

## **Preservação**

### **Preservação como prática: sujeitos, objetos, concepções e instrumentos**

Marcia Sant'Anna<sup>1</sup>

#### **Resumo**

O artigo traça um panorama histórico das concepções e práticas de preservação do patrimônio, no Brasil e no plano internacional, com foco na ação técnica e institucional desenvolvida entre as décadas de 1930 e 2000. Nesse panorama são identificados e comentados os sujeitos, objetos, instrumentos e ações que caracterizaram essa prática, em vários momentos, colocando-se um foco especial sobre a capacidade ou disponibilidade que tiveram de responder a demandas sociais e de acolher a participação da sociedade.

**Palavras-chave:** Preservação; Patrimônio cultural; Conceituação.

## **Preservation**

### **Preservation as practice: Subjects, objects, concepts and instruments**

#### **Abstract**

The article provides a historical overview of heritage preservation concepts and practices in Brazil and internationally, with focus on technical and institutional actions developed between the 1930s and the 2000s. In this scenario, subjects, objects, instruments and actions that characterized such practice at various times are identified and discussed placing highlighting the ability or willingness to respond to social demands and to welcome the participation of society.

**Key words:** preservation; cultural heritage; conceptualization.

## **Preservación**

### **Preservación como práctica: sujetos, objetos, conceptos e instrumentos**

#### **Resumen**

El artículo traza una panorámica histórica de los conceptos y prácticas de preservación del patrimonio en Brasil y en el plan internacional con foco en la acción técnica e

---

<sup>1</sup> Arquiteta e urbanista graduada pela Universidade de Brasília (UnB) em 1980, possui mestrado e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (1996 e 2004). Foi funcionária do IPHAN durante 25 anos, tendo ocupado diversos cargos nesta instituição, entre os quais, diretora do antigo Departamento de Proteção e diretora do Departamento do Patrimônio Imaterial, onde coordenou, entre 2004 e 2010, a formulação e implantação da política de salvaguarda de bens culturais imateriais. Atualmente é professora adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFBA, onde desenvolve pesquisas sobre preservação do patrimônio urbano e arquitetura popular. É também professora colaboradora do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio do IPHAN e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA.

institucional desarrollada entre las décadas de 1930 y 2000. En esta revisión son identificados y comentados los sujetos, objetos, instrumentos y las acciones que caracterizaron tales prácticas en distintas ocasiones, poniendo especial énfasis en la capacidad o disponibilidad que tuvieron para responder a las demandas sociales y acoger la participación de la sociedad.

**Palabras clave:** preservación; patrimonio cultural; conceptualización.

## **Introdução**

Na proposta que orienta a elaboração do *Dicionário IPHAN*, o termo “preservação” foi associado à “gestão prática” do patrimônio por meio da implementação de instrumentos de identificação, proteção e gestão. “Preservação” então como um conjunto de ações que constituem o que, atualmente, se denomina “processo de patrimonialização”, o qual tem início com a atribuição de valor a determinados objetos, construtos, obras da natureza, paisagens, saberes e práticas e se completa com ações concretas que visam mantê-los ou lhes dar continuidade. Caberia, de início, observar que, embora pertinente para a formatação de um dicionário institucional, o acima descrito remete ao processo de “patrimonialização” oficial ou institucionalizado, mas não aos processos análogos que ocorrem fora do aparelho estatal por iniciativa individual, grupal ou, mais amplamente, social. Embora a constituição oficial de patrimônios possa ser definida como uma prática própria dos Estados Nacionais modernos (FONSECA, 1997, p. 49), atribuir valores especiais (mnemônicos, cognoscitivos, éticos, estéticos ou afetivos) a algo originalmente produzido ou praticado com outros propósitos é, antes de tudo, uma prática humana, social e ancestral (SERRA, 1991, p. 45).

Mas como se desenvolvem os processos individuais, comunitários ou sociais de patrimonialização? Analogamente aos estatais, inicia-se com a escolha do que deve sobreviver à passagem do tempo e constituir, assim, o fio que liga o passado ao presente e este ao futuro, pois é sempre o presente – suas demandas, disputas e questões – o que orienta a identificação e a escolha do que deve ser preservado. Essa escolha é sempre um momento sensível, em que é preciso enumerar as razões que a justificam e, muitas vezes, especialmente nos processos grupais, constitui um foco de tensões, conflitos e de explicitação de relações de poder. Por fim, resolve-se como o objeto da escolha será guardado, posto a salvo, conservado, continuado e utilizado.

O processo de preservação de patrimônios a partir da ação do poder público é, por sua vez, realizado e regulamentado a partir da noção da existência de um interesse público mais amplo e não a partir de uma perspectiva individual ou grupal. O momento de reconhecimento desse interesse público e, portanto, de seleção do que será preservado, é também sensível, mas, de modo distinto daquele do processo social, depende da produção e da socialização de conhecimento sobre o alvo da demanda de patrimonialização e de explicitação e aferição dos valores que lhe estão sendo atribuídos. Por muito tempo, esse processo foi delegado exclusivamente a representantes do poder público e a especialistas, mas, a despeito da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu como princípio fundamental a participação da sociedade, apenas muito recentemente esse princípio foi posto em prática no Brasil.

Embora deva ser produto de uma seleção a mais democrática possível, o patrimônio reconhecido pelo Estado corresponde sempre a um “recorte” que se faz na produção cultural dos grupos sociais, o que significa também dizer que, para que determinados bens sejam preservados, é preciso permitir que outros fiquem fora dessa lógica. De fato, reconhecer toda a produção cultural de uma sociedade como patrimônio equivaleria a não se preservar nada, mas os bens não patrimonializados não são necessariamente perdidos ou descartados. Eles participam dos processos individuais ou grupais de preservação ou são articulados a outras esferas da vida social, como a produção cultural, a educação e o exercício da cidadania.

Estado e sociedade podem então realizar ações de preservação complementares e, assim, uma questão em torno da qual se pode traçar um panorama válido das práticas de preservação é a da sua absorção como prática estatal inclusiva ou não das demandas sociais de preservação. Em outras palavras, como essas práticas, no âmbito do Estado, incluem ou não incluem, em cada momento, indivíduos e grupos sociais como sujeitos e atores da preservação. Neste artigo, além de uma descrição, em perspectiva histórica, da prática institucionalizada de preservação no Brasil e no exterior – por meio da identificação de seus sujeitos, objetos, concepções e instrumentos –, será colocado um foco especial nessa questão, pois ela revela as tensões e conflitos que definem o que se preserva como patrimônio. Como lugar, por excelência, do encontro, do cruzamento ou do embate entre as mais variadas ações de preservação – e também da coexistência dos mais variados tipos de patrimônio –, se tomará a prática de preservação do patrimônio urbano como mote e referência. No plano internacional, são tomadas como indicadores as chamadas “cartas patrimoniais”. Embora sejam, na maioria das vezes, produtos de

consensos construídos por especialistas, esses documentos bebem, frequentemente, na fonte de práticas e experiências nacionais e, por vezes, revelam demandas sociais que estão além do âmbito especializado mais restrito. Além disso, seu exame fornece uma perspectiva mais ampla e ajuda, de um lado, a compreender certas práticas consolidadas no Brasil e, de outro, a medir nossa inércia e também a distância que nos separa de alguns consensos internacionais.

### **Preservação e cartas patrimoniais**

As leis, decretos, regulamentos, normas e políticas públicas expressam de modo privilegiado, especialmente no nível do discurso, o pensamento em vigor no momento de sua formulação, bem como as intenções e objetivos que permeiam certo campo de interesse. No limite, esses documentos, embora não deem conta de modo completo da realidade social, têm muito a dizer sobre a mentalidade dominante, num dado momento (MARX, 1989, p. 17), bem como sobre as relações sociais e de poder em vigência.

Embora, no mundo ocidental, a preservação do patrimônio, como ação estatal, tenha se consolidado em vários países da Europa durante o século XIX (CHOAY, 1992, p. 107-111), somente em torno de 1930 é que surgiram e foram difundidos os primeiros documentos que buscam regulamentar essa prática no plano internacional. Essas primeiras iniciativas buscaram, principalmente, resolver os problemas que emergiram no século XIX com a restauração de grandes monumentos e com a preservação de importantes sítios arqueológicos. Seu foco é a preservação da originalidade e da autenticidade do patrimônio então protegido e os documentos mais importantes são a Carta de Atenas, elaborada em 1931 pelo Escritório Internacional dos Museus da Sociedade das Nações, e a homônima Carta de Atenas, do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (Ciam), de 1933. A primeira busca estabelecer princípios gerais para duas questões então vistas como cruciais: a prática da restauração, cuja qualidade é associada à condenação das reconstituições integrais de monumentos e sítios, e a defesa da primazia do interesse coletivo sobre o interesse privado como fonte de legitimidade da ação preservacionista. Outros parâmetros estabelecidos foram o incentivo ao uso de técnicas construtivas modernas na restauração de monumentos e a recomendação da anastilose como a intervenção ideal para a conservação de ruínas. Embora o principal objeto de preservação seja a arquitetura, as áreas urbanas estão incluídas como parte da vizinhança de monumentos (Carta de 1931) e como portadoras em si de valores (Carta

de 1933). Na Carta do Ciam, a preservação integral de áreas urbanas é, contudo, considerada excepcional e subordinada a parâmetros sanitários e higiênicos, bem como às necessidades urbanas do presente.

Assim, nos anos de 1930, “preservação” equivalia à conservação de uma arquitetura monumental para o futuro. Sua restauração já era vista com desconfiança e como uma prática associada ao emprego de “estilos passados” em intervenções novas. As Cartas de Atenas, portanto, querem superar definitivamente as reconstituições estilísticas que abundaram no século XIX e que ainda eram muito praticadas na época de sua divulgação. Revelam a superação dos procedimentos reconstitutivos defendidos por Viollet-le-Duc ao longo daquele século e a aceitação da nova teoria do restauro de Camilo Boito que preconiza a nítida separação entre o novo e o antigo, muito difundida a partir de 1906, quando da incorporação de seus princípios à legislação de proteção italiana (CHOAY, 1992, p. 122).

O próximo documento internacional a ser destacado como indicador do sentido da prática de preservação no plano internacional é a Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, da Conferência Intergovernamental da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) realizada em 1954. Essa convenção não institui doutrinas ou diretrizes para a restauração e conservação de monumentos, mas estabelece o princípio da universalidade do respeito ao patrimônio cultural, deslocando a tarefa de preservação do plano nacional para o internacional e, de certa forma, plantando a semente da futura noção de patrimônio mundial que se consolidou nos anos 1970.

A Carta de Veneza, do Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, patrocinado pela Unesco em 1964, veio em seguida e foi mantida por longo tempo como a principal referência dos documentos que trataram posteriormente das intervenções físicas no patrimônio. Apresenta uma noção de monumento histórico, inseparável de sua história e de seu lugar, que se estende ao sítio urbano ou rural e também “às obras modestas que tenham adquirido significação cultural”<sup>2</sup>. Define a restauração como operação excepcional e interdisciplinar, que deve se basear em dados científicos e ostentar “a marca do nosso tempo”<sup>3</sup>. Esses princípios são estendidos, por analogia, ao contexto urbano, onde as contribuições de todas as épocas passam a ser valorizadas, deixando-se definitivamente de lado o ideal da unidade

---

<sup>2</sup> Carta de Veneza, Artigo 1º (BRASIL, 2004, p. 92).

<sup>3</sup> Carta de Veneza, Artigo 9º (BRASIL, 2004, p. 93).

estilística. A conservação, por sua vez, é tratada em termos de manutenção permanente, utilização adequada e preservação da ambiência e, por fim, as técnicas construtivas modernas são autorizadas apenas quando as tradicionais se revelarem inadequadas. A Carta de Veneza, que já registra influências da teoria do restauro purovisibilista de Cesare Brandi (1988) e também dos defensores do “restauro científico”, consagrou a prática de preservação de áreas urbanas nos termos do monumento histórico.

Nos anos 1960, cabe ainda registrar, pelo menos, mais três documentos internacionais, sendo um deles – as “Normas de Quito” – de indubitável importância para a redefinição dos rumos e do sentido da preservação na América Latina. O primeiro que surgiu é a “Recomendação relativa à salvaguarda da beleza e do caráter dos sítios e paisagens”, da Conferência Geral da Unesco de 1962, que afirma a importância da preservação de paisagens rurais e urbanas, mas apenas em termos do controle estético das intervenções nessas áreas. O segundo documento é conhecido como “Recomendações de Avignon” e resultou de encontro promovido pelo Conselho da Europa, em 1968, em torno da defesa e valorização de sítios e conjuntos históricos e artísticos. Pode também ser considerado um marco, pois afirma internacionalmente o “plano de preservação e conservação”, integrado ao planejamento urbano e territorial, como o principal instrumento de preservação de áreas urbanas patrimonializadas, o que foi mantido e reafirmado em documentos posteriores. As Recomendações de Avignon saem pela primeira vez do binômio restauração/conservação, destacando a importância da gestão, da concessão de empréstimos em condições especiais e dos subsídios financeiros para a preservação do patrimônio urbano.

A esta altura é importante ressaltar que a ideia de preservação, presente nos documentos internacionais dos anos 1960, vincula-se firmemente à noção de patrimônio arquitetônico e urbano como recurso e insumo para o desenvolvimento econômico e estabelece como principal meta sua conservação autossustentada. As Normas de Quito, da Reunião sobre Conservação e Utilização de Monumentos e Lugares de Interesse Histórico e Artístico, promovida pelo Departamento de Assuntos Culturais da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1967, são basilares para o entendimento da prática instituída em torno dessas noções no Brasil.

No documento de Quito, define-se o patrimônio arquitetônico e urbano como insumo fundamental das políticas de desenvolvimento do turismo na América Latina – atividade, por sua vez, vista como a mais adequada para dar uso contemporâneo a essas estruturas e promover a sua conservação em bases sustentáveis. O problema da

preservação foi, assim, transferido da esfera estética para a econômica, mas ressaltando-se as facilidades de acesso, as belezas naturais e outros apelos visuais como aspectos importantes da viabilidade da preservação e do próprio reconhecimento patrimonial. Os princípios da restauração e da conservação firmados na Carta de Veneza são mantidos nesse documento, mas uma das suas “novidades” é a recomendação de que o conjunto urbano seja subdividido em zonas hierarquizadas com normas de maior ou menor rigor, conforme sua antiguidade, homogeneidade, autenticidade e presença de monumentos importantes. Apesar dos avanços das Recomendações de Avignon no que toca ao planejamento urbano e ao financiamento como ações axiais da preservação, a Carta de Quito reduz de novo essa ideia ao mero controle de intervenções.

Os anos 1960 foram marcados, no plano internacional, pelo clima de reconstrução da Europa após a Segunda Guerra, o que, sem dúvida, forçou os avanços conceituais relacionados à ampliação na noção de patrimônio e à nova perspectiva econômica que fundamenta o conjunto de intervenções, ações e instrumentos que promovem sua preservação. A Carta de Veneza e os demais documentos de maior importância divulgados no período mostram, contudo, que os sujeitos que elaboram essas novas visões são ainda os especialistas ligados aos campos da arquitetura e da história da arte e, secundariamente, no final do período, os economistas e planejadores urbanos. As cartas afirmam também a importância do papel do Estado como ator fundamental da preservação e responsável por sua infraestrutura legal e institucional, numa abordagem que não ressalta ou confere papel relevante aos demais atores sociais. Os objetos da preservação, por excelência, são ainda a obra de arte, o testemunho arqueológico e a arquitetura. O sítio físico e a cidade surgem, no período, como molduras, entornos, paisagens ou pano de fundo para o monumento histórico. A guinada mais significativa, sem dúvida, foi a colocação em destaque da função e da utilização do patrimônio como aspectos fundamentais da preservação, articulados ao turismo e ao lazer.

Além da “Declaração de Amsterdã” – documento de 1975, que consagra o patrimônio urbano como o principal objeto de proteção na Europa, articula sua preservação à qualidade de vida e o define como aspecto essencial do equilíbrio emocional das populações –, nas décadas de 1970 e 1980, as cartas internacionais mais importantes buscaram normatizar a restauração e a conservação de conjuntos urbanos e lançar as bases de sua preservação como objetos patrimoniais específicos. Esses objetivos se encontram nas Recomendações de Budapeste, do Colóquio do Icomos

sobre a Integração da Arquitetura Contemporânea nos Conjuntos Antigos, realizado em 1972; nas Cartas de Burra e de Washington, das Assembleias Gerais do Icomos, respectivamente, de 1980 e 1987, e, principalmente, na Carta de Nairóbi ou “Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e seu papel na vida contemporânea”, adotada pela Conferência Geral da Unesco, em 1976.

Antes de se comentar esses documentos, é importante assinalar a Convenção sobre a Salvaguarda do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, adotada pela Conferência Geral da Unesco de 1972. Essa convenção é conhecida pela sua definição ampliada de patrimônio cultural associada ao patrimônio natural e pelo estabelecimento de uma, no mínimo, polêmica noção de “valor universal excepcional” calcada nos aspectos materiais desse patrimônio e em noções de “integridade” e “autenticidade” vinculadas à permanência da matéria que lhe dá suporte. Essa concepção, de corte eminentemente ocidental, entrou em choque com concepções orientais que associam a autenticidade do patrimônio a outros predicados<sup>4</sup>, e desagradou países em desenvolvimento que não viram o seu patrimônio contemplado nessa ideia. O texto da Convenção de 1972 não utiliza o termo “preservação”, mas introduz a expressão “sistema de proteção”, envolvendo a identificação, a proteção, a conservação, a valorização e a transmissão do patrimônio cultural e natural por meio de sua inserção em programas de planejamento a serem desenvolvidos no plano nacional.

As Recomendações da reunião do Icomos em Budapeste, de 1972, e a Carta de Washington, de 1987, tratam, como já mencionado, da introdução da arquitetura contemporânea em conjuntos históricos, abordando, portanto, apenas aspectos parciais da preservação. Já a Carta de Burra, de 1980, redefine vários termos de aplicação corrente no campo, sendo “preservação” definida como “manutenção no estado da substância de um bem” e como “desaceleração do processo pelo qual ele se degrada”<sup>5</sup>, ou seja, o termo é também reduzido a uma intervenção física no bem cultural, localizada entre a restauração e a conservação e limitada à estabilização da substância existente<sup>6</sup>.

O documento internacional mais rico do período é a já citada Carta de Nairóbi (1976). Trata especificamente da salvaguarda de conjuntos urbanos, reconhecendo-os como bens patrimoniais específicos cuja preservação é complexa. Esta é abordada em termos conceituais, jurídicos, administrativos e sociais, propondo-se um regime especial

---

<sup>4</sup> Para uma discussão mais detalhada desta concepção em oposição à oriental, ver Sant’Anna (2011, p. 193-198).

<sup>5</sup> Artigo 1º da Carta de Burra (BRASIL, 2004, p. 248).

<sup>6</sup> Carta de Burra, artigo 11 (BRASIL, 2004, p. 250).

de proteção articulado às políticas urbanas, em especial a de habitação, bem como ao planejamento territorial. Os inventários analíticos são ressaltados como instrumentos apropriados à produção de conhecimento para fundamentar intervenções e a reanimação de funções é considerada importante para a dinâmica e para a vida cotidiana do setor preservado. A Carta de Nairóbi é o primeiro documento internacional que afirma que a participação da população local é fundamental para a preservação, assim como a manutenção da sua composição social. No que diz respeito às intervenções físicas, contudo, o documento não inova, reiterando os princípios estabelecidos na Carta de Veneza. O documento de Nairóbi é produto da crítica à transformação de setores preservados em áreas turísticas e gentrificadas e um marco do reconhecimento da área urbana como um objeto de preservação em si.

As décadas de 1970 e 80 foram marcadas, então, pela consolidação de uma noção ampliada de patrimônio cultural, especialmente no que toca à sua articulação com o meio ambiente, e pelo desenvolvimento de políticas de preservação específicas para cada tipologia patrimonial. O campo da preservação do patrimônio foi também marcado, especialmente na Europa, pela crítica às intervenções do urbanismo moderno e ao turismo como tábua de salvação do patrimônio. A participação social e o respeito aos usos e funções urbanas tradicionais surgiram, nesse contexto, como aspectos essenciais da prática de preservação, mas foram ainda os mesmos especialistas os que dominaram a produção discursiva. Os objetos patrimoniais se tornaram mais variados, mas o patrimônio constituído foi ainda consequência dos valores por eles atribuídos.

Na última década do século XX, cabe ressaltar o documento sobre autenticidade que resultou da Conferência realizada por Unesco, Iccrom e Icomos, em 1994, na cidade de Nara, no Japão. O preâmbulo dessa carta explicita a intenção de “desafiar o pensamento tradicional a respeito da conservação” e de “ampliar nossos horizontes, no sentido de promover um maior respeito em relação à diversidade do patrimônio cultural na prática da conservação” (BRASIL, 2004, p. 319). O documento foi concebido para questionar a noção de autenticidade eurocêntrica e de parâmetros absolutos que está expressa na Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural<sup>7</sup>. Afirma-se que a diversidade de patrimônios, tangíveis e intangíveis, existe em consonância com a diversidade de culturas e tradições existentes no mundo. Nesse documento, a expressão “conservação” tem um sentido muito próximo daquele dado a “preservação” hoje em

---

<sup>7</sup> Sobre as noções orientais e ocidentais de preservação, ver Sant’Anna (2011, p. 193-198).

dia, e sua principal contribuição é estabelecer nova ideia de autenticidade, não mais fundada em critérios fixos e externos, mas a partir do contexto que produziu o bem cultural. A Carta de Nara é também um documento de especialistas, mas introduziu uma nova perspectiva para a preservação de patrimônios que considera a cultura específica e os sujeitos que os produzem. Politicamente, foi capitaneada pelo Japão a partir do descontentamento deste país com a recusa do Comitê do Patrimônio Mundial de acolher a candidatura de monumentos religiosos japoneses que são ritualmente reconstruídos, em determinados intervalos de tempo, sob a alegação de não serem “materialmente autênticos”.

Mas a Carta de Nara não foi o único produto desse descontentamento com a prática de constituição de patrimônios instituída com a Convenção do Patrimônio Mundial. Países da América Latina e da África também manifestaram a sua dificuldade de ver seus patrimônios culturais acolhidos na ideia de “valor universal excepcional” dessa convenção, já que caracterizados, principalmente, por obras modestas e bens culturais imateriais. Uma primeira resposta a esse questionamento foi a aprovação pela Conferência Geral da Unesco, em 1989, da “Recomendação para a salvaguarda da cultura tradicional e popular”, depois superada e substituída pela Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, aprovada pela Conferência Geral da Unesco em 2003.

É possível então afirmar que os anos de 1990, no campo do patrimônio, caracterizaram-se pela consolidação da ideia de diversidade cultural como principal referência para a formulação de políticas de preservação. Essa ideia e uma noção de patrimônio ainda mais ampliada pela inclusão de bens culturais de natureza imaterial abriram, nas décadas seguintes, espaço para novos atores no campo da preservação.

Além de uma definição mundialmente acolhida de patrimônio cultural imaterial<sup>8</sup>, a Convenção de 2003 traz uma noção de salvaguarda que pode ser

---

<sup>8</sup> Artigo 2º - Definições: “Entende-se por ‘patrimônio cultural imaterial’ as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável”. Ainda nesse artigo, estabelece-se que esse patrimônio se manifesta nos seguintes campos: 1) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial; 2) expressões artísticas; 3) práticas

compreendida como equivalente à noção contemporânea de preservação e que visa a garantir a viabilidade do bem cultural por meio de ações de identificação, documentação, investigação, proteção, promoção, valorização, transmissão e revitalização<sup>9</sup>. Mas sua principal novidade está expressa no artigo 15 e diz respeito à “participação mais ampla possível das comunidades, grupos e [...] dos indivíduos que criam, mantêm e transmitem esse patrimônio” nas atividades de salvaguarda e na gestão dos seus bens culturais (BRASIL, 2004, p. 380). Cabe ressaltar que a documentação e a realização de inventários deixam aqui de ser apenas procedimentos de identificação para se tornar formas fundamentais de salvaguarda, definidas, inclusive, como as mais adequadas à natureza mutável e dinâmica do patrimônio imaterial; do mesmo modo, as ações educativas e voltadas para o apoio e incentivo à sua transmissão para as futuras gerações.

Com a Convenção de 2003 ocorreu um deslocamento importante. Os especialistas dividem, cedem espaço, convivem ou atuam como porta-vozes das comunidades, grupos e indivíduos detentores ou produtores de bens culturais imateriais, reconhecidos então como os principais sujeitos da seleção, constituição e, ainda, da gestão de seus patrimônios, ou seja, esses novos atores não somente “dizem” o que é patrimônio, mas estabelecem também como tratá-lo e “mantê-lo”. Em suma, como devem ser conduzidas as ações de preservação que promoverão sua continuidade. Essa transformação, embora inicialmente restrita ao “setor” de patrimônio imaterial, foi, com a adesão acelerada dos países-membros da Unesco a esse documento, minando a primazia gozada até então pelo agora denominado “patrimônio material”. Esse novo interesse sobre práticas sociais e tradições culturais antes vistas, muitas vezes, como “primitivas” – e também a descoberta do seu poder comunicacional e imagético –, foi forçando a abertura daquele espaço de poder longamente dominado pelos especialistas, bem como a proposição, ao menos no nível do discurso, de diretrizes de preservação do patrimônio de cunho mais participativo.

O documento mais recente que merece comentário nesse sentido, pelas ideias de preservação que contém e pelo diálogo que estabelece com a noção de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, é a “Recomendação sobre a Paisagem Urbana

---

sociais, rituais e atos festivos; 4) conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo; 5) técnicas artesanais tradicionais (BRASIL, 2004, p. 373-374).

<sup>9</sup> Inciso 3º do Artigo 2º (BRASIL, 2004, p. 374).

Histórica”<sup>10</sup>, aprovada pela Conferência Geral da Unesco em 2011. A nova recomendação é justificada pela fragmentação social e espacial promovida por processos rápidos e descontrolados de urbanização e pelo papel de “recurso capital” que o patrimônio urbano, “material e imaterial”, desempenharia na melhoria da habitabilidade de zonas urbanas, no fomento do desenvolvimento econômico e na coesão social (UNESCO, 2011, Preamble).

A “paisagem urbana histórica” é definida como a “zona urbana resultante de uma estratificação histórica de valores e atributos culturais e naturais, que transcende a noção de “conjunto” ou de “centro histórico”, abarcando “o contexto urbano geral e seu entorno geográfico” (Ibid., Definition I), incluindo usos e valores sociais e culturais, processos econômicos e aspectos imateriais do patrimônio. O documento ambiciona lançar as bases de uma abordagem global e integrada dessas paisagens urbanas, como parte de um “plano geral de desenvolvimento sustentável”, que considere as tradições e percepções das comunidades locais e respeite os valores atribuídos pela “comunidade nacional e internacional” (Ibid.).

As principais diretrizes para a preservação das paisagens urbanas históricas supõem a formulação e aplicação de políticas públicas que protejam e equilibrem valores culturais e naturais; integrem intervenções contemporâneas e tecido urbano histórico; incluam instrumentos de participação, conhecimento e planejamento adaptados ao contexto local; adotem o planejamento como forma de proteger a integridade, autenticidade, diversidade e importância cultural do patrimônio urbano; estabeleçam mecanismos de observação e de gestão de transformações; e incluam instrumentos financeiros que reforcem capacidades e apoiem formas de desenvolvimento inovadoras e geradoras de renda baseadas na tradição. Por fim, políticas que promovam também a inversão privada no plano local.

Essa recente recomendação da Unesco, além de ambiciosa, decorre da exploração comercial de setores urbanos históricos esvaziados, funcional e demograficamente, bem como de grandes equipamentos obsoletos, portuários ou industriais, em consequência da sua absorção, a partir dos anos 1980, como recursos estratégicos para a dinamização da economia urbana e da crescente importância da produção imobiliária como fonte de constituição e acumulação de capital (Ver PIKETTY, 2014, p. 115-162). Assim, o documento tenta equacionar as complexas

---

<sup>10</sup> *Recommendation on Historic Urban Landscape*, ainda sem tradução oficial para o português.

problemáticas políticas, de gestão e ordenamento que intervêm em tais processos, adaptando as diretrizes de preservação a esse tipo de apropriação do patrimônio urbano. Busca ainda contornar os problemas surgidos com a consequente valorização imobiliária de certos setores de grandes cidades europeias, como Londres, onde, no entorno e em estreita proximidade visual com Patrimônios da Humanidade como a Torre de Londres, brotam edifícios altíssimos, projetados por arquitetos de renome internacional, que os amesquinham e colocam em segundo plano. Nesses projetos, a relação entre patrimônio urbano e espetáculo ultramoderno é o elemento essencial da valorização imobiliária.

A recomendação de 2011 tenta, por fim, dar resposta às relações estabelecidas entre áreas urbanas complexas e a noção de “paisagem cultural” difundida a partir de 1992, com a possibilidade aberta pela Unesco de inclusão, na Lista do Patrimônio Mundial, dessa nova categoria de bem cultural<sup>11</sup>. Após essa difusão, vários países, como o Brasil e a Argentina, encaminharam demandas de reconhecimento de paisagens de megacidades como Rio de Janeiro e Buenos Aires, o que gerou polêmicas e desconfortos políticos para o Comitê do Patrimônio Mundial. Assim, a nova categoria “paisagem urbana histórica” pode ser vista também como uma tentativa de contornar essas questões, acolher e dar resposta mais adequada a tais demandas.

A cena preservacionista mundial, entre 2000 e 2010, foi, sem dúvida, dominada pelos processos e práticas de apropriação econômica de áreas históricas e pelos discursos que tentam associar as dimensões material e imaterial do patrimônio cultural nesses processos em todas as demais vertentes. Essa articulação, tem sido, de um lado, efetivamente pouco realizada e, de outro, dificultada pelas abordagens ainda muito distintas e apartadas que animam a preservação de bens culturais materiais e imateriais, especialmente no que toca à centralidade que os detentores do patrimônio têm no processo de preservação desses últimos bens, em contraste com o caráter especializado e pouco participativo que ainda domina a preservação de bens arquitetônicos e urbanos. Além disso, experiências anteriores de articulação entre práticas sociais tradicionais e

---

<sup>11</sup> A noção de “paisagem cultural” incorporada à Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972) engloba as diversas manifestações da interação entre humanidade e ambiente natural que refletiriam técnicas de uso sustentável da terra e estabeleceriam relação específica e mesmo espiritual com a natureza. Essas paisagens se manifestariam em três categorias principais: 1) paisagens projetadas e criadas intencionalmente pelo homem; 2) paisagens que constituídas “organicamente” a partir de imperativos sociais, econômicos, administrativos e/ou religiosos em resposta ou em interação com o ambiente natural (subdivididas, por sua vez, em paisagens “fósseis” ou ainda “vigentes”); 3) paisagem cultural associada à atribuição de valores religiosos, artísticos ou culturais a elementos da natureza. Informações disponíveis em: <<http://whc.unesco.org/en/culturallandscape/#1>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

“revitalização” do patrimônio urbano resultaram em cenários museificados ou disneificados (CHOAY, 1992, p. 142-145; ZUKIN, 2000, p. 80-103), que constituem verdadeiras catástrofes em termos de políticas de preservação.

Vale lembrar, que as “cartas patrimoniais” são, antes de mais nada, produtos de consensos obtidos entre especialistas, militantes e atores políticos do campo da preservação, baseados em reflexões, experiências e práticas desenvolvidas no plano nacional ou local, com, normalmente, um conteúdo empobrecedor. Cabe também ressaltar que, embora transformem essas reflexões e experiências em cânones mundialmente divulgados, estes não são, necessariamente, implementados ou praticados (SANT’ANNA, 1995, p. 52). Um exame dessa situação no Brasil, país signatário de todos os documentos internacionais mais importantes, mostra a distância entre a aceitação desses cânones e sua implementação real, bem como uma aplicação de suas diretrizes sempre parcial e fragmentária (Ibid., p. 57).

As recomendações, cartas e convenções internacionais, difundidas a partir dos anos de 1930, atestam, em suma, o deslocamento do centro do interesse da obra de arte e do monumento histórico para o patrimônio urbano, paisagístico e, em seguida, “cultural” – dimensão esta que, eventualmente, abarca todas as outras e se confunde com o universo do patrimônio a ser preservado. Seu conjunto permite observar também a tensão, que permeia o campo nas últimas décadas, entre os governantes e especialistas, como os principais sujeitos da preservação, e os outros atores políticos, sociais e comunitários vêm ganhando espaço e desempenhando novos papéis. Embora se possa mapear, no nível do discurso, uma tendência de valorização desses últimos, uma vez que governantes e especialistas permanecem como os principais redatores e participantes dos encontros que forjam os documentos internacionais e como seus implementadores no plano nacional, é possível afirmar que, nesse aspecto, a prática de preservação pouco se transformou nos últimos 80 anos.

A “função” do patrimônio, por outro lado, claramente se transformou e, com isso, as medidas implementadas para lhe dar viabilidade. De referência artística e testemunho histórico, com um papel essencialmente memorial e formador do gosto, verifica-se, a partir dos anos 1960, o crescimento da importância de uma função “econômica” e “social” do patrimônio. Em outras palavras, verifica-se sua progressiva captura, de um lado, pelos circuitos da mercadoria associados ao turismo, à espetacularização urbana e à produção imobiliária, e, de outro lado, pelas reivindicações

relacionadas a identidades grupais, à emancipação social, à qualidade de vida, ao desenvolvimento sustentável, à valorização da diversidade cultural.

Os documentos internacionais atestam, por fim, as transformações operadas na própria ideia de preservação. Inicialmente confundida com as práticas de restauração e conservação, a expressão chega aos nossos dias, ainda que sem consenso em torno disso, como termo que engloba as ações, procedimentos ou medidas que viabilizam a permanência e a vigência de um bem como patrimônio cultural.

## **A preservação no Brasil**

Assim como na esfera internacional, no Brasil, a expressão “preservação” teve vários significados e implicou muitos conteúdos e diferentes práticas. Nesse percurso de quase 80 anos, três momentos de inflexão podem ser destacados, tomando-se como base a implantação e o funcionamento de um sistema de preservação, assim como as ideias, políticas e práticas que o alimentaram. O primeiro corresponde ao longo período que vai da institucionalização da proteção ao “patrimônio histórico e artístico”, em 1937, ao final dos anos 1960, com a implantação das primeiras medidas de modernização de um sistema, até então, de comando exclusivamente federal. O segundo diz respeito à implementação, ao auge e à desestruturação de um sistema de âmbito nacional que começou a ser gestado nos anos 1970, com a criação de organismos de preservação em todos os estados do país. Esse sistema surgiu com a criação do Programa de Cidades Históricas, foi ampliado com as instituições municipais criadas no final dos anos 1970 e desestruturado com a crise política, econômica e financeira dos anos 1980, que secou por quase duas décadas a fonte de recursos que o mantinha em funcionamento.

O terceiro período começou na década de 1990 e foi, pelo menos, até 2010. Seu início foi marcado pela situação inédita de perda de credibilidade e de grande fragilidade institucional do organismo federal de preservação, um processo que começa a ser revertido em 2003 com a efetiva execução do Programa Monumenta, que injetou novos recursos na preservação do patrimônio e iniciou a reconstituição de um novo sistema nacional, envolvendo governo federal, estados e municípios.

Esse sistema nacional, entretanto, não se consolidou em bases igualitárias e, ao longo da década de 2000, assistiu-se à progressiva decadência e perda de protagonismo dos organismos de preservação nas esferas estadual e municipal e o crescimento da liderança federal, por meio do controle do repasse de recursos e do funcionamento do

Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que concentrou, em seu mecanismo de renúncia fiscal, grande parte dos recursos investidos na restauração e na conservação do patrimônio. Esse período mais recente se caracterizou, portanto, por um movimento de “recentralização” e de concentração de poder e recursos no plano federal, sem investimento significativo no fortalecimento das instâncias estaduais e municipais e com permanência da maioria das precariedades históricas do sistema, especialmente em termos da ausência de instrumentos adequados de gestão compartilhada.

Evidentemente, essa trajetória pode ser descrita e periodizada de modo distinto se forem focalizados outros fatores e aspectos do discurso e da prática de preservação do patrimônio. Contudo, se “preservação” corresponde ao conjunto de ações, instrumentos e práticas postas em articulação e voltadas para a permanência ou continuidade de bens culturais como patrimônios “vigentes”, um recorte a partir dos atores, objetos, concepções e instrumentos utilizados pelas esferas de governo na implementação de suas políticas permite traçar um panorama adequado dessa prática no Brasil.

#### *A “coisa tombada” e sua preservação (1937/1970)*

A criação do IPHAN em 1937 é, sem dúvida, o principal marco da institucionalização das ações de preservação no Brasil. Um elemento definidor do longo período, que vai desse ano até a década de 1960, não seria, contudo, a ação institucional, mas o que se pode chamar de processo de conquista, nos tribunais da constitucionalidade, da proteção legal ao patrimônio com base no instituto do tombamento criado pelo Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Apesar dos inúmeros e importantes acontecimentos que marcaram esse período, a proteção legal constituiu, certamente, a ação de preservação dominante e catalisadora de energias. A conquista da constitucionalidade do ato de limitar o uso, gozo e fruição da propriedade privada e a definição das normas para a implementação desse ato mobilizaram a ação institucional, tanto quanto a seleção do que preservar. Ao fim do período, essa conquista foi consolidada e o tombamento se tornou, como bem observou Sonia Rabello de Castro (1991, p. 5-8), um termo de significado equivalente ao de preservação.

Esse processo de conquista e consolidação não foi, obviamente, pacífico, tendo atuado nele, como elementos decisivos, a autoridade política e intelectual dos atores centrais da preservação nesse período: os intelectuais reunidos sob a liderança de

Rodrigo Melo Franco de Andrade no IPHAN. Vários estudiosos das políticas de preservação no Brasil já os identificaram e caracterizaram como membros da vanguarda artística e intelectual ligada movimento moderno em suas várias vertentes, mobilizados pelas forças políticas do Estado Novo e integrados ao poder Executivo com a missão, a um só tempo, de modernizar o aparelho estatal e colocá-lo a serviço, especialmente nas áreas da educação e cultura, da definição e do estabelecimento de uma face unificada do Brasil (ver MICELI, 1979; CAVALCANTI, 1993). No que diz respeito, mais especificamente, à instituição criada para proteger o patrimônio histórico e artístico, juristas e arquitetos se tornaram as figuras centrais do processo de consolidação da legalidade da proteção, sendo os últimos os responsáveis pela legitimação artística e histórica do que então foi constituído como patrimônio. Por isso, podem mesmo ser chamados, como propôs Márcia Chuva, de “arquitetos da memória”, pois a construção oficial dessa memória brasileira se deu a partir da perspectiva desses profissionais e de suas ideias (2009, p. 193-235).

Mas o que cabe ressaltar é que foram os conceitos, procedimentos e efeitos expressos no texto legal que criou o tombamento que definiram, em grande parte, os contornos e o funcionamento do sistema de preservação implantado naquele período e conduziram o foco para as obras de arte e os edifícios como os principais objetos de preservação. O “patrimônio artístico” de Mário de Andrade, definido como um conjunto de manifestações culturais tangíveis e intangíveis, inviabilizou-se não propriamente por divergência intelectual, mas porque não encontrou agasalho nos limites da “coisa tombada” instituída pelo Decreto-lei nº 25/37.

O objeto da preservação é referido, ao longo de todo o texto desse decreto, como “coisa tombada”, pois o tombamento – como o instrumento da legislação francesa de 1913, no qual ele também se baseia – não foi codificado legalmente para proteger ou preservar manifestações de outra natureza que não a estritamente material, e seus efeitos dirigem-se, exclusivamente, à proteção de bens individualizados e de conjuntos finitos e individualizáveis de bens. Assim, o “folclore ameríndio”, composto por “vocabulários, cantos, lendas, magias, medicina, culinária”, e o “folclore popular” com sua música, “cantos, histórias, lendas, superstições, medicina, receitas culinárias, provérbios, ditos, danças dramáticas”, referidos como patrimônio no anteprojeto de Mário de Andrade para o Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (BRASIL, 1980, p. 90-106), não são enquadráveis nesses parâmetros e não encontraram lugar no rol do patrimônio então constituído. A proteção e, conseqüentemente, a preservação de sítios naturais ou

agenciados pelo homem, cujo valor igualmente transcende ao de um mero conjunto de propriedades imobiliárias, foram, contudo, realizadas, mas nasceram (e permanecem ainda) problemáticas.

Em 1938, e muito antes que a proteção da “coisa tombada” estivesse completamente livre de questionamentos jurídicos, cidades inteiras foram tombadas,<sup>12</sup> inaugurando-se no Brasil uma prática de preservação de áreas urbanas precoce em termos mundiais (SANT’ANNA, 1995, p. 111-113). Os questionamentos relacionados a como se atuar nessas áreas e outros problemas de gestão, contudo, surgiram rapidamente. A “solução” para o problema foi apresentada por Rodrigo M. F. Andrade, em 1941, numa carta escrita ao representante do IPHAN na cidade de Diamantina<sup>13</sup>. Nesse documento, o diretor do IPHAN reconhece que o “tombamento de extensos conjuntos arquitetônicos e urbanísticos, como o que foi feito em relação a algumas cidades mineiras, na verdade não está fixado na lei”, e informa que, nesses casos, tem sido aplicado, “por analogia”, o disposto no artigo 5º do DL 25/37 que regula o tombamento de bens de propriedade pública<sup>14</sup>.

Essa explicação, além de reveladora, esclarece não somente o conceito de patrimônio urbano adotado pelos pioneiros do IPHAN, mas, principalmente, como se entendia a noção de propriedade associada ao patrimônio urbano e a responsabilidade pela sua preservação. Ao serem definidas como bens públicos, indica-se que a proteção nas cidades incide sobre o que é de fruição e propriedade pública no contexto urbano, ou seja, a paisagem; os espaços públicos, constituídos por ruas, praças, pontes, viadutos e outros logradouros; o exterior dos imóveis – coberturas, fachadas, cores, materiais, paredes e vãos externos –; as formas de parcelamento e implantação das edificações no solo urbano; as relações entre volumes construídos e os vazios; as características do sítio físico – topografia, vegetação, águas de superfície –, em suma, tudo o que é apreensível a partir do espaço público, bem como tudo o que, na propriedade privada, é passível de regulação por parte do poder público. Em resumo, a paisagem urbana como soma de todos os elementos percebidos a partir dos espaços acessíveis ao público e os imóveis nos aspectos espaciais, construtivos e de agenciamento interno que são

---

<sup>12</sup> Diamantina (Processo nº 064-T-38); Serro (Processo 065-T-38); Tiradentes (Processo 066-T-38); São João del Rei (Processo nº 068-T-38); Mariana (Processo 069-T-38) e Ouro Preto (070-T-38), todas em Minas Gerais.

<sup>13</sup> Correspondência datada de 17/09/1941, dirigida por Rodrigo M. F. Andrade a Jair Brandão Costa, constante do processo de tombamento nº 64-T-38, da cidade de Diamantina-MG.

<sup>14</sup> Idem, ibidem, grifo nosso.

reguláveis pelo poder público, especialmente naquilo que afeta ou transforma o seu exterior.

Essa concepção indica também a centralidade que a atuação das prefeituras teria na preservação das cidades-patrimônio, como os entes públicos responsáveis pela gestão e pela regulação da ocupação urbana. A distância, entre essas ideias e a prática estabelecida se mostrou, como se sabe, muito grande e, ao contrário dessa concepção de preservação integrada à política urbana, a atuação do IPHAN se resumiu, nesse período, à imposição, imóvel por imóvel, dos efeitos previstos no DL 25/37 para a “coisa tombada”, à superposição dessas disposições à legislação municipal e à manutenção de representações locais mínimas – os Escritórios Técnicos – para as tarefas de orientação, aprovação, licenciamento e fiscalização de intervenções nas áreas protegidas.

A gestão do patrimônio tombado nesse primeiro período foi, portanto, eminentemente federal e centralizada, realizada sem participação social mais ampla, além de precária em termos de instrumentos de proteção e gestão – uma realidade que não mudou, substancialmente, até o final dos anos de 1960. Nessa década, fatores como a aceleração da industrialização do país na região Sudeste e suas consequências, em termos de crescimento da população urbana e de pressões para a modernização, puseram em crise essa forma de gestão. Os anos de 1960 constituíram, assim, um período de transição, caracterizado, de um lado, pela permanência dos sujeitos, objetos, instrumentos e formas de gestão do patrimônio instituídas nos anos 1930 e, de outro lado, pelas pressões por mudança, diante do reconhecimento da dificuldade institucional de atuar isoladamente nesse campo, em especial no que toca ao seu elo mais frágil: o patrimônio existente nas grandes e médias cidades.

Esse período inaugural da aventura da preservação do patrimônio no Brasil foi concluído com dois eventos fundamentais: a vinda de Michel Parent, Inspetor Principal dos Monumentos Franceses, como consultor da Unesco, para elaborar, a pedido do IPHAN, um diagnóstico sobre a situação da preservação do patrimônio no Brasil, e a aposentadoria de Rodrigo M. F. Andrade da diretoria da instituição logo após esse diagnóstico. No seu relatório (PARENT, 1968), o especialista francês recomendou a articulação da preservação dos conjuntos tombados ao planejamento urbano e ao desenvolvimento do turismo e, ainda, a modernização do sistema de preservação com a criação de organismos nos âmbitos estadual e local para gestão do patrimônio protegido, em complementação à ação do IPHAN. Essas providências começaram a ser implantadas a partir da realização dos Encontros de Governadores, em Brasília e

Salvador<sup>15</sup>, que estabeleceram o compromisso das instâncias estaduais com a tarefa de preservação do patrimônio e incentivaram a formulação da primeira política integrada de preservação implementada no Brasil: o Programa de Cidades Históricas<sup>16</sup>.

Ainda sobre esse momento inicial, cabe ressaltar a relativa falta de importância dos instrumentos de identificação do patrimônio, uma vez que essa operação se baseava unicamente no conhecimento e na autoridade dos intelectuais que compunham o IPHAN ou colaboravam com a instituição. A promoção do patrimônio, por sua vez, limitou-se à criação e edição, até 1978, da *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*<sup>17</sup>, na qual colaboravam funcionários como Lucio Costa, Mário de Andrade e Luiz Saia, além de intelectuais como Gilberto Freyre, Joaquim Cardoso e Curt Nimuendaju.

Se comparada com outros países, a preservação praticada no Brasil entre os anos de 1930 e 1960 se revela, de um lado, inovadora e, de outro, extremamente precária. Tomando-se como exemplo a França – país que inaugurou a institucionalização das práticas patrimoniais em 1798 e as consolidou em 1837, com a criação da Inspeção dos Monumentos Históricos<sup>18</sup> –, inovamos no que se refere ao reconhecimento do conjunto urbano como um bem patrimonial em si. Na França, apenas paisagens rurais e naturais foram protegidas até os anos 1960<sup>19</sup> e, mesmo assim, segundo uma concepção pitoresca. Até 1930, apenas imóveis, classificados isoladamente como monumentos históricos, gozavam de proteção<sup>20</sup>.

O patrimônio urbano surgiu na França como um objeto patrimonial relativamente autônomo apenas em 1943 e de modo ainda inteiramente subordinado ao monumento histórico, com a promulgação da Lei nº 92 que instituiu a noção de “espaço

---

<sup>15</sup> Encontros promovidos pelo antigo Ministério da Educação e Cultura em Brasília (1970) e em Salvador (1971), que geraram respectivamente os documentos intitulados Compromisso de Brasília e Compromisso de Salvador. No primeiro documento são estabelecidas as bases da nova política de preservação e no segundo, diretrizes para sua operacionalização.

<sup>16</sup> Originalmente, o programa foi concebido para atuar apenas na região Nordeste e se denominava Programa de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste.

<sup>17</sup> A revista deixou de ser editada em 1978, retornando na década de 1980. Em seguida, sua edição foi de novo interrompida, sendo retomada nos anos 1990. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

<sup>18</sup> Além dessas medidas, cabe citar ainda a Lei de 30 de março de 1887, que dispôs sobre a conservação de monumentos históricos e obras de arte e instaurou o corpo de arquitetos – chefes de monumentos históricos franceses.

<sup>19</sup> Lei francesa de 1930.

<sup>20</sup> Por meio da Lei de 31 de dezembro de 1913, que instituiu o *classement*, instrumento semelhante ao nosso tombamento. Essa mesma lei previu a inscrição de imóveis em um inventário suplementar (BADY et al., 2013), mas este só foi criado posteriormente pela Lei de 3 de julho de 1927, como outro grau de proteção de imóveis de interesse histórico e artístico distinto, inicialmente, daquele estabelecido para os monumentos históricos.

protegido” por meio do estabelecimento de um perímetro de proteção de 500 metros de raio em torno dos monumentos históricos. Apenas com a criação, em 1964, da Comissão dos Entornos de Monumentos Históricos (*Commission des abords*), deflagrou-se uma crescente apropriação desse mecanismo e da própria noção de entorno como instrumentos de ordenamento urbano mais amplo (BACKOUCHE, 2013). Uma política específica de preservação de áreas urbanas emergiu na França somente em 1962, com a promulgação da Lei nº 62-903, também conhecida como Lei Malraux, que instituiu os Setores Salvaguardados (*Secteurs sauvegardés*). A partir de então, a preservação de áreas urbanas se configurou verdadeiramente, passando a ser realizada por meio de um conjunto permanente de instrumentos de planejamento, gestão e financiamento que não encontra paralelo no Brasil nesse período e nem depois. Entre esses instrumentos, destaca-se o Plano de Salvaguarda e Valorização (*Plan de Sauvegarde et Mise en Valeur - PSMV*) –, que regula e guia as ações públicas e privadas nos Setores Salvaguardados.

Outros aspectos importantes da política francesa de preservação são a consulta obrigatória às populações residentes e a articulação dos instrumentos de proteção patrimonial à política urbana, por meio da associação dos Setores Salvaguardados a mecanismos como o “Perímetro de Restauração Imobiliária” (*Périmètre de restauration immobilière - PRI*), as “Operações Programadas de Melhoramento do Habitat” (*Opérations programmées d'amélioration de l'habitat - Opah*), além de outros dispositivos de ajuda financeira que envolvem subvenções estatais e isenções fiscais.

#### *O “bem cultural” e sua preservação (anos 1970/1980)*

Como já comentado rapidamente, um conjunto de transformações políticas, econômicas e urbanas marcaram a passagem dos anos 1960 para 1970, com fortes repercussões na prática de preservação do patrimônio. Entre essas mudanças, cabe destacar o golpe de Estado de 1964, que instituiu uma ditadura militar no país; o chamado “milagre econômico”, decorrente da importação de capital e dos investimentos em infraestrutura realizados pelos primeiros governos militares; o aprofundamento da crise da economia agrária e a relativa descentralização da produção industrial que transformou capitais e algumas cidades médias em polos de atração. Datam dessa época o crescimento exponencial das favelas urbanas e das ocupações informais periféricas, bem como o surgimento das grandes carências de infraestrutura, transporte público,

habitação, saúde e educação que ainda marcam as nossas cidades. A resposta dada foi o investimento concentrado na melhoria da circulação de pessoas e mercadorias por meio da modernização viária e da construção de avenidas, viadutos e vias expressas que desagregaram e rasgaram brutalmente o tecido antigo das grandes cidades, marcando o progressivo abandono e deterioração dos seus centros antigos.

Esse foi o contexto que marcou a crise na atuação centralizada e marcadamente cultural do IPHAN nas cidades afetadas por essas transformações e que incentivou a instituição a buscar, como já comentado, apoio técnico internacional, a incentivar a criação de organismos estaduais de preservação e a buscar o aproveitamento econômico e a conservação autossustentada do patrimônio urbano por meio do turismo. O Programa de Cidades Históricas (PCH), executado entre 1973 e 1983, surgiu com esse objetivo e constituiu uma primeira política de preservação implementada nos moldes preconizados pelas Normas de Quito (SANT'ANNA, 1995, p. 138-152; CORRÊA, 2012, p. 121-237).

No âmbito do PCH, além da criação obrigatória, por parte dos estados participantes, de organismos dedicados à preservação, os planos diretores urbanos despontaram, pela primeira vez, como instrumentos de gestão do patrimônio urbano tombado, numa tentativa de articulação da preservação à política urbana que, entretanto, não teve sucesso. Embora várias cidades, notadamente em Minas Gerais, tenham sido agraciadas com planos dessa natureza, seu caráter de gabinete, a falta de participação dos governos municipais e da sociedade local e as diretrizes genéricas e em escala inadequada ao cotidiano da preservação do patrimônio levaram ao fracasso quase total dessas iniciativas.

Datam também dos anos 1970 as primeiras iniciativas municipais de preservação, surgidas na esteira da crítica ao tombamento como instrumento de preservação de setores urbanos e da defesa dos parâmetros urbanísticos e dos incentivos fiscais como formas mais adequadas. Como exemplo e produto dessas reflexões, tem-se o projeto e a legislação que instituiu o Corredor Cultural na cidade do Rio de Janeiro, uma das experiências de preservação mais duradouras e bem sucedidas do Brasil, inclusive no que diz respeito à participação da população moradora e usuária na definição das normas de intervenção estabelecidas e no investimento na conservação dos imóveis do conjunto (LIMA, 2007).

Essas transformações operadas na prática de preservação produziram impactos importantes na própria noção de patrimônio e na sua conservação e gestão. O

aproveitamento econômico e a conservação autossustentada, preconizadas pelo PCH, fizeram emergir uma ideia de patrimônio urbano não mais decorrente da atribuição de valores vinculados à Estética e à História da Arte, mas calcada em aspectos paisagísticos atrelados ao potencial de desenvolvimento turístico do sítio. O pitoresco e o exótico surgiram também como valores importantes a considerar e, paralelamente, em decorrência do quadro acelerado de transformações urbanas, o valor ambiental também emergiu como essencial e deu suporte, nas grandes cidades, ao tombamento de bairros e reservas naturais, em resposta às reivindicações de segmentos sociais por melhoria da qualidade de vida urbana. Esses impactos no nível das operações de seleção, contudo, não conduziram à proposição ou ao surgimento de novos instrumentos de proteção. O tombamento, apesar das críticas, está plenamente consolidado como instrumento garantidor da proteção, tendo já se tornado sinônimo de preservação. Essa equivalência de significado assinala o sucesso do trabalho de conquista legal realizado no período anterior pelos juristas do IPHAN, mas marca também uma estagnação no pensamento preservacionista que, desde então, contenta-se com o ato de tomar, deixando a gestão do que é tombado em segundo plano.

Embora ainda essencialmente vinculada a uma noção de patrimônio arquitetônico e urbano como obras unitárias e homogêneas, a prática de conservação se tornou mais pragmática a partir dos anos 1970, como resultado da adaptação de imóveis e setores urbanos aos usos e dinâmicas ligados ao seu aproveitamento turístico. Os instrumentos de gestão aumentaram em número, mas não em prestígio e eficiência, uma vez que os planos diretores falharam como forma de controle da dinâmica de transformação dos setores tombados e de incentivo à produção de legislações municipais mais amigáveis com relação ao patrimônio, exceto em casos isolados. Assim, embora os organismos estaduais tenham surgido no período, em decorrência da sua dependência dos recursos federais repassados pelo PCH, pode-se falar ainda de um comando federal no campo da preservação. No período, a maioria dos setores urbanos protegidos se encontrava sob a responsabilidade direta do IPHAN, que a realiza ainda por meio das estruturas mínimas dos seus Escritórios Técnicos que continuaram, assim, como os responsáveis pela orientação, aprovação e fiscalização de intervenções nesses setores.

Na década de 1970, estados e municípios surgiram como novos atores da preservação, mas com papéis ainda incipientes e, no caso específico das estruturas estaduais, grandemente dependentes do governo federal. Assim, não chegou a haver

uma verdadeira descentralização da preservação do patrimônio. Se fomos relativamente inovadores até os anos 1960, dessa época em diante começamos a nos distanciar rapidamente do que preconizam as cartas internacionais e dos sistemas de preservação dos países europeus onde, a exemplo do que ocorreu na França, desenvolveu-se uma tendência geral de municipalização da gestão do patrimônio urbano e de sua vinculação necessária à política urbana<sup>21</sup>.

A crise financeira e macroeconômica que se instalou no Brasil nos anos 1980 retraiu os investimentos do governo federal, pôs fim ao surto de desenvolvimento da década anterior, à ditadura militar e ao Programa de Cidades Históricas. O incipiente sistema nacional de preservação então constituído se desarticulou e a insolvência financeira do Estado e a retração dos investimentos públicos na conservação do patrimônio alimentaram o questionamento da preservação como um dever social, bem como sua definição como prática meramente indutora da desvalorização do patrimônio imobiliário. A defesa da indenização de proprietários de imóveis tombados, a ampliação dos incentivos fiscais à atividade privada de conservação, a criação de instrumentos compensatórios para essa perda de valor, como a transferência, ou alienação, do potencial construtivo “perdido” com o tombamento foram algumas das discussões e propostas que caracterizaram o período.

Contraditoriamente, os anos 1980 também foram palco da ampliação oficial da noção de patrimônio, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Seus artigos 215 e 216 operaram uma revolução conceitual no direito vinculado à preservação do patrimônio, cujas raízes podem ser encontradas nas noções de “bem cultural” e “referência cultural” que surgiram no âmbito da antiga Fundação Nacional Pró-Memória – instituição criada em 1979 como braço executivo do IPHAN (ver MAGALHÃES, 1997 [1985], p. 54-73; FONSECA, 2000, p. 59-69). Numa abordagem antropológica, essas novas noções reintroduziram uma concepção de cultura no meio preservacionista<sup>22</sup>, não mais como produto da criação “superior” ou excepcional dos seres humanos, mas como produto do fazer, do viver e do estar no mundo da humanidade. Assim, indivíduos e grupos sociais passaram a ser vistos como produtores

---

<sup>21</sup> Na França, um conjunto de decretos e leis sobre reforma urbana e restauração imobiliária permitiu, como já comentado, a incorporação de Perímetros de Restauração Imobiliária (PRI) à política dos Setores Salvaguardados, e a Lei nº 1285, de 1976, que reformou a legislação urbanística do país, incorporou a Lei Malraux, estabelecendo a possibilidade de revisão dos Planos de Salvaguarda e Valorização (PSMV) dos Setores Salvaguardados e articulando, definitivamente, a preservação do patrimônio urbano à esfera urbanística e aos instrumentos de ordenamento e planejamento urbano.

<sup>22</sup> Entendo que essa noção de cultura foi reintroduzida porque, na realidade, já estava presente nas propostas de Mário de Andrade.

e detentores de bens culturais e não mais como espectadores passivos de uma constituição de patrimônios feita com base em disputas e agendas governamentais ou intelectuais. As noções de “bem cultural” e “referência cultural” implicaram o reconhecimento da competência dos indivíduos e dos grupos sociais como sujeitos fundamentais da constituição de patrimônios, tanto em suas dimensões materiais como imateriais. A nova Constituição incorporou essas ideias e definiu a preservação do patrimônio como um direito ao qual todos os cidadãos brasileiros devem ter acesso (FONSECA, 1997, p. 181).

Essa abertura conceitual e a indicação explícita, no artigo 216 da CF/88, de que a preservação de bens culturais deve ser feita por meio de diversas “formas de proteção e acautelamento”, somente vieram a ser sistematicamente praticadas bem depois. Contribuíram, entretanto, para afirmar uma noção mais ampla de patrimônio urbano, que se expressou numa visão da cidade como testemunho de processos sociais e históricos de formação, transformação e produção do espaço urbano, o que incentivou o tombamento de setores urbanos arquitetônica e urbanisticamente muito heterogêneos – algo impensável no período inicial das práticas de preservação no Brasil.

Essa nova visão do papel patrimonial das cidades pôs fim à noção de conjunto urbano tombado como uma obra de arte a ser restaurada e conservada segundo sua feição num tempo determinado. Favoreceu também a defesa da preservação dos estratos históricos presentes nos imóveis e no espaço urbano e, portanto, da diversidade morfológica da paisagem urbana. Apesar desses avanços conceituais e programáticos, o tombamento permaneceu o principal instrumento de preservação do patrimônio, apropriado agora também como instrumento de política urbana, diante da crescente incapacidade do poder municipal de promover ou manter a qualidade de vida nas cidades por meio do planejamento urbano e dos seus instrumentos. Novas formas de proteção e gestão do patrimônio urbano foram reivindicadas, tendo como base a política francesa de preservação dos Setores Salvaguardados, mas essas discussões não deram frutos e se limitaram, no meio técnico, à divulgação de textos que defenderam a implantação de instrumentos análogos no Brasil (AZEVEDO, 1973; 1986) e à promoção de um seminário que contou com a participação de especialistas franceses (BRASIL, 1980). A discussão sobre a inadequação do tombamento à preservação do patrimônio urbano, visto como “fenômeno de massa”, foi também levantada (ver FALCÃO, 1973). Esses debates e reivindicações não chegaram a abalar a posição do tombamento como “o” instrumento de proteção do Brasil – posição que foi mantida

pelo “cinturão” de proteção discursivo organizado em torno da ideia de que a revogação ou a complementação do DL 25/37 implicariam o fim da política de preservação no país (SANT’ANNA, 1995, p. 98-99).

A abertura conceitual dos anos 1980 ampliou o número de bens culturais protegidos e fortaleceu as atividades de identificação, favorecendo a realização de inventários. Os instrumentos de difusão também se ampliaram com publicações especializadas, exposições e a retomada da *Revista do Patrimônio*. Do ponto de vista dos sujeitos e objetos da preservação, também houve mudança e diversificação, pois, com o fim da ditadura militar e com a abertura democrática, o reconhecimento de bens culturais como patrimônio a partir de demandas da sociedade se tornou mais significativo, diminuindo, pela primeira vez, a importância do especialista como a autoridade, por excelência, de atribuição de valor a patrimônios. As reações contrárias ao tombamento realizado sem negociação social também aumentaram. O tombamento do Terreiro da Casa Branca do Engenho de Salvador, em 1984, e as sucessivas impugnações interpostas ao tombamento do centro histórico de Cuiabá são exemplos importantes dessas duas tendências.

Além de sujeitos ativos da preservação, os grupos sociais passaram também a ser definidos, no período, não mais como o outro lado do balcão da repartição, ou como antagonistas da preservação, mas como os principais guardiões do patrimônio protegido. A frase de Aloísio Magalhães – fundador e primeiro presidente da Fundação Nacional Pró-Memória – “a comunidade é a melhor guardiã do patrimônio”, é, sem dúvida, o principal emblema dessa mudança de perspectiva. Essa diversificação de sujeitos e objetos da preservação, a nova competência legal conferida à sociedade na constituição de patrimônios, o reconhecimento da cidade como bem cultural complexo e vinculado a múltiplos valores e da existência de um patrimônio expresso nas “formas de expressão e nos modos de criar, fazer e viver” dão uma medida da ebulição ou da efervescência conceitual do período.

Do ponto de vista da gestão, também houve alguns avanços. Entre esses cabe citar o surgimento, nos anos 1980, de metodologias de inventário<sup>23</sup> que propunham produzir conhecimento para fundamentar a gestão de áreas tombadas, a apropriação da noção de “entorno” como forma de preservar tecidos urbanos sem a rigidez do tombamento e a adoção das portarias administrativas do IPHAN como instrumentos de

---

<sup>23</sup> Refiro-me, neste caso, à criação do Inventário Nacional de Bens Imóveis – Sítios Urbanos a partir de seminário realizado em Ouro Preto nos anos 1980.

regulamentação e de explicitação das normas e critérios que regulam as intervenções em área protegidas.

Esses avanços mostram, sem dúvida, evolução positiva na noção de gestão patrimonial, mas o exame da prática mostra que a aplicação desses instrumentos foi extremamente fragmentada e concentrada em poucas cidades (notadamente no Rio de Janeiro), não tendo havido, portanto, no âmbito nacional, uma verdadeira transformação. Na maioria das cidades e conjuntos urbanos tombados, a gestão permaneceu sendo feita por meio dos Escritórios Técnicos do IPHAN, sem articulação com as instâncias e leis municipais, sem normas, critérios ou regulamentos de preservação publicados e com o exame e o licenciamento de intervenções feitos sem o apoio de um conhecimento mais fino da morfologia desses sítios.

Mas o período pode também ser caracterizado, no cômputo geral, como aquele em que as concepções caminharam numa direção e a prática na outra, o que é especialmente constatável nos anos 1980. O que permite, então, ver as décadas de 1970 e 1980 como “um período” é a criação, o funcionamento e a desarticulação de um novo sistema de preservação, a transformação e a ampliação da ideia de patrimônio e o surgimento de novos sujeitos e objetos no campo da preservação.

#### *A “diversidade cultural” e sua preservação (1990/2000)*

Nos anos 1990 ocorreram transformações importantes que lançaram as bases do que viria a se desenvolver na década seguinte como prática de preservação. A partir dessa década, a preservação do patrimônio se desenvolveu num duplo registro: o do projeto urbano voltado para a reinserção das cidades nos fluxos turísticos e econômicos globais e o da valorização da diversidade cultural. Do ponto de vista institucional, o início do período foi marcado pela situação de extrema fragilidade do IPHAN – a instituição se encontrava esvaziada, sem prestígio e sem recursos – e pela liderança inédita de governos estaduais e municipais na implementação de projetos de “requalificação”, “revitalização” ou “recuperação” de áreas urbanas protegidas (SANT’ANNA, 2004; VARGAS; CASTILHO, 2006). Essa mudança temporária de liderança se relacionou, indiretamente, à adoção e difusão no Brasil do discurso do “planejamento estratégico” desenvolvido na Europa, o que deflagrou projetos locais de intervenção em setores históricos ou em equipamentos urbanos esvaziados, definidos então como “ativos” capazes de colocar cidades economicamente fragilizadas nos

fluxos do turismo mundial e de atrair novas funções comerciais e de serviços com potencial de dinamização de suas economias.

Nesse contexto, o patrimônio cultural ressurgiu como signo de uma identidade urbana progressivamente articulada à ideia de diversidade cultural e com uma nova função econômica. Esses projetos urbanos obtiveram, inicialmente, grande repercussão midiática e grande sucesso em termos de público visitante, o que reforçou o discurso que os alimentava. Não tiveram, na maioria dos casos, vínculo com o planejamento urbano global das cidades, nem consideraram, ou trataram adequadamente, os fatores estruturais responsáveis pelo esvaziamento e degradação dos setores e equipamentos que focalizaram, o que selou o seu fracasso – já perceptível no final dos anos de 1990 – em termos de reversão dos quadros de deterioração de modo durável e sustentável. Produziram, em geral, enclaves turísticos, culturais ou de lazer frequentemente desvinculados da dinâmica social e comercial das áreas onde se localizam, mantidos utilizáveis ou “visitáveis” por meio de forte esquema de segurança (pública ou privada). Contudo, a incapacidade que esses projetos tiveram, muitas vezes, de atrair novas dinâmicas socioeconômicas para as áreas objeto de sua intervenção, favoreceu sua disputa por sujeitos sociais distintos e portadores de outros projetos, fundamentados na apropriação de imóveis vazios ou abandonados dessas áreas para a produção de habitações de interesse social.

O impacto e o sucesso inicial dos projetos de requalificação urbana despertaram, no fim dos anos 1990, o interesse de organismos federais, como Ministério da Cultura (MinC), IPHAN e Caixa Econômica Federal (CEF) que, na sua esteira, montaram e implementaram iniciativas de financiamento como o Programa Monumenta – desenvolvido entre 1999 e 2010 –, o Programa de Revitalização de Sítios Históricos<sup>24</sup> e, a partir de 2009, o Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas (PAC-CH), que substituiu o Monumenta e está em curso. Esses novos programas não transformaram completamente o contexto descrito, mas injetaram novos recursos que ampliaram e reforçaram as tendências em desenvolvimento e, eventualmente, desenvolveram experiências interessantes de produção habitacional em áreas históricas, a exemplo da implementação do subcomponente do Programa Monumenta, denominado “Financiamento de Imóveis Privados” (BONDUKI, 2010, p. 270-311). Nessa experiência, que foi melhor desenvolvida em pequenas e médias cidades do que nas

---

<sup>24</sup> Desenvolvido pela Caixa Econômica Federal a partir do final do ano 2000.

maiores, colocou-se em prática, pela segunda vez na cena patrimonial<sup>25</sup>, o financiamento subsidiado para a recuperação e conservação de imóveis pertencentes ou alugados por pessoas de renda média e baixa que residem em setores urbanos tombados. Nas cidades onde a experiência teve possibilidade de se desenvolver, essa linha de ação se mostrou muito significativa como forma de articular a conservação e o uso do patrimônio à vida cotidiana da cidade, conforme preconizado pela Carta de Nairóbi de 1976 e como praticado na França a partir dos anos 1960. Apontou caminhos promissores também para a implementação de uma conservação socialmente sustentável do patrimônio urbano e para a inclusão de segmentos sociais economicamente menos favorecidos nos benefícios da preservação.

O reconhecimento da importância da articulação do patrimônio ao planejamento e à política urbana, bem como ao desenvolvimento socioeconômico e à vida das cidades, levaram, com o fim próximo do Programa Monumenta, à proposição do PAC - Cidades Históricas. Com objetivos ambiciosos, o novo programa pretendia dar continuidade e ampliar as experiências bem-sucedidas do Monumenta e contribuir para a consolidação de um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural no Brasil (BRASIL, 2009).

Em sua proposta inicial, o PAC-CH é apresentado como ação de preservação e desenvolvimento socioeconômico intergovernamental, de caráter transversal e articulada com a sociedade (BRASIL, 2009, p. 7). Essa articulação se daria por meio de pactos estabelecidos com governos municipais e diversos outros agentes públicos e privados em torno de “Planos de Ação” que contariam ainda com a participação da sociedade em todas as suas etapas de formulação e execução. Uma das novidades do programa – contrariamente ao Monumenta, que financiou projetos em 26 cidades tombadas pelo governo federal – é ser aberto a todas as cidades que possuam patrimônio protegido por qualquer instância do poder público e que formulem Planos de Ação para enfrentamento dos problemas que afetam suas áreas históricas e barram a promoção do desenvolvimento local. Assim, o programa surgiu com a pretensão não apenas de articular o patrimônio urbano à dinâmica das cidades, mas de colocá-lo como eixo do seu desenvolvimento mediante uma atuação ampla no território. Essa ambição – que, não por acaso, é a mesma expressa na Recomendação da Unesco sobre a Paisagem Urbana Histórica –, expressou-se também na ideia de atuar no fomento às cadeias

---

<sup>25</sup> A primeira ocorreu na cidade de Olinda na década de 1980, numa experiência que reuniu técnicos do IPHAN e do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH).

produtivas locais, em especial as vinculadas a atividades econômicas tradicionais, e de integrar as ações de preservação às demais políticas públicas incidentes no território focalizado (BRASIL, 2009, p. 26).

Uma série de fatores, contudo, têm desviado o PAC-CH dessa proposta original e transformado o programa numa ação de financiamento de um elenco, nem sempre articulado, de obras de conservação e restauração de grandes monumentos, cujo poder de impacto e transformação das realidades locais, em termos de preservação sustentada do patrimônio e promoção do desenvolvimento socioeconômico, deverá ser muito baixo<sup>26</sup>. A experiência animadora do financiamento de imóveis privados foi deixada de lado, bem como foi virtualmente abandonada a ideia de Planos de Ação de caráter mais estrutural e abrangente. Esses fatores, somados à ausência de mecanismos eficazes de participação das populações locais na definição das ações do programa<sup>27</sup>, à proverbial insuficiência de capacidade técnica no plano municipal e à mentalidade imediatista dos governos locais, dão uma medida do que se pode esperar dessa nova experiência.

Mas o período 1990/2010 foi igualmente marcado pelo crescimento dos programas e recursos destinados à concessão de incentivos fiscais para o apoio a projetos culturais de preservação do patrimônio. Na esfera federal, os recursos movimentados pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)<sup>28</sup>, em termos de renúncia fiscal, cresceram significativamente<sup>29</sup>, verificando-se que parte importante da política de conservação e restauração do patrimônio foi realizada no seu âmbito. Sem investimento real e com uso exclusivo de recursos destinados ao pagamento de impostos, esses patrocinadores viabilizaram, por meio desses projetos, boa parte de suas políticas de marketing e comunicação social. No que se refere ao impacto direto desses programas na preservação do patrimônio urbano, registra-se a implantação ou a revitalização de equipamentos e centros culturais em grandes monumentos das áreas

---

<sup>26</sup> Para corroborar essa afirmação, basta examinar o conjunto de ações selecionadas para financiamento por parte do PAC-CH, disponíveis em: <<http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3746>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

<sup>27</sup> Adota-se no PAC-CH mecanismo semelhante ao utilizado no Programa Monumenta, de realização de Oficinas de Projeto para as quais são convidadas instituições e representações de empresas e associações locais não necessariamente representativas da população.

<sup>28</sup> O programa foi criado pela Lei nº 8.313, de 1991.

<sup>29</sup> Segundo informações do Ministério da Cultura, os recursos aprovados, no âmbito do Pronac, relativos a projetos culturais de preservação do patrimônio, cresceram de R\$ 241.119.890,00, em 2009 para R\$ 451.850.302,00 em 2011. Esses montantes, entretanto, significam apenas 8,5 e 8,3% do total de recursos aprovados dentro do mecanismo de renúncia fiscal. Informações disponíveis em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/13170/Mecanismo-de-Incentivo-Fiscal-do-PRONAC.pdf/72996b45-97c4-443e-8268-38d1ee7cd199>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

centrais de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, com reforço da função turística-cultural desses setores.

As políticas e programas de preservação do patrimônio implementados a partir dos anos 1990 impactaram as noções de patrimônio, conservação e preservação de modo importante. Articulada à valorização imobiliária e à atração de atividades economicamente rentáveis, difundiu-se uma noção de patrimônio centrada na aparência de antiguidade de áreas e imóveis e no destaque de símbolos patrimoniais universalmente aceitos e estereotipados, o que favoreceu uma comunicação rápida dessa noção e também sua assimilação, a um só tempo, de modo mais democratizado, porém raso. A prática de conservação, por sua vez, ancorou-se numa abordagem visual e utilitária do patrimônio construído que induziu à utilização de critérios de intervenção de caráter fachadista e errático que oscilaram entre restauro ortodoxo, elogio insensível à contemporaneidade da intervenção e pragmatismo associado à adaptação aos novos usos demandados.

Os instrumentos de identificação e proteção, por seu turno, tornaram-se mais numerosos e variados no período com a proposição de novas metodologias de inventários que ampliaram a visão do que preservar e incluíram, como no caso do Inventário Nacional de Referências Culturais, criado no ano 2000, a valorização da diversidade cultural como um objetivo central<sup>30</sup>. Apesar da promulgação do Decreto n° 3.551, de 2000, que criou o Registro de bens culturais imateriais e o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, o tombamento permaneceu ainda como o principal instrumento de proteção, sendo mesmo incorporado oficialmente ao Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana, apesar de suas conhecidas limitações nesse sentido<sup>31</sup>. A despeito dessa oficialização, o período correspondeu ao esvaziamento final da articulação iniciada nos anos 1970/80 entre preservação e instrumentos tradicionais do planejamento urbano, como o plano diretor e a legislação urbanística, prevalecendo a aplicação, nas áreas urbanas patrimonializadas, do tombamento e, eventualmente, de alguns dos novos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade. A aplicação da “outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso”, da “transferência de potencial construtivo” e das “operações urbanas consorciadas” gerou poucos resultados em

---

<sup>30</sup> Várias dessas metodologias, como as do Inventário Nacional de Configurações do Espaço Urbano (Inceu), do Inventário Nacional de Bens Móveis (INBM) e do Inventário de Bens Arquitetônicos (IBA) foram fracamente utilizadas, tendo sido atualmente substituídas pelo Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG), que pretende concentrar todas as informações sobre o patrimônio cultural do país.

<sup>31</sup> Artigo 4º, inciso V b) da Lei n° 10.257, de 10/07/2001, ou Estatuto da Cidade.

termos da preservação efetiva do patrimônio das cidades. Com esse pretexto, entretanto, a legislação urbanística vigente foi frequentemente alterada para a atração de investimentos privados que não se configuraram, bem como para o fortalecimento de vetores preferenciais de investimentos imobiliários. As Operações Urbanas Anhangabaú e Centro, na área central da cidade de São Paulo, são muito ilustrativas quanto a esses dois desdobramentos (SANT'ANNA, 2004, p. 182-198).

Por fim, no que toca aos instrumentos e formas de gestão, registra-se na década de 2000 a permanência dos quadros anteriores. Apesar do protagonismo inicial de estados e municípios na coordenação dos projetos em áreas urbanas tombadas, já no fim dos anos 1990, verifica-se a retomada do protagonismo federal por meio da implementação dos programas nacionais já comentados. Com eles, a articulação entre os entes governamentais aumentou, ensaiando-se, inclusive, como visto, a retomada da ideia de implementação de um novo Sistema Nacional de Patrimônio. Essa articulação, contudo, permaneceu eventual e precária, em termos legais e institucionais, e dependente dos programas nacionais. Da mesma forma, os modos de participação social na gestão do patrimônio. Na maioria das cidades e setores urbanos tombados, a gestão permaneceu sendo feita diretamente pelas superintendências estaduais do IPHAN ou pelos seus Escritórios Técnicos locais, mantendo-se, na maioria dos casos, a superposição da legislação federal sobre a municipal<sup>32</sup>. Igualmente, na maioria dessas áreas, a orientação, aprovação, licenciamento e fiscalização de intervenções em espaços públicos e no patrimônio construído ainda ocorrem sem o apoio de normas e critérios específicos, apesar dos esforços que vêm sendo feitos nesse sentido.

O panorama das práticas de preservação do patrimônio durante as duas últimas décadas mostra a urgência da articulação entre patrimônio, política e planejamento urbano, mas não da maneira eventual, fragmentada e insuficiente com que tem sido feita até o momento, mas em bases legais e institucionais sólidas e permanentes, como de resto foi a tendência mundial a partir dos anos 1960 e 1970. Nesse sentido, os planos diretores e a legislação urbanística devem estabelecer as bases e as formas dessa articulação, com vistas à gestão compartilhada do patrimônio entre Estado e sociedade.

Com isso, é forçoso reconhecer que não faz sentido a permanência no Brasil de um sistema de preservação do patrimônio ancorado principalmente no instituto do

---

<sup>32</sup> Cabe observar que, em Ouro Preto, realizou-se trabalho conjunto entre o IPHAN e a prefeitura da cidade que resultou numa primeira e importante experiência de legislação conjunta que pôs fim a esta superposição.

tombamento, como vem sendo feito há quase 80 anos. É urgente a complementação desse instrumento, o que inclui pensar também em “mecanismos que reflitam a concepção ampliada de patrimônio cultural” (CASTRIOTA, 2009, p. 86), assim como estudar e refletir mais sobre a possibilidade de adaptação, à nossa realidade, de sistemas de preservação mais abrangentes, integrados e articulados ao planejamento e à política urbana, a exemplo dos que existem em países como França, Itália, Inglaterra e Estados Unidos. Não se trata, contudo, de se propor a retirada da gestão do patrimônio da área da cultura, mas, ao contrário, de promover a inclusão da área da cultura no planejamento e no desenvolvimento urbano, cumprindo-se, assim, uma vocação de transversalidade que é também a do patrimônio.

Um balanço da preservação nas décadas de 1990 e 2000 não estaria completo sem menção às duas concepções de preservação que convivem, integram-se e, eventualmente, chocam-se nesse período: as relativas à preservação do “patrimônio material” e à salvaguarda do “patrimônio imaterial”. Em outras palavras, sem menção à permanência de uma concepção “tradicional” de preservação centrada em “como conservar determinados aspectos físicos do bem cultural” (CASTRIOTA, 2009, p. 210) e outra que propõe a promoção da continuidade de bens culturais por meio da ação de seus detentores/produtores/praticantes e da sua integração num processo de identificação, reconhecimento patrimonial e salvaguarda amplamente compartilhado.

Essas duas maneiras de praticar a preservação ainda se diferenciam não somente com relação aos objetos aos quais se destinam, mas também quanto aos atores que integram, aos instrumentos que mobilizam e às ações que encaminham. A decorrente do tombamento mantém vínculos profundos com a prática centrada na escolha, no olhar e na valoração realizada pelo especialista, bem como no pensamento técnico sobre como conservar o bem protegido. A decorrente do Registro e noção de referência cultural parte do olhar de quem produz, detém, faz, pratica ou usa o bem cultural e o toma como principal fonte para a atribuição de valor, considerando a ação desses sujeitos a real garantia de continuidade e vigência do bem cultural como patrimônio e buscando apoiá-la e promovê-la.

Em decorrência do expressivo acolhimento dessa última perspectiva por parte da sociedade brasileira, assim como do sucesso e da eficiência dos instrumentos e práticas de identificação, reconhecimento e gestão desenvolvidos no seu âmbito<sup>33</sup>, os impactos

---

<sup>33</sup> A respeito da eficiência e da garantia de preservação de direitos relacionados à salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, ver Queiroz (2014).

dessa nova prática de salvaguarda sobre a prática “tradicional” de preservação se tornaram mais perceptíveis, fazendo emergir propostas de instrumentos integradores das duas perspectivas – como a Portaria n. 127/2009, que criou a chancela da paisagem cultural –, além de tentativas de integração do patrimônio imaterial nos novos programas de preservação, especialmente por meio de um insipiente fomento a cadeias produtivas tradicionais e da incorporação desses bens a circuitos turísticos. Contudo, a principal contribuição que a política de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial pode dar às políticas de preservação do patrimônio material, ambiental ou urbano não tem sido efetivamente aproveitada: a inclusão obrigatória do olhar da sociedade, ou do olhar não-técnico, na seleção “do que” preservar, e a participação obrigatória dos segmentos sociais envolvidos na definição “do como” preservar.

Diferentemente dos períodos precedentes, nos anos 1990 e 2000, foi a dimensão da intervenção – definida como requalificação, aproveitamento e dinamização econômica – o que deu o tom da prática de preservação, a despeito das reivindicações e das ações voltadas para a valorização da diversidade cultural. Foi a partir dela que práticas emergiram e foi para seus objetivos que as ações de identificação, reconhecimento, proteção e conservação convergiram prioritariamente. Assim, pode-se dizer que “intervenção” concentrou e traduziu, nesse período, o significado de “preservação”. Sob sua égide e da colocação em marcha de dinâmicas socioeconômicas, o patrimônio contemporâneo foi sendo moldado.

Salvador, 22 de fevereiro de 2015.

### **Fontes consultadas**

AZEVEDO, Paulo Ormino David de. Contribuição à criação de uma legislação específica para setores monumentais e paisagísticos. In: ENCONTRO DE GOVERNADORES, 2., 1973, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: MEC, 1973.

\_\_\_\_\_. Legislação de proteção: o que é preciso mudar. In: FÓRUM NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE CULTURA, XI., 1986, Salvador. *Anais...* Salvador, 1986.

BACKOUCHE, Isabelle. *Aménager la Ville: les centres urbains français entre conservation et rénovation (de 1943 à nos jours)*. Paris: Armand Colin Éditeur, 2013.

BADY, Jean-Pierre et al. (Coord.). *1913 – Genèse d’une loi sur les monuments historiques*. Paris: Comité d’Histoire du Ministère da la Culture et da la Communication, 2013.

- BONDUKI, Nabil. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília-DF: IPHAN/Programa Monumenta, 2010.
- BRANDI, Cesare. *Teoria de la restauración*. Tradução Maria Angeles Rocha. Madrid: Alianza Forma, 1988.
- BRASIL. *Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura; Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Fundação Nacional Pró-Memória, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Restauração e revitalização de núcleos históricos: análise face à experiência francesa*. Brasília: Sphan/FNPM, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Cartas patrimoniais*. 3. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.
- \_\_\_\_\_. *PAC – Cidades Históricas*. Brasília: MinC; IPHAN, 2009.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos*. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: Ieds, 2009.
- CASTRO, Sonia Rabello de. *O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.
- CAVALCANTI, Lauro. *Modernistas na repartição*. Rio de Janeiro: UFRJ; Paço Imperial; Tempo Brasileiro, 1993.
- CHOAY, Françoise. *L'allégorie du patrimoine*. Paris: Seuil, 1992.
- CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. *O Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- CHUVA, Márcia Regina Romeiro. *Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (1930-1940)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- FALCÃO, Joaquim. A favor de nova legislação de proteção ao bem cultural. *Ciência & Trópico*, Recife, v. 1, n. 1, 1973.
- FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ; IPHAN, 1997.
- \_\_\_\_\_. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In: SANT'ANNA, Márcia G. de (Org.). *Registro do patrimônio imaterial: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial*. Brasília: MinC/IPHAN, 2000. p. 59-69.
- INTERVENIR *en quartiers anciens*. Paris: Éditions Le Moniteur, 1999.
- LIMA, Evelyn Furquim Werneck. Corredor Cultural do Rio de Janeiro: uma visão teórica sobre as práticas da preservação do patrimônio cultural. *Fórum Patrimônio*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 78-91, set./dez. 2007.
- MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo?* A questão dos bens culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Fundação Roberto Marinho, 1997.
- MARX, Murilo. *Nosso chão: do sagrado ao profano*. São Paulo: Edusp, 1989.
- MICELI, Sérgio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo: Difel, 1979.

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

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

QUEIROZ, Hermano Fabrício Oliveira Guanaes e. *O registro de bens culturais imateriais como instrumento constitucional garantidor de direitos culturais*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2014.

SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

\_\_\_\_\_. *A cidade- atração: a norma de preservação de centros urbanos no Brasil dos anos 90*. 2004. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

\_\_\_\_\_. Patrimônio material e imaterial: dimensões de uma mesma ideia. In: GOMES, Marco Aurélio de Filgueiras; CORRÊA, Elyane Lins (Orgs.). *Reconceituações contemporâneas do patrimônio*. Salvador: Edufba, 2011. p. 193-198.

SERRA, Ordep José Trindade. *O simbolismo da cultura*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991.

UNESCO. *Cultural Landscapes*. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/en/culturallandscape/#1>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Recommendation on Historic Urban Landscape*. 2011. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=48857&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Acesso em: 18 fev. 2015.

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luiza Howard de. *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. Barueri, SP: Manole, 2006.

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. In: ARANTES, Antônio Augusto (Org.). *O espaço da diferença*. Campinas, SP: Papiрус, 2000. p. 80-103.

**Como citar:** SANT'ANNA, Márcia. Preservação como prática: sujeitos, objetos, concepções e instrumentos. In: REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015. (termo chave Preservação).