que tratam do tema e a complementação das ações para a preservação cultural.

Art. 7º - Compete à Central do Sistema: (...)

e) homologar instrumentos obrigacionais celebrados entre **órgãos da administração estadual e organismos internacionais, federais ou estaduais**, tendo como objetivo a preservação do patrimônio cultural; (...)

g) formular **medidas de integração dos municípios e de seus órgãos culturais**, ao sistema e às ações de preservação do patrimônio cultural do Estado; (...)

h) **propor a entidades públicas e privadas interessadas no patrimônio cultural**, aperfeiçoamento e ampliação de atividades, indicando-lhes fontes de recursos humanos e financeiros, metodologias de trabalho e outros apoios oportunos;

Art. 8º - Respeitadas as atribuições dos diferentes órgãos que integram o Sistema, à Divisão de Patrimônio Histórico e Cultural do Departamento de Cultura da Secretaria de Cultura, Desporto e Turismo, compete: (...)

g) - articular-se com entidades públicas e particulares que tenham objetivos idênticos ou assemelhados aos do Sistema, em especial com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, criado pelo Decreto Federal no 84.198, de 13 de novembro de 1979.

Art. 12 - Através de acordos e outras formas protocolares, de acordo com o previsto na legislação, órgãos de outras esferas públicas, da área privada, de âmbito municipal, estadual, federal e internacional, com programas voltados à preservação de bens do patrimônio público cultural e natural, poderão aliar-se, como órgãos de Intercâmbio, aos objetivos e ações do Sistema, competindo à sua Central definir a extensão dos respectivos vínculos e reciprocidades.

[grifo nosso]

- **Lei nº 10.116, de 23 de março de 1994 – Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências**

Nessa lei sobre o desenvolvimento urbano, há referências à questão patrimonial (Arts. 2º, 4º, 27, 43) e à cooperação entre as diferentes esferas (Art. 2º), embora não seja explicitada a maneira como deve ocorrer essa interação. Outro ponto importante é que o foco dessa legislação não é a preservação do patrimônio cultural, e sim, “a melhoria da qualidade de vida nas cidades e núcleos urbanos em geral” (Art. 1º).

Entretanto, destaca-se que a proteção e a preservação do patrimônio cultural são indicadas como diretrizes determinantes da promoção do desenvolvimento urbano, inclusive com a adoção de urbanização restrita nas áreas de interesse para a preservação (Art. 43):

Art. 2º - Na **promoção do desenvolvimento urbano** serão observadas, pelo Estado e municípios, as seguintes diretrizes: (...)

II- integrar a política de desenvolvimento urbano à política de desenvolvimento estadual e regional e inserir seus objetivos e diretrizes nos planos estadual e regional de desenvolvimento econômico e social; (...)

IV - integração das ações de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais;

V - programas e projetos de interesse comum a mais de um município; (...)

IX - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio natural e cultural;

Art. 4º - Na promoção do desenvolvimento urbano, o **Estado deverá**:

IV - instituir **áreas de interesse especial**, notadamente para fins de integração regional, proteção ambiental, turismo, proteção e preservação do patrimônio natural e cultural;

Art. 43 - São **áreas de urbanização restrita** aquelas em que se revele conveniente conter os níveis de ocupação, notadamente em função de:

II - necessidade de preservação do patrimônio cultural em geral;

[grifo nosso]

Outra questão abordada nessa lei é a atribuição ao Poder Estadual de competência para a aprovação de projetos e para o disciplinamento, em ato próprio, do parcelamento do solo em áreas de interesse para o patrimônio cultural estadual

Art. 27 -

§ 4º - O **Estado disciplinará**, por ato próprio, o **parcelamento do solo urbano**, nas situações previstas neste artigo, considerando substancialmente:

IV - a proteção do patrimônio histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico, antropológico, paleontológico e científico, dos monumentos naturais, paisagens e locais notáveis por sua singularidade ou interesse turístico;

[grifo nosso]

Nessa Lei, embora o patrimônio cultural seja referido como condicionante de desenvolvimento, do planejamento urbano e da melhoria da qualidade de vida no RS, a realização de acordos e o envolvimento das instituições de preservação nas diferentes esferas são apontadas de forma genérica.

2.2.3) NORMAS MUNICIPAIS⁷⁹

No caso da legislação municipal, optou-se por analisar apenas as normas referentes às cidades em estudo - Piratini e Novo Hamburgo. Segundo Oliveira (2001),

O poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima do cidadão e, portanto, da vida de todos – seja na cidade, seja na área rural – é o que tem melhor capacidade para constatar e solucionar os problemas do dia a dia. Essa proximidade **permite, ainda, maior articulação entre os vários segmentos que compõem a sociedade local (...).** Como **cabe ao município a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, fica evidente a competência municipal para adotar as medidas que favoreçam o seu desenvolvimento territorial, com sustentabilidade cultural, social, política, econômica, ambiental e institucional.**

[grifo nosso]

O município, como esfera mais próxima do morador, deve estar bem preparado para auxiliar e orientar as demandas de seus cidadãos, sendo necessário, entretanto, o respeito às normas estabelecidas nas outras esferas. Não há necessidade de o município incorporar as diretrizes estabelecidas pelo órgão federal ou estadual, mas deve cumpri-las, a menos que as normas municipais sejam mais restritivas que as das outras esferas, como lembra Rabello (2005, p.5):

O município pode até ter outras regras para o mesmo local, mas estas terão sua eficácia suspensa, na medida em que forem incompatíveis com a aplicação simultânea das diretrizes federais. (...) se a norma municipal for mais restritiva do que a federal (ou estadual), aquela será a aplicável.

Os casos escolhidos para estudo são aqueles em que há coincidência ou conjugação de áreas tombadas ou de entornos por diferentes esferas do poder público e que, atualmente, são objeto de estudo e/ou de revisão. Ocorre, nessas áreas, a sobreposição de regras e diretrizes do órgão que tombou ou delimitou o entorno (no caso desse estudo o IPHAN), do Estado (representado pelo IPHAE) e do respectivo município através do plano diretor e de outras normas do planejamento urbano. Isso gera, obrigatoriamente, a necessidade de articulação entre as esferas envolvidas, como ressalta Rabello (2005, p.5).

⁷⁹ A escolha da legislação analisada foi baseada nas informações e no material disponibilizado pelas prefeituras ao longo desse estudo.

Quando porém o órgão de proteção do patrimônio federal, ou estadual, tomba um sítio urbano em função do seu interesse cultural, este ato administrativo estará criando, diretamente, uma significativa área de articulação de interesses com o Município. Em função deste ato de proteção, o Município terá que recepcionar, ou absorver, necessariamente, na sua atividade de gestão urbanística, aquela imposição, mesmo que não a explicita, diretamente, no corpo de suas leis.

[grifo nosso]

Diante disso, a autora (RABELLO, 2005, p.4) apresenta o seguinte questionamento:

Sendo o planejamento urbano responsabilidade básica dos Municípios, e tendo a proteção e preservação do patrimônio cultural como uma de suas diretrizes, **como compatibilizar as responsabilidades de preservação do patrimônio cultural urbano da União e dos Estados com os diversos interesses públicos de planejamento municipal?** E ainda: **de que modo o Município cumprirá a diretriz de proteção e preservação do patrimônio cultural, no âmbito do planejamento urbano da cidade?**

[grifo nosso]

São as duas questões que orientam a pesquisa a partir deste ponto.

• **Legislação Municipal: Piratini**

A cidade de Piratini foi uma das primeiras cidades brasileiras a definir seu centro histórico e a regular sua ocupação, por meio da Lei nº13/52⁸⁰, a partir de estudos realizados pelo Professor Riopardense de Macedo (RODRIGUES, 2010, p. 24-25). Ao longo dos anos seguintes, outras leis estaduais e municipais, referentes aos temas do patrimônio histórico em Piratini e à sua preservação, foram criadas⁸¹ e as que são destacadas neste trabalho com os temas áreas de entorno e gestão de áreas ou de bens tombados são as seguintes:

- Lei 767 / 84: Institui normas de proteção ao centro histórico de Piratini, ruínas e elementos isolados cujas expressões históricas, arquitetônicas, urbanísticas e paisagísticas, sejam significantes para o patrimônio

⁸⁰ Essa legislação não foi localizada e/ou disponibilizada pela Prefeitura de Piratini para estudo.

⁸¹ As legislações existentes e que tratam sobre o assunto são as seguintes: Lei 76/1955 (Dispõe sobre alterações nas fachadas das casas existentes na zona tombada); Lei 10/1956 (Altera a Lei Municipal nº76 e toma outras providências) ; Lei 72/1957 (Dispõe sobre reformas ou reconstruções na zona tombada); Lei nº767 / 84 (Institui normas de proteção ao Centro Histórico de Piratini, ruínas e elementos isolados cujas expressões históricas, arquitetônicas, urbanísticas e paisagísticas, sejam significantes para o patrimônio cultural da cidade, disciplina o uso e ocupação do solo, autoriza o poder público a realizar convênios e criar incentivos e dá outras providências); e o Plano Diretor – 1986.

cultural da cidade, disciplina o uso e ocupação do solo, autoriza o poder público a realizar convênios e criar incentivos e dá outras providências.

Lei específica para a área do centro histórico embasa, atualmente, todas as decisões municipais sobre o regime urbanístico na área e, hoje, é objeto de estudo e revisão, de maneira a ir ao encontro das portarias que estão sendo propostas em conjunto pelo IPHAN e pelo IPHAE.

Nela, está definido o que é entendido como centro histórico, ruínas e elementos isolados e, com a finalidade de preservação desses bens, institui normas de ocupação e autoriza a prefeitura municipal a firmar convênios para a recuperação e preservação da área (Arts. 1º e 2º).

Art.1º - Esta lei institui **normas de preservação e proteção ao Centro Histórico, Ruínas e Elementos Isolados**, avaliada a respectiva expressão histórica, artística, arquitetônica, urbanística e paisagística para o patrimônio artístico e cultural da cidade, **disciplina o uso e ocupação do solo, as obras e posturas** neste Centro com a **finalidade de preservação desses bens, estabelece benefícios fiscais de estímulo e autoriza a assinatura de convênios com o Poder Executivo para viabilizar a recuperação** do Centro Histórico, Ruínas e Elementos Isolados.

Parágrafo Único – Esta lei disciplina o Centro Histórico do Município previsto na Lei nº 13/52 com a denominação de Zona Tombada (...)

Art.2º - As normas estatuídas na presente Lei tem por **finalidade**:

I – Assegurar a **proteção e disciplinar a preservação do acervo dos bens históricos, artísticos, arquitetônicos, urbanísticos e paisagísticos na cidade de Piratini**

II – **Disciplinar o uso e a ocupação do solo**, ordenando as normas e os critérios gerais de ocupação e os usos e índices do regime urbanístico

III – Estabelecer restrições e penalidades à matéria

IV – **Realizar e manter convênios com órgãos federais, estaduais ou outros** e criar incentivos fiscais para estimular a atividade preservadora.

[grifo nosso]

Essa interação das esferas públicas é apontada, também, como condição para que a legislação municipal, combinada com a estadual e a federal (com enfoque especial no Decreto - lei nº25/37) sirvam de base para a proteção do patrimônio.

Art.3º - A Administração Pública do Município de Piratini aplicará no Centro Histórico e nos Elementos Isolados arrolados no Art.4º a **presente Lei combinada com a Legislação Federal e Estadual à matéria principalmente o Decreto Lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937, que dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico nacional.

[grifo nosso]

Em relação às áreas de entorno, não há definição e nem indicação da necessidade de estudos por parte da administração municipal sobre o assunto, ficando determinado, nessa lei,

que para a proteção de um bem (os conceito de “ambiência” ou de “visibilidade” não são referidos) deve ser respeitado um afastamento mínimo das novas construções:

Art.5º -

§Único – Aplicam-se as disposições previstas nesta Lei para **a proteção num raio de 35 metros do centro geométrico** da construção referente dos elementos isolados, incluindo novas ruas.

[grifo nosso]

O Decreto – lei nº 25/37, no seu Artigo 18, sobre autorização em áreas de vizinhança serve de embasamento em outro tópico - sobre a necessidade de aprovação pelo órgão municipal de preservação dos projetos de intervenção nessa área do Centro Histórico.

Art.6º - Os projetos de reforma de prédios, tombados ou não, ou de edificações novas e de parcelamento do solo e demolições, localizados na área de Centro Histórico, deverão ser aprovados pelo órgão competente da Prefeitura Municipal, atendendo as especificações da presente Lei, a partir da data de sua aprovação.

[grifo nosso]

Além dos artigos destacados, há outros relativos ao usos - permitidos ou proibidos - no Centro Histórico (Arts. 8º e 9º), à ocupação do solo, à intensidade dessa ocupação (Arts. nº 10 e 11) e ao parcelamento do solo (Arts. nº 13, 14, 15, 16, 17 e 18). Outros artigos, no Capítulo V, intitulado “Benefícios Fiscais”, são específicos sobre a concessão de benefícios fiscais a proprietários de bens de valor histórico ou arquitetônicos, através da isenção de impostos. Como no Decreto - lei nº 25/37, são também especificadas punições ao proprietário do imóvel no Centro Histórico caso não cumpra as normas estabelecidas (Art. nº 21).

Observa-se que essa lei demonstra o interesse municipal em regulamentar a preservação da área que reconheceu como de significativo valor cultural. Entretanto, passados quase 20 anos, ela não acompanha mais o dinamismo de Piratini. A ausência de previsão para a sua revisão, somada à falta de iniciativa política para promovê-la, é um problema que, como apontado por Saravia (2006) e Souza (2006), dificulta a compreensão sobre a sua eficácia e a avaliação sobre a necessidade de sua revisão para melhorar a gestão do sítio protegido.

- Plano Diretor de Piratini (1986)

Segundo a Apresentação⁸² do Plano Diretor, de 1986, “para atingir êxito em um trabalho de tanta abrangência, envergadura e responsabilidade foi estabelecida uma metodologia entre o pessoal técnico envolvido, a nível municipal e estadual (...)”. Além disso, é destacada a participação da população, que “teve oportunidade de operar e oferecer subsídios através de debate público articulado pela municipalidade.”. Nota-se com isso, a intenção de aproximar a esfera municipal de outras esferas e da sociedade para a discussão sobre os destinos da cidade.

No Apêndice dessa Apresentação, estão estabelecidos os regimes urbanísticos de cada área, sendo que o regime urbanístico da área chamada “Zona Histórica” está definido em legislação específica, a Lei 767/84, citada e analisada anteriormente.

- Lei nº 1282 / 2011: Dispõe sobre a criação do conselho municipal de preservação do Patrimônio Histórico do município de Piratini e dá outras providências.

Criado em 2011, o Conselho de Preservação do Patrimônio visa à preservação do patrimônio histórico⁸³ na cidade de Piratini e tem por objetivo “orientar, promover e gerir” essa preservação conforme o Art. 1º. Essa lei prevê a organização e o funcionamento do conselho, sua composição, com representantes de diferentes órgãos, entidades, cooperativas, associações ou organizações da sociedade e de setores do poder público municipal (Art. 4º), além de sua estrutura administrativa (Art. 6º) e frequência das reuniões (Art.7º). Nela estão, também, delimitadas as competências do Conselho (Art. 8º) – responsável pela elaboração de planos e medidas que visem à preservação do patrimônio local e sua relação com o turismo. Também cabe ao Conselho a promoção de acordos entre diferentes esferas e a fiscalização e o embargo de obras na área protegida ou fora dela. Dessa forma, esse Conselho, como órgão da prefeitura, é o responsável pela gestão do patrimônio histórico da cidade.

Embora se trate da lei municipal mais recente sobre o assunto e que ela traga avanços importantes, como a preocupação com a gestão do conjunto tombado, essa lei não incorporou os avanços conquistados após a constituição de 1988, na legislação de patrimônio. Constata-se, ainda, que não havendo uma apropriação maior do conjunto tombado por parte da população,

⁸² PIRATINI (RS). Prefeitura Municipal. Apresentação in **Plano Diretor**. Piratini, 1986. pg.2.

⁸³ Observa-se que embora se trate da legislação municipal mais recente sobre o assunto, o termo utilizado é “patrimônio histórico”.

consequentemente, o poder público não atua no sentido de promover as revisões ou aperfeiçoamentos que propiciariam uma gestão mais qualificada do sítio, limitando-se a tentar cumprir as determinações estabelecidas na lei.

- **Legislação Municipal: Novo Hamburgo**

Em Novo Hamburgo, além da Secretaria Municipal de Cultura - SECULT, existem associações civis⁸⁴ envolvidas com a questão patrimonial como a Fundação Scheffel, localizada no Bairro histórico de Hamburgo Velho e ligada, desde 2002, à Sociedade de Amigos da Fundação Scheffel, criada com a finalidade de “apoiar as atividades da Fundação Scheffel, incentivar as artes e colaborar na preservação do patrimônio histórico e cultural do Rio Grande do Sul”⁸⁵.

A SECULT ⁸⁶é responsável

(...) por executar a política cultural no Município, seguindo as diretrizes das entidades pertinentes, sendo **o órgão responsável pelas atividades, projetos e programas culturais no âmbito municipal**, especialmente os relacionados com o desenvolvimento cultural. Ela tem **a finalidade de desenvolver projetos voltados à valorização do patrimônio histórico, artístico e cultural** de Novo Hamburgo, ordenar e incrementar a cultura em geral, promovendo atividades voltadas para o fortalecimento do setor, desenvolver projetos voltados à valorização da literatura e da leitura, estimular a realização de eventos e promoções, **manter intercâmbio e integração junto a órgãos e entidades da área de cultura locais, regionais, estaduais, nacionais e internacionais, bem como executar, em conformidade com as legislações municipal, estadual e federal aplicáveis, as determinações e diretrizes estabelecidas.**

[grifo nosso]

A legislação de patrimônio em Novo Hamburgo, diferentemente de Piratini, é mais atualizada, devido a revisões que vem sendo feitas ao longo do tempo. Essas revisões são resultado de discussões e reflexões que levaram, por exemplo, à definição posterior de norma que visa a proteger o patrimônio da ação do homem (Lei nº 7/92, Art. 1º) e ao uso do termo “ambiência” no Artigo 24 dessa mesma lei. Além disso, observa-se que a relação de identidade que a população estabelece com o acervo cultural da cidade se caracteriza pela presença de

⁸⁴ Há também na região e que age de forma muito atuante na cidade, a OCIP Defender – Defesa Civil do Patrimônio Histórico, que auxilia a sociedade civil nessa questão patrimonial.

⁸⁵ Disponível em <<http://www.scheffel.com.br/www2/fundacao.htm>>. Acessado em 07/10/2012. O seu fundador, Ernesto Scheffel, foi um dos responsáveis pelo pedido de tombamento à nível nacional da Casa Schmitt – Presser, assunto a ser tratado no capítulo seguinte dessa dissertação.

⁸⁶ Disponível em <<http://www.novohamburgo.rs.gov.br/modules/catasg/governo.php?conteudo=226>>. Acessado em outubro de 2012.

associações da sociedade civil nas comissões municipais, participando das decisões sobre as transformações da Novo Hamburgo.

- Lei nº 7, de 07 de janeiro de 1992. - dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural e natural do município de Novo Hamburgo, disciplina a integração de bens móveis e imóveis, cria incentivos ao tombamento e dá outras providências.

Seguindo os mesmos princípios do Decreto - lei nº 25/37 e da Lei de Tombamento Estadual, porém atualizando algumas ideias dos dois instrumentos, essa lei define o que é patrimônio municipal e como proceder sobre o assunto, inclusive em relação às questões das áreas de entorno e da cooperações entre as esferas da administração pública.

Art. 1º - Constitui **Patrimônio Histórico Cultural** o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no Município, vinculados a fatos memoráveis ou significativos, de **valor histórico-cultural para a cidade** de Novo Hamburgo, que sejam de interesse público **conservar e proteger contra a ação destruidora decorrente da atividade humana e do passar do tempo.**

Semelhante ao Artigo 1º do Decreto - lei nº 25/37, este artigo define o patrimônio a ser protegido na cidade não apenas como o histórico, mas, também, como cultural. Os temas - patrimônio e identidade cultural - constam de outros artigos, como o 4º, que afirma a responsabilidade do poder executivo com a preservação e a valorização da identidade cultural da cidade.

A lei faz também referência ao patrimônio natural:

Art. 2º - Constitui **Patrimônio Natural**, para efeitos desta Lei, **as áreas e os elementos naturais** existentes no Município de Novo Hamburgo que, por sua **importância ecológica e feição notável** com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana, sejam de interesse público conservar e proteger contra a ação destruidora decorrente da atividade humana e do passar do tempo.

[grifo nosso]

Remetendo ainda ao Decreto - lei nº 25/37, a lei aborda a questão das áreas de entorno de bens tombados usando os conceitos de “vizinhança”, “visibilidade” e “ambiência” (este último, já incorporado seguindo um modo mais contemporâneo de abordar a questão). Outro ponto interessante a destacar sobre esse assunto é a recomendação de que as novas inserções devem se harmonizar com o aspecto estético ou paisagístico do bem tombado.

Art. 24 - Não poderá ser executada, sem prévia autorização, qualquer obra nas vizinhanças do imóvel tombado, que lhe possa **prejudicar a ambiência, impedir ou reduzir a visibilidade ou ainda que**, a juízo do órgão consultivo, **não se harmonize com o aspecto estático ou paisagístico do bem tombado.**

[grifo nosso]

O tema da realização de convênios e acordos também está presente nessa lei ainda que abordado de forma genérica

Art. 33 - O Poder Executivo providenciará a realização **de convênios com a União e o Estado**, bem como de acordos com pessoas físicas e jurídicas de direito privado, visando à plena consecução dos objetivos da presente Lei.

[grifo nosso]

Assim como na lei estadual e na do município de Piratini, existe referência à aplicação das legislações de outras instâncias nos bens municipais:

Art. 34 - **Aplicam-se** no que couber, aos bens integrantes do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural do Município, **as disposições da legislação federal e estadual** relativa à matéria versada nesta Lei.

[grifo nosso]

- Lei nº 164/97, de 08 de dezembro de 1997 do Novo Hamburgo: *Cria o Conselho Municipal De Cultura*

Criado em 1997, o Conselho de Cultura tem por objetivo não apenas a questão do patrimônio, mas, também, das outras manifestações da cultura:

Art. 1º - É criado o **CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA DE NOVO HAMBURGO, como órgão incumbido de promover as ciências, as letras e as artes em todas as suas manifestações, de defender o Patrimônio Histórico e administrar o Fundo Municipal Pró-Cultura - FUNCULTURA**, criado pela Lei Municipal nº 134/97, de 29 de outubro de 1997.

[grifo nosso]

Nessa lei também estão definidas as questões burocráticas e administrativas sobre o funcionamento desse conselho, como o número de membros (Artigo 2º) e de comissões que o irão compor (Artigo 5º), mandato e organização interna (Artigos 3º e 4º) e competências, inclusive de definir a política e a forma de gestão do setor cultural:

Art. 6º - Ao Conselho compete:

I - **formular a política cultural do Município**, estabelecendo as **linhas gerais do plano de ação cultural integrada**, envolvendo a Secretaria de Cultura e Turismo - SECULT, as entidades no Conselho e as que têm sede fora do **Município ou são de âmbito estadual ou federal**;

II - emitir parecer acerca de assuntos que envolvam questões ligadas à cultura, às atividades da Diretoria de Cultura ou que sejam do âmbito das comissões do Conselho, e em particular **nos problemas que envolvam a defesa do patrimônio histórico e cultural;**

VIII - enviar ao Conselho Federal de Cultura, como ao Conselho Estadual de Cultura, **solicitações de verbas para atividades integradas na programação cultural do Município;**

[grifo nosso]

Há, nessa lei, um entendimento maior de que a questão patrimonial faz parte de um contexto mais amplo, da cultura, e que deve ser tratada dentro dessa ideia.

- Lei nº 1.216/2004, de 20 de dezembro de 2004. - *Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA do município de Novo Hamburgo e dá outras providências.*

Talvez influenciado pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Novo Hamburgo incorpora pontos importantes dessa lei federal, como o de ser o “instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do município”, conforme o Artigo 2º.

Dentre seus objetivos, são citados a preocupação com a preservação, a integração de ações, o desenvolvimento econômico e urbano, também, associado ao cultural e social e com a gestão territorial:

Art. 3º - Os **principais objetivos** do Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA são:

VI - preservar, proteger e conservar o patrimônio histórico; cultural, paisagístico e os recursos naturais;

VIII - **integrar ações públicas e privadas**, otimizando ações e recursos;

IX - estimular o desenvolvimento econômico, cultural, social e urbano do Município;

X - dinamizar e flexibilizar o gerenciamento do território municipal por novos Instrumentos de Gestão Urbana;

Quanto às práticas de gestão relacionadas ao patrimônio, criou a Comissão de Patrimônio responsável pelos processos dessa área (Artigo 9º), com organização interna e administrativa definidas (Artigo 100).

Ocorre também, no caso dessa legislação, a referência às áreas de valor cultural reconhecido (Artigos 32 e 35), com a respectiva setorização e a definição das diretrizes específicas, e referência ao entorno (utilizado com essa nomenclatura e diferenciando-se das legislações estadual e federal nesse ponto) do bem tombado em nível federal, cujas intervenções devem se adequar aos critérios estabelecidos pelo IPHAN.

Art. 15 - Os processos administrativos relativos a **intervenções urbanísticas no entorno da Casa Schmitt-Presser**, Área Especial (AE) tipo Área de Interesse Histórico- Cultural e Paisagístico - AIHCP do Anexo 4, devem ser precedidos da adequação aos critérios do **entorno estabelecidos e aprovados pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN**.

O IPHAN é novamente citado no Artigo 83, que define os imóveis que podem ser considerados de interesse histórico, cultural e paisagístico. O mesmo artigo atribui interesse de preservação àqueles imóveis inventariados pelo município.

Art. 83 - São considerados de interesse histórico, cultural e paisagístico os imóveis reconhecidos como patrimônio cultural do Rio Grande do Sul pelo IPHAN, inventariados pelo Município e passíveis de preservação e conservação a ser regulamentada por legislação específica

A previsão em lei do instrumento do “inventário” como base para o reconhecimento de bens a serem considerados como patrimônio cultural, provavelmente incentivou que a Fundação Scheffel, com o apoio de técnicos da prefeitura e a orientação do IPHAN, realizasse um inventário entre 2010 e 2012, nessa área e arredores, que serviu de base para a seleção de bens referidos no pedido de tombamento junto ao IPHAN e ao IPHAE.

Sobre a gestão desse patrimônio está prevista explicitamente nos artigos 91, 99 e 103, dessa lei, de acordo com a criação de um Sistema de Gestão Municipal. A Comissão do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico é parte integrante desse Sistema (Artigo 91) e tem, entre as suas competências (Artigo 99), a função de assessorar e apoiar o mesmo, além de analisar e emitir pareceres sobre intervenções em áreas de valor reconhecido, como o Centro Histórico de Hamburgo Velho (CHHV) e os chamados Corredores Culturais (CCs). Nessas áreas, cabe ao Sistema de Gestão coordenar o desenvolvimento e a implementação de programas e projetos prioritários (Artigo 103).

Observa-se que há, no Plano Diretor, a preocupação com as diferentes áreas do patrimônio cultural, havendo referência a questões de políticas culturais e de gestão.

- Lei Complementar nº 2150/2010 - Altera a Lei Municipal nº 1.216/2004, de 20/12/2004, e dá outras providências.

Entre as alterações apresentadas por essa lei, complementar ao Plano Diretor, o Artigo 83, estabeleceu o interesse municipal pelos bens protegidos por lei estadual, passando a ser

considerados como de interesse cultural e natural (e não de “interesse histórico, cultural e paisagístico”, como no Plano Diretor) os bens tombados pelo município. Destaque-se a supressão nesse parágrafo de referência aos bens inventariados em âmbito municipal.

Art. 83 - São **considerados de interesse cultural e natural** os imóveis reconhecidos como patrimônio cultural do Brasil pelo **IPHAN**, como patrimônio cultural do Rio Grande do Sul pelo **IPHAE**, e os **tombados pelo Município**, passíveis de **preservação e conservação**, conforme a Lei Municipal nº 071/1992, de 7 de janeiro de 1992.

[grifo nosso]

Essa mudança na legislação, com a alteração da proteção em nível municipal, que passou a proteger e conservar apenas os bens tombados, e não mais os inventariados pelo município, pode ter influenciado setores da sociedade civil a buscarem junto aos órgãos estadual e federal de preservação, o tombamento de bens considerados importantes. Cabe salientar que em diversas oportunidades e reuniões em que participamos durante esta pesquisa, representantes da sociedade civil e alguns técnicos da prefeitura manifestaram a preocupação com a especulação imobiliária cada vez mais “agressiva” na cidade, visando à verticalização da área.

Pode-se, por fim, observar na legislação analisada a previsão de que a proteção do patrimônio pode ser realizada pelas diferentes esferas da administração pública. Além disso, em todas as normas estudadas, está prevista a necessidade de um trabalho conjunto e articulado não apenas entre os setores públicos, mas com a participação da sociedade. Essas previsões estabelecem a importância que cada um dos envolvidos pelo interesse nessas áreas tenham um papel dentro dessa cadeia, possibilitando a otimização de esforços e uma gestão eficiente do patrimônio.

Essa interação, tanto entre os entes públicos como deles com a sociedade civil, como já salientado por Saravia (2006) e Souza (2006) anteriormente, pode auxiliar na preservação e, principalmente, na gestão do patrimônio, sendo talvez, segundo Rabello (2005, p.10), a única alternativa realmente eficiente.

“A compatibilização e a harmonização é que tomará, na maioria das vezes, o espaço no processo do planejamento e da gestão pública. E o espaço de harmonização se constrói, nas instituições, pela convicção de seus técnicos de que esta é, possivelmente, a única alternativa eficaz de gestão urbana integrada.”

Entretanto, a delegação de competência para análise e aprovação de projetos ou o trabalho em conjunto acaba não ocorrendo devido, segundo a mesma autora, à desconfiança entre os órgãos da administração pública ou à centralização dessa competência. Apesar disso, a especialista em direito administrativo defende que “nada justifica que um processo de licenciamento de obra, geralmente simples e ordinário, tenha que percorrer um tortuoso caminho, até por outras cidades, para que seu exame, quando as regras a ele aplicáveis já estão definida” (Rabello, 2005, p.7). Esse é o caso das edificações em áreas de entorno, que muitas vezes necessitam de aprovação nas três esferas para alguma alteração ou obra. Isso acaba tornando o trabalho demorado e com tendência a não funcionar, fazendo com que usuários e proprietários, devido ao tempo para aprovação em cada esfera, opte por obras irregulares e sem aprovação.

É necessário, além disso, a apresentação clara das diretrizes tanto para usuários e proprietários, quanto para as demais esferas, principalmente o Município, mais próximo do cidadão. Cabe ao município cumprir e respeitar as restrições impostas pelas outras instâncias, entretanto, para isso, é necessário que os limites e as respectivas diretrizes estabelecidas pelas instituições estaduais ou federal estejam claramente definidos.

CAPÍTULO 3 - PROTEÇÃO DE ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS EM ÂMBITO NACIONAL – ESTUDOS DE CASO

3.1) PIRATINI - CASA DE GARIBALDI, PALÁCIO FARROUPILHA E QUARTEL GENERAL FARROUPILHA

Piratini é uma cidade localizada na região sul do Rio Grande do Sul, a 347 km de Porto Alegre, com sua trajetória intimamente ligada a grandes acontecimentos da história gaúcha e brasileira⁸⁷. A área inicialmente habitada por indígenas que depois foram aldeados pelos jesuítas foi ocupada pelos portugueses militares chegados à região em 1777, com a instalação de uma guarda em um rio próximo. Posteriormente, casais açorianos chegaram para povoar a região, sendo eles os primeiros habitantes que se fixaram em Piratini.

Piratini foi palco de importantes fatos na Revolução Farroupilha (1835 – 1845) e devido a “sua posição estratégica e ao calor com que seus habitantes receberam o movimento”, foi escolhida como “centro das operações” da Revolução e como capital da República Rio Grandense⁸⁸. Muito de sua cultura e de sua história está ligado a esse contexto, com edificações ou dessa época ou pertencentes a famílias ligadas à Revolução. Essas edificações são atualmente reconhecidas como patrimônio municipal, estadual ou nacional - entre elas, as três edificações tombadas pelo IPHAN: a Casa de Garibaldi, o Palácio Farroupilha e o Quartel General Farroupilha. Na década de 1980, a cidade ganhou reconhecimento estadual, com o tombamento pelo governo gaúcho de 15 bens entre ruas e casarios do período em que a cidade foi capital Farroupilha⁸⁹.

⁸⁷ Sobre o assunto ver: <<http://www.prefeiturapiratini.rs.gov.br/site/content/historia/index.php>>. Acessado em setembro de 2012.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ IPHAN, IPHAE. [Diretrizes para o Disciplinamento na Área de Entorno dos Monumentos Tombados em Nível Federal e Estadual na Cidade de Piratini – RS, 2006.]



Figura 1 - Casario de Piratini.

Acervo IPHAN/RS. Março 2012.



Figura 2 - Vista da rua principal de Piratini, com a Igreja ao fundo.

Acervo IPHAN/RS. Março 2012.

O Palácio Farroupilha e a Casa de Garibaldi foram tombados em âmbito federal com base em estudos desenvolvidos no Processo de Tombamento nº 0097– T – 38, com inscrições no Livro do Tombo Histórico. Como consta do processo⁹⁰, o Palácio Farroupilha foi tombado em 5 de Fevereiro de 1941 e a Casa de Garibaldi em 3 de Outubro de 1941. O Quartel General, pertencente ao Governo do Estado do RS, foi inscrito, também, no Livro do Tombo Histórico, em 5 de Setembro de 1952, de acordo com o Processo de Tombamento 0450 – T – 51.

Nesse Processo 0450 – T – 51 foi incorporado o texto do Projeto de Lei nº 1094, de 1951, que propunha converter “em Monumento Nacional os principais prédios históricos de Piratini, no Rio Grande do Sul”. Nele, o Congresso Nacional decretaria no seu Artigo 1º, que os principais prédios da “epopeia farroupilha” fossem convertidos em monumentos nacionais destacando-se que “tais monumentos de tamanha rememoração cívica precisam ser preservados”⁹¹. Com base em inventário existente no arquivo do IPHAN⁹², dentre as edificações da cidade, três prédios são apontados como “os principais prédios históricos de Piratini” pelo diretor da Divisão de Estudos e Tombamento da instituição federal, a D.E.T., o arquiteto Lúcio Costa. São eles: 1) a casa de Garibaldi e o corpo autônomo contíguo; 2) a casa

⁹⁰ ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. PT 0097-T-38. Palácio Farroupilha; Casa Garibaldi (Piratini, RS) e Site do IPHAN disponível em <<http://www.iphan.gov.br/ans/inicial.htm>>. Acessado em maio 2013.

⁹¹ Projeto de Lei nº 1094 – 1951 que “Converte em Monumento Nacional os principais prédios históricos de Piratini, no Rio Grande do Sul”. O projeto de Lei foi arquivado em 1952. Vide in:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=187233>>. Acessado em Setembro 2013.

⁹² ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. PT 0450-T-51. Quartel General Farroupilha (Piratini, RS).

onde funcionou o Quartel General Farroupilha; 3) a casa onde funcionou o governo provisório. Segundo a Informação nº184⁹³, “três são as edificações existentes naquela cidade sul-riograndense que oferecem interesse histórico, uma vez que preservam as características originais da época”. Na mesma Informação, se destaca que as edificações encontravam-se em “lamentável estado de abandono” e “conclui-se que a maneira mais adequada de preservar da destruição os prédios históricos de Piratini será consignar dotação orçamentária conveniente para o custeio dos serviços destinados a esse fim.”

Abaixo, as três edificações tombadas pelo IPHAN:



Figura 3 - Casa de Garibaldi

Acervo IPHAN/RS. Março 2012.

⁹³ Ibid.



Figura 4 – Palácio Farroupilha
Acervo IPHAN/RS. Março 2012.



Figura 5- Quartel General
Acervo IPHAN/RS. Março 2012.

Segundo a descrição no site do IPHAN sobre esses bens, os motivos do tombamento foram a permanência das características originais das edificações desde o tempo da Revolução Farroupilha e os fatos memoráveis que ali tinham ocorrido. As três edificações representam aquilo que Choay (2006) denominou como monumentos memoráveis e que Chuva (2009), Fonseca (1997), Sant'Anna (1995) e outros autores que tratam da história da preservação no Brasil, identificam como bens da primeira fase da preservação nacional, na qual as edificações relacionadas a fatos históricos foram tombados como importantes testemunhos da formação da identidade nacional.

3.1.1) O EXERCÍCIO PRÁTICO DA PROTEÇÃO DOS BENS⁹⁴

Pelo fato da área mais antiga da Cidade de Piratini, conhecida como Centro Histórico, apresentar bens tombados nas três esferas, IPHAN e IPHAE optaram por trabalhar em conjunto para a definição de delimitação e diretrizes comuns para os entornos desses bens. Os resultados preliminares dessa parceria foram apresentados à Prefeitura Municipal para incorporação da contribuição municipal à proposta. A ação conjunta das duas instituições baseou-se em dois estudos: “Avaliação das Diretrizes para o disciplinamento na área de entorno dos monumentos tombados, em âmbito estadual e federal, na cidade de Piratini-RS e proposta de nova área e diretrizes de entorno”⁹⁵; e “Diretrizes para o Disciplinamento na Área de Entorno dos Monumentos Tombados em Nível Federal e Estadual na Cidade de Piratini - RS - Março 2006”, este desenvolvido por uma equipe inter institucional com técnicos das duas instituições.

Em 2012 o assunto foi retomado e aqueles estudos revistos, novamente em conjunto por IPHAN e IPHAE. As revisões, realizadas entre março e junho de 2012, resultaram na Portaria SEDAC nº52, de 26 de outubro de 2012 do IPHAE, que “Dispõe sobre a delimitação e definição de diretrizes de entorno de bens tombados no Município de Piratini” e em minuta de

⁹⁴ Este item baseia-se na experiência da rotina na Superintendência do IPHAN/RS, na prática supervisionada proposta pelo PEP/MP. Desta forma, não foi possível referenciar todas as informações, uma vez que grande parte delas surgem de conversas e trocas de experiências informais.

⁹⁵ Esse estudo foi desenvolvido pela Arq. Marina Cañas Martins com a supervisão do Arq. Eduardo Hahn para a 2ª Oficina do PEP, em novembro de 2005. Trabalho não publicado, disponível em meio digital no IPHAN/RS.

portaria do IPHAN sobre o mesmo assunto. Após algumas demandas específicas, notificações do Ministério Público ao IPHAE e questionamentos por parte da Prefeitura e da Câmara de Vereadores da cidade, o trabalho de revisão foi retomado em março de 2013, com reuniões entre os dois Institutos e a Prefeitura, o que culminou na realização de uma Audiência Pública.

A seguir são apresentados mapas dos estudos realizados. Neles, é possível visualizar os bens tombados por cada esfera (Figura 6): 3 tombados pelo IPHAN, 15 pelo IPHAE e 34 pelo município, a grande maioria concentrada em uma mesma área e núcleo original do município, o Centro Histórico conforme a Lei Municipal 767/84 (Figura 7). Na Figura 8, nota-se que as áreas de entorno adotadas pelo IPHAN e pelo IPHAE não eram coincidentes na época do primeiro estudo, em 2006. Nos estudos seguintes, conjuntos entre IPHAN e IPHAE, buscou-se a sobreposição das áreas de entorno adotadas pela prefeitura e por IPHAN/IPHAE (Figura 9), como base para o estudo de diretrizes e delimitações comuns, de maneira a facilitar o diálogo entre as três esferas da administração pública e, dessa forma, a gestão da área. O resultado, consolidado, foi apresentado à população (Figuras 10 e 11), e contou com informações e esclarecimentos sobre a gestão e as responsabilidades de cada esfera, para debate e sugestões.

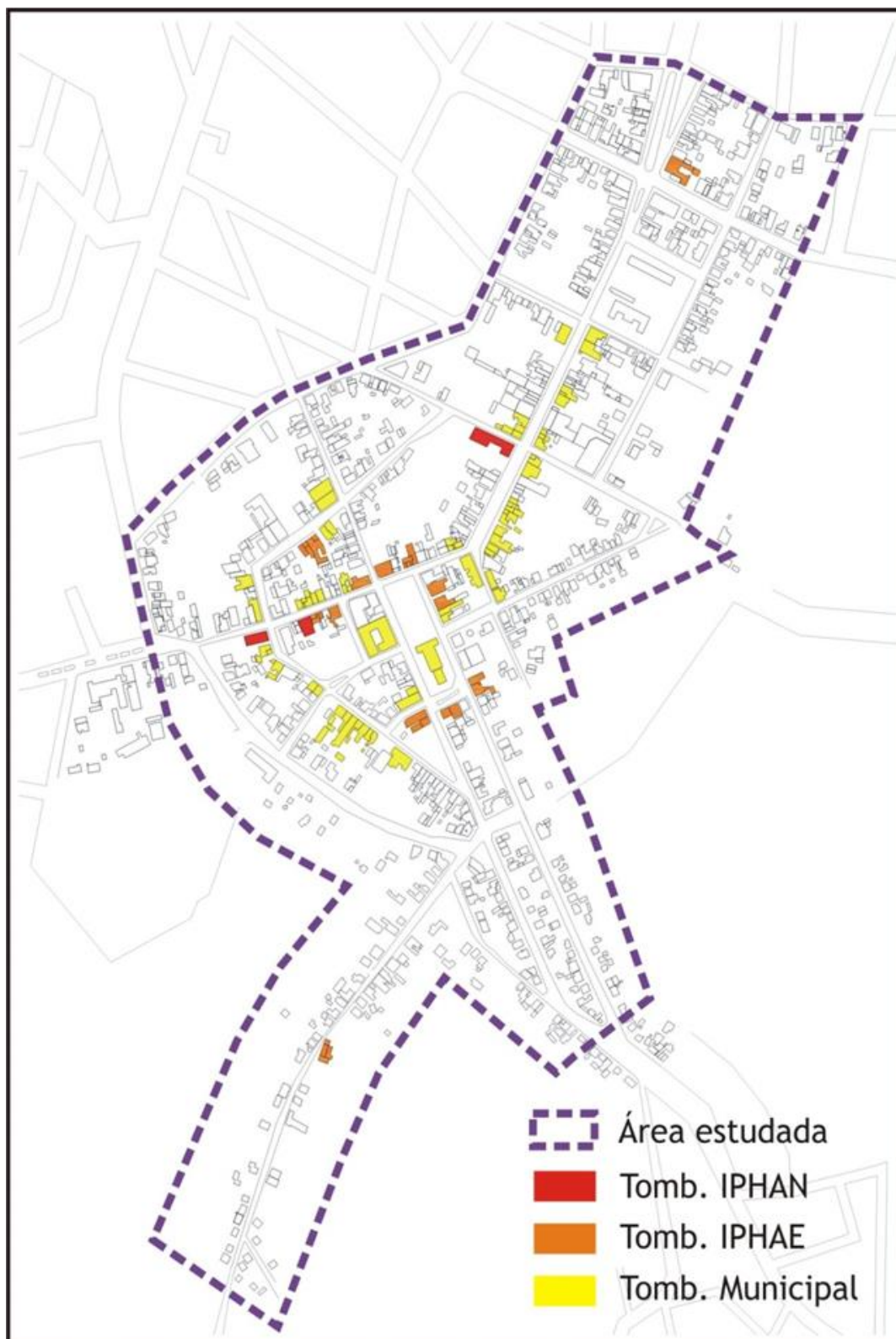


Figura 6- Bens Tombados na Cidade de Piratini – RS.

Fonte: IPHAN, IPHAE. Estudo: Diretrizes para o Disciplinamento na Área de Entorno dos Monumentos Tombados em Nível Federal e Estadual na Cidade de Piratini - RS - Março 2006.

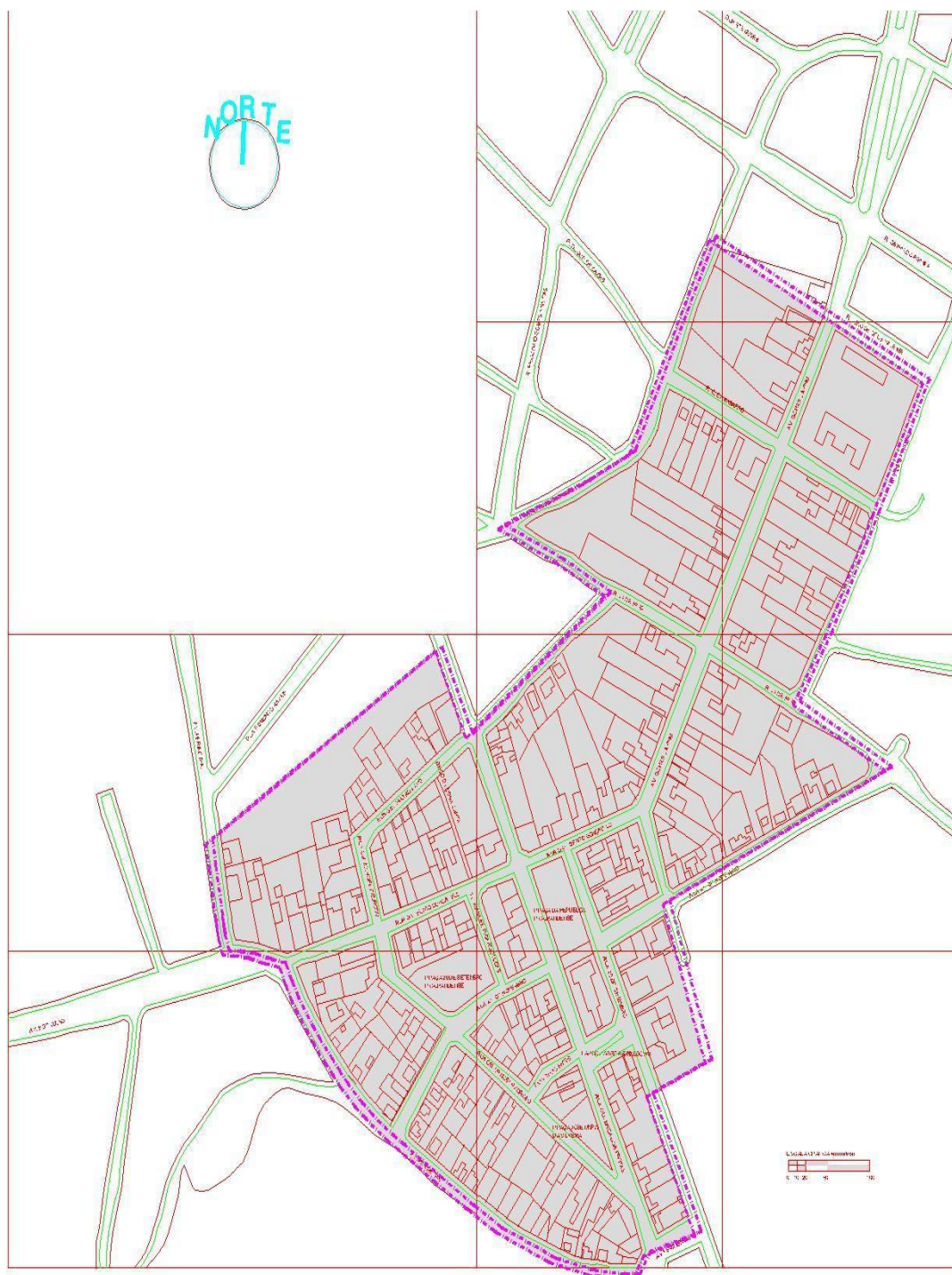


Figura 7 - Centro Histórico conforme a Legislação Municipal 767/84 e sem a identificação dos bens tombados.

Fonte: Prefeitura Municipal de Piratini - Prefeitura Municipal de Piratini
Projeto de Lei das Alterações da Lei 767. Março 2013.

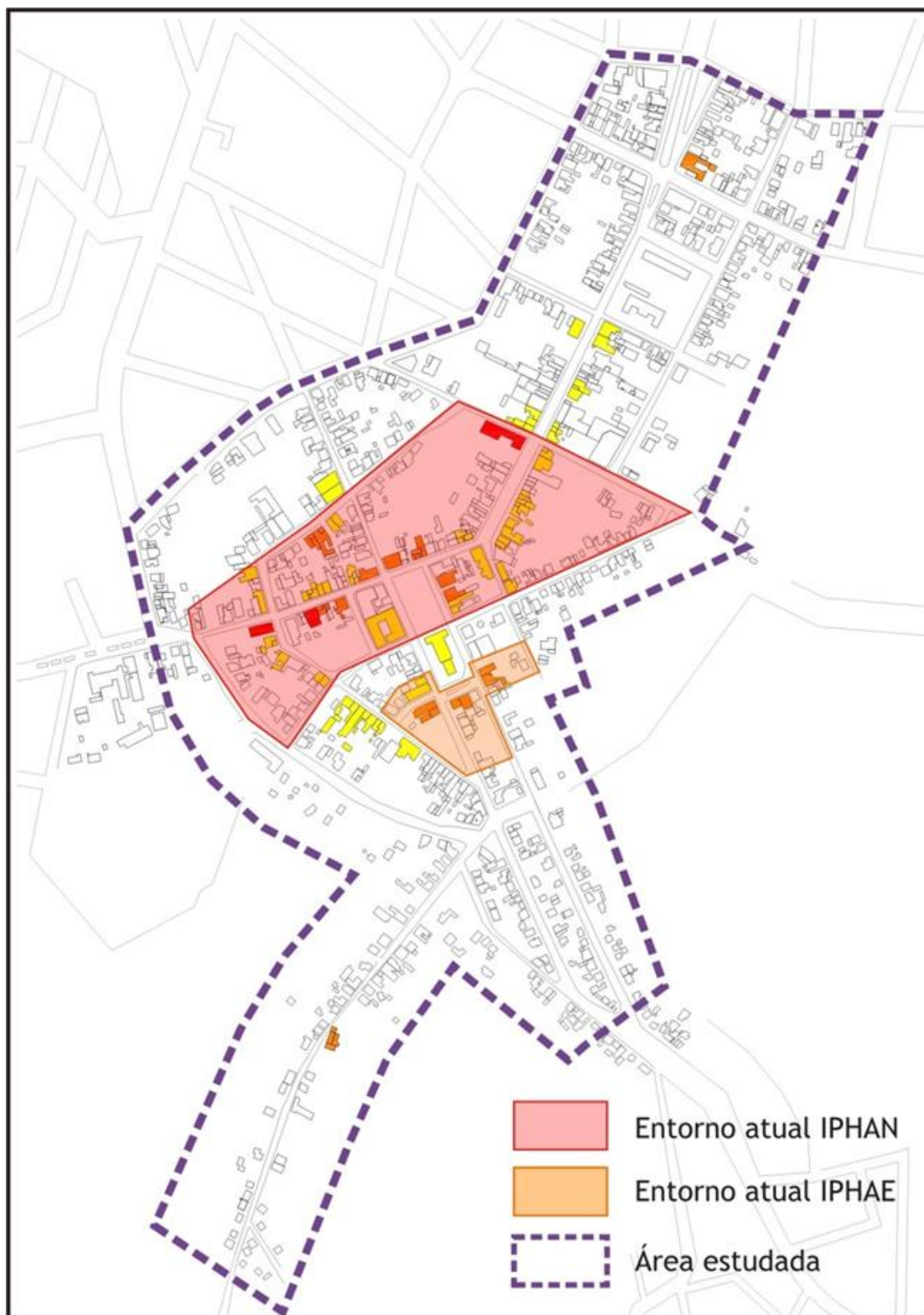


Figura 8 - Áreas de entorno definidas pelo IPHAE e pelo IPHAN.

Fonte: IPHAN, IPHAE. Estudo: Diretrizes para o Disciplinamento na Área de Entorno dos Monumentos Tombados em Nível Federal e Estadual na Cidade de Piratini - RS - Março 2006.

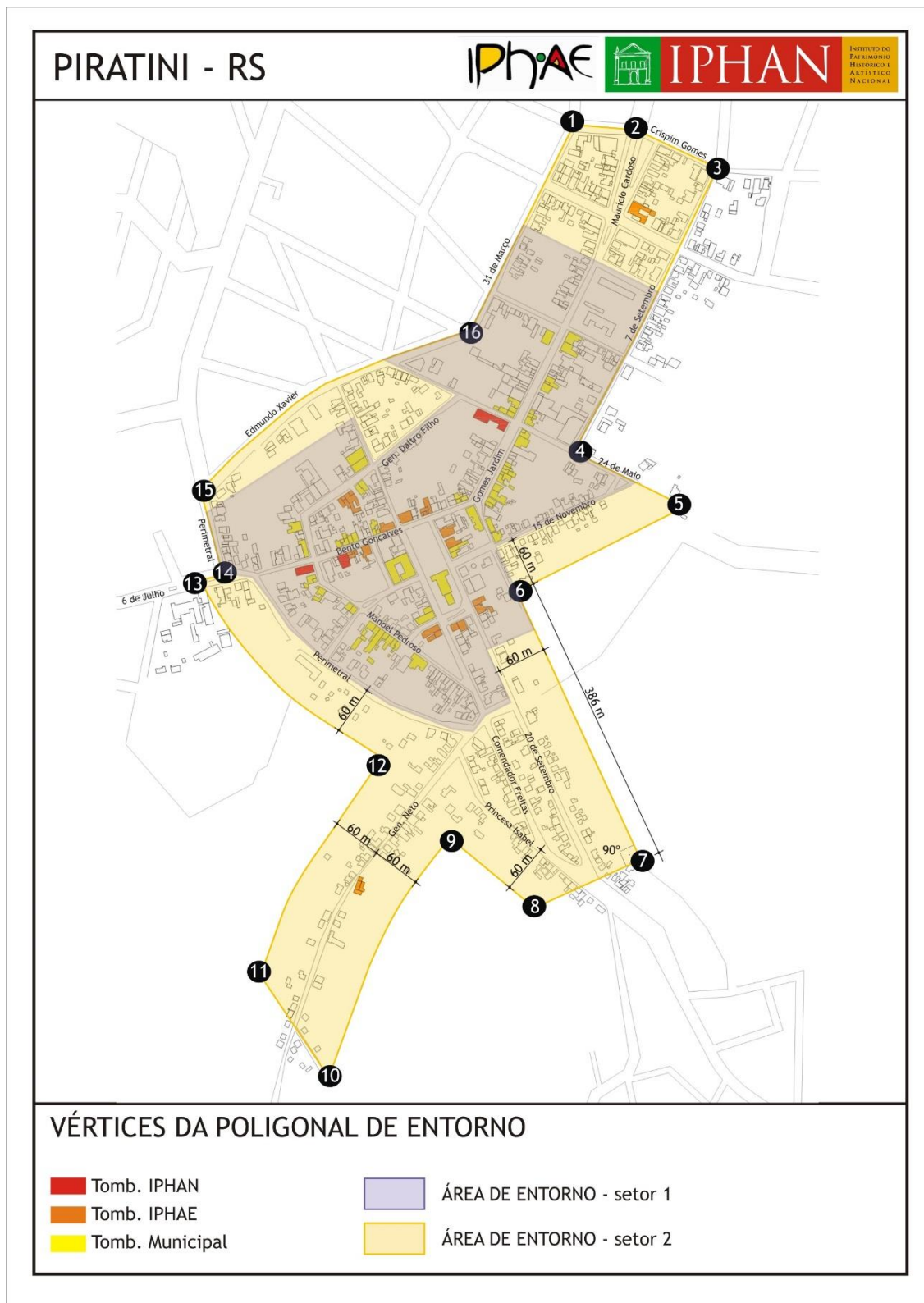


Figura 9- Sobreposição das propostas: Área de entorno setor 1 (Delimitação do Centro Histórico pela Prefeitura); Área de entorno setor 2 (Proposta Inicial IPHAE e IPHAN).

Fonte: IPHAN, IPHAE. – Junho 2012.

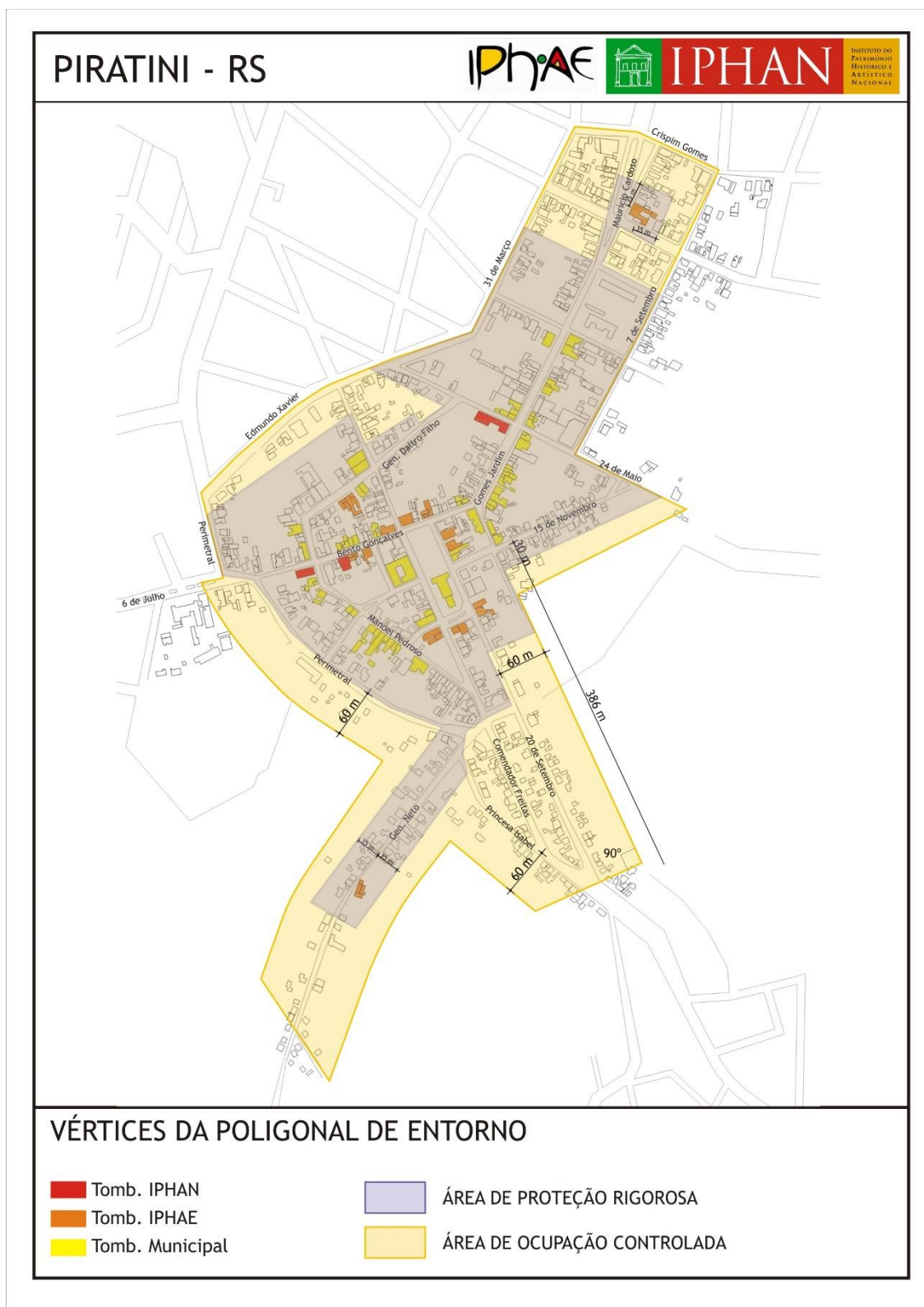


Figura 10 - Proposta apresentada na Audiência Pública, já com alterações solicitadas e discutidas com a Prefeitura Municipal.

Fonte: IPHAN, IPHAE. – Abril 2013.

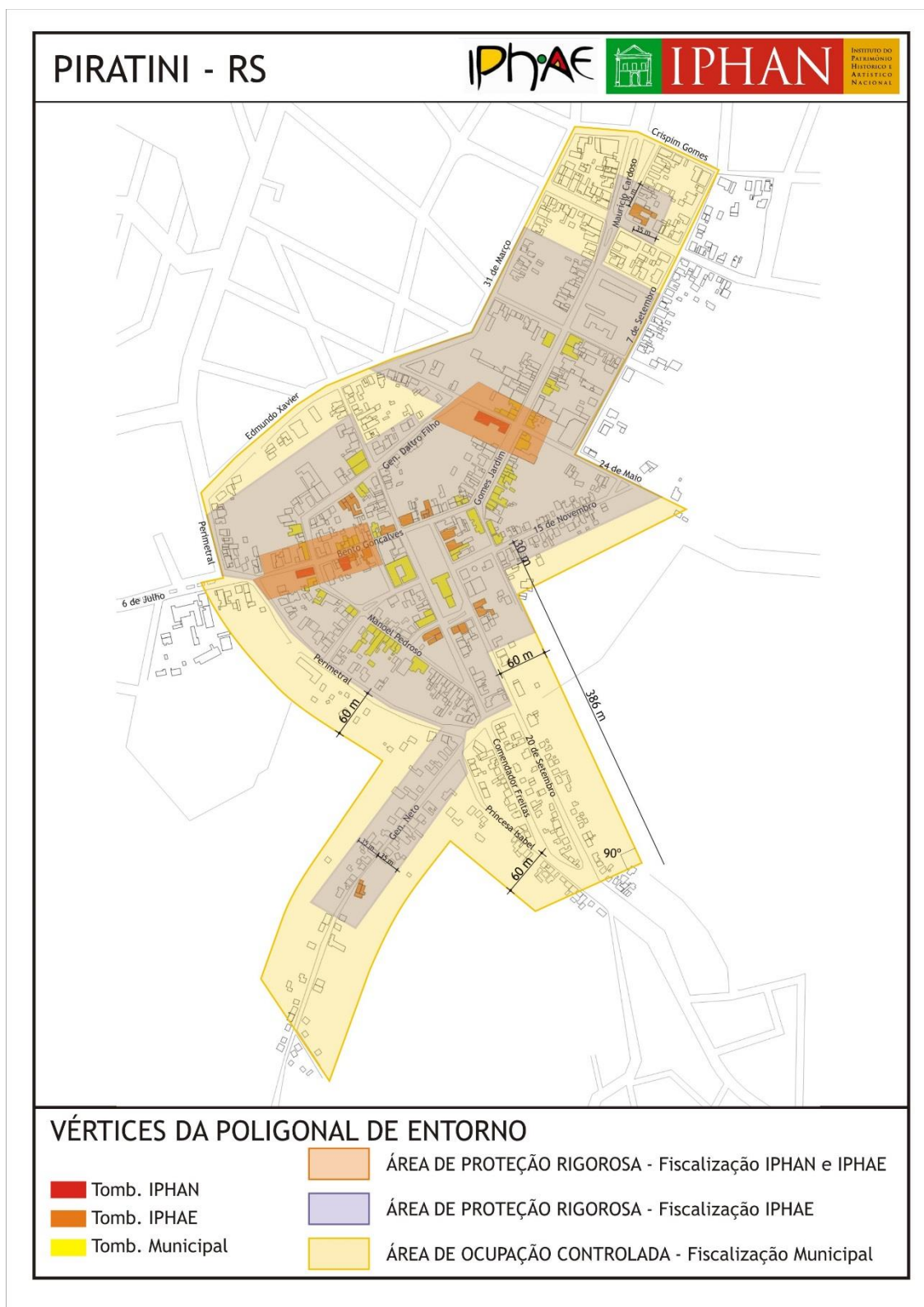


Figura 11 - Proposta apresentada na Audiência Pública de Gestão da área, dividida entre as três esferas.

Fonte: IPHAN, IPHAE. – Abril 2013.

- **Relato Pessoal da Audiência Pública na Cidade de Piratini**⁹⁶

No dia 16 de Abril de 2013 realizou-se na Cidade de Piratini, a convite dos vereadores da Prefeitura Municipal, uma Audiência Pública⁹⁷ sobre o Centro Histórico para que o IPHAE e o IPHAN apresentassem a nova proposta de delimitação e de diretrizes da área de proteção, possibilitando questionamentos e debates sobre o assunto.

Após explanação inicial sobre o conceito de tombamento, as limitações impostas aos bens tombados, a apresentação dos estudos realizados e sobre como se chegou à área proposta de proteção dos bens tombados, observou-se uma compreensão maior por parte de membros da população presentes e o apoio a algumas das propostas apresentadas. Durante o debate, constatou-se que, embora a questão da publicidade, referente às normas de colocação de anúncios e veículos publicitários no Centro Histórico (objeto da Portaria nº 78/2011 do IPHAE⁹⁸), ainda gerasse dúvidas, de uma maneira geral, houve consenso de que a aplicação dessas normas valorizaria a cidade. Com relação aos estudos feitos pelo IPHAN, IPHAE e Prefeitura, a partir das questões e opiniões apresentadas, foi possível concluir que parte significativa da população era favorável à limitação de altura e de cores nas fachadas da área central, além dos critérios que regulam a publicidade nessa área, já citado anteriormente.

Houve questionamento, entretanto, em relação a algumas áreas delimitadas como de proteção rigorosa, quanto à necessidade de aprovação dos projetos de intervenção nos imóveis pelas três esferas da administração pública e, principalmente, em relação à falta de “regras e diretrizes claras” para essas intervenções. Foi apontado também o fato dos órgãos de preservação estadual e federal estarem “distantes” da cidade, tendo sido enfatizada a importância de um maior contato entre essas duas esferas e a prefeitura, para suporte e orientação. Além disso, levantou-se a questão das limitações jurídicas de cada uma das esferas dentro de uma mesma área. Sobre a norma a ser cumprida, a Promotoria do Estado, o IPHAE e o IPHAN esclareceram que o Decreto-Lei, a Constituição Federal, a legislação estadual e as portarias devem ser cumpridas, por serem mais restritivas que a atual legislação municipal.

⁹⁶ Não houve ata ou outro documento sobre esse evento, sendo esse relato resultado da observação direta.

⁹⁷ A Audiência contou com a participação de representantes do IPHAN e do IPHAE, do Ministério Público Estadual, de vereadores e secretários, de comerciantes e empresários, de arquitetos e da população em geral.

⁹⁸ Portaria nº 78 de 29 de dezembro de 2011 que “Dispõe sobre as normas de colocação de anúncios e veículos publicitários no Centro Histórico do município de Piratini/RS”.

Apesar dos questionamentos, de uma maneira geral, a proposta foi bem aceita, tendo sido enfatizada, por parte do IPHAE e do IPHAN, a necessidade da prefeitura se equipar com um corpo técnico permanente de arquitetos e de outros profissionais ligados à preservação. Além disso, apontou-se a necessidade de uma reunião com as três esferas sobre essas questões jurídicas.

Observou-se também um grande interesse da população (principalmente dos vereadores e comerciantes) pelo desenvolvimento de ações de caráter turístico. A implementação do turismo foi a justificativa usada por esses para a necessidade de preservar e conservar os bens, como meio de alavancar a economia do município.

- **A gestão do patrimônio tombado em Piratini**

Para avaliação da gestão do patrimônio tombado na cidade, foi analisada a aplicação, ou não, da legislação incidente sobre o tema em estudo, apresentadas no capítulo anterior. Observa-se que no caso do município de Piratini, o Artigo 18 do Decreto - lei nº 25/37, que estabelece, genericamente, a responsabilidade do IPHAN sobre a “vizinhança da coisa tombada”, é utilizado para embasar algumas decisões dos órgãos de preservação nas três esferas, subsidiando a análise de projetos no Centro Histórico ou de intervenções em edificações no entorno dos bens tombados, uma vez que não há portaria publicada sobre a área. Continuando a análise da aplicação do Decreto - lei nº25/37, a previsão, no Artigo 23, de cooperação entre União e Estados, embora não seja aplicada explicitamente, pode ser apontada no esforço de IPHAN, IPHAE e Prefeitura para a uniformização e/ou complementação da legislação sobre a mesma área, de maneira a facilitar não apenas as questões burocráticas de aprovação de projetos como, também, a gestão desse patrimônio.

Em relação à Constituição Federal, que prevê a competência municipal administrativa, de preservar o patrimônio (Artigo nº 23), e legal, de editar leis sobre o patrimônio (Artigo nº24 e 30), o Município dispõe de legislação própria para o Centro Histórico, embora, na prática, recorra ao IPHAN e ao IPHAE para decisões sobre a preservação na cidade, não apenas pela necessidade de aprovação por essas esferas, mas principalmente pelo ônus político que a limitação do direito de construir acarreta.

Ao analisar a aplicação do Estatuto da Cidade, de 2001, observa-se que as diretrizes (Artigo 2º) estabelecidas para a gestão democrática da cidade, a participação da população,

também prevista no Art. nº 216 da Constituição Federal, inclusive por meio da convocação de audiências públicas (Artigo nº 43) – podem ser vistas em Piratini. Ainda, como indicado pelo Estatuto, a política urbana desenvolvida pela Prefeitura considera a proteção do patrimônio (Artigo 2º, XII), possibilitando sua exploração turística com intervenções urbanas específicas como, por exemplo, a denominada Linha Farroupilha, uma sinalização na calçada das edificações de interesse histórico⁹⁹. A cooperação entre governos presente nesta legislação de 2001 (Artigo 2º, III) é, como já relatado, exercida positivamente na cidade. Além disso, o estudo que está sendo feito para a delimitação e definição de diretrizes de disciplinamento das intervenções no Centro Histórico demonstra o interesse da Prefeitura Municipal em revisar a Lei nº 767/84, citada no Plano Diretor como legislação específica para a área, outro ponto importante, apontado pelo Estatuto.

Fazendo o mesmo exercício de análise da aplicação da legislação estadual em Piratini, observa-se que o município segue a Legislação Estadual de Tombamento (Lei nº 7231/79), que, por sua vez, faz referência à legislação federal, inclusive no que prevê convênios entre as esferas. Outro aspecto a ser ressaltado na legislação estadual é o que diz respeito ao Sistema Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural, apontado no Decreto (nº 31.049/83). Embora existam ações na cidade de Piratini que poderiam ser entendidas como parte desse Sistema, como os estudos feitos em conjunto pelas três esferas, não há referência oficial sobre o assunto. E, mesmo estando prevista nesse Decreto, a ligação do município e do Estado às políticas e à gestão federais do patrimônio (Artigos 5º e 7º), não foi observada nesse estudo de caso.

Por outro lado, a promoção do desenvolvimento urbano, proposto pela Legislação Estadual nº 10.116/ 94, Artigo 2º, que prevê como uma das diretrizes a integração das ações entre as diferentes esferas, vem sendo desenvolvida em Piratini na ação conjunta nos estudos de entorno dos bens tombados. Outra diretriz apontada é a que relaciona desenvolvimento urbano e patrimônio, que está presente na legislação municipal. Observa-se, inclusive, que uma das motivações para a revisão das diretrizes de proteção dos entornos dos bens tombados foi a dúvida, por parte da população, sobre como conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação do patrimônio. Exceto pelo viés do turismo, não foi constatada a existência de programas ou projetos municipais que associem o desenvolvimento à preservação do patrimônio.

Na legislação municipal, no que se refere às questões de patrimônio e sua gestão,

⁹⁹ Sobre o assunto, *vide in* <http://www.turismopiratini.com.br/piratini/secao_1/cultura/download/guia.pdf> e <http://www.turismopiratini.com.br/piratini/secao_1/cultura/cultura.php>. Acessados em agosto 2013.

observa-se no Plano Diretor da Cidade, na sua apresentação e no Apêndice, que há um entendimento de que a área do Centro Histórico deve ter um tratamento diferenciado do restante da cidade. O assunto é abordado de forma um pouco mais clara na, vigente, Lei nº 767/84. Nela, conforme foi visto no capítulo anterior, define-se o que são considerados como centro histórico, ruínas e elementos isolados, delimita-se a área do centro histórico com citação nominal de cada bem de interesse, além da definição de raio da área de proteção de cada bem. Embora essa lei também preveja convênios com as outras esferas, pelo que se pôde observar ao longo deste estudo, essa prática não faz parte da rotina municipal. Nota-se também que há, conforme a Legislação Municipal nº 1282/2011, a participação ativa do Conselho do Patrimônio Histórico na cidade, fazendo-se presente inclusive nas reuniões e na Audiência Pública realizadas. A atuação do Conselho está voltada, principalmente, para as ações que facilitem a exploração turística do patrimônio e para auxiliar a prefeitura (deficitária de técnicos) na análise e na fiscalização de obras e projetos. Cabe citar, ainda, a Proposta de Revisão da Legislação nº 767/84, atualmente em análise pela Prefeitura, com o apoio do IPHAN/IPHAE na medida em que as modificações propostas estão em acordo com os estudos desenvolvidos por essas instituições para a delimitação e definição de diretrizes no Centro Histórico de Piratini.

3.2) NOVO HAMBURGO - CASA SCHMITT - PRESSER

A Casa Schmitt - Presser localiza-se no bairro de Hamburgo Velho, na cidade de Novo Hamburgo, região metropolitana de Porto Alegre, distante 40 km da capital. Casa típica da imigração alemã, no sul do Brasil, teve seu tombamento solicitado ao IPHAN pela Fundação Ernesto Frederico Scheffel, em 1983. No Processo de Tombamento¹⁰⁰, instaurado em 1984 sob o número 1113-T-84, há um vasto material sobre o bem e o bairro no qual se localiza. No pedido enviado ao IPHAN, a Fundação incluiu, como forma de melhor embasar o pedido,

¹⁰⁰ ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. PT 1113-T-84. Casa Presser (Novo Hamburgo, RS) e Site do IPHAN disponível em <http://www.iphan.gov.br/ans.net/tema_consulta.asp?Linha=Linha_busca.gif&Cod=1837> Acessado em setembro 2012.

alguns pareceres de arquitetos e engenheiros favoráveis ao tombamento¹⁰¹. Embora o pedido de tombamento demonstre que a casa fazia parte de um conjunto, conforme referido posteriormente, o pedido não incluiu outros imóveis, apenas a Casa Schmitt - Presser, talvez pelo fato da casa precisar, na ocasião, de urgente intervenção e de que, para isso, entender-se necessário seu tombamento¹⁰².

Na mesma documentação existe informação de que, além do material sobre a casa, há um estudo já realizado sobre todo o bairro histórico. Há também recortes de jornais e material gráfico documentando o envolvimento da comunidade e seu interesse em preservar as características de todo o bairro e a sua identidade cultural, inclusive a solicitação enviada à prefeitura, na década de 80, para a preservação do mesmo. O pedido de preservação do conjunto, como ressalta a arquiteta Dora Alcântara (Departamento de Tombamento e Conservação - DTC/SPHAN - 1984) no parecer dado na ocasião, seria a base para manter a ambiência do bem, tarefa que em seu entendimento poderia ficar a cargo do município ou do estado gaúcho.

No mesmo Processo, está documentado o envolvimento de moradores e amigos do bairro com a preservação da casa, e da APLUB (Associação dos Profissionais Liberais Universitários do Brasil) que se ofereceu para pagar a restauração. No dossiê entregue para compor o processo de tombamento, consta o Decreto municipal nº 42/81 que declara “de utilidade pública para fins de desapropriação do domínio pleno” a casa em questão, fato que, juntamente com o envolvimento da comunidade chama a atenção do diretor do DTC/SPHAN, Augusto da Silva Telles¹⁰³. Houve reação e, segundo o Processo de Tombamento¹⁰⁴, a empresa Paquetá empreendimentos, proprietária da edificação, pede a impugnação do tombamento, por considerar apenas uma “casa antiga, em péssimo estado de conservação, sem no entanto deter qualquer cunho histórico ou mesmo arquitetônico, à semelhança de inúmeros outros prédios circunvizinhos”. Caso fosse mantido o interesse de tombamento, o proprietário pedia, então, a desapropriação por entender, erroneamente, que após o tombamento não poderia usar a

¹⁰¹ Apesar de existir parecer de uma comissão da prefeitura favorável à demolição da casa considerada em mau estado e sem muito valor pelo seu estilo arquitetônico, com indicação de ajardinamento do seu lote para beneficiar o prédio ao lado, da Galeria Municipal (atualmente Fundação Scheffel), a Fundação solicita parecer de outros arquitetos e estudiosos na imigração alemã para comprovar o valor da edificação, todos favoráveis à sua preservação.

¹⁰² ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. PT 1113-T-84. Casa Presser (Novo Hamburgo, RS) p. 2 – 3.

¹⁰³ Ibid., p.16.

¹⁰⁴ Ibid.

edificação. O pedido de impugnação foi considerado inconsistente em 1984. Com pareceres favoráveis ao tombamento e a demonstração da intenção do município em valorizar o bem, inscrito, inicialmente, no Livro de Belas Artes (em 30 de setembro de 1985) e, posteriormente, no Livro Etnográfico e Paisagístico e no Livro Histórico, em 08 de setembro de 1986¹⁰⁵.



Figura 12 - Vista da rua principal de Hamburgo Velho

Acervo IPHAN/RS. Fevereiro 2012.



Figura 13 - Fundação Scheffel (a dir.) e Casa Schmitt - Presser (a esq.)

Acervo IPHAN/RS. Fevereiro 2012.



Figura 14 - Detalhe da Casa Schmitt - Presser

Acervo IPHAN/RS. Fevereiro 2012.

¹⁰⁵ Entre as demais correspondências trocadas, e que se encontram no Processo, observa-se também a preocupação da aprovação de projetos na vizinhança do bem - Ofício 118 de 01/06/1987 in ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. PT 1113-T-84. Casa Presser (Novo Hamburgo, RS).

3.2.1) O EXERCÍCIO PRÁTICO DA PROTEÇÃO DO BEM¹⁰⁶.

Além do tombamento da Casa Schmitt – Presser, há alguns anos, um outro processo de tombamento - do núcleo original da região de Hamburgo Velho - levou a estudos de diretrizes de proteção para a área e para a sua gestão. O exercício prático sobre a proteção do bem tombado acabou focando-se muito no entendimento do contexto no qual ele está inserido e na proposta de tombamento dessa área. Essa proposta de tombamento do núcleo partiu da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, em 15/06/2009. Como consta no Processo ¹⁰⁷, a área em questão é alvo de estudos pelo IPHAN/RS e pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo desde 1983, por meio da Ação “Preservação e Valorização dos Núcleos Urbanos da Imigração Alemã e Italiana no RS”. Esses estudos resultaram, entre outras coisas, no tombamento da Casa Schmitt – Presser e em sua restauração, como já descrito anteriormente. Segundo o mesmo documento¹⁰⁸, o tombamento do núcleo histórico esteve nos planos da Superintendência Regional do IPHAN devido: a importância histórica do núcleo, formado na confluência de caminhos entre a zona colonial e a capital do Estado, Porto Alegre; ao importante conjunto arquitetônico e urbanístico construído ao longo das vias orgânicas que percorrem o lugar; por caracterizar-se como uma área ecumênica, onde há templos e escolas relacionadas à religião católica, luterana e evangélica; ao movimento dos Amigos do Bairro de Hamburgo Velho, que luta há décadas pela sua preservação; por apresentar uma relevante interação com a questão ecológica, pois no bairro se situa o Parque Henrique Luiz Roessler, que homenageia o pioneiro do ambientalismo no Rio Grande do Sul¹⁰⁹.

Desde essa época, há a preocupação com a preservação do núcleo, sendo que a Prefeitura Municipal tem recorrido muitas vezes ao IPHAN/RS em busca de orientações para a realização de inventários, de instruções e de diretrizes para aprovações de projetos. Para embasar o pedido de tombamento dessa área, foi organizado, pela Prefeitura e com a orientação do

¹⁰⁶ O relato parte da experiência vivida ao longo do PEP/MP, com a participação em reuniões e visitas técnicas à região, não havendo, entretanto, material formalizado dessas atividades.

¹⁰⁷ IPHAN/RS. Processo nº 01512.000623/2009-11 e nº1.582 – T – 09 (Tombamento do Centro Histórico de Hamburgo Velho – Novo Hamburgo, RS).

¹⁰⁸ IPHAN/RS. Memorando 497/09 in IPHAN/RS. Processo nº 01512.000623/2009-11 e nº1.582 – T – 09 (Tombamento do Centro Histórico de Hamburgo Velho – Novo Hamburgo, RS).

¹⁰⁹ Outros estudos e levantamentos também foram realizados nessa área, como os de configuração urbana, nos anos de 1990.

IPHAN, um material de identificação do sítio de acordo com o Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG)¹¹⁰.

Segundo os estudos desenvolvidos, pode-se ver, na Figura 15, a delimitação atual de entorno da edificação tombada em nível federal e a sobreposição, na Figura 16, das áreas protegidas pelo IPHAN e pelo Município. Na proposta de tombamento apresentada¹¹¹ fica estabelecida uma divisão de responsabilidades sobre a área entre as três esferas públicas, e definidas áreas, contíguas, de tombamento em cada uma das esferas e a gestão dessas áreas separadamente, embora seguindo as mesmas diretrizes gerais (Figura 17).

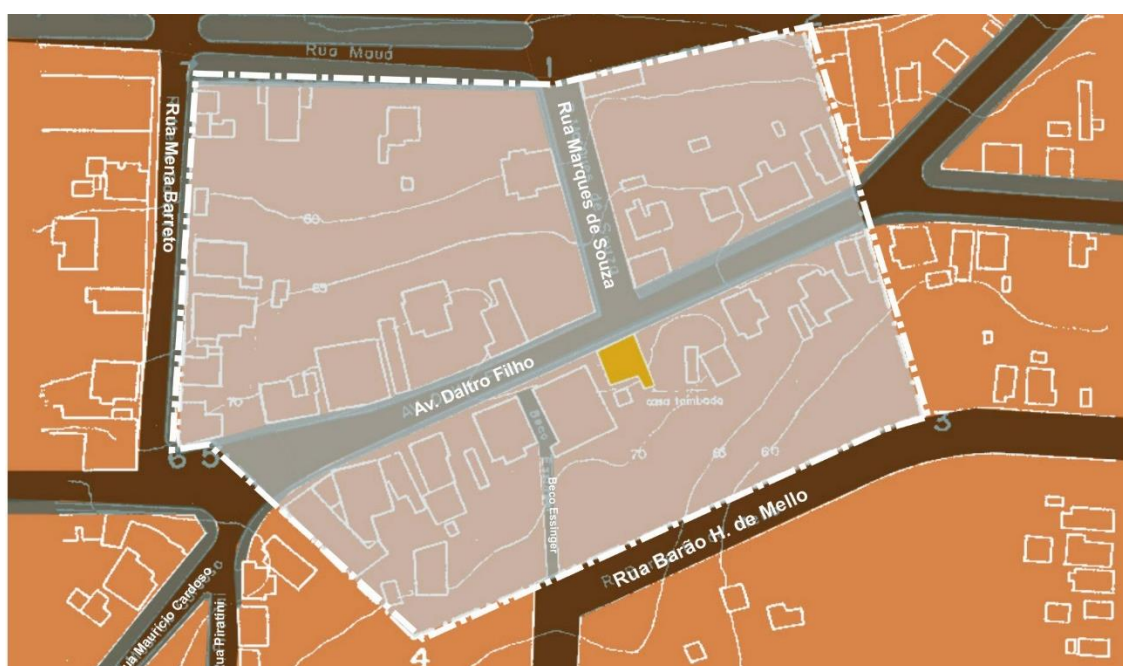


Figura 15 - Área atual de entorno da Casa Schmitt - Presser, identificada em amarelo no mapa.

Fonte: IPHAN (2000).

¹¹⁰ Trata-se de uma metodologia de identificação adotada mais recentemente pela instituição federal para a instrução de processos de tombamento. Segundo o Portal do IPHAN, é um “instrumento desenvolvido para integrar os dados sobre o patrimônio cultural, com foco nos bens de natureza material”. Disponível em <www.iphan.gov.br>. Acessado em Agosto de 2013.

¹¹¹ O Processo nº 01512.000623/2009-11 e nº1.582 – T – 09 (Tombamento do Centro Histórico de Hamburgo Velho – Novo Hamburgo, RS) ainda não está finalizado, estando atualmente na Superintendência do IPHAN para análise e parecer.

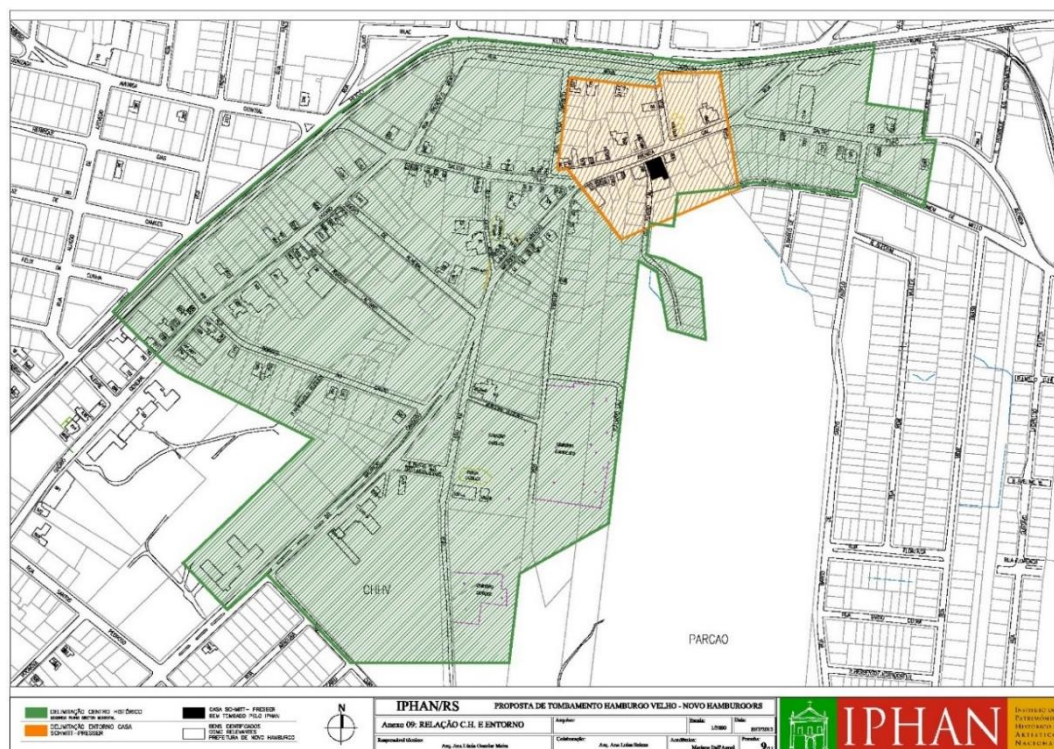


Figura 16 - Sobreposição do Centro Histórico, definido pelo Plano Diretor (em verde) e a área de entorno do bem tombado (laranja).

Fonte: IPHAN – Setembro 2012.

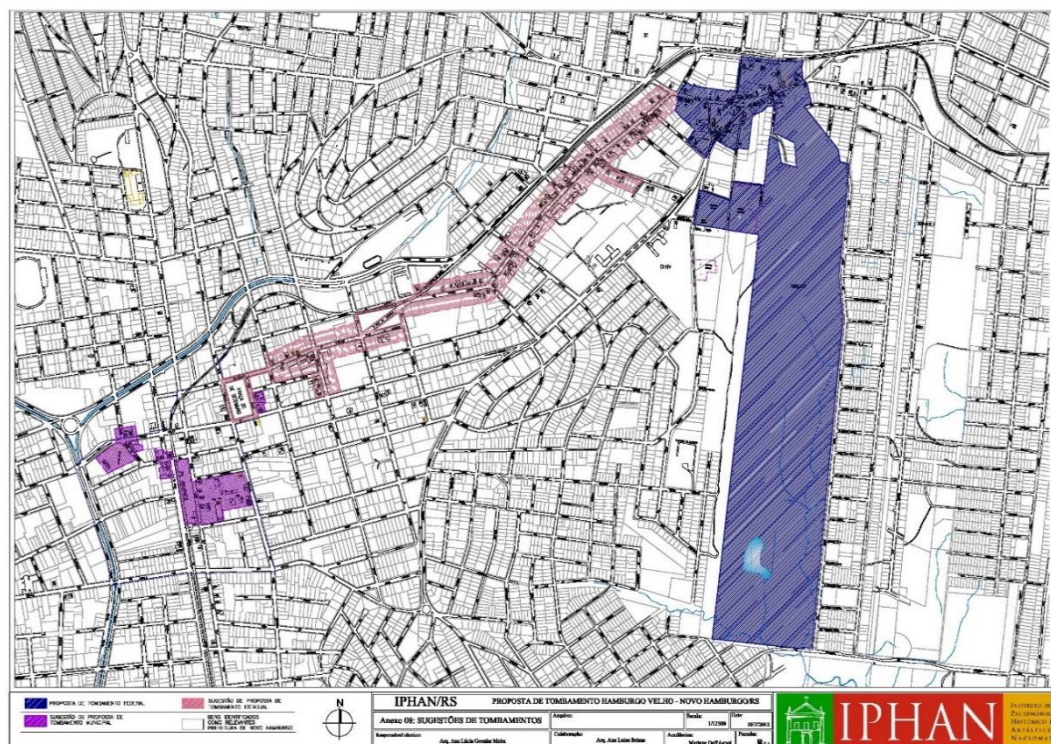


Figura 17 – Sugestão de proposta de tombamento nos três níveis governamentais, ainda em estudo. Em azul a área proposta pelo IPHAN, em rosa pelo IPHAE e em roxo pelo Município.

Fonte: IPHAN - Setembro 2012.

Observa-se que, no caso de Novo Hamburgo, a proposta em estudo prevê que não haja sobreposição de áreas tombadas ou de entorno, e, sim, a “complementação” das áreas que formam o eixo principal da cidade, ligando o Centro Histórico (Hamburgo Velho e o Parque Municipal, o “Parcão” – proposta de tombamento federal) ao centro atual (proposta de tombamento municipal), passando pelo chamado “corredor cultural”, com edificações de diferentes épocas e contextos (proposta de tombamento estadual). A parte coincidente de proteção está representada no entorno da área tombada pelo IPHAN - o Centro Histórico do município, conforme a Figura nº18 abaixo. Embora a proposta de tombamento federal seja de uma área contínua, há diferenciação em duas áreas de entornos, conforme a Figura nº19: a que “envolve” Hamburgo Velho e a área de entorno ao Parcão. A diferenciação entre elas seria segundo diretrizes diferenciadas¹¹².

¹¹² Essa diferenciação entre as áreas de entorno, incluída para permitir uma melhor compreensão do leitor, não será aprofundado nesse trabalho por não ser o foco principal da pesquisa e pelo fato de ainda estarem em fase de estudo pelo IPHAN/RS, sendo ainda propostas.



Figura 18 - Proposta de Tombamento em nível federal e a área de entorno – proteção rigorosa - coincidente com a área já protegida em nível municipal do Centro Histórico.

Fonte: IPHAN - Setembro 2012.

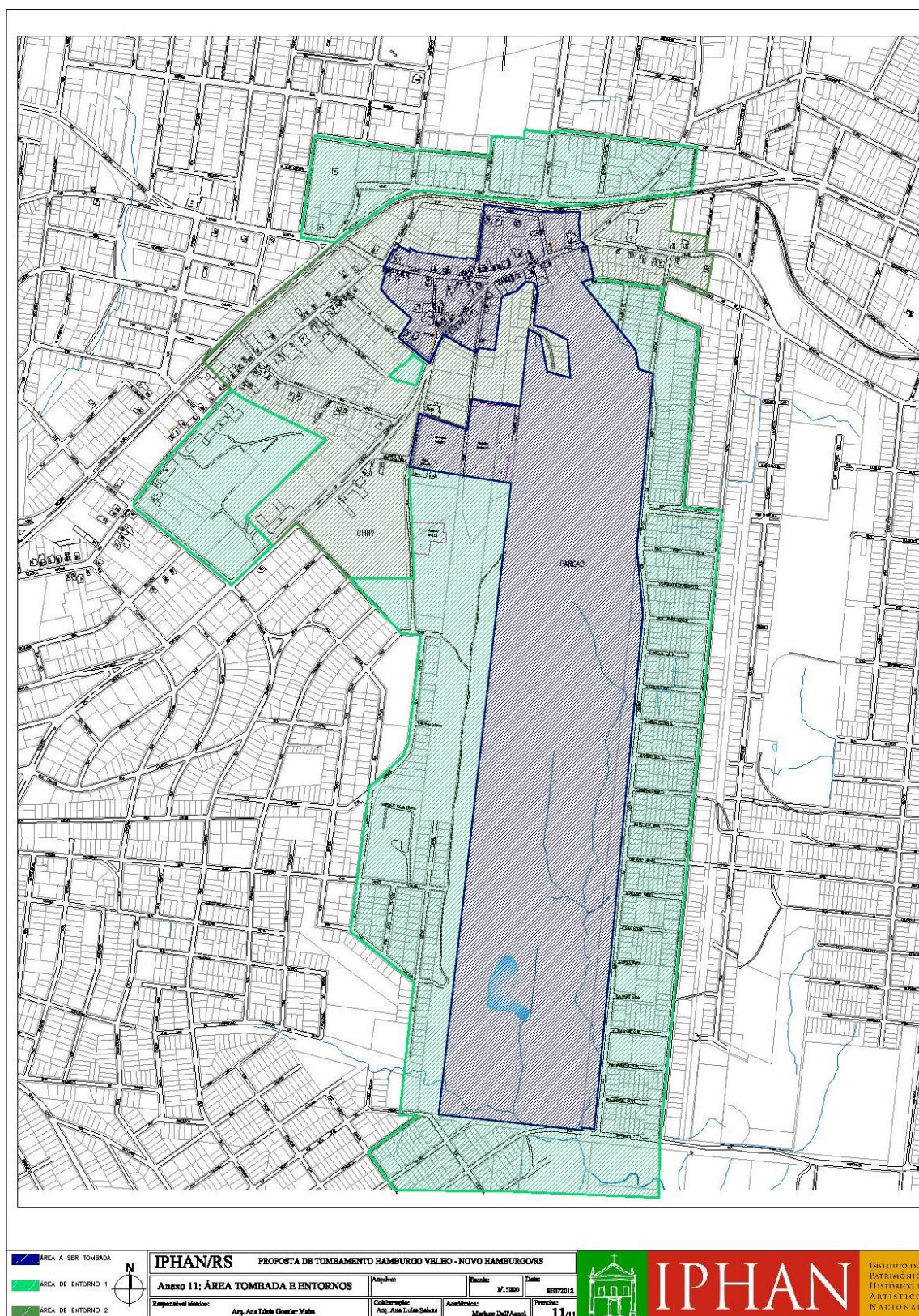


Figura 19 - Proposta de Tombamento em nível federal e a área de entorno dividida em duas, com diferentes diretrizes.

Fonte: IPHAN - Setembro 2012.

- **Relato Pessoal da Experiência na Cidade de Novo Hamburgo**

Observa-se que há, no caso de Novo Hamburgo, envolvimento da população do bairro, desde a época do processo de tombamento. Nota-se também, na prática cotidiana, que os moradores e usuários do bairro são “os fiscais do patrimônio”, típico caso, talvez, da máxima que Aloísio Magalhães apontava em fins da década de 1970 – “a comunidade é a melhor guardiã de seu patrimônio” (MAGALHÃES, 1997, p.189). Existe uma vigilância e uma cobrança por parte de setores organizados da sociedade, como, por exemplo, a Fundação Scheffel e a OSCIP Defender que, além de realizarem estudos e pesquisas sobre o patrimônio local, vêm auxiliando a Instituição Federal fiscalizando a área de interesse e denunciando obras irregulares. Juntamente com a equipe da Prefeitura e do Conselho do Patrimônio, esses grupos trabalham junto ao IPHAN e ao IPHAE para embasar o pedido de tombamento, nas duas esferas, de áreas contíguas ao núcleo de Hamburgo Velho. Há, portanto, uma aproximação muito grande entre o IPHAN/IPHAE e a sociedade organizada.

Assim como no caso anterior, há uma limitação de recursos humanos e financeiros na esfera municipal, além das questões políticas de disputas de poder, principalmente em relação à questão preservação X desenvolvimento. Esse embate é visível na área, que está sofrendo com o avanço da especulação imobiliária e a verticalização, fato que preocupa não apenas as instituições de preservação, como a população local¹¹³.

- **A gestão do patrimônio tombado em Novo Hamburgo**

Analisando como vem se dando a gestão do patrimônio tombado de Novo Hamburgo à luz das normas federais apresentadas no capítulo anterior, observa-se que, como no caso de Piratini, o Artigo 18 do Decreto - lei nº 25/37 é o instrumento legal utilizado para embasar decisões dos órgãos de preservação na análise de projetos do entorno da Casa Schmitt- Presser, uma vez que também neste caso não há regulamentação publicada sobre o assunto. Há, inclusive, a apropriação por parte do município para a preservação dos bens tombados em nível municipal, do conteúdo do desse Artigo nº 18 na sua legislação municipal (Lei nº 7/1992). Existe um esforço do IPHAN e da Prefeitura, com o apoio do IPHAE, para a criação de legislações complementares sobre as áreas contíguas, facilitando principalmente a gestão desse

¹¹³ O tema da especulação imobiliária não foi trabalhado nessa dissertação por não ser o foco principal desse trabalho. Assim, as afirmações sobre o assunto estão baseadas exclusivamente no discurso da prefeitura, das associações e fundações civis, além da observação durante a pesquisa.

patrimônio, o que poderia ser enquadrado no Artigo nº 23, do mesmo Decreto - lei.

Há, em Novo Hamburgo, Legislação Municipal (no caso o Plano Diretor) que regulamenta a área de Hamburgo Velho e o entorno da Casa Schmitt – Presser, conforme o Artigo nº 30 da Constituição Federal. Como ocorre no município de Piratini, embora a Prefeitura de Novo Hamburgo tenha a competência de proteger e de impedir a destruição/descharacterização do bem (Artigo nº 23), recorre ao IPHAN para decisões ou manifestações, respaldando-se na Instituição Federal como uma “instância superior”, principalmente em áreas que sofrem com a especulação imobiliária. Também prevista na Constituição, o envolvimento da população em Novo Hamburgo é muito mais amplo que em Piratini, que atua inclusive como “fiscal” do patrimônio através de denúncias, questionamentos e pedidos de manifestação técnicas ao IPHAN.

Em relação ao Estatuto da Cidade, é possível identificar a aplicação no município de algumas determinações, como a política urbana, defendida por entidades como a Fundação Scheffel e a OSCIP Defender, que buscam limitar as transformações imobiliárias na região e valorizar a identidade cultural do bairro, com o foco não no turismo, mas sim na qualidade de vida. O Plano Diretor e o regime urbanístico municipal, apontados como instrumentos a serem utilizados (Artigo 2º), estabelece disciplinamento específico para as regiões municipais identificadas como de valor cultural. Há também na cidade uma discussão sobre os tombamentos municipais, conforme o Artigo 4º do Estatuto, em área contígua de preservação e que ficariam a cargo no município para gerir e fiscalizar¹¹⁴. Outro ponto do Estatuto da Cidade adotado na cidade é o estabelecido no seu Artigo nº 43, com forte atuação da Fundação e da Defender, na promoção de encontros e debates além da produção de material gráfico para divulgação de ações de preservação no bairro.

Observa-se que o município segue a Legislação Estadual de Tombamento (Lei nº 7231/79), como no caso anterior de Piratini. Em relação ao Decreto nº 31.049/83, que propõe o Sistema Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural, observa-se que, embora já com um amplo levantamento e material sobre a área, em 2010 foi realizado um inventário sobre os bens existentes, com o uso da metodologia SICG e que serviu de base para complementar o pedido de tombamento. Esse instrumento, o inventário, previsto no Artigo 2º desse Decreto, foi realizado pela prefeitura e com o apoio do IPHAN.

¹¹⁴ Cabe mais uma vez ressaltar que os imóveis inventariados pelo município, desde a Lei Complementar nº 2150/2010 não são mais protegidos em âmbito municipal.

A questão do desenvolvimento urbano, previsto pela Lei nº 10.116/94, como em Piratini, é referida tanto na legislação municipal como nos discursos da prefeitura e dos representantes de associações civis. Isso se reflete no Plano Diretor da cidade, com grande foco no desenvolvimento, mas respeitando o patrimônio cultural e natural, conforme o Artigo 2º. Não há, conforme os dados levantados, nenhuma ação explícita da ligação com outros projetos e programas de cidades próximas, embora Novo Hamburgo esteja localizada em região com a identidade alemã relevante.

Em âmbito da legislação municipal, é possível observar na Lei nº 7/92, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural e natural do município de Novo Hamburgo, complementar e inspirada no Decreto - lei nº 25/37, principalmente no seu Artigo nº 24, a previsão da manutenção da ambiência dos bens tombados. Nele também se baseiam as organizações e associações civis para cobrar do poder público, ações relacionadas a obras irregulares e sem aprovação. A questão da gestão poderia ser vista na criação do Conselho Municipal de Cultura, através da Lei nº 164/97 – entretanto esse conselho tem efetividade limitada, tendo cabido ao IPHAN respaldar e embasar as decisões do Conselho contra pressões políticas e imobiliária.

Além disso, há, no Plano Diretor da cidade - Lei nº 1.216/2004 a previsão de preservação não apenas de áreas de interesse cultural e/ou natural como, também, nominalmente, de Hamburgo Velho e do entorno da casa Schmitt – Presser (Artigos 15º, 32 e 35). Isso auxilia não só ao Conselho de Cultura e à Prefeitura como, também, à sociedade civil para a preservação dessas áreas, uma vez que estão claramente delimitadas e com diretrizes estabelecidas. Nota-se também, no que se refere às ações de gestão, há previsão de que essas áreas devam ser foco de uma política urbana diferenciada do restante da cidade, como estabelecido nos Artigos 91, 99 e 103.

Após a análise da aplicação da legislação incidente em cada um dos casos, observa-se que há, em maior ou menor grau, o conhecimento e a intenção de cumprir e complementar o previsto em lei, entretanto isso muitas vezes não ocorre na prática. Em Piratini, a gestão dos bens tombados talvez ainda seja o que SARAVIA (2006, p.28) apontava como um discurso meramente político e tecnocrático, uma vez que não se observa uma “apropriação afetiva” do tema pela população da cidade. Do que se pôde perceber ao longo deste estudo, os bens tombados só passam a ter significado para a população local quando são associados ao turismo, uma “apropriação econômica”. Nesse contexto, há espaço para o que Souza (2006), e Saravia

(2006) apresentam como o “embate de interesses”, de um lado as instituições de preservação (IPHAN/IPHAE) que ainda são vistas, embora cada vez menos, como “empecilhos” para o desenvolvimento da cidade e, de outro, políticos, comerciantes e empresários que se sentem prejudicados por terem que respeitar as normas de proteção dos bens tombados. Trata-se de conflito de interesses que poderia ser enquadrado naquilo que Lowi (*apud* Souza, 2006, p.28) chama de “política pública regulatória”, que envolve questões burocráticas e grupos de interesse, assim como na chamada “política pública redistributiva”, na qual há perdas individuais para certos grupos, a curto prazo, para um ganho maior (social também), a longo prazo.

Ao aproximar as etapas da política pública que Saravia (2006) propõe e a realidade de Piratini, nota-se que, embora prevista na legislação, na prática há alguns elos fracos nessa corrente e que acabam por enfraquecer todo o processo. O trabalho em conjunto governo/sociedade faz parte de uma etapa que, talvez, possa ser entendida como o estágio de Agenda e de Elaboração das ideias e das propostas, no qual é importante e fundamental a participação da população, e não apenas de técnicos e de políticos. Essa participação da população, de uma maneira geral, foca-se na preocupação individual, com a propriedade privada (seja para fins de residência ou de comércio) e com as restrições impostas. A preocupação com a definição de prioridades que visem o aspecto turístico do patrimônio como fonte de renda sobrepõe-se aos interesses preservacionistas. Nos estágios seguintes, de Implantação da Agenda e das ideias e propostas acordadas, Execução e Avaliação, um outro obstáculo observado é a fragilidade municipal considerada uma estrutura de recursos humanos e financeiros insuficiente, para implantar políticas públicas de valorização do patrimônio. Aparentemente, essas etapas são vistas, pelo poder municipal e pela população, como de responsabilidade das instituições estadual e federal, uma vez que não há tombamento em nível municipal. Dessa forma, como os bens são tombados pelo IPHAN e IPHAE, cabe a eles, na visão do município, a responsabilidade com a preservação dos mesmos bem como das áreas nas quais estão inseridos.

Embora com sobreposição de responsabilidades e atribuições, algumas vezes com regras conflitantes, em Piratini existe intenção de aproximação e de trabalho conjunto entre as três esferas da administração pública e a sociedade. Entretanto, apenas compatibilizar e ajustar as questões legais, jurídicas e burocráticas sobre as áreas de proteção não é, necessariamente, suficiente para uma política de gestão pública eficiente. É indispensável, também, o efetivo envolvimento da população e do poder municipal, para que, a médio prazo, exista a possibilidade de construção de um melhor entendimento sobre os interesses e os conflitos

envolvidos. Isso facilitaria a definição de políticas públicas urbanas que agregassem os valores culturais patrimonializados na cidade de Piratini e o interesse por sua preservação para além da sua exploração turística.

Com semelhanças e, principalmente, diferenças em relação ao caso anterior, há em Novo Hamburgo, desde a época do tombamento da Casa Schmitt - Presser, o envolvimento da sociedade nas ações de valorização da identidade local. No bairro de Hamburgo Velho, existe forte preocupação em relação ao reconhecimento do patrimônio por parte da população e da administração pública, como o que ocorreu na casa Schmitt – Presser. Diferentemente de Piratini, há em Novo Hamburgo uma “apropriação afetiva” dos bens e do bairro históricos, que resulta da valorização da cultura local. Isso se reflete nas etapas iniciais apontadas por Saravia (2006), de Agenda e Elaboração, uma vez que há a definição das prioridades também pela própria sociedade. A fragilidade desse processo em Novo Hamburgo poderia, talvez, ocorrer na etapa seguinte, de formulação, na qual os embates de interesse, como apontados por Saravia (2006) e Souza (2006), entre as instituições de preservação (nas três esferas) acompanhados por parte da sociedade civil (representada por associações) e dos empreendedores que buscam, na região, uma oportunidade para investimentos imobiliários¹¹⁵ poderiam comprometer dificultar as políticas de preservação. Outros pontos de fragilização do processo que, também, são apontados por Saravia (2006) e que se aplicam nesse estudo de caso são o “medo” e a inconstância que resultam das rupturas nos projetos políticos devido à troca de governos e a pressões políticas.

A legislação adotada na cidade, como em Piratini, dá respaldo suficiente para a preservação e a gestão das áreas com valor patrimonial, neste caso nas três esferas da administração pública. Além disso, em Novo Hamburgo as áreas a serem preservadas (previstas no Plano Diretor) estão claramente definidas. Porém, em relação à gestão, as responsabilidades e atribuições de cada esfera não estão explicitadas, embora haja uma tentativa de aproximação e de trabalho conjunto entre poder público e sociedade. Como em Piratini, as etapas seguintes esbarram na pouca infraestrutura de recursos humanos e na falta de apoio político nas decisões, o que fragiliza a ação municipal.

Nos dois casos estudados, observa-se que políticas e práticas, embora com o mesmo

¹¹⁵ Essa pressão da especulação imobiliária pode ter sido a causa da mudança municipal em relação a proteção ou não dos bens inventariados pelo município.

objetivo - o compartilhamento da gestão dos bens tombados e de suas áreas de proteção -, são diferentes. No caso de Piratini, há sobreposição de áreas de entorno o que facilita a definição dos limites da zona de interesse à preservação e de critérios de intervenção. Por uma questão de organização da gestão e com a finalidade de agilizar análise e decisão sobre as intervenções propostas, entretanto, optou-se por dividir a área em setores cuja responsabilidade na aprovação de projetos é atribuída segundo a competência de cada uma das instituições. Houve ali a “união de forças” entre a Administração Estadual e a União, com o apoio do Município, em favor de bens reconhecidamente importantes para os três níveis da administração pública.

No caso de Novo Hamburgo, há sobreposição de áreas apenas no bairro Centro Histórico - conformada como entorno da área tombada pelo IPHAN de Hamburgo Velho e como área de proteção especial conforme o Plano Diretor Municipal. Nas demais, existe “continuidade” das áreas de interesse cultural nos diferentes níveis de proteção. Nesse caso, a preocupação foi a de preservar uma área alvo de especulação imobiliária. Houve, aqui, uma “divisão de forças” entre as três esferas da administração pública, somando três áreas de modo a estabelecer uma maior área de proteção.

Cabe novamente lembrar que os dois estudos ainda, não foram implantados. Com isso, não é possível avaliar seus resultados e se as propostas diferentes de gestão terão consequências diversas para a preservação e a manutenção da ambiência dos bens tombados. Observa-se que, em cada caso, dependendo da situação e dos atores envolvidos, como apresentam Souza (2006) e Saravia (2006), o IPHAN/RS optou por estratégias diferentes, embora procurando, sempre, trabalhar em conjunto com as outras esferas que atuam nas cidades, públicas ou não, visando à preservação cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos, tem sido observado que proteger apenas o bem não garante a preservação dos valores a ele atribuídos, tornando-se cada vez mais importante o entendimento de que todo bem tombado está sempre inserido em um contexto maior, nos dois casos estudados, no contexto das cidades. As mudanças na Constituição Federal de 1988 e, a partir delas, na legislação em geral, com a consolidação da função social da propriedade, embora tenham significado um grande avanço nesse campo, ainda são pouco compreendidas pela população e pouco aplicadas pelas autoridades responsáveis pela gestão das cidades. Essas mudanças se refletiram no próprio IPHAN, que desde a sua criação adotou diferentes posturas em relação ao patrimônio tombado e seus entorno. Essas fases na Instituição Federal acompanharam as alterações que a sociedade sofreu com as diferentes políticas públicas, da maior ou menor intervenção do Estado brasileiro no campo do patrimônio cultural. Além disso, as grandes transformações do país e suas repercussões nas cidades nos últimos 50 anos, não foram acompanhadas de políticas públicas integradas nos campos da preservação do patrimônio cultural e do planejamento urbano que possibilitassem o equilíbrio entre esses dois campos nas áreas protegidas.

Com base nisso, é possível apontar que não adianta apenas preservar o patrimônio cultural se não houver uma preocupação na gestão do mesmo, através de políticas públicas eficientes e que contem com os diferentes agentes envolvidos. A participação da sociedade civil deve ser buscada desde a definição de áreas a serem protegidas até a definição das normas de intervenção que visem a sua preservação. Considerado esse ponto, observa-se que, nos casos estudados, ocorrem diferentes resultados: ou embates entre os interesses da administração pública e da sociedade civil, por não haver apropriação afetiva do patrimônio tombado, isto é, por não haver identidade entre a população da cidade e as edificações tombadas, no caso de Piratini; ou disputas entre diferentes setores da sociedade civil, aqueles que querem o adensamento das áreas protegidas e os que defendem a preservação da memória, no caso de Novo Hamburgo.

Essas diferentes realidades devem ser consideradas e isso tem acarretado diferenças na elaboração das propostas de proteção dos entornos dos bens tombados. No primeiro caso, Piratini, tem sido considerado, como alternativa para a valorização do patrimônio cultural, o

desenvolvimento de trabalho com moradores e usuários da cidade no sentido da valorização e apropriação dos bens tombados não apenas com o viés da exploração econômica pelo turismo. No caso seguinte, em Novo Hamburgo, a alternativa tem sido reforçar a qualidade de vida na área que tem importante significado para a memória da população, em contrapartida à especulação imobiliária que busca verticalizar a área. As diferenças locais nos dois casos estudados levaram a diferentes propostas de intervenção nas áreas que interessam a preservação: em Piratini, optou-se por “reforçar” uma única área, constituída pela sobreposição de áreas de entorno de bens protegidos nas três esferas da administração pública e pelo trabalho conjunto entre as mesmas, o que resultou na soma de esforços para a preservação integrada da área. Em Novo Hamburgo, a estratégia utilizada foi outra: uma vez que há apropriação afetiva por grande parte dos usuários e moradores, optou-se por expandir a área a ser protegida que hoje se configura em um somatório de áreas contíguas, mas com atuação específica de cada uma das três esferas da administração pública.

Conforme o apresentado no Capítulo 2 desta dissertação, a etapa de implementação das políticas de preservação estabelecidas ainda está por acontecer e, talvez, seja o elo mais fraco desse processo. Visível em todas as esferas, a falta de equipes técnicas que possam implementar as ações propostas é um obstáculo a ser ultrapassado. Além disso, a descontinuidade política também pode ser apontada como um desafio a ser superado, já que pode levar à interrupção de ações ou de prioridades. Na ocorrência dessas dificuldades, as fases seguintes desse processo, de execução e de acompanhamento, acabarão por, também, ficar comprometidas. Na possibilidade do processo ser concluído, na última fase, de avaliação, será fundamental contar com a memória de todo o processo, pois nela é que se poderá verificar se as atitudes e as escolhas tomadas no início do processo foram satisfeitas e, com isto, estudar e melhorar as próximas ações.

Com base nos estudos realizados, embora as propostas de gestão compartilhada entre as três esferas da administração pública não tenham sido, ainda, experimentadas, não sendo possível assim, identificar, avaliar ou comparar seus resultados, algumas considerações podem ser adiantadas: Uma das maiores dificuldades encontradas, principalmente no caso de Piratini, é a pouca compreensão, ou a compreensão equivocada, sobre conceitos e ideias relativos ao patrimônio cultural, aos tombamentos e às áreas de entorno. Foi possível observar que a população não é, necessariamente, contra o tema, mas que compreende pouco ou nada sobre as implicações da ação de preservação de bens culturais, o que é agravado pelo desconhecimento das regras e diretrizes estabelecidas pela administração pública ou pela falta de clareza e

coerência entre as esferas - uma dificuldade que poderia ser minimizada se houvesse maior diálogo entre as instituições de preservação e a sociedade envolvida. Outro ponto muito importante, além desse distanciamento entre a administração pública e os moradores, é o distanciamento existente das esferas entre si, no caso União e Estado (que atualmente estão trabalhando juntos) e o município, que é o responsável direto, para o cidadão e o morador, das ações públicas de gestão. Essa falta de diálogo torna mais difícil a compreensão sobre os direitos e deveres de cada instituição na cidade.

Em Novo Hamburgo, a participação da população no tombamento da Casa Schmitt - Presser e na valorização do bairro de Hamburgo Velho possibilitou que as instituições de patrimônio sejam vistas como aliadas contra a especulação imobiliária. A articulação da sociedade é significativa, o que lhe possibilita buscar outros meios e instrumentos legais para atingir seus objetivos, inclusive junto ao Ministério Público.

Em ambos os casos, entretanto, muito se precisa avançar. Embora a possibilidade de acordos e de apoio entre as esferas públicas e privadas esteja previsto na legislação, na prática, isso ocorre em uma escala ainda muito reduzida, com prejuízos à ação de preservação e de construção de políticas conjuntas de gestão do patrimônio cultural. Em alguns momentos, esse distanciamento e o pouco diálogo podem acarretar em uma dificuldade maior para que cada uma das esferas envolvidas assuma efetivamente a sua responsabilidade. A falta de clareza e de definição de regras e diretrizes nas áreas de entorno de bens tombados acaba por ser um dos maiores problemas, podendo levar a que cada instância estabeleça critérios próprios de intervenção, gerando problemas, confusão e até mesmo a indisposição de usuários, moradores e investidores com relação à preservação de bens e sítios. É possível observar que, embora com alguns pontos ainda a serem melhor especificados ou delimitados, a legislação nas diferentes instâncias prevê meios e instrumentos para que a gestão em áreas de entorno possa se dar de modo compartilhado entre as diferentes instâncias públicas, faltando, talvez, a sua aplicação na prática cotidiana da preservação.

Por fim, cabe ressaltar que por se tratar de uma pesquisa realizada em um Mestrado Profissional, que busca associar, ao longo de dois anos, a prática do aluno junto às unidades do IPHAN à reflexão sobre essa experiência, algumas dificuldades foram encontradas para a realização da pesquisa. Diferentemente de um mestrado acadêmico, o mestrado profissional propicia uma vivência importante da rotina institucional, mas que fica muitas vezes sem registro. Mesmo assim, experiências adquiridas na conversa informal e na troca de informações com técnicos e servidores sobre dificuldades encontradas e pressões sofridas nas três esferas e

junto à sociedade, foram muito enriquecedoras e serviram como pistas para grande parte do trabalho de reflexão realizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. **PT 0097-T-38**. Palácio Farroupilha; Casa Garibaldi (Piratini, RS).
- ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. **PT 0450-T-51**. Quartel General Farroupilha (Piratini, RS).
- ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. **PT 1113-T-84**. Casa Presser (Novo Hamburgo, RS).
- ARNAUT, J.K.E. **A Construção de paisagens urbanas brasileiras condicionada à ação federal de preservação**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- BICCA, B.L.P. **Programa Monumenta: Porto Alegre**. Brasília: IPHAN. 2011.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em dezembro 2012.
- BRASIL. **Decreto – lei nº 25**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acessado em dezembro 2012.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade (Lei nº10257/2001)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acessado em dezembro 2012.
- Brasil. Ministério da Cultura. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v.2).
- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bestrand Brasil, 2006. Pp. 7-16; 59-73.
- CALABRE, L. **Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

- CHOAY, F. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2006.
- CHOAY, F. **As Questões do Patrimônio Antologia para um Combate**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- CHUVA, M. **Os arquitetos da memória: sociogêneses das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930 - 1940)**. Rio de Janeiro: Editora:UFRJ, 2009. p. 29-90.
- CHUVA, M. [Disciplina: **Constituição no Campo do patrimônio** - 1º Módulo de Aulas Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – Turma 2011]. Rio de Janeiro, 2012.
- FERREIRA, A. B. H. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- FONSECA, M. C. L. O Patrimônio no Brasil. In: **O patrimônio em processo – trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ; MinC-IPHAN, 1997. p.85 – 261.
- IPHAN. **Cronologia e bibliografia das práticas de preservação/Programa de Especialização em Patrimônio do IPHAN**; [apresentação Lia Motta]. Rio de Janeiro: IPHAN, 2007.
- IPHAN/RS. **Processo nº 01512.000623/2009-11 e nº1.582 – T – 09** (Tombamento do Centro Histórico de Hamburgo Velho – Novo Hamburgo, RS).
- IPHAN. [Memorando nº021/11 GAB/DEPAM]. Brasília, 2011.
- IPHAN. [Nota Técnica nº 001/2011/DEPAM]. Brasília, 2011.
- IPHAN. **Portaria nº 420**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. Brasília, 2001. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=1703>>. Acessado em dezembro 2012.
- IPHAN. **Portaria nº 299**. Brasília, 2004. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=999>>. Acessado em dezembro 2012.
- IPHAN, IPHAE. [Estudo: **Diretrizes para o Disciplinamento na Área de Entorno**

dos Monumentos Tombados em Nível Federal e Estadual na Cidade de Piratini – RS, 2006.]. Porto Alegre, 2006.

- LEAL, C. F. B. (org.), **As missões da Unesco no Brasil: Michael Parent** [tradução de Rejane Maria Lobo Vieira]. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2008.
- MAGALHÃES, Aloísio. **E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, Fundação Roberto Marinho. 1997.
- MARTINS, M.C. & HAHN, E. [Estudo: **Avaliação das Diretrizes para o disciplinamento na área de entorno dos monumentos tombados, em âmbito estadual e federal, na cidade de Piratini-RS e proposta de nova área e diretrizes de entorno.**] Porto Alegre, 2005.
- MEIRA, A. L. G. **O passado no futuro da cidade: políticas públicas e participação dos cidadãos na preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004a.
- MEIRA, A.L.G. **O patrimônio histórico e artístico nacional no Rio Grande do Sul no século XX: atribuição de valores e critérios de intervenção**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- MEIRA, A. L. G. **Políticas Públicas e Gestão do Patrimônio Histórico**. Disponível em http://www.ufpel.edu.br/ich/ndh/hr/hr_10/historia_em_revista_10_ana_meira.html.> 2004b. Acessado em fevereiro 2013.
- MIGUEZ, P. [orelha do livro]. In CALABRE, L. **Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.
- Ministério da Cultura; IPHAN. **Programa de Aceleração Econômica Cidades Históricas**. Brasil, 2009. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=1332>>. Acessado em abril 2013.
- MOTTA, L. **Entorno de Bens Tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2010.
- NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 7/1992**. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural e natural do município de Novo Hamburgo, disciplina a integração de bens móveis e imóveis, cria incentivos ao tombamento e dá outras providências. Novo Hamburgo, 1992.

- NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 164/1997**. Cria o Conselho Municipal de Cultura. Novo Hamburgo, 1997.
- NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 1216/2004**. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA do município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo, 2004.
- NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 2150/2010**. Altera a Lei Municipal nº 1.216/2004, de 20/12/2004, e dá outras providências. Novo Hamburgo, 2004.
- OLIVEIRA, I.C.E. **Estatuto das cidade: para compreender...** . Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- PIRATINI (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 767 / 84**. Institui normas de proteção ao centro histórico de Piratini, ruínas e elementos isolados cujas expressões históricas, arquitetônicas, urbanísticas e paisagísticas, sejam significantes para o patrimônio cultural da cidade, disciplina o uso e ocupação do solo, autoriza o poder público a realizar convênios e criar incentivos e dá outras providências. Piratini, 1984.
- PIRATINI (RS). Prefeitura Municipal. Apresentação *in* **Plano Diretor**. Piratini, 1986.
- PIRATINI (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 1282 / 2011**. Dispõe sobre a criação do conselho municipal de preservação do Patrimônio Histórico do município de Piratini e dá outras providências. Piratini, 1986.
- RABELLO, S. **Estatuto da cidade e a preservação do patrimônio cultural federal: Compatibilizando a gestão**. Disponível em http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/estatuto_da_cidade_e_a_preservacao_do_patrimonio_cultural_federal_compatibilizando_a_gestao.pdf. Acessado em maio 2013.
- RABELLO, S. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 7.231**. Dispõe sobre o patrimônio cultural do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1978.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 31.049**. Organiza sob a forma de sistema as atividades de preservação do patrimônio cultural no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1983.

- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.116**. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Porto Alegre, 1994.
- RODRIGUES, M. S. **A contribuição do patrimônio cultural na qualidade visual da paisagem urbana**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2010.
- SANT'ANNA, M. [Disciplina: **Conservação e Requalificação Urbanas: A Preservação De Áreas Urbanas no Brasil: Instrumentos De Identificação, Proteção e Gestão** - 2º Módulo de Aula Mestrado Profissional PEP/MP - IPHAN]. Rio de Janeiro, 2012.
- SANT'ANNA, M. **Da cidade-monumento à Cidade – Documento- A trajetória da Norma de Preservação de Áreas Urbanas no Brasil (1937 - 1990)**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.
- SANTOS, R. [Disciplina: **Políticas Públicas de Preservação** - 2º Módulo de Aulas Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – Turma 2011]. Rio de Janeiro, 2012.
- SARAIVA, E. “Introdução à teoria da política pública”. In: SARAIVA, E.& FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas. Coletânea**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p. 21-42 ,2006.
- SILVA, F.A.B. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v.2).
- SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, 2006.

SITES ACESSADOS:

- FUNDAÇÃO SCHEFFEL. Disponível em <http://www.scheffel.com.br/www2/fundacao.htm>. Acessado em julho 2012.
- IPEA. Disponível em

- <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1104:catid=28&Itemid=23>. Acessado em abril 2013
- IPHAN. Disponível em <www.iphan.gov.br>. Acessado em 2012.
 - IPHAN. Arquivo Noronha Santos. Disponível em <<http://www.iphan.gov.br/ans/inicial.htm> > Acessado em setembro de 2012.
 - IPHAN. PAC Cidades Históricas. Disponível em <<http://www.iphan.gov.br/montarPaginaSecao.do?id=14926&retorno=paginaIphan>>. Acessado em abril 2013.
 - IPHAN. Sistema Nacional do Patrimônio Cultural. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=14492&sigla=Institucional&retorno=detalheInstitucional> >. Acessado em abril 2013.
 - IPHAE. Disponível em <<http://www.iphae.rs.gov.br> >. Acessado em dezembro 2012
 - ITAÚ CULTURAL. Disponível em <http://www.itaucultural.org.br/aplicExternas/enciclopedia_IC/index.cfm?fuseaction=artistas_biografia&cd_verbete=543&cd_idioma=28555>. Acessado em setembro 2013.
 - MICHAELIS. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acessado em julho 2013.
 - MUSEU DE ARTE MODERNA ALOISIO MAGALHÃES. Disponível em <http://www.mamam.art.br/mam_apresentacao/aloisio.htm>. Acessado em setembro 2012
 - MONUMENTA. Disponível em <<http://www.monumenta.gov.br/site/>>. Acessado em abril 2013.
 - PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acessado em setembro 2013.
 - PIRATINI. Prefeitura Municipal. Disponível em <<http://www.prefeiturapiratini.rs.gov.br/site/content/historia/index.php>>. Acessado em setembro 2012.
 - NOVO HAMBURGO. SECULT. Disponível em <<http://www.novohamburgo.rs.gov.br/modules/catasg/governo.php?conteudo=226>>. Acessado em outubro 2012