

Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação

GESTÃO DE CENTROS HISTÓRICOS NO BRASIL: As cidades patrimônio mundial, o caso de Brasília e São Luís

Carlos Madson Reis

Tese de Doutorado

Sylvia Ficher

Orientadora

Brasília, julho de 2011



Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pesquisa e Pós-Graduação
Curso de Doutorado

GESTÃO DE CENTROS HISTÓRICOS NO BRASIL:

as cidades patrimônio mundial, o caso de Brasília e São Luís

Carlos Madson Reis

Tese submetida ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Profª Drª Sylvia Ficher
Orientadora

Brasília, julho de 2011

TERMO DE APROVAÇÃO

GESTÃO DE CENTROS HISTÓRICOS NO BRASIL:
as cidades patrimônio mundial, o caso de Brasília e São Luís

Carlos Madson Reis

Esta tese de doutorado foi julgada e aprovada para obtenção do grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Sylvia Ficher
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB (Orientadora)

Prof. Dr. Benny Schvasberg
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB (membro)

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UEMA (membro)

Prof. Dr. Neio Lúcio Oliveira Campos
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB (membro)

Dr. Victor Carvalho Pinto
Jurista (membro)

Prof. Dr. Ricardo Trevisan
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB (suplente)

Brasília, 26 de julho de 2011

DEDICATÓRIA

*Aos meus pais,
Tancredo (em memória) e Helena,
pelo carinho e exemplos.*

*A Angela, Léo, Jana e Pri seres que
iluminam e movem o meu mundo...*

AGRADECIMENTOS

Mesmo sabendo que a memória é traiçoeira, elenco aqui um grupo de pessoas que contribuiu na concretização desta tese. Um abraço fraternal a todos.

A Socorro e a Helena, irmãs queridas, pelo carinho e apoio, bem como aos prediletos sobrinhos Gabriel e Natália... *evoé jovens à vista!*

A Mara Gomes, amiga de sempre, pelo carinho fraternal com que me acolheu na DPC, em um momento de tanto obscurantismo e intolerância.

Aos amigos da extinta DPC - Diretoria de Planejamento e Controle da Secretaria de Educação do GDF -, Vanessa Reis, Raquel Ligabue, Cláudia Rachid, Angela Ribeiro, Alessandra, Ana Cláudia, Edson Massami, Livia, Elizete Leite, Melissa Leite e tantos outros, pela forma carinhosa que sempre me trataram.

Aos amigos Marília Machado, Mara Souto, Antônio Mello, Ranieri Soares, Chico Leitão, Dulce Blanco e Francisco de Almeida, que muito contribuíram com seus trabalhos, inspiração e incentivos.

Aos amigos Sandra Bernardes e Wilde Cardoso ... quantas teses não defendemos em nossas caminhadas matinais!

Aos amigos de sempre Hércio Almeida e Vera Bosi, pela companhia e apoio.

As amigas Carol Canuto e Elisabete Medeiros pelo carinho e apoio.

Aos meus parentes em São Luís, em especial Ribamar Oliveira, Gorete, Gustavo, Ribamar Filho, Jorge Henrique, Maria José, Carlos Eduardo, Estevam, Letícia, Maria Antônia, Vera, Edimar, Camila, Nacor Oliveira, Francisca, Rogério, Dino, Ana, Haroldo Barroso e tantos outros, que tornaram muito prazerosa a recente viagem que fiz à ilha, me tratando como um *paxá*.

Aos colegas de Sedhab Alciene Garcia, Ana Cristina Vieira, Ana Lúcia, Ana Valéria, Breno Rodrigues, Bey Aires, Bruno Fassio, Beto Vieira, Chico Antunes, Cláudia Gontijo, Consuelo Lemos, Daniel Finkel, Daniele Gondek, Eni Gabriel, Graça Oliveira, Graco Mello, Heloísa Azevedo, Lídia Botelho, Lilia Valente, Ludmila Dias, Márcio Brito, Marcelo Lembi, Maurício Goulart, Neide Bajo, Rejane Jung, Renata Marchini, Renato Colén, Ricardo Câmara, Ricardo Ferreira, Sandra Melo, Simone Maltz, Sinval Coutinho, Tatiana Ogliari, Vanessa Zago, Vera Gamarski, Yara Lúcia e tantos outros pela companhia e apoio.

Ao prof. Neio Campos, sempre nos fazendo oferendas com o que há de melhor: Milton Santos, Peter Hall, Ítalo Calvino ...*A Bahia tem um jeito!*

Ao prof. Benny Schvasberg, sambista emérito, mangueirense e sempre preciso nas suas análises...sua contribuição foi fundamental.

Ao prof. Frederico Burnett, ao Dr. Victor Carvalho pela amizade e a leitura atenta do trabalho, o que suscitou um rico debate na defesa do trabalho.

Ao amigo Phelipe Andrés, incansável defensor do patrimônio maranhense, por suas valiosas informações.

Aos abnegados profissionais do patrimônio Kátia Bogéa, Eliana Miranda, Paulinho e Abreu, Fábio Cavalcanti, Cristina Cairo, Raphael Pestana, Nádia Rodrigues, Rafael Arrelaro, Marco Antônio de Oliveira, Rita Sacramento, Mateus Morbeck, Carolina Bayma e Andréa Katiane. Sem o apoio e as preciosas informações de vocês, esse trabalho não existiria.

Aos amigos da Pós/FAU, Jusselma Brito, Ricardo Trevisan, Pedro Paulo Palazzo, Roberto Gonçalves, Maíra, Danilo Matoso, Luís Felipe, Fábio Silva, Maurício Souza e Vera Bonna, pela amizade, companhia e inspiração.

Aos professores Andrey Schlee, Frederico Holanda, Sanches, Ricardo Farret pelo apoio e incentivo.

Aos companheiros de jornada Phelippe Torrelly, Roberto Bassul e Paulo Henrique Veiga pela amizade e apoio.

Ao amigo Edson Fogaça, sempre inspirador com seus relatos e filmes.

Eduardo Perrotti, Cláudia Vasques e Marcelo Brito, pela amizade e valiosas discussões sobre o tema.

Leda Ferreira pelo suporte operacional domiciliar imprescindível.

Aos vizinhos Miguel, Painho e dona Merícia pelo apoio e incentivo.

Marta Sinotti pela amizade e contribuição valiosa com a sua leitura abrangente do tema.

Aos amigos do *Pilates*, prof. Caio Maciel, Eliana, Paulo, Pedro pela amizade e os bons momentos de descontração. A prof.^a Andréa pela amizade e suas restauradoras aulas de alongamento.

Aos amigos da secretaria da FAU, Raquel, Junior, João e Gustavo pelo apoio e presteza.

A prof.^a Sylvia Ficher, orientadora instigante, que com seu olhar arguto possibilitou a feitura desta tese... É uma daquelas pessoas imprescindíveis, que nos falava Brecht. E como não lembrar o carinho de dona Ana Ficher... saudades!

RESUMO

A presente tese tem como pressuposto básico a percepção de que há um esgotamento do processo de gestão adotado nos centros históricos brasileiros, e que se torna imperativo revisá-lo. Frente a essa realidade, o que se busca primordialmente responder é como se situam as cidades brasileiras Patrimônio Mundial nesse contexto. A questão pode ser assim sintetizada: as experiências preservacionistas das cidades brasileiras tituladas Patrimônio Mundial poderiam contribuir na construção de um novo modelo de gestão para os demais núcleos históricos no país? Argumenta-se que não, pois se trabalha com a hipótese de que as experiências nessas localidades não fugiriam ao contexto de gestão dos demais centros históricos do país. Ou seja, o quadro de precariedade política, institucional e técnica que permeia essa atividade também é válido para os centros históricos distinguidos como Patrimônio Mundial. A tese aqui defendida é a de que, não obstante os compromissos governamentais assumidos, decorrentes da titulação conferida pela Unesco, pouco se avançou na institucionalização e no aprimoramento do processo de gestão desses centros. O status de Patrimônio Cultural da Humanidade, assim como o de Patrimônio Histórico Nacional, não foi suficiente para qualificar a ação preservacionista nesses sítios, a qual continua deficiente e com sérias dificuldades estruturais. Para embasar tal entendimento, concentrou-se a análise nas cidades de Brasília e São Luís do Maranhão, tendo como referencial analítico quatro parâmetros interdependentes, que, sob o ponto de vista adotado, modelam o processo de gestão urbana: conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico.

Palavras-chave: Brasília, São Luís, cidade, centros históricos, gestão urbana, patrimônio mundial.

ABSTRACT

This study presents an approach based on the perception that the management of Brazilian historical sites is depleted and requires a revision. Against this background, what is sought is primarily posed an answer to the situation of Brazilian World Heritage cities. The question can be summarized as follows: could the preservation experience of the Brazilian cities listed as World Heritage contribute to the construction of a new perspective of management for other Brazilian historical sites? It is argued that it could not, since the thesis is based on the hypothesis that the experience that applies to World Heritage-listed Brazilian cities does not differ from that of other historical sites in the country. In other words, the political, technical and institutional precariousness that permeates the preservation practice is also true of World Heritage-listed cities in Brazil. In spite of governmental commitment, undertaken as a consequence of the title conferred by Unesco, a little has been achieved in the way of improving the institutional and management framework for the preservation of these cities. The status of World Heritage, as well as that of National Heritage, is not enough to perfect the preservation practice of these sites, which remains deficient and with serious structural shortcomings. In order to support this understanding, this study focused on the cities of Brasília and São Luís do Maranhão, relying, as an analytical framework, on four interdependent parameters, which determine the urban management process: conceptual, urbanistic, politico-institutional, and juridical.

Key words: Brasília, São Luis, city, historical centers, urban management, world heritage.

RESUMEN

La presente tesis tiene como premisa básica la percepción de que hay un agotamiento del proceso de gestión adoptado en los centros históricos brasileiros, y que se torna imperativo revisarlo. Frente a esa realidad, lo que se busca primordialmente responder es cómo se situarían las ciudades brasileiras patrimonio mundial en ese contexto. Esta cuestión puede ser sintetizada así: *¿ las experiencias preservacionistas de las ciudades brasileñas declaradas patrimonio mundial podrían contribuir a la construcción de un nuevo modelo de gestión para el resto de los núcleos históricos del país?* Se argumenta que no, pues se trabaja con la hipótesis de que las experiencias en esas localidades, no se alejarían del modelo de gestión de los demás centros históricos del país. O sea, el cuadro de precariedad política, técnica e institucional que atraviesa esa actividad también es válido para los centros históricos distinguidos como Patrimonio Mundial. La tesis aquí defendida es que, a pesar de los compromisos gubernamentales asumidos por cuenta de la titulación conferida por la Unesco, poco se avanzó en la institucionalización y en el mejoramiento del modelo de gestión de esos centros. El status de Patrimonio Cultural de la Humanidad, así como el de Patrimonio Histórico Nacional, no fueron suficientes para valorar la acción preservacionista en esos lugares, que continúa siendo deficiente y con serias dificultades estructurales para hacerse efectiva. Para fundamentar tal argumentación se concentró el análisis en las ciudades de Brasilia y San Luis de Marañón, teniendo como referencial analítico cuatro parámetros interdependientes, que desde el punto de vista aquí adoptado, influyen en el proceso de gestión urbana: conceptual, urbanístico, institucional y jurídico.

Palabras-clave: Brasilia, San Luis, ciudad, centros históricos, gestión urbana, patrimonio mundial.

RESUMÉ

Le débat proposé par cette thèse a comme base préalable l'épuisement de la façon de gestion mise en lieu pour les centres historiques brésiliens, raison par laquelle il faut la reviser. Étant donné cette réalité, il faut répondre, aussi, la question comment cela peut être vue en considérant les villes brésiliens nommées Patrimoine Culturelle de l'Humanité. Alors, peut-on poser la question suivant: les expériences preservationistes des villes brésiliennes Patrimoine pourraient contribuer pour la mise en place d'un model de gestion pour les autres noyaux historiques au pays? On avère que pas. Parce qu'on travaille l'hypothèse de que les expériences dans le terrain n'ont pas échappé au contexte de la gestion vivant au Brésil partout les villes. C'est-à-dire, la cadre de precarité politique, technique et institutionnelle de la gestion urbaine est aussi appliquée aux centres historiques nommées Patrimoine de l'Humanité. La Thèse soutient, malgré les engagements gouvernementaux au moment du classement de l'UNESCO, que l'institutionnalisation et l'amélioration du model de gestion n'ont pas avancé. Le titre de Patrimoine Culturelle de l'Humanité, même lequel de Patrimoine Historique National, n'a pas été suffisant pour qualifier l'action preservationiste des endroits mais a permis la continuité de la cadre de débilite structural du système de gestion. Cette conclusion est basé sur l'analyse des études de cas des villes de Brasília e São Luís, en utilisant la reference analytique de quatre parametres interdependents qu'ont permis modeler le processus de la gestion urbaine: conceptuel, urbanistique, institutional et juridique.

Mots-clef: Brasília, São Luís, ville, centres historiques, gestion urbaine, patrimoine mondiale.

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AOS	Área Octogonal Sul
APA	Área de Proteção Ambiental
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal
CAUMA	Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente do Distrito Federal
CEB	Código de Edificações de Brasília
CEB	Comissão Especial Brasília (IPHAN)
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLP	Conselho Local de Planejamento Territorial e Urbano (DF)
COB	Código de Obras de Brasília
COE	Código de Edificações do Distrito Federal
CODEPLAN	Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central.
CLN	Comércio Local Norte
CLS	Comércio Local Sul
CLSW	Comércio Local Sudoeste
CONPLAN	Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
CONPRESB	Conselho Gestor da Área de Preservação de Brasília
DePHA	Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal

DEPROT	Departamento de Proteção do IPHAN
DF	Distrito Federal
DIPRE	Diretoria de Preservação de Brasília (SEDUH)
DODF	Diário Oficial do Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
DTC	Diretoria do Conjunto Urbanístico Tombado (SEDHAB)
DPHAN	Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
DPHAP-MA	Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Maranhão
FAU/UnB	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB
FNPM	Fundação Nacional Pró-Memória
FUMPH	Fundação Municipal de Patrimônio Histórico – São Luís
GDF	Governo do Distrito Federal
GEB	Gerência Executiva de Brasília (IPHAN)
GEPAFI	Grupo Executivo para Assentamentos de Favelas e Invasões do Distrito Federal
GT-Brasília	Grupo de Trabalho para Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília
GTC	Grupo de Trabalho Conjunto IBPC/DePHA
HFA	Hospital das Forças Armadas
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMOS	Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
INEMET	Instituto Nacional de Meteorologia
IPDF	Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LC	Lei Complementar
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
MCidades	Ministério das Cidades
MinC	Ministério da Cultura
MPU	Ministério Público da União
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF	Ministério Público Federal
NGB	Normas de Edificação, Uso e Gabarito
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PCH	Programa Integral de Reconstrução de Cidades Históricas do Nordeste
PDL	Plano Diretor Local
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal
PEOT	Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal
PERGEB	Programa Especial para a Região Geoeconômica de Brasília
PLANIDRO	Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POT	Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal
POUSO	Plano de Ocupação e Uso do Solo do DF
PPCUB	Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
PRDF	Procuradoria da República no Distrito Federal
PPRCHSL	Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís
PRODETUR	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
RA	Região Administrativa

RA-I	Região Administrativa de Brasília
RA XIX	Região Administrativa da Candangolândia
RA-XI	Região Administrativa do Cruzeiro
RA-XXII	Região Administrativa do Sudoeste/Octogonal
SECAR	Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais
SECMA	Secretaria de Cultura do Estado do Maranhão
SEDHAB	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SEDUMA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal
SETUR	Secretaria Municipal de Turismo – São Luís
SETUR- MA	Secretaria de Turismo do Maranhão
SHCAOS	Setor de Habitações Coletivas - Áreas Octogonais Sul
SHCSW	Setor de Habitações Coletivas Sudoeste
SICAD	Sistema Cartográfico do Distrito Federal
SISPLAN	Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
SITURB	Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal
SIV-SOLO	Serviço Integrado de Vigilância do Solo
SPHAN	Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SQN	Superquadra Norte

SQS	Superquadra Sul
SQSW	Superquadra Sudoeste
SR	Superintendência Regional (IPHAN)
SRES	Setor Residencial Econômico Sul
SUDUR	Subsecretaria de Urbanismo e Preservação (SEDUH)
Terracap	Companhia Imobiliária de Brasília – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	I
Capítulo 1 – As Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial	26
1.1. De Cidades e Gestão	27
1.2. Sobre Patrimônio Mundial	34
1.3. As Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial	40
Capítulo 2 – Brasília	47
2.1. De História, Mitos e Realidade	48
2.2. De Intenções e Gestos	72
2.3. De Preservação e Urbanismo	92
2.4. Urbanismo a La Carte	128
Capítulo 3 – São Luís do Maranhão	135
3.1. De Memória e Tristeza	136
3.2. Maranhão, Terra de Paradoxos	146
3.3. A Pequena Cidade dos Palácios de Porcelana	157
3.4. De História, Urbanização e Patrimônio	165
3.5. De Modernidade e Preservação	180
3.6. De Urbanidade e Revitalizações	204
CONSIDERAÇÕES FINAIS	216
BIBLIOGRAFIA	225

INTRODUÇÃO



Fig. 1 – Bairro da Praia Grande - São Luís. Foto Albani Ramos

*A maior riqueza do homem é a sua incompletude.
Nesse ponto sou abastado...*

Manoel de Barros, 1998

INTRODUÇÃO

*Uma coisa é pôr idéias arranjadas,
outra é lidar com país de pessoas,
de carne e sangue, de mil-e-tantas
misérias... Tanta gente...*

Guimarães Rosa, 1956

Bastante conhecido é esse fragmento de *Grande Sertão: Veredas*, um dos mais expressivos e instigantes romances da literatura brasileira. Citá-lo em trabalhos acadêmicos tem sido freqüente e hoje, talvez, pouco traga de originalidade. Não obstante, sua recorrência na abertura da presente tese deve-se, sobretudo, à sua insuperável capacidade de traduzir a distância existente entre discurso e prática. Dilema de cunho universal e que tão bem se aplica ao contexto da preservação de centros históricos no Brasil. Atividade em que amiúde, conforme se intui neste estudo, tem tomado a interpretação pela realidade e feito da alegoria o essencial.

O discurso em defesa do patrimônio histórico e cultural tornou-se lugar-comum em nosso país e, de maneira mítica, todos parecem comungar da certeza de sua concretude e infalibilidade. Por conseguinte, ainda que tal patrimônio possua um conteúdo impreciso e conviva com insolúveis discordâncias sobre *o quê, o por quê, o como e*

para quem preservar, é quase improvável deparar-se com opiniões contrárias à sua proteção.

Nesse contexto, dirigentes públicos, políticos, intelectuais, magistrados, empresários, profissionais liberais, celebridades de ocasião e tantos outros atores sociais são pródigos em alardearem as suas apreensões e compromissos com a proteção do acervo histórico e cultural do país. Notadamente, nos momentos em que esse acervo mostra-se sob ameaça, ou quando esta se efetiva.

Diante de tão inusitado consenso e aparente compromisso social seria instintivo supor que o Brasil fosse cuidadoso com seu patrimônio histórico-cultural e tivesse uma política pública institucionalizada e consistente para promover a sua proteção e valorização.¹ Todavia, ao se analisar a atividade preservacionista em nosso território, depara-se com uma trajetória marcada por omissões, contradições, imprecisões e carências de toda ordem. Além de uma prática institucional pautada no injustificado distanciamento da população, o que lhe confere um forte caráter tecnicista e elitista.

Tal conjuntura, ainda que se distingam momentos com maior ou menor efetividade, se arrasta pelo menos desde 1937, quando da

¹ Usa-se aqui o termo política pública como um conjunto estruturado de ações, voltado para nortear e garantir a atuação do poder público no atendimento das demandas sociais, e institucionalizado em documento próprio (leis, planos, programas, normas, atos etc.) ante o exercício do Estado Democrático de Direito. Ver por exemplo: Machado, C.C. (2010). In http://www.portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/conceito_%20juridico_de_politicas_publicas_clara_cardoso.pdf. Acesso em 20/3/2010.

criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Sphan. Órgão instituído para responder pela preservação cultural e que após sofrer várias reformas ao longo de sua trajetória, é o atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura - MinC².

Na verdade, decorridos 74 anos dessa iniciativa, quando oficialmente o Governo Federal, acolhendo discussões que vinham ocupando a elite intelectual desde o início do século XX, conceituou e assumiu a proteção do patrimônio histórico e artístico do país, percebe-se que raros foram os momentos em que essa atividade saiu do âmbito retórico e foi efetivamente admitida como política pública. Ao longo dessa trajetória é difícil identificar quando a ação preservacionista deixou de ser circunstancial e foi desenvolvida de maneira articulada com outras políticas governamentais – social, urbana, econômica, habitacional e fundiária, por exemplo.

Ao longo desse período, sabidamente, boa parte do sucesso das iniciativas protecionistas em nosso país explica-se bem mais pela ação voluntariosa de alguns abnegados que adotaram essa causa, do que por uma ação sistematizada do poder público. Conjunção que tem sido

determinante para que nas três esferas de governo - federal, estadual e municipal -, as instituições responsáveis pela gestão do patrimônio histórico convivam com uma persistente fragilidade política, técnica, institucional e financeira. Fator que restringe e compromete o desempenho desse setor.

Não é difícil compreender essa realidade quando se sabe que nas instâncias decisórias do país, a Cultura ainda é vista como item periférico da agenda nacional e tratada como um componente supérfluo do desenvolvimento econômico. Não é outra a razão que explica o fato do Ministério da Cultura ainda lutar para que sua dotação orçamentária, atinja ao menos 1% do Orçamento Geral da União - OGU.³ Ou seja, o patamar mínimo recomendado pela Agenda 21 da Cultura para os países investirem na área cultural, tendo em vista o impacto positivo desses investimentos na vida social e econômica das populações envolvidas.⁴

É preciso dizer, no entanto, que a visão reducionista sobre o

² O Sphan foi criado pela Lei N°. 378 de 13/01/1937 e regulamentado pelo Decreto-Lei N.º 25 de 30/11/1937 – já no início do Estado Novo, regime de exceção que vigorou oficialmente de 2/12/1937 a 29/10/1945. Criado no âmbito do Ministério de Educação e Saúde Pública (MES), seu objetivo era promover *o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional*, atribuição que se mantém.

³ O Orçamento Geral da União – OGU é um dos instrumentos de gestão financeira e traz a previsão anual de receita e despesas da administração pública federal. Tramita no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição – PEC 150 -, que define o percentual de investimento para a Cultura em cada esfera de poder. Aprovada na comissão especial da Câmara (23/09/2009) destina ao setor cultural e à preservação do patrimônio cultural 2% dos impostos federais, 1,5% dos impostos estaduais e 1% dos impostos municipais. <http://www.cultura.gov.br>. Acesso em 22/03/2010.

⁴ Erroneamente tem se atribuído essa recomendação a Unesco. Na verdade, a indicação de investir 1% do orçamento nacional na Cultura está contida na Agenda 21 da Cultura – recomendação 50. Documento produzido pelo I Fórum Universal das Culturas, evento promovido pela organização mundial de Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, e que ocorreu em Barcelona, em maio de 2004. Ver Gruman (2011). disponível em <http://www.culturaemercado.com.br/pontos-de-vista/numero-cabalistico-em-busca-do-l-para-a-cultura/>. Acesso em 9/6/2011.

papel da cultura no desenvolvimento econômico, quase sempre entendida como gasto e não como investimento, é controversa e carece de reflexão. Estudos diversos nos mostram que a chamada Economia da Cultura⁵ – termo utilizado pelo MinC – possui um caráter dinâmico e estratégico para a economia de diversos países, constituindo-se em uma fonte importante de geração de empregos e renda, com boa participação no Produto Interno Bruto - PIB.

Dados do Banco Mundial apontam que em 2003 esse setor respondia por 7% do PIB mundial. Embora no caso brasileiro os dados ainda sejam muito precários, estima-se que represente entre 4% e 5% do PIB nacional.⁶

Sobre o tratamento dado a cultura e a dificuldade de sua inserção como componente básico na agenda do desenvolvimento econômico do país, Juca Ferreira, então Ministro da Cultura, assim se manifestava em 2008:

Não há consciência da fundamentabilidade da cultura. Quando se

pensa em desenvolvimento, se fala das necessidades materiais. Agora que o Brasil está incorporando que a educação é um componente básico. Mas a cultura não é entendida como necessidade. A elite política e econômica, a opinião pública ainda vêem a cultura como algo supérfluo e, portanto, pode ser tratada, como dizia Gil "como a cereja do bolo".⁷

Refletindo essa dificuldade a dotação orçamentária do MinC, em 2009, correspondeu ao percentual de 0,6% do OGU, ou seja, cerca de R\$ 1,35 bilhão, com as emendas parlamentares alcançou por volta de R\$ 2,0 bilhões. Ao Iphan foram destinados recursos da ordem de R\$ 135 milhões, ou seja, cerca de 10% dos recursos da área cultural. Desse montante, R\$ 300 mil destinava-se ao Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais - PRAUC, desenvolvido em parceria com o Ministério das Cidades – Midades, órgão federal responsável pela política de desenvolvimento urbano. Programa que no âmbito do Iphan, conforme dados do Portal da Transparência, não teve nenhuma ação realizada, ou seja, seus recursos não foram utilizados⁸.

O orçamento do MinC para 2011 é praticamente igual ao de 2010 - cerca de R\$ 1,6 bilhões, com as emendas parlamentares chega aos mesmos R\$ 2,2 bilhões.⁹ Montante que é um dos menores

⁵ Embora guarde vínculo com o conceito de *indústria cultural* – termo cunhado em 1947 por Adorno e Horkheimer – *economia da cultura* ainda é um conceito em formação. Somente nos anos de 1970 tornou-se uma área de pesquisa acadêmica e passou a ser tema dos organismos internacionais de cooperação – Unesco, BID, PNUD entre outros. Vista como um vetor estratégico de desenvolvimento e uma das áreas de maior dinamismo da economia mundial, pode ser entendida como o conjunto de atividades econômicas vinculadas ao fazer cultural. Atualmente o conceito de *economia criativa* começa a tomar forma e incorporar o de *economia da cultura*. Ver, por exemplo, Reis (2008), disponível em: www.garimpodesolucoes.com.br/downloads/ebook_br.pdf. Acesso em 22/3/2010.

⁶ Dados do IBGE/MinC de 2006 mostram que 320 mil empresas no país (5,7%) estariam voltadas à produção cultural, gerando cerca de 1,6 milhão de empregos formais - 4% dos postos de trabalho. <http://www.cultura.gov.br/site/2008/04/01/economia-da-cultura-um-setor-estrategico-para-o-pais/>. Acesso em 22/03/2010.

⁷ Entrevista concedida a revista Cult nº 130, de novembro de 2008. Parcialmente disponível em: <http://issuu.com/revista.cult/docs/cult130site>. Acesso em 22/3/2010.

⁸ O orçamento do IPHAN, em 2009, foi de R\$ 135.046.296,00. Ver Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais. <http://www3.transparencia.gov.br/>. Acesso em 22/03/2010.

⁹ Disponível em:

orçamentos ministeriais do país – maior apenas do que o do Ministério da Pesca e Aquicultura. Em fevereiro último, porém, o governo federal anunciou cortes de R\$ 50 bilhões no OGU. Ao MinC caberá uma redução na ordem de 39%. Ainda não se sabe o real impacto dessa medida, tampouco as áreas e programas que serão atingidos.¹⁰

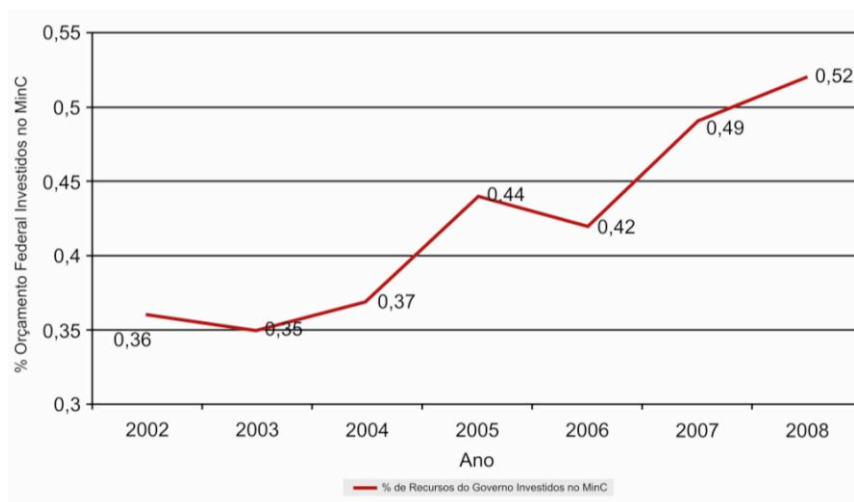


Fig. 2. Relação entre Orçamento do MinC e o Orçamento Federal – 2002-2008. Fonte: MinC

Não é preciso entender de economia para deduzir que esses percentuais financeiros, embora tenha havido um crescimento a partir

<http://www.cultura.gov.br/site/2011/01/10/orcamento-do-ministerio-da-cultura-em-2011-sera-20-maior-do-que-em-2010/>. Acesso em 7/4/2011.

¹⁰ Ver matéria de Nahima Maciel publicada no jornal Correio Braziliense – DF de 04/03/2011. Disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/diversao-e-arte/2011/03/04/interna_diversao_arte.240968/sem-dinheiro-instituicoes-ligadas-ao-minc-comecam-a-refazer-as-contas.shtml. Acesso em 5/4/2011.

de 2002, estão muito aquém das necessidades desse setor, por conseguinte, de atendimento de suas demandas básicas. Mormente, quando se avalia a diversidade e a complexidade sociocultural de um país das dimensões do Brasil.

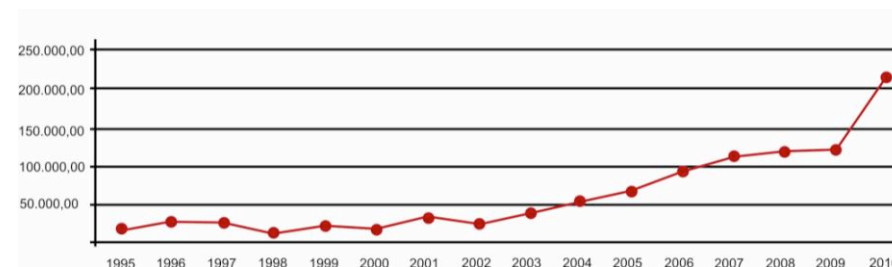


Fig. 3. Evolução do Orçamento do Iphan. Fonte: Iphan

No MCidades a questão das áreas históricas não é diferente. Embora seja um órgão com maior poder político e financeiro, também tem tido dificuldades para tratar desse tema. O PRAUC, desenvolvido em parceria com o Iphan, teve entre 2004 e 2010 recursos da ordem de R\$ 13,2 milhões (excluindo-se recursos de emendas parlamentares), que foram gastos essencialmente na elaboração de planos de reabilitação para intervenções nessas áreas. Poucas cidades, contudo, chegaram a realizar alguma intervenção, exatamente por falta de recursos, haja vista o contingenciamento dos recursos. O orçamento do MCidades previsto para 2011 é da ordem de R\$ 19,51 bilhões, dos quais R\$ 1,25 milhões destinam-se ao PRAUC.¹¹

¹¹ Disponível em:

Frente a este quadro político-financeiro é compreensível que o setor responsável pela área cultural se encontre fragilizado institucionalmente e enfrente enormes dificuldades administrativas para cumprir com os seus mínimos encargos operacionais. Sobretudo, no que concerne à preservação e valorização do patrimônio edificado, mais precisamente quanto à gestão dos centros históricos, tema que aqui nos interessa debater.

Embora essa fragilidade seja decisiva na limitação do desempenho desse setor governamental, não se está aqui buscando reduzir os problemas dos centros históricos às questões meramente financeiras e gerenciais, tampouco, à ausência de uma política pública formalmente estruturada e sistematizada. Sabe-se que outras áreas sociais têm recursos financeiros e políticas mais bem definidas e, no entanto, padecem de problemas semelhantes. Sem maiores detalhes, basta citar os conhecidos exemplos da Saúde e da Educação, que mesmo dispondo de sistemas gerenciais mais bem estruturados e com bom aporte financeiro, não conseguem cumprir com suas atribuições.

O que se procura evidenciar é o fato do setor cultural, por conta de sua fragilidade político-administrativa, ainda se encontrar em níveis de estruturação institucional e financeira muito aquém de boa parte dos demais setores governamentais. Conjuntura que torna sua

atuação duplamente espinhosa.¹² Se já é difícil obter eficiência e eficácia em um setor público estruturado e respaldado financeiramente, o que esperar de um setor que ainda luta para se fortalecer politicamente e inserir suas demandas na agenda nacional?

A Unesco, ao formalizar o marco estratégico de sua atuação no Brasil, delineia uma boa síntese sobre a gestão da política cultural em nosso país, que dada a sua pertinência, vale a pena rever:

Apesar da intenção de conferir à cultura o status real de política pública no Brasil, a área ainda sofre com a falta de recursos humanos qualificados, seja devido à falta de recursos na administração pública, ou em razão da maior abrangência do objeto da ação cultural, que exige perfis profissionais cada vez mais diversificados. Definir as responsabilidades dos órgãos públicos e privados e da sociedade civil, construir instrumentos de governança, introduzir atividades intersetoriais, intensificar a qualificação profissional e criar novos conceitos e mecanismos de financiamento da produção cultural são desafios enfrentados pelos setores públicos e privado e pela sociedade civil. (Unesco, 2006, p. 42).

É preciso dizer, porém, que mesmo no âmbito da política

<http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/signa/abreSiga.do?docId=5368465&kind=Webi>. Acesso em 7/4/2011.

¹² Tramita no Congresso Nacional, desde 2003, a PEC nº 416-A que cria o Sistema Nacional de Cultura – SNC. A proposta é institucionalizar um sistema de gestão cultural para o país, nos moldes dos sistemas já instituídos para as áreas da Saúde e da Educação. Ver proposta de estruturação do SNC em <http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/gestao-cultural/sistema-nacional-de-cultura/>. Acesso em 20/4/2010.

cultural, a questão preservacionista – especificamente a questão dos centros históricos - convive com problemas de efetividade, pois também disputa espaço político com as demais áreas desse setor governamental – produção cultural, artes cênicas, plásticas e visuais, música, museologia entre outras –, para inserir suas demandas na agenda do Ministério da Cultura. O Iphan recebe cerca de 10% do orçamento federal para a cultura, conforme nos dizem os dados aqui referenciados.

Na perspectiva de superação dessa conjuntura, há de se referenciar o esforço do Iphan em buscar instituir o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), ação iniciada em 2007 e que vem sendo discutida em diversos fóruns nacionais. O objetivo é criar a Política Nacional do Patrimônio Cultural e estruturar o SNPC, de forma que se estabeleçam nas três esferas governamentais, as articulações para a gestão do patrimônio cultural.¹³

De outro modo, considerando que os centros históricos são antes de tudo fenômenos urbanos, entende-se ser um equívoco continuar tratando-os como meras abstrações histórico-culturais, mitificadas e dissociadas da vida cotidiana e das demais políticas públicas. É preciso, porém, romper com essa leitura sectária da ação preservacionista em nosso país e dá-lhe amplitude econômica e social.

Nesse campo, portanto, o desafio inicial seria institucionalizar uma política pública consistente, na perspectiva de reinserir o acervo patrimonial edílico e urbano na vida contemporânea, resgatando a sua utilidade e função social.

Patamar político-institucional ainda longe de ser alcançado, haja vista a histórica precariedade administrativa de boa parte das instituições brasileiras responsáveis por essa atividade, e a falta de prioridade desse tema na agenda nacional. O que se reflete no estado de abandono de boa parte do acervo patrimonial urbano das cidades brasileiras.

Azevedo (1978), ao defender a reinserção do uso habitacional nos centros históricos, nos oferece uma pertinente reflexão sobre essa atitude. Para ele, seria um erro se insistir na recuperação dessas áreas fora de uma política de desenvolvimento urbano, pois sem levar em conta a função social desses espaços e o capital imobiliário ali existente, toda ação seria inócua. Seu argumento é que a reutilização desses espaços, mais do que uma ação cultural, é uma questão social e deveria ser tratada seriamente como alternativa complementar ao déficit habitacional do país.

Criou-se no país, por força da ideologia dominante, uma barreira artificial separando o passado do presente, o patrimônio edificado da vida contemporânea. Mitificou-se o patrimônio cultural como algo intangível, fora da realidade social e

¹³ Para uma leitura mais detalhada sobre o SNPC ver a página do Iphan - <http://portal.iphan.gov.br>

econômica dos mortais, o que serve de pretexto para a omissão das autoridades ligadas ao desenvolvimento urbano e habitação. De outra parte, as autoridades e técnicos de preservação, com uma visão estática do problema, justificam o estado de deterioração a que chegou o patrimônio edificado pelos limitados recursos que lhes são postos a disposição, como se fosse possível preservar conjuntos históricos fora de uma política integrada de desenvolvimento urbano. (Azevedo, 1988, p. 35-51)

Para ele um dos mecanismos para romper com esse estado, seria investir na conscientização das comunidades, quanto ao seu direito de usar esse patrimônio, pelo o seu valor social e econômico:

Um dos pontos fundamentais para romper este impasse é conscientizar as comunidades para o valor social e econômico deste patrimônio, que precisa ser reciclado para cumprir plenamente sua função social e cultural. Esta recuperação é um direito da comunidade. Sem integração na vida contemporânea, o patrimônio cultural é uma farsa. (Azevedo. 1988, p. 35-51)¹⁴

Nessa perspectiva, discutir tais lugares é refletir sobre a própria cidade. Ação que nos exige atentar para a complexidade, as contradições, os interesses e os conflitos sociopolíticos inerentes à sua

gênese, desempenho e apropriação. Assim, os dilemas e desafios dos centros históricos assumem suas reais dimensões no contexto urbano e nos dizem que vão além da temática cultural e das apreensões preservacionistas. Portanto, não seria abusivo afirmar que tais dilemas, embora particularizados, são os mesmos da cidade.

Argumenta-se que sem essa percepção, o enfrentamento desse tema torna-se fragmentado e superficial, uma vez que essas áreas históricas não se explicam por si mesmo, considerando que fazem parte de uma realidade urbana maior. Desconsiderar esse aspecto aventura-se a resumir as ações voltadas à recuperação, valorização e proteção dos centros históricos, em meras alegorias do processo de desenvolvimento urbano. Alheias às relações que ditam à produção e à apropriação do espaço citadino, tais ações tornam-se efêmeras e distantes da vida cotidiana desses espaços.

Em *O Centro da Cidade do Salvador* (1959), Milton Santos oferece uma contribuição fundamental para se entender essa questão. Ao indagar sobre a pertinência de se estudar o centro da cidade como unidade geográfica autônoma, diz:

Será que o centro de uma cidade, por maior que ela seja, pode fornecer uma paisagem capaz de justificar um estudo geográfico separado? Não será isso o equivalente a perguntar se o centro urbano constitui em si mesmo uma realidade geográfica? (Santos, 2008a, p. 27)

¹⁴ Com o título: *A Recuperação do Patrimônio Habitacional como alternativa ao problema de moradia no Brasil*, essa proposta foi apresentada originalmente no *Simpósio sobre Barateamento da Construção Habitacional*, realizado em Salvador entre 26 e 31 de março de 1978. Em 1988, o autor resolveu republicá-la por considerar sua pertinência, haja vista não ter havido nenhum avanço significativo na condução desse tema, tanto em relação à política habitacional, quanto à recuperação dos centros históricos degradados. 33 anos depois se pode afirmar o mesmo: tudo continua como dantes, quase nada se alterou.

Para ele um organismo urbano compõe-se de diversos elementos, cada qual com a sua particularidade. Combinados, tais elementos formam conjuntos interdependentes que refletiriam às diferentes maneiras de utilização e organização do espaço ao longo do tempo. A disposição desses conjuntos definiria o que se conhece como estrutura urbana. O centro dessa estrutura - o centro urbano - seria um desses elementos e assim como os demais, possui uma individualidade configurada em uma paisagem própria, cujos componentes (objetos) são dinâmicos e refletem as opções, as demandas e as contradições inerentes a cada período histórico.

Com essa leitura, ele nos afirma: “Não podemos compreender o centro de uma cidade senão como um organismo proteiforme, sujeito a um processo permanente de mudança.” (Santos, 2008a, p. 31)

No entanto, este centro e os demais conjuntos só poderiam ser apreendidos na totalidade do espaço em que se inserem, ou seja, a própria cidade. Com tal afirmativa, ele articula dois componentes essenciais para a formulação do conceito de espaço como uma categoria histórica e conseqüentemente simbólica: forma e tempo. Espaço que ele sinteticamente define “como um conjunto indissociável de sistemas de formas e de sistemas de ações.” (Santos, 2006, p. 12).

Sob essa perspectiva de entrelaçamento entre formas, objetos e

conteúdo, a concepção de espaço torna-se fundamental para a compreensão da história da cidade e, por conseguinte, da preservação de seus centros históricos. A forma não pode ser vista dissociada das relações sociais que a geraram e fazem com que sejam apropriadas. Nesse sentido, Milton Santos nos alerta:

O estudo da cidade exige a necessidade de articular o conceito de espaço; sem isso, nem mesmo saberemos do que vamos tratar. O espaço é uma categoria histórica e, por conseguinte, o seu conceito muda, já que aos modelos se acrescentam novas variáveis no curso do tempo. (Santos, 2008b, p. 67)

Porém, ele faz uma distinção basilar entre paisagem e espaço. Elementos que integram nosso cotidiano e que, comumente, embaralhamos seus significados. Para Santos (2006), a paisagem seria parcial e estaria contida no espaço, que é total.

Paisagem e espaço não são sinônimos. A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que as anima. (Santos, 2006, p.66)

Em outro momento, ele ainda complementa:

O espaço não pode ser estudado como se os objetos materiais que formam a paisagem trouxessem neles mesmos sua própria explicação. Isto seria adotar uma metodologia puramente formal, espacista, ignorando os processos que ocasionaram as formas.

(Santos, 2009, p.58)

Ao se ignorar o dinamismo e a inter-relação espacial propostos por Santos assume-se o risco de continuarmos tratando os problemas dos centros históricos de maneira circunscrita, estática e formal. Como se as causas e as respostas de seus dilemas se esgotassem neles mesmos e nada tivessem com as relações que coligem a constituição, o desempenho e a apropriação da cidade. Atitude que, de maneira geral, tem feito da atividade protecionista uma busca romântica e desmedida à conservação de uma paisagem urbana antiga e idealizada, que na realidade nunca existiu. Posto que a gênese e vida da cidade está, precisamente, nas disputas sociais que marcam o dinamismo e a vitalidade das relações humanas.



Fig. 4 - Centro Histórico de Salvador - 2002

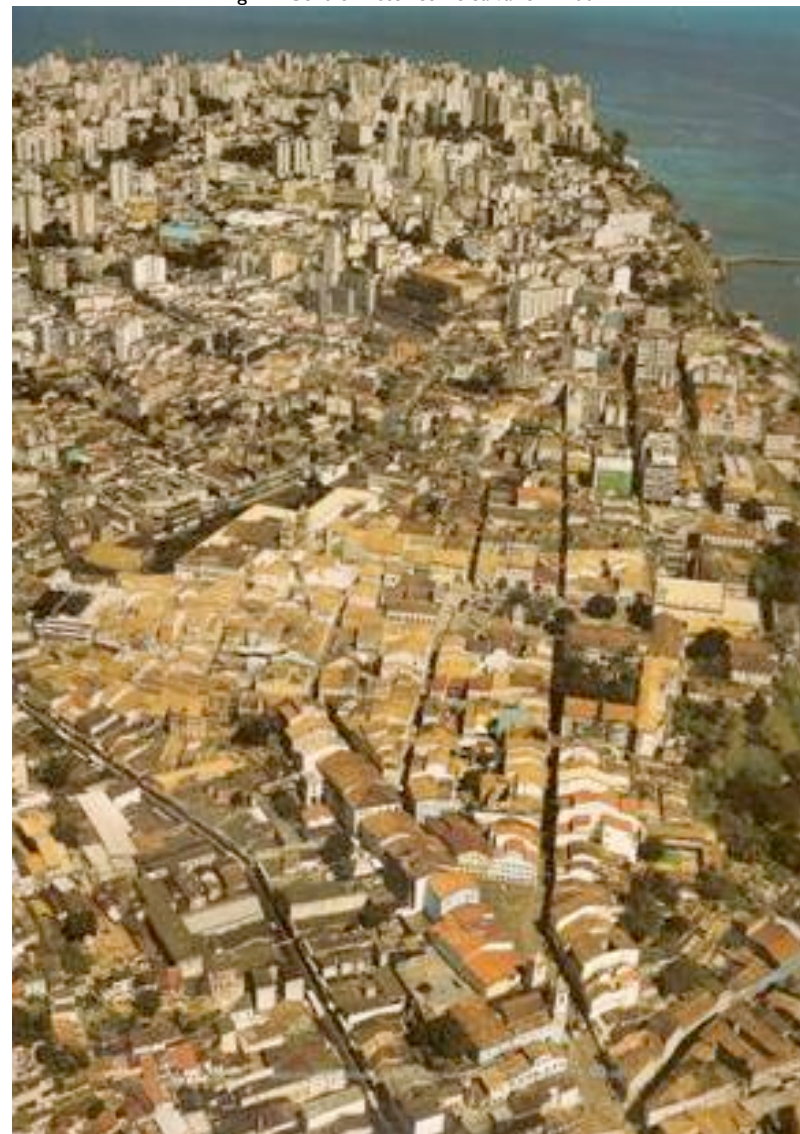


Fig. 5 - Centro Histórico de Salvador - 2002

Partindo da diferenciação entre espaço e paisagem, Milton Santos (1995), ao discutir a centralidade do Pelourinho, em Salvador, nos traz uma reflexão fundamental para o entendimento das dificuldades da prática preservacionista:

Qual é a discussão que nos preocupa? É a discussão a respeito da paisagem ou é a discussão a respeito do espaço? É muito difícil dizê-lo aos que trabalham o território, {...}, mas a paisagem e o espaço não são a mesma coisa. E sem essa distinção, creio, é impossível avançar no entendimento da cidade. Então diante do Pelourinho e dos centros de Salvador, a questão seria a da discussão sobre o Pelourinho paisagem ou sobre o Pelourinho espaço? A paisagem permite um enfoque fracionado, fragmentário; o espaço exige um enfoque totalitário, totalizante, envolvente de todas as realidades aparentes e não aparentes, de todos os efeitos visíveis ou não e das causas nem sempre visíveis ou raramente visíveis. (Santos, 1995, p. 13)

Evidente que é a preocupação com a forma e com a paisagem, centrada na preservação edilícia, que tem sido tributária de boa parte da ação preservacionista nos centros históricos do país. Prática que tem no tombamento o instrumento básico de ação. Em que pese os problemas que essa atitude embute, é ela, via de regra, que tem determinado a prática dos organismos responsáveis por essa atividade. Daí as dificuldades dos projetos de intervenção nessas áreas se efetivarem, haja vista que desprezam a natureza desses espaços e as

suas inter-relações com o restante da cidade, como se fosse possível tratá-los isoladamente do contexto urbano em que se inserem. Para apoiar nossa leitura, torna-se capital buscar-se uma vez mais Milton Santos:

O geógrafo..está condenado a errar...se somente considera o lugar, como se ele tudo explicasse por si mesmo, e não a história das relações, dos objetos sobre os quais se dão as ações humanas, já que os objetos e relações mantêm ligações dialéticas, onde o objeto acolhe as relações sociais, e estas impactam os objetos. (Santos, 1996, p. 57).

Dirigida aos geógrafos, tal advertência bem serve não só a nós arquitetos e urbanistas, mas, também aos demais profissionais envolvidos com o tema urbano. E, do nosso ponto de vista, torna-se capital para o entendimento dos dilemas que envolvem a gestão dos centros históricos. Matéria que nos inquieta e é a razão desta tese.

O que aqui se advoga é que as ações preservacionistas nos centros históricos para serem conseqüentes, devem ser tratadas de maneira mais ampla, ou seja, no âmbito da política urbana e sob a égide da equidade das relações que devem determinar a vida cidadina. Sobretudo, em função da celeridade e das contradições do modelo brasileiro de urbanização que, entre outros aspectos, se configuram na concentração populacional desequilibrada, no espraiamento do tecido urbano – com a ocupação incessante de novas áreas - e na injusta

distribuição de bens e serviços. Fenômeno que com a revolução tecnológica nos meios de comunicação ganha novos elementos, que incidem fortemente nas relações socioespaciais.

Nesses termos, o tema da preservação urbana ganha amplitude e assume a sua real estatura nos dilemas e rumos da cidade. Integra-se à discussão sobre as relações históricas e sociais que definem a forma, a apreensão e o uso do espaço, juntando-se ao debate sobre a sua construção, configuração e usufruto. Que é nada mais, nada menos, que a busca do exercício da cidadania expressa no princípio do Estado Democrático de Direito, nos termos preconizados na Constituição (Título I, Art. 1º).¹⁵

Princípio ainda por concretizar e que aponta para um conceito de cidadania mais amplo, que extrapola o atendimento formal do exercício dos direitos políticos e avança na perspectiva de construção de uma civilidade onde estejam também contemplados, os valores palpáveis de igualdade na distribuição de bens e de oportunidades, que são os direitos sociais. Sobre esse tema Reale Júnior (2000) nos oferece uma boa reflexão:

Por Estado de Direito entende-se aquele que, constituído livremente com base na lei, regula por esta todas as suas

decisões. Os constituintes de 1988, que deliberaram ora como iluministas, ora como iluminados, não se contentaram com a juridicidade formal, preferindo falar em Estado Democrático de Direito, que se caracteriza por levar em conta também os valores concretos da igualdade. (Reale, 2000, p. 37, apud Martinez, 2006).

Nessa mesma direção, Pinto (2005, p. 330), relaciona a concretização do Estado de Direito à efetivação da política urbana, e nos traz uma perspectiva auspiciosa de um tempo, em que a prática urbanística será natural e corriqueira:

O conceito de Estado de Direito ainda não foi incorporado à prática regular da política urbana. O planejamento urbano haverá um dia de ser praticado com a mesma naturalidade com que se fazem licitações para aquisição de bens e serviços.

Sob a perspectiva de cidadania envolvendo a concretude de direitos, de bens e de oportunidades, o espaço assume uma importância fundamental na materialização de tais princípios. Nessa compreensão do vínculo entre espaço e civilidade é inevitável não se recorrer a Milton Santos:

O modelo cívico forma-se, entre outros, de dois componentes essenciais: a cultura e o território.

O componente cívico supõe a definição prévia de uma civilização, isto é, a civilização que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do

¹⁵ Sobre Estado Democrático de Direito ver por exemplo, Dallari, D. A.. Elementos de teoria geral do Estado. 23 ed. São Paulo, 2002. Para uma leitura mais direcionada ver, por exemplo, Ximenes, Julia Maurmann. Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito. Disponível em: www.iesb.br/.../Atena/.../Julia%20Maurmann%20Ximenes.pdf. Acesso em 5/4/2011.

indivíduo enquanto ser social e das regras de convivência. {...}
Quando aceitamos que sejam pagos salários de fome a uma boa parte da população, é certo que estamos longe de possuir uma verdadeira cultura.

O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentalização do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição de bens e serviços seja assegurada.

{...} Nessas condições, deve-se falar de um modelo cívico-territorial, a organização e a gestão do espaço sendo instrumentais a uma política efetivamente redistributiva. (Santos, 2007, p.17-18).

Nessa direção, o princípio que rege a cidadania, vista aqui como referencial de conquista de todos, surge como o eixo norteador da abordagem que se pretende realizar. Assim, dois de seus preceitos básicos, que aprofundaremos mais adiante, tornam-se essenciais para balizar nossa discussão: *o direito à cidade e o direito à memória*. Acredita-se que somente no âmbito da construção e fortalecimento do exercício da cidadania é que poderemos enfrentar o desafio urbano e, por conseguinte, dos centros históricos.

Em uma leitura inicial, pode-se dizer que primeiro se refere ao dever do Estado em promover a construção e o usufruto coletivo e

equitativo das cidades, dentro dos princípios da justiça social, da igualdade e do respeito ambiental, no intuito de possibilitar um padrão de vida digno a todos¹⁶. O segundo se vincula à necessidade inerente do ser humano de construir e preservar sua memória e identidade. Fator que lhe garante ser sujeito da sua história e de usufruir dos bens materiais e imateriais que compõem o seu patrimônio cultural.

Embora não se encontre dificuldades para conciliar o discurso preservacionista com o de desenvolvimento urbano, no caso brasileiro essas atividades pouco se relacionam na prática. Mesmo porque, a condução da política urbana em nosso país, feita pelo Ministério das Cidades - MCidades, criado em 2003, padece dos mesmos problemas político-institucionais do setor cultural. Também é um Ministério que luta para se firmar politicamente e já passou por mudanças muito profundas na sua linha política.

A política urbana no Brasil, como bem observou Rolnik (2009), caracteriza-se historicamente por um modelo fragmentado, temporal e setorial, que compromete seu desempenho e funcionalidade. Embora se saiba que essa conjuntura também compõe a realidade de outros países, aqui parece ganhar cores mais fortes.

Nossa política urbana é fragmentada e setorial, além de marcada

¹⁶ Um importante manifesto sobre esse tema é a *Carta Mundial do Direito à Cidade*, que iniciada em 2002 no I Fórum Social Mundial de Porto Alegre (RS) foi consolidada em 2003. Atualmente há um debate para seu reconhecimento pela ONU como um tratado internacional. Ver União dos Movimentos de Moradia – UMM <http://sp.unmp.org.br>. Acesso em 13/10/2008.

pela temporalidade dos ciclos eleitorais. Fragmentada porque está disseminada em órgãos e esferas de gestão nos vários níveis da federação – municípios, estados, União – e setorial porque está em pedaços do desenvolvimento urbano como, por exemplo, habitação, saneamento, transportes, patrimônio, etc. Mas estes dois campos de atuação não dialogam entre si, sem que haja uma base planejada, pactuada com os cidadãos, para dar sustentação.¹⁷

Como componente dessa conjuntura fragmentada, errática e sazonal, soma-se o aspecto jurídico do planejamento urbano, onde ao mesmo tempo em que se tem um arcabouço normativo extenso e rígido para o controle da produção do espaço, convive-se com o arraigado hábito de desconsiderá-lo. Ou seja, ao lado de um aparato regulatório urbanístico exigente e, até mesmo exagerado – planos diretores, leis de zoneamento, leis de parcelamento do solo, códigos de obras, entre outros - existe uma grande habilidade em flexibilizá-lo, tornando-o praticamente nulo.¹⁸

Fenômeno que explica não só a precariedade socioespacial e de serviços em que se encontra a maioria das cidades do país como, também, uma boa parte do vergonhoso e perverso quadro de apartação

social embutido no modelo de urbanização. Sobre esse aspecto Bonduki (2010) nos traz uma pertinente reflexão:

O quadro de exclusão territorial nas cidades do Brasil contemporâneo vem aprofundando os processos de segmentação urbana, criando guetos explosivos onde predomina a pobreza, a precariedade urbana, o desemprego e a violência e ilhas de conforto e opulência – condomínios fechados, shoppings centers e edifícios comerciais inteligentes – cercados por altos muros, cercas elétricas, seguranças armados e câmaras de controle. Um modelo que lembra as cidades do apartheid da África do Sul do regime racista pré-Nelson Mandela e que, se for aprofundado, nos levará a uma cidade inviável, com o desaparecimento do espaço público, o domínio do automóvel como o meio de transporte preponderante e um desastre ambiental que apenas se delineaia.¹⁹

Realidade que cria uma enorme tensão urbana e atinge a todos, independente do lugar e da classe social. Azevedo (2010) ao nos falar sobre Salvador, associa a atual precariedade urbana ao processo de desconstrução do setor público, que pouco tem investido na estruturação e qualificação de suas instituições e nos seus quadros técnicos. Realidade que guardadas as devidas especificidades, pode ser estendida às demais cidades do país:

¹⁷ Entrevista publicada no site Instituto Geodireito. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/os-desafios-para-a-politica-urbana-brasileira/>. Acesso em 2/6/2010.

¹⁸ Uma análise do aspecto jurídico do planejamento urbano pode ser encontrada em Arantes, Vainer e Maricato (2000).

¹⁹ Revista Cult N° 113 de março de 2010. As duas faces da cidade brasileira. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/113/>. Acesso em 4/5/2010

O que iguala um operário e um empresário em dia de chuva em Salvador? A incerteza da hora que vai chegar à casa, o medo de um assalto no engarrafamento e a esperança de não encontrar o fogão ou o BMW flutuando na garagem. Esta perda de qualidade de vida é o retrato da desconstrução do setor público na Bahia. O “estado mínimo” acabou se transformando em “estado zero”.

Com raras exceções não existem mais corpos técnicos na prefeitura e no estado capazes de formular políticas públicas, redigir termos de referência e programas de obras ou avaliar os presentes de grego das empreiteiras. Os técnicos se aposentaram ou foram demitidos para serem substituídos por gestores partidários. Os poucos que restam são marginalizados.

Por esta razão, não temos políticas de estado, nem memória institucional, só ações circunstanciais, de curto prazo, eleitoreiras. O vácuo e a desarticulação são os mesmos na economia, infraestrutura, habitação, educação e saúde. (Azevedo, 2010, p. s/n).

Nesse quadro, onde a precariedade, a exclusão, a desarticulação e a fragmentação socioespacial, associada ao arraigado hábito de descumprimento da legislação urbana, parecem constituir a tônica, não é de se estranhar que a preservação e a valorização dos centros históricos sejam tratadas como ações subordinadas e conduzidas, quase sempre, por um viés tecnicista. Atitude que leva a certo predomínio das

questões técnicas e formais sobre os demais aspectos. Como se apenas com a leitura desses dois aspectos fosse possível apreender a complexidade inerente ao fenômeno urbano, e esse não fosse, também, uma ação histórica e cultural.

Tal situação nos aponta para a premência de se buscar romper com a falsa dicotomia existente entre o *fazer cultural* e o *fazer urbano*. Onde ao primeiro estaria reservada à atividade de proteção histórico-cultural, com o encargo de cuidar apenas de um tempo passado. O que nos induziria a pensar que este não tem nenhuma responsabilidade com o presente e o futuro. Incumbência que caberia tão somente ao *fazer urbano*, o responsável pelo contemporâneo e o futuro.

Desse entendimento, surge o visível contraste encontrado entre a rígida proteção legal imposta às áreas urbanas históricas – legislação quase sempre idealizada e ineficaz - e o restante da cidade, que vive uma espécie de *laissez-faire*, onde os parâmetros de intervenção são fluidos e tudo parece ser possível à luz do mercado. Como se valores urbanos, historicamente construídos, servissem apenas para as áreas antigas da cidade e nada tivesse com a construção da vida presente e futura.

Fenelon (1995), ao analisar os desafios enfrentados durante sua gestão à frente do Departamento de Patrimônio Histórico de São Paulo (1989 – 1992), nos oferece um rico testemunho sobre a falta de coesão entre a política cultural e a urbana:

{...}, mas o desafio mais importante que enfrentamos foi o de pensar que o departamento zela por uma política cultural de preservação do patrimônio cultural da cidade e que, por isso, desejava participar da discussão da política urbana, de sua elaboração e implementação.

Esse foi inegavelmente um dos maiores problemas que tivemos durante os quatro anos {...} no sentido da discussão a ser gerada ou a ser levada em conta. A Secretaria Municipal de Cultura – SMC, queria estar presente na discussão da política urbana, juntar-se à Secretaria de Planejamento Urbano, à Secretaria de Habitação, ao Departamento de Parques e Áreas Verdes, ao Departamento de Uso e Ocupação do Solo, {...}. Queríamos participar dessa discussão, levando o ponto de vista da cultura.

{...}, mas a nossa intenção era exatamente considerar que as definições de política urbana são também atos culturais. Neste caso, a discussão sobre o direito à cidade, o direito à memória, cidadania cultural que estávamos colocando como necessária na questão da política urbana deveria ser considerada. Esta é a diretriz com a qual trabalhamos e, de uma certa forma, todo o trabalho feito nessa direção implicava também a revalorização dos funcionários que lidam com essas questões (Fenelon, 1995, p. 135 - 137)

Como exemplo emblemático dessa dicotomia, Fenelon destaca a dificuldade política para a Secretaria Municipal de Cultura ser aceita e efetivada como integrante no Conselho de Política Urbana Municipal:

Só depois de mais de um ano e meio de funcionamento é que o Conselho de Política Urbana aceitou a participação da secretária Marilena Chauí como um de seus membros por ser a secretária municipal de Cultura. Isto a colocou em situações bastante complicadas {...}. Do ponto de vista dos profissionais que não estavam acostumados com o planejamento urbano ou que estavam entrando por último nesta discussão, ter de trabalhar com estas questões implicava também uma adaptação necessária. (idem, p. 137 - 138)

Embora Fenelon trate do caso específico de São Paulo, a experiência nos diz que os desafios por ela apontados, não se resumem ao ambiente paulistano e tampouco a um lapso de tempo. Não seria exagero inferir, que essa situação pode ser estendida à maioria absoluta das nossas cidades. Outro ponto capital assinalado é o perene distanciamento entre o discurso e a prática.

As discussões sobre o que é direito à memória, o que é cidadania cultural não foram fáceis de ser levadas dentro da perspectiva do governo e da administração, até porque a questão do patrimônio e da preservação é uma discussão que se realiza quase exclusivamente no meio acadêmico, no meio técnico, nas grandes discussões de política urbana, mas não é uma questão que esteja impregnada no sentido da vivência e da experiência da cidade. (ibidem, p. 141).

A precária situação dos sítios históricos urbanos brasileiros é

notória e reconhecida sem rodeios tanto pelos órgãos responsáveis pela proteção histórica, quanto pela política urbana. Assim é que o Programa Monumenta – o mais amplo programa de intervenção nos centros históricos brasileiros da última década - baseou sua concepção em dois pontos básicos: a deterioração físico-ambiental e funcional dessas localidades e a fragilidade institucional encontrada²⁰.

Do mesmo modo, o MCidades, ao instituir o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais - PRAUC, em 2003, partiu do mesmo diagnóstico:

Além de verdadeiros tesouros arquitetônicos, os centros das grandes cidades brasileiras têm outra riqueza potencial: uma grande quantidade de imóveis vazios. Abandonados há décadas por uma série de razões {...}

Enquanto o déficit de habitações é calculado em 7,2 milhões de novas unidades, existem hoje quase 5 milhões de domicílios urbanos vagos. Em Recife e no Rio de Janeiro os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana. Só na cidade de São Paulo são 400 mil domicílios urbanos vagos, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais. (Brasil. Ministério das Cidades, 2005, p. 9)

²⁰ O Programa Monumenta é uma iniciativa para a recuperação de áreas urbanas de cidades históricas protegidas pelo IPHAN. Seu objetivo é conjugar preservação histórica com desenvolvimento econômico e social. Instituído pelo governo brasileiro e financiado pelo BID, foi iniciado em 2000, sob a coordenação do Ministério da Cultura. Com um orçamento de 125 milhões de dólares, pode ser considerado a mais ampla iniciativa do governo brasileiro para a preservação do patrimônio cultural, desde 1973, quando da instituição do Programa Integral de Reconstrução das Cidades Históricas – PCH. Ver <http://www.monumenta.gov.br/site/>. Acesso em 13/02/2009.

Corroborando essa realidade, a justificativa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, na sua vertente voltada para o patrimônio histórico urbano, o *PAC Cidades Históricas*, se apóia nos mesmos argumentos. Instituído em 2009 e coordenado pelo IPHAN, em seu documento de apresentação vamos encontrar o seguinte:

A ampliação dos recursos orçamentários nos últimos anos ainda não foi suficiente para reverter o processo de degradação das cidades históricas, que pode ser caracterizado pelos seguintes problemas:

- Subaproveitamento do potencial econômico e simbólico dos sítios históricos para a geração de renda, novos empregos, agregação social e identitária.
- Crescimento urbano desordenado que favorece as ocupações irregulares e outras ameaças de descaracterização do patrimônio protegido.
- Infraestrutura urbana precária com carência de saneamento ambiental, transporte, mobilidade e habitação social, fatores que aceleram o processo de degradação do patrimônio cultural.
- Risco de arruinamento dos imóveis protegidos.
- Grande parte dos bens de valor cultural está subutilizada ou sem condição de uso. (IPHAN, 2009).²¹

²¹ O PAC das Cidades Históricas foi lançado ao final de 2009, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico dessas cidades, por meio de ações de revitalização urbana e recuperação de monumentos e prédios públicos. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=1332>. Acesso em 4/3/2011. A previsão é atingir 173 municípios. Um ano depois tinha avançado muito pouco. Os problemas



Fig.6 – Capa do documento de concepção do PAC das Cidades Históricas

Tendo por base esses pressupostos, a presente tese tem como objetivo analisar o padrão de gestão dos centros históricos brasileiros. Para tanto, buscou-se construir um painel analítico sobre a prática preservacionista, na perspectiva de se aferir os dilemas, avanços e possibilidades do modelo de gestão que vem sendo adotado nessas

localidades. Assim como, as suas semelhanças e particularidades.

Nesses termos, o caminho investigativo escolhido para cumprir essa finalidade do trabalho, teve como recorte analisar o modelo de gestão adotado nos centros históricos brasileiros reconhecidos pela Unesco como Patrimônio Cultural da Humanidade. A escolha desse universo de análise fundamenta-se em duas razões que nos parecem óbvias.

A primeira relaciona-se ao reconhecimento desses sítios como testemunhos históricos de excepcional valor para a história da humanidade. Distinção que associada aos compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro para protegê-los, implicaria, *a priori*, em uma ação preservacionista mais bem sistematizada e institucionalizada. Pois, como se sabe, o pleito de inscrição de um artefato histórico perante o Comitê do Patrimônio Mundial vem sempre embasado por competentes estudos técnicos, que ressaltam não só a importância e a qualidade desse bem, mas, sobretudo, a necessidade e a maneira de como preservá-lo para as futuras gerações.

Sabe-se também, que para legitimar tais estudos técnicos perante os organismos internacionais, instala-se na comunidade diretamente envolvida com o bem a ser protegido, uma ampla mobilização social e política em apoio ao pedido de inscrição a Unesco. Iniciativa quase sempre instigada pelos mandatários locais e que passa a

seriam o excesso de burocracia, falta de projetos e de equipes técnicas para gerenciá-los. Ver <http://www.cultura.gov.br/site/tag/pac-das-cidades-historicas/>. Acesso em 4/3/2011.

ter apoio irrestrito dos moradores. Ou seja, em torno dessa iniciativa configura-se um tácito e inusitado pacto social, que envolve tanto a área política quanto a técnica e a comunitária. No qual, todos parecem comungar dos mesmos objetivos e responsabilidades com esse bem.

Fenômeno que a priori nos indicaria haver nessas localidades um movimento coeso e eficiente em prol da preservação da área inscrita, face o status patrimonial por esta adquirido. Em outras palavras, poderia se dizer que esse conjunto de cidades históricas, irmanadas por tal distinção internacional, formaria uma espécie de “jóias da coroa”, carreando para si as maiores preocupações, os investimentos e as melhores práticas da nossa política de preservação histórico-cultural. Daí, certamente, surge o empenho dos mandatários em buscar obter tamanha distinção honorífica.

A segunda diz respeito à heterogeneidade encontrada nesse conjunto de cidades, haja vista não só as características específicas, mas a situação de cada uma na rede urbana. Fator que possibilita avaliar um grupo expressivo e diversificado de casos, nos permitindo construir um painel significativo sobre a prática preservacionista em áreas centrais urbanas. Pois, como bem ressaltou Botelho (2005, p. 53), “embora as experiências de revitalização estejam se disseminando pelo Brasil, até o momento, as principais análises concentram-se nos casos mais visíveis ocorridos em grandes metrópoles.”

Mas quais seriam as cidades brasileiras reconhecidas pela Unesco como Patrimônio Mundial? Embora muito se fale da importância desse reconhecimento para a valorização do patrimônio nacional, passados 30 anos da titulação da primeira delas, pouco se sabe dessas localidades. Muito menos de suas experiências na gestão de seus centros históricos e dos possíveis desdobramentos dessas práticas para o restante do nosso território.

Como se sabe, até o momento, sete cidades no Brasil tiveram seus centros históricos reconhecidos como Patrimônio Mundial: Ouro Preto, em 1980; Olinda, em 1982; Salvador, em 1985; Brasília, em 1987; São Luís do Maranhão, em 1997; Diamantina, em 1999 e a Cidade de Goiás em 2001. Nesse conjunto vamos encontrar exemplares urbanos bem diversos, oriundos desde o século XVI, quando do início da colonização européia no Novo Mundo, até do século XX, concebido no âmbito dos princípios do Movimento Moderno de Arquitetura. Sob o ponto de vista urbano, vamos nos deparar com cidades de diferentes dimensões e participação na Rede Urbana do país.

Parece não haver dúvidas, portanto, que tais características definem padrões distintos de relacionamento funcional e imagético entre essas cidades e seus respectivos centros históricos. Fator que cria em cada localidade diferentes expectativas e implicações sobre a preservação de suas áreas históricas. Em Salvador, terceira metrópole

brasileira em população, a preservação do seu centro histórico, seguramente, assume um significado social, simbólico e urbano bem distinto do que, por exemplo, em Diamantina, cidade de menor porte e com outras relações sociais, onde o centro histórico ainda se mantém como o *core* urbano.

A discussão que se propõe na presente tese tem como pressuposto básico a percepção de que há um esgotamento do padrão de gestão posto em prática para os centros históricos brasileiros, e que se torna imperativo revisá-lo. Padrão que tem na preservação edilícia sua preocupação maior e no tombamento o mecanismo básico de ação, ainda que este não seja o dispositivo adequado para o enfrentamento das questões urbanas. Atentando que, entre outros aspectos, não trata de ordenamento territorial e tampouco de uso e ocupação do solo.

Frente a essa realidade, o que se busca primordialmente responder é como se situam as cidades patrimônio mundial nesse contexto. Questão que pode ser sintetizada da seguinte forma: *as experiências preservacionistas das cidades brasileiras incluídas no patrimônio mundial poderiam contribuir na construção de um novo modelo de gestão para os demais núcleos históricos no país?*

Argumenta-se que não, pois se trabalha com a hipótese de que as experiências nesses centros históricos, não fugiriam ao contexto de gestão descrito anteriormente. Nossa tese, portanto, é que essas

localidades estão no mesmo patamar de dificuldades das demais cidades, quanto ao esgotamento do modelo de gestão adotado. Ou seja, o quadro de precariedade política, técnica, jurídica e institucional, que envolve a gestão dos centros históricos brasileiros, também é válido para os centros distinguidos como Patrimônio Mundial.



Fig. 7 – Centro Histórico de São Luís - 2002

O que se busca demonstrar é que a prática preservacionista nessas localidades, em que pese os compromissos governamentais assumidos, por conta da titulação conferida pela Unesco, pouco avançou na institucionalização e no aprimoramento do modelo de gestão de seus centros históricos. O status de Patrimônio Cultural da Humanidade, não foi suficiente para qualificar a ação preservacionista nesses sítios, que continua deficiente e com sérias dificuldades estruturais de se efetivar.

Na tentativa de confirmar tal tese utilizou-se como referencial analítico quatro parâmetros interdependentes, que sob o ponto de vista aqui adotado, modelam o processo de gestão urbana.

- I. **Conceitual** – analisa os critérios de intervenção utilizados, na perspectiva de identificar as bases em que se realizam as ações preservacionistas;
- II. **Urbanístico** – descreve a delimitação e as características físico-espaciais de cada centro, buscando identificar sua relação com o restante da cidade;
- III. **Político-Institucional** – analisa a participação dos principais organismos públicos envolvidos na gestão desses centros, bem como, a interação entre eles;
- IV. **Jurídico** – analisa os principais instrumentos legais que respaldam o processo de gestão em cada área;

A aplicação dessa base analítica permitiu efetuar uma leitura comparada dos casos estudados, embora se tratassem de realidades urbanas distintas. Assim, com esses elementos de análise, foi possível construir um painel crítico sobre a experiência de cada localidade, onde se pode constatar uma recorrente precariedade institucional.



Fig. 8 – Centro Histórico de Olinda

Contudo, ao longo do trabalho percebeu-se uma enorme semelhança entre as situações analisadas, onde predominava um repetitivo quadro de precariedade político-institucional das entidades diretamente envolvidas com a gestão desses centros históricos. Nos

demais aspectos os problemas também se repetiam, com poucas variações. Quadro esse que nas três esferas de poder – municipal, estadual e federal –, pouco se alterava. Fenômeno que nos levou, em certos momentos, a pensar que estávamos tratando de um mesmo lugar, tamanha era a analogia encontrada.

De outra forma, a sistematização dos dados e informações recolhidos se mostrou desafiante, considerando o volume e a variedade de fontes a serem trabalhadas.

Essa conjuntura, associada ao inerente limite operacional imposto por um trabalho dessa magnitude e natureza, nos levou a concentrar a análise em dois casos emblemáticos: Brasília e São Luís. Essa opção justifica-se não só pela recorrência de situações no conjunto escolhido, que tornaria a análise extensa e repetitiva, mas ainda por tais cidades sintetizarem os principais elementos que compõem o modelo de gestão dos centros históricos no país. Cujas discussões constituem o objetivo maior desta tese.

Brasília além de capital do país é a quarta metrópole nacional. Ícone do Movimento Moderno de Arquitetura é também vista como o símbolo maior da modernidade urbana brasileira, haja vista a sedução que causa o ordenamento e a urbanização de alguns de seus espaços mais representativos. De outro modo, a sua especificidade, temporalidade, incompletude e dinamismo socioeconômico do seu

centro urbano, pleno de funcionalidade e referencial de uma ampla área metropolitana, não só desafia procedimentos protecionistas utilizados em centros urbanos tradicionais, como traz novas questões ao tema da gestão de centros históricos, o que justifica uma análise.

Na verdade, ainda hoje, a sua condição de centro histórico e patrimônio mundial não são bem assimilados pelos setores preservacionistas mais ortodoxos. Que veem com alguma desconfiança, a entrada de uma cidade de meados do século XX em um grupo tão seleto de sítios históricos.



Fig. 9 - Brasília – Esplanada dos Ministérios com barco do projeto estaleiro escola de São Luís – 2009.

São Luís, por sua vez, é uma cidade originária do início do século XVII, que possui um centro histórico já consolidado e estratificado pelo tempo, com valor histórico e patrimonial incontestado. Em contrapartida encontra-se decadente e desprovido de seu papel precípuo de centro funcional da cidade, constituindo-se um espaço marginalizado na dinâmica da cidade. Exaurido em sua funcionalidade é objeto de grande fetiche preservacionista, materializado nos intermináveis e ineficazes planos de revitalização. Situação que simboliza a maioria dos centros históricos do país, que lutam para sobreviverem em um contexto urbano de grandes transformações socioeconômicas e espaciais.

Brasília e São Luís representariam as duas pontas do universo analítico utilizado. Em uma estaria um centro urbano contemporâneo, dinâmico ainda pleno de suas funções urbanas e que busca se inserir no contexto preservacionista clássico. Na outra, um sítio urbano historicamente consolidado, mas com um ambiente decadente e com sérios problemas de se reinserir na dinâmica sociourbana da cidade. Argumenta-se que ao juntarmos essas duas pontas, as demais cidades estariam, por assim dizer, acolhidas sob esta cobertura.

Na perspectiva de responder as questões ora apresentadas organizou-se a presente tese em três capítulos. O primeiro intitulado *Das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial* apresenta-se um panorama dos principais aspectos institucionais que envolvem o desenvolvimento

dessa atividade, utilizando-se os quatro parâmetros analíticos aqui definidos, a partir do material recolhido durante a pesquisa de campo.

O segundo capítulo concentra a análise no caso de Brasília. O terceiro analisa as cidades de São Luís. A intenção foi construir um painel crítico sobre as características dos padrões de gestão praticados nessas localidades, no propósito de revelar seus dilemas, contradições e possibilidades.

* * *

Por fim, é necessário informar que as dificuldades e os desafios encontrados na concretização desta tese não foram poucos. E menos ainda desencorajadores, pois não os ignorávamos quando se iniciou a sua feitura. Estudar simultaneamente os centros históricos de sete cidades não é uma tarefa fácil, e às vezes, pode soar como um estudo pretensioso. Ainda mais se acrescentarmos o distanciamento físico do autor em relação aos objetos de estudo, o que, por certo, dificultaria a opção por um enfoque meramente empírico, por não permitir um acesso direto e sistemático ao ambiente urbano estudado.

Não foi assim, porém, que os desafios impostos pelo trabalho foram vistos e enfrentados. Longe de qualquer sentimento extravagante e imodesto, a motivação do presente estudo decorreu da oportunidade que ele oferecia de se investigar e sistematizar inquietações sobre a preservação dos centros históricos brasileiros. Tema intrigante e que há

muito movem a minha trajetória profissional, e que cuja discussão já estava presente na dissertação de mestrado, quando ali se discorreu sobre a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. O que aqui se apresenta, portanto, é uma sequência daquele estudo de 2001, onde se busca ampliar e estender a outros centros históricos, a análise feita naquela ocasião.

Outro fator importante para a superação de barreiras geográficas foi possibilitado pela Internet. Instrumento investigativo que a cada dia se consolida como uma fonte de pesquisa fundamental. Sobretudo, quando se considera a expressiva produção acadêmica que vem sendo posta à disposição do público pelas universidades e demais centros de estudos. Atualmente, são raras as unidades de pesquisa que não dispõem de meios eletrônicos para divulgar a sua produção. Fenômeno que tem contribuído de maneira decisiva não só para a divulgação e democratização do conhecimento, mas, mormente, para promover uma comunicação mais profícua entre pesquisadores.²²

Com essa ferramenta em mãos foi possível ter acesso a estudos relevantes e atuais sobre as cidades estudadas, e que de outra forma seria quase impraticável conhecê-los. Também foi possível dialogar com alguns de seus autores e compartilhar idéias. Fator decisivo para a

construção dos argumentos aqui descritos e para a estruturação do trabalho que ora se apresenta. O maior desafio foi sistematizar os dados recolhidos, haja vista, o volume e a variedade de fontes.

Para a obtenção de dados e informações diretamente vinculados à análise que se pretendeu realizar, montou-se um questionário contendo questões específicas sobre a atividade de preservação no centro histórico estudado, na tentativa de sistematizar as informações julgadas como essenciais. Tal questionário foi enviado as instituições públicas de cada localidade, previamente identificadas como as responsáveis pelas ações preservacionista nas três esferas de poder – federal, estadual e municipal. O Ministério das Cidades também foi contatado e prontamente respondeu nossa solicitação.

É preciso informar, no entanto, que se por um lado a aplicação do questionário cumpriu com a sua finalidade precípua, por outro, evidenciou a precariedade administrativa das entidades contatadas, ainda que se encontrem níveis distintos de organização. Esse contexto se traduz, entre outros aspectos, na inexistência de uma base de dados sistematizada e atualizada sobre o território em que atuam, bem como sobre a sua própria ação institucional. Pelos dados recolhidos é possível perceber aquelas cidades em que suas instituições estão mais bem estruturadas.

Outro fator a destacar é a disponibilidade dos dados dessas

²² Desde 2006 a divulgação tem sido mais acentuada por conta da Portaria da CAPES Nº 13 de 15/2/2006, a qual instituiu aos programas de pós-graduação a obrigatoriedade de instalarem uma biblioteca digital das teses e dissertações defendidas.

instituições, pois longe de ser entendida como uma atividade institucional corriqueira, a liberação de informações quase sempre depende da sensibilidade e do empenho de algum abnegado servidor. Nas três esferas de governo, embora com nuances, encontraram-se as mesmas dificuldades para obter as informações. Felizmente, em minha caminhada, me deparei com alguns desses abnegados servidores, aos quais nunca é demais agradecer.

De outra forma, ciente de que a discussão dos problemas que envolvem a preservação dos centros históricos no Brasil não é uma iniciativa original, pois muitos outros estudos antecederam a este – alguns tratados no corpo desta tese –, também não há aqui a pretensão do ineditismo das idéias. Ainda que o propósito tenha sido o de contribuir para o seu entendimento e reflexão, por meio de uma abordagem própria, nos limites que me foram possíveis atingir. Não se ambicionou, todavia, trazer uma visão conclusiva do tema por meio da formulação de teorias e esquemas revolucionários e definitivos. Sabe-se que esta questão ainda está em aberto... felizmente.

Para que não se crie falsas expectativas, cabe lembrar André Gide (1869-1951): *Tudo já foi dito uma vez, mas como ninguém escuta é preciso dizer de novo.*

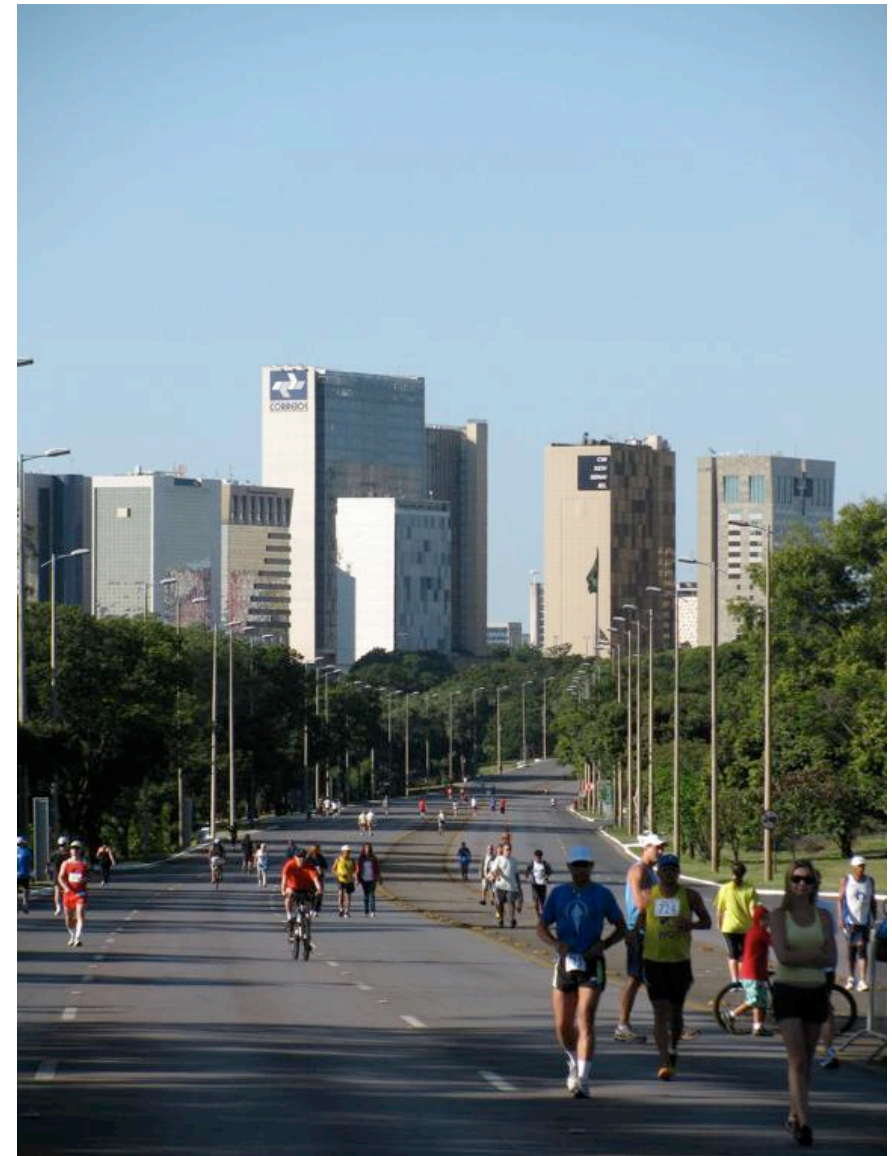


Fig. 10 – Brasília Eixo Rodoviário Norte - 2010

AS CIDADES BRASILEIRAS PATRIMÔNIO MUNDIAL



Fig. 1.1 - Ouro Preto/Minas Gerais – 2010

A cidade é o lugar que o homem inventou para inventar-se homem, e onde ele, sem cessar, se reinventa

Ferreira Gullar

AS CIDADES BRASILEIRAS PATRIMÔNIO MUNDIAL I

Se ao aterrissar em Trude eu não tivesse lido o nome da cidade escrito num grande letreiro, pensaria ter chegado ao mesmo aeroporto de onde havia partido.

(...) Por que vir a Trude, perguntava-me. E sentia vontade de partir.

--- Pode partir quando quiser -- Disseram-me, mas você chegará sempre a uma outra Trude, igual ponto por ponto; o mundo é recoberto por uma única Trude que não tem começo nem fim, só muda o nome do aeroporto.

Ítalo Calvino, 1972

I.1. DE CIDADES E GESTÃO

Refletir sobre as cidades brasileiras inscritas na Lista do Patrimônio Mundial nos leva, inevitavelmente, à *Trude* de Calvino. Cidade que nos inquieta por se revelar uma contínua e infinita recorrência de coisas acontecidas. Fenômeno que causa a estranha sensação de estarmos sempre numa mesma e única cidade. Tudo ali, “ponto por ponto”, é igual ao que já se viu e viveu em outro lugar.

Esse é também o sentimento que nos acomete quando se analisa

a gestão dos centros históricos dessas cidades. Pois, embora formem um conjunto bastante distinto, com aspectos históricos, sociais, morfológicos, econômicos e imagéticos inequívocos, vamos encontrar, paradoxalmente, um padrão preservacionista recorrente que nos induz a confundi-los. Sensação que dificulta personalizar uma análise, porque o que se diz a propósito de um é perfeitamente aplicável aos demais, tamanha a analogia dos fatos.

Percepção que se torna mais nítida quando se aplica a esses centros os quatro parâmetros analíticos adotados na pesquisa – *conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico*. Não obstante as variações e intensidades encontradas, vamos nos deparar com um processo de preservação equivalente, onde despontam as mesmas carências, dificuldades e desafios. Fenômeno que pode ser traduzido nos seguintes aspectos:

- Na concepção preservacionista adotada pelas instituições desse setor, quase sempre apoiada em uma leitura culturalista, romântica, idealizada e mítica do passado, na qual predomina uma busca exacerbada em prol de um ambiente urbano asséptico, harmônico e sem conflitos, que na realidade jamais existiu.

Aspecto que se reflete no forte caráter racionalista e elitista das intervenções, centrado no aspecto material, formal e

edifício desses lugares, privilegiando o acervo simbólico representativo do segmento social hegemônico. Não se identifica uma atitude decisiva voltada à valorização do espaço em sua real dimensão histórico-social.

A preocupação excessiva com a paisagem, com o formal e o alegórico, têm transformado essas áreas em logradouros funcionalmente específicos, voltados para o uso turístico e apartados do cotidiano da cidade. As ações realizadas demonstram pouco interesse no fortalecimento do tecido social que lhe dá vida.

- No tratamento urbanístico segmentado das áreas históricas, que as isola do restante da cidade e gera um enorme distanciamento entre ação preservacionista e política urbana. Com isso, retira-se dessa atividade a sua dimensão social e econômica, tornando-a uma atividade estéril e que pouco teria a contribuir com a gestão do espaço urbano.

Atitude que se reflete na pouca utilização das diretrizes, parâmetros e instrumentos de gestão definidos no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – nas ações nessas áreas.



Fig. 1.2 – Bairro da Praia Grande – São Luís – 2002.

- Na instabilidade e precariedade político-institucional, onde prospera um débil quadro administrativo, que impõe sérias dificuldades técnicas, financeiras e operacionais às entidades diretamente responsáveis por esse trabalho. Situação agravada pela desarticulação entre as esferas de poder – municipal, estadual e federal – e pelo distanciamento entre a ação preservacionista e a política urbana.



Fig. 1.3 - Bairro do Pelourinho – Salvador/2007

Pouco se investe na infra-estrutura e qualificação técnica das instituições responsáveis por essa atividade. A defasagem tecnológica institucional é imensa, sobretudo quanto à

informatização, ao geoprocessamento e à cartografia. A carência de ferramentas computacionais – Sistemas de Informações Geográficas GIS - e, por extensão, de informações georreferenciadas e base de dados cadastrais sobre as áreas históricas, configuram uma realidade que irmana as cidades aqui analisadas.

Apenas Brasília e Salvador dispõem de sistemas cartográficos e de informações territoriais próprios, ainda que sejam pouco utilizados pelos setores preservacionistas.

Em complemento a essa precariedade as equipes técnicas são reduzidas, mal remuneradas (entre 2 e 10 SM) e com pouca diversificação profissional, onde os arquitetos são predominantes. Fator que caracteriza o forte caráter formal e edílico dessa atividade, o que dificulta imprimir uma leitura multidisciplinar e abrangente dos problemas dos centros históricos. Na prática, tem sido pouca a contribuição de outros profissionais vinculados a temática sociourbana, tais como: sociólogos, geógrafos, historiadores, economistas, antropólogos, advogados entre tantos outros.

- Na relação pontual, esporádica e circunstancial com a sociedade. Conjuntura que implica em um controle social muito precário das ações nessa área.

▪Na complexidade e fragilidade do arcabouço jurídico protecionista, que além de envelhecido, tem no tombamento o dispositivo normativo basal. Ainda que apresente notória dificuldade de aplicação em áreas urbanas, sobretudo, por sua incorformidade para enfrentar o inerente dinamismo e a mutabilidade do espaço urbano. Aspecto que contradiz a lógica de permanência embutida na sua aplicação.

O seu caráter fortemente restritivo, proibitivo e policialesco - ainda que de pouca eficácia - não tem contribuído para estimular a participação social na atividade preservacionista. Pouco se tem investido na criação de lógicas compensatórias e indutoras de negociação e cooperação entre poder público e sociedade na salvaguarda de áreas históricas.

Aspecto em que a política ambiental parece ter avançado bem mais que a política de preservação cultural, haja vista, a sua busca em criar mecanismos de interação e diálogo social, na perspectiva de valorizar a ação ambiental e compensar as suas restrições – selo verde, nota verde e compensação ambiental, por exemplo.²³



Fig. 1.4 - Bairro do Pelourinho – Salvador/2007.

²³ A compensação ambiental foi criada pela lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei nº 9.985/2000. Trata-se de um mecanismo financeiro para compensar efeitos de empreendimentos que causam impactos ambientais não mitigáveis. Obriga o empreendedor – público ou privado - a investir em Unidades de Conservação (Ucs) ou em ações sociais para compensar os danos causados. Sobre esse tema ver a página do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

I.1.1. Gestão Pública e Gestão Urbana

Antes de avançar sobre as caracterizações das cidades, cabe aqui estabelecer uma breve consideração sobre a gestão pública e, mais precisamente, sobre gestão urbana. Mecanismo fundamental da ação do poder público nos centros urbanos.

O termo gestão origina-se na área administrativa e, de maneira geral, relaciona-se com ato ou processo de gerir pessoas e ações, com os recursos disponíveis, em prol de um objetivo. Como nos observam Rezende e Castor (2005):

O conceito de gestão, sob a ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades destinadas ao ato de gerir. Em termos gerais a governança pode ser entendida como competência dos gestores nas atividades e nas ações de gestão. (Rezende e Castor, 2005, p. 26, apud Castro, C., 2007)

Na Administração Pública gestão se associa ao conceito de governança e governabilidade.²⁴ Atributos qualitativos básicos para exercício do poder estatal, mas difíceis de serem definidos, distinguidos e materializados.

Diniz (1995), ao tratar do princípio da governabilidade, identifica

três dimensões que envolvem seu conceito:

{...} capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; e capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas, {...}. (Diniz, 1995, apud Santos, 1997),

Ao discutir tais conceitos Santos (1997, p. 341) afirma que:

{...} a discussão mais recente do conceito de governance ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.{...}. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos. (grifo original)

Santos (1997), porém, ao articular os princípios de governança e governabilidade, sob o termo capacidade governativa, nos oferece uma contribuição importante para o entendimento de gestão pública:

A definição de capacidade governativa com que me proponho a trabalhar {...} como a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da

²⁴ Uma reflexão sobre esse tema pode ser visto, por exemplo, em Santos (1997). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso&tling=pt. Acesso, em 7/3/2010.

sociedade, ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas.

Diz-se que um sistema político é dotado de capacidade governativa se for capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários.

{...} Em resumo, o termo capacidade governativa, como aqui proposto, engloba as noções sistêmicas e operacionais contidas no uso recente dos conceitos de governabilidade e governance. Enfatiza, mais além, a importante distinção analítica entre as fases de formulação e implementação das políticas governamentais, destacando a interação da capacidade operacional e financeira do Estado com as instâncias da política que se quer democrática. Retendo a noção de performance do sistema político, permite investigar em que medida essas instâncias que se estabelecem são mais ou menos democráticas. (Santos, 1997, p. s/n)

Estabelecido o entendimento de gestão pública é preciso definir gestão urbana, foco do presente estudo. Rezende e Castor (2005) a definem da seguinte forma:

{...} pode ser entendida como um conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados a uma cidade como um todo, visando a qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e

aproximando os cidadãos nas decisões e ações de governança pública municipal. (Rezende e Castor, apud Castro, C., 2007).

Acioly e Davidson (1998), de forma mais específica, definem gestão urbana da seguinte forma:

{...} pode ser definida como um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam a assegurar o bom funcionamento de uma cidade. Ela visa garantir não somente a administração da cidade, como também a oferta dos serviços urbanos básicos e necessários para que a população e os vários agentes privados, públicos e comunitários, muitas vezes com interesses diametralmente opostos, possam desenvolver e maximizar suas vocações de forma harmoniosa. A gestão urbana, portanto, deve se basear nos princípios da eficiência, eficácia e equidade na distribuição dos recursos e investimentos públicos gerados a partir da cidade e revertidos em prol do desenvolvimento. Acioly; Davidson (1998, p.75, apud Castro, C., 2007, p. 21).

Cientes, porém, que não basta definir o problema, mas que é preciso dispor de meios técnico-operacionais para enfrentá-lo complementam esse entendimento com a seguinte observação:

Para tal, deve o governo municipal dispor de instrumentos que lhe permita intervir de forma a resolver ou amenizar os conflitos, mobilizar esforços e capitalizar as capacidades e potencialidades existentes. O governo poderá então assumir o papel de agente catalisador durante o processo de planejamento e consolidação

do ambiente urbano, dando-lhe condições para estabelecer parcerias estratégicas necessárias para realizar as funções e tarefas para as quais não detém todos os meios e recursos. Acioly; Davidson (1998, p.75, apud Castro, C., 2007, p. 21).

Sendo um fenômeno social, coletivo e dialético, a gestão urbana está sujeita a interferência dos mais diferentes agentes e atores que compõem a sociedade. Dessa forma, sua efetivação e eficácia dependem de determinados pré-requisitos de ordem político-institucional, sem os quais será impossível levá-la adiante. Nesses termos, Acioly e Davidson assinalam o seguinte:

A gestão urbana depende de uma série de fatores. Depende da maneira como está estruturado o governo local, já que este é o responsável primário pela gestão da cidade; depende também da estrutura organizacional da administração municipal e do papel, responsabilidades e funções das diversas agências e departamentos que a compõem: da capacidade e quantidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e legais sem os quais a autoridade municipal não é capaz de exercer a governança sobre a cidade; da forma como se relaciona como poder federal, estadual e organizações comunitárias; da forma como os interesses locais estão representados na organização e implementação da políticas públicas; tudo isso afeta positiva ou negativamente a prática de gestão urbana. Atualmente, afirma-se que esses são os pré-requisitos básicos da governança urbana. (Acioly; Davidson, 1998, p.76).

Faggetti (2002), também nos oferece uma boa reflexão sobre esse tema, ao especificar quais elementos embasariam, em tese, um modelo de gestão urbana eficaz:

{...} A noção de gestão urbana remete a três elementos: um referido à autonomia, isto é a um nível de decisão política e independência financeira maior, diferente do clássico papel controlador das mudanças físicas e dos serviços. O segundo elemento está relacionado à execução de obras e ao fornecimento de serviços. A avaliação no contexto da gestão refere-se não apenas às metas atingidas mas também ao fortalecimento dos mecanismos de participação na tomada de decisões, ao planejamento participativo e à coordenação como elemento central. A gestão é percebida como um processo, que vai além dos seus produtos. O terceiro elemento trata da necessidade de que o governo local seja, além de eficiente, um fator dinamizador do desenvolvimento da cidade, que seja inovador no que se refere à apresentação e à avaliação de projetos, seus esforços especiais de investimentos, mediação e informação. (Faggetti, 2002, apud Castro A. C., 2007, p.22)

Longe de se querer buscar definir um modelo ideal de gestão urbana, pautado em concepções abstratas e alheias ao contexto político conturbado como o nosso, é preciso admitir que a realidade brasileira situa a maioria dos municípios em um nível institucional muito primário. Contexto decorrente, entre outros fatores, do processo de criação de

municípios facilitado após a Constituição de 1988.²⁵

Desse modo, salvo algumas situações isoladas e circunstanciais a determinados momentos político-administrativos, falta à maioria desses entes federativos, além de serviços públicos básicos, os elementos mínimos de institucionalização do processo de desenvolvimento urbano e, por simetria, de preservação de seus centros históricos.

Corroborando essa leitura estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea sobre o serviço público nos 5.564 municípios brasileiros, nos mostra uma realidade institucional com enormes desigualdades regionais e carências de toda ordem. Os dados sobre os nove temas pesquisados – previdência, saúde, educação, cultura, assistência social, trabalho, infraestrutura, bancos públicos e segurança – mostram o quanto ainda é precária a presença do Estado em boa parte dos municípios brasileiros (Ipea, 2010)²⁶

1.2. Sobre Patrimônio Mundial

O conceito de Patrimônio Mundial está associado à idéia de herança humana coletiva, ou seja, à constituição de um conjunto de bens comuns tipificados como cultural, natural ou misto, que pela excepcionalidade e simbologia universal que carregam, devem ser

preservados e compartilhados por todos os povos. Isso, independente da localização geográfica em que se inserem e da cultura em que foram produzidos (em caso de bem cultural). Essa idéia traduz o entendimento de que, embora tenhamos identidades diversas, somos uma única raça – a humana.

A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural constitui-se em um tratado internacional aprovado pela Conferência Geral da Unesco em 1972 (16/11/1972) e posto em prática em 1975. Sua motivação surgiu da necessidade de identificar e proteger os bens considerados de excepcional valor para o contexto histórico mundial e cujo desaparecimento ou descaracterização, pudessem representar uma perda irreparável para a Humanidade.

Essa preocupação iniciou-se, em 1960, com o caso do templo de Abou Simbel, no Egito, monumento que ficaria submerso pelo lago Nasser, gerado pela construção da barragem de Assuã. Fato que motivou uma forte mobilização internacional para seu salvamento, o que levou sua remoção para outro sítio, cerca de 300m do original.

A Convenção estabelece os critérios de identificação e seleção dos bens, assim como as responsabilidades dos Estados-membros para com o processo de proteção e preservação desses bens. Atualmente esse protocolo está referendado por 185 países, incluindo o Brasil, que aderiu em 1977.

²⁵ A Constituição de 1988 simplificou o processo de criação de municípios, condicionando apenas à aprovação de lei estadual e realização de plebiscito local. Em 1996, a emenda constitucional nº 15 instituiu a necessidade de aprovação de uma lei complementar federal de regulamentação desse tema, o que ainda não ocorreu. Várias propostas estão sendo discutidas no Congresso.

²⁶ Estudo disponível em: <http://www.ipea.gov.br/presenca/>. Acesso em 22/4/2011.



Fig. 1.5 -Templo Abou Simbel - Egito

O Comitê do Patrimônio Mundial é o órgão de deliberação superior da Convenção e coordenador das ações relativas ao processo de identificação e seleção dos bens. Para a área cultural conta com a consultoria dos representantes do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) e do Centro Internacional de Estudos para a Conservação e a Restauração de Bens Culturais (ICCROM). Para a questão ambiental com a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). A Convenção também estabeleceu um fundo financeiro para promover a preservação dos bens inscritos, o Fundo do

Patrimônio Mundial, formado pela contribuição bienal de cada Estado-membro e contribuições diversas, sendo administrado pelo Comitê. O Brasil, em outubro de 2007, foi eleito para integrar o Comitê do Patrimônio Mundial, por um período de quatro anos.

A Convenção (Art. 1º) define três categorias para os bens considerados Patrimônio Cultural:

Monumentos – são obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de caráter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;

Conjuntos – compõem-se de grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;

Locais de Interesse – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.



Fig. I.6 - Gravuras rupestres no Parque Nacional Serra da Capivara – Piauí/Brasil

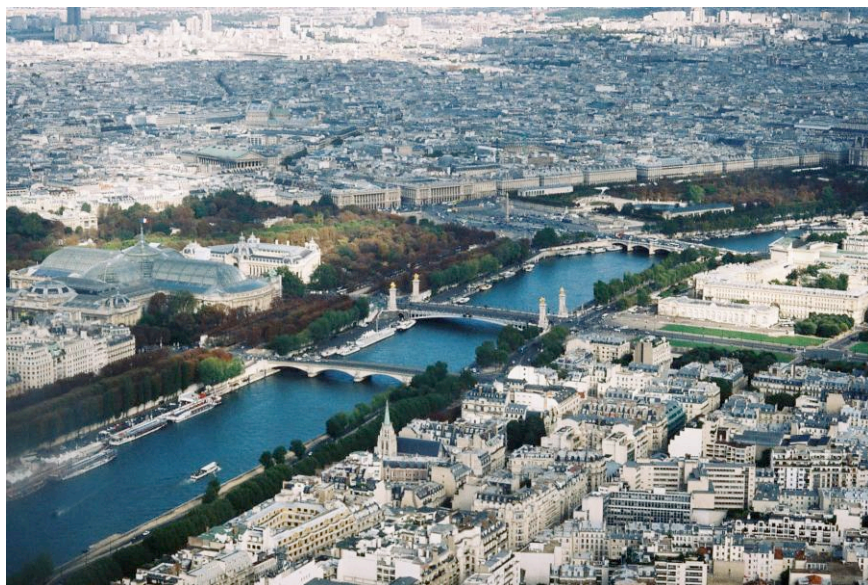


Fig. I.7 – Margens do Sena em Paris/França – 2005.

A iniciativa de inscrição de um bem na Lista do Patrimônio Mundial é do país signatário da Convenção. A Unesco compete apenas analisar a pertinência de tal solicitação, que deve estar respaldada por um plano detalhado de administração e proteção jurídica do referido bem. A inclusão de bens culturais deve obedecer, além do critério de autenticidade, aos seguintes requisitos:

- i. representar uma obra-prima do gênio criativo humano, ou
- ii. ser a manifestação de um intercâmbio considerável de valores humanos durante um determinado período ou em uma área cultural específica, no desenvolvimento da arquitetura, das artes monumentais, de planejamento urbano ou de paisagismo, ou
- iii. aportar um testemunho único ou excepcional de uma tradição cultural ou de uma civilização ainda viva ou que tenha desaparecido, ou
- iv. ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas significativas da história da humanidade, ou
- v. constituir um exemplo excepcional de habitat ou estabelecimento humano tradicional ou do uso da terra, que seja representativo de uma cultura ou de culturas, especialmente as que se tenham tornado vulneráveis por efeitos de mudanças irreversíveis, ou
- vi. estar associados diretamente ou tangivelmente a

acontecimentos ou tradições vivas, com idéias ou crenças, ou com obras artísticas ou literárias de significado universal excepcional.

Atualmente, estão incluídos na Lista do Patrimônio Mundial 936 bens, classificados da seguinte forma: 725 culturais, 183 naturais e 28 mistos. Esses bens estão distribuídos conforme o Quadro I.1.

Quadro I.1. Lista do Patrimônio Mundial - 2011

Regiões	Cultural	Natural	Misto	Total	%
Europa e América do Norte	384	58	10	452	48%
Ásia e Pacífico	143	53	9	205	22%
América do Sul e Caribe	89	35	3	127	14%
África	45	33	4	82	9%
Países Árabes	64	4	2	70	7%
Total	725	183	28	936	100%

Fonte: <http://whc.unesco.org/en/list>. Acesso em 15/4/2011



Fig. I.8 – Macchu Picchu - Peru



Fig. I.9 – Centro Histórico de Guanajuato/México - 2008.

Em 1997 a Unesco instituiu um novo título internacional para distinguir e incentivar a proteção do patrimônio cultural. Denominado de Obra-prima do Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade, tal distinção é concedida por um júri internacional a espaços, manifestações e expressões da cultura tradicional e popular, a cada dois anos. Essa iniciativa tem o objetivo de alertar a comunidade mundial para a necessidade de proteção da diversidade cultural do mundo. Atualmente são 90 manifestações incluídas nessa categoria, distribuídas por 69 países. Duas manifestações brasileiras já receberam tal distinção: a *Arte Kusiwa – Pintura corporal e Arte gráfica Wajãpi* (população indígena do Amapá) e o *Samba de Roda do Recôncavo Baiano*.

1.2.1. Patrimônio Mundial no Brasil

O Centro Histórico de Ouro Preto, em 1980, foi o primeiro bem brasileiro a ser distinguido com o título de Patrimônio Mundial. Em seguida foi o Centro Histórico de Olinda, em 1982. A partir de então, outros bens foram inscritos perfazendo, atualmente, um total de 18, sendo 10 elementos do patrimônio cultural e oito do patrimônio natural, conforme se mostra no quadro 1.2.



Fig. 1.10 – Reserva da Mata Atlântica – Costa do Descobrimento – Bahia/Brasil

Quadro 1.2 – Bens Brasileiros Patrimônio Mundial

Bens Inscritos	Estado	Inscrição	Categoria
Cidade Histórica de Ouro Preto	MG	1980	Cultural
Centro Histórico de Olinda	PE	1982	Cultural
As Missões Jesuíticas Guarani, Ruínas de São Miguel das Missões.	RS	1983	Cultural
Centro Histórico de Salvador	BA	1985	Cultural
Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos em Congonhas do Campo	MG	1985	Cultural
Parque Nacional de Iguaçu em Foz do Iguaçu	PR	1986	Natural
Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília	DF	1987	Cultural
Parque Nacional Serra da Capivara em São Raimundo Nonato	PI	1991	Natural
Centro Histórico de São Luís	MA	1997	Cultural
Centro Histórico de Diamantina	MG	1999	Cultural
Mata Atlântica – Reservas do Sudeste	PR	1999	Natural
Costa do Descobrimento – Reserva da Mata Atlântica	BA/ES	1999	Natural
Complexo de Áreas Protegidas da Amazônia Central. Par. Nacional do Jaú	AM	2000	Natural
Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal	MT/MS	2000	Natural
Centro Histórico da Cidade de Goiás	GO	2001	Cultural
Áreas Protegidas do Cerrado: Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional das Emas	GO	2001	Natural
Ilhas Atlânticas Brasileiras; Reserva de Fernando de Noronha e Atol das Rocas.	PE/RN	2001	Natural
Praça de São Francisco de São Cristóvão	SE	2010	Cultural
Total		18	

Fonte: <http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/home/>. Acesso em 15/4/2011.

No Brasil, conforme já observado, duas manifestações receberam a distinção de Obra-prima do Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade: a Arte Kusiwa – Pintura corporal e Arte gráfica Wajãpi (população indígena do Amapá) em 2003 e o Samba de Roda do Recôncavo Baiano, em 2005.

Quadro 1.3 – Obras-Primas do Patrimônio Oral e Imaterial

Bens Inscritos	Estado	Ano	Categoria
Arte Kusiwa – Pintura Corporal e Arte Gráfica Wajãpi	Amapá	2003	Imaterial
Samba de Roda do Recôncavo Baiano	Bahia	2005	imaterial

Fonte: <http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/home/>. Acesso em 15/4/2011.



Fig. 1.11 – Arte Kusiwa – Amapá/Brasil



Fig. 1.12 - Arte Kusiwa – Pintura Corporal Amapá/Brasil - arquivo Iphan



Fig. 1.13 – Samba de Roda do Recôncavo Baiano



Fig. 1.14 – Samba de Roda do Recôncavo Baiano

I.3. As Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial

As sete cidades brasileiras inscritas atualmente na lista da Unesco podem ser tipificadas das mais diferentes formas. Sob o ponto de vista histórico, vamos encontrar exemplares de vários períodos de nossa urbanização. Desde cidades surgidas no século XVI - Salvador e Olinda - até um exemplar do século XX, que é Brasília. Cidade que se distingue das demais não só por sua tipologia calcada nos princípios do movimento moderno, mas por trazer novos desafios aos atuais paradigmas da preservação urbana, que estão direcionados aos bens históricos já estratificados pelo tempo, e não para uma cidade cujo projeto é de autoria conhecida e ainda se encontra em inconcluso.

Quanto à representatividade político-administrativa esse grupo de cidades, acolhe não só a própria capital do país, como duas outras capitais de estado – Salvador e São Luís. Olinda também se destaca no contexto urbano, por se situar na 6ª região metropolitana brasileira mais populosa – Região Metropolitana de Recife. As demais são cidades interioranas e classificadas na rede urbana brasileira como Centros de Zona A. Ou seja, cidades que apresentam influência restrita às suas imediações (IPEA/NESUR/IBGE/2008).

Tais características, associadas ao contexto socioeconômico de cada localidade, definem padrões distintos de relacionamento urbano e funcional entre essas cidades e seus respectivos centros históricos.



Fig. 1.15 – Brasília/DF – 2010

São Luís e Salvador, por exemplo, mantêm relações funcionais e imagéticas muito próximas. Quando se fala do centro histórico de uma é difícil não lembrar o da outra, pois ambas possuem realidades urbanas assemelhadas, ainda que em escalas distintas. São Luís chegou em 2010 ao seu primeiro milhão de habitantes, enquanto Salvador já beira aos três milhões.

Contudo, além de conviverem com um agudo quadro de desigualdade social, suas áreas históricas perderam a condição de centros funcionais e econômicos e padecem de problemas semelhantes: esvaziamento funcional, precariedade físico-social e habitacional,

deterioração urbana e arquitetônica. Atualmente, seus governos apostam no turismo como alternativa de revitalização dessas áreas.



Fig. I.16 – Bairro do Pelourinho – Salvador/Bahia - 2007

De outra forma, localidades de menor porte, como Ouro Preto, Diamantina e Goiás Velho, ainda mantêm suas áreas históricas como centros funcionais e econômicos da cidade, abrigando comércio, residência e serviços, gerando espaços dinâmicos e de uso cotidiano da população.



Fig. I.17 – Centro Histórico de São Luís/ MA - 2002

Em Olinda encontra-se uma situação bem peculiar, embora a cidade tenha se espalhado e seu centro histórico tenha perdido boa parte de sua multifuncionalidade, ainda mantém a função habitacional, abrigando casas de artistas e de famílias mais abastadas. O restante da cidade caracteriza-se por duas situações: as casas e edifícios mais valorizados próximos as praias e as inúmeras residências mais precárias, muitas oriundas de ocupações irregulares em morros e encostas. Realidade urbana que em boa parte decorre da sua proximidade com a capital Recife, o que lhe impõe uma forte dependência funcional.



Fig. I.18 – Centro Histórico de Olinda com Recife ao fundo.

Quadro I.4. – Dados Básicos das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial

Cidades	Estado	Inscrição Unesco	Tombamento Nacional	Área Inscrita na Unesco – Km²
Ouro Preto	Minas Gerais	1980	1933	8,0
Olinda	Pernambuco	1982	1980	1,2
Salvador	Bahia	1985	1984	0,78
Brasília	Distrito Federal	1987	1990	112,25
São Luís	Maranhão	1997	1974	0,6
Diamantina	Minas Gerais	1999	1938	0,29
Goiás Velho	Goiás	2001	1978	0,40

Quadro I.5. – Síntese dos Dados Socioeconômicos das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial

Cidades	População/2010	IDH /2009	PIB (2010)	PiB per capita/2010
Ouro Preto	70.227 hab	0,787	R\$ 2.556.887,533	R\$ 36.922,03
Olinda	375.559 hab.	0,801	R\$ 2.383.898,025	R\$ 6.037,48
Salvador	2.676.606 hab.	0,805	R\$ 29.668.442,170	R\$ 10.061,42
Brasília	2.562.963 hab.*	0,844	R\$ 117.571.951,00	R\$ 45.977,59
São Luís	1.011.963 hab.	0,778	R\$ 14.724.149,610	R\$ 14.920,92
Diamantina	45.884 hab.	0,748	R\$ 276.234,844	R\$ 5.977,56
Goiás Velho	24.745 hab.	0,736	R\$ 214.033,310	R\$ 8.610,01

*População do Distrito Federal.

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> (acesso em 21/12/2010)



Fig. I.19 – Centro Histórico de Olinda/Pernambuco

■As Competências Constitucionais

A Constituição define que a proteção do patrimônio cultural é competência comum dos entes federativos (Art. 23).²⁷ Dessa forma, União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem ter instrumentos e organismos próprios de atuação nessa área. Dentro do princípio da subsidiaridade, que corresponde ao equilíbrio entre os entes federativos, foi prevista a edição de leis complementares para definir os parâmetros de cooperação entre os entes federativos, no intuito de se evitar duplicidade de esforços e de recursos (Art. 23 § único).

Todavia, como assinala Pinto (2007), 23 anos depois cada esfera governamental continua atuando de maneira independente, pois nenhuma lei foi editada para formalizar tal cooperação, exceto em algumas ações isoladas e projetos específicos. Esse autor ainda lembra que essa cooperação poderá ser feita mediante convênios públicos e consórcios específicos, conforme prevê o Art. 241, que trata da gestão associada entre os entes federativos.²⁸

²⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

²⁸ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.



Fig. 1.20 – Centro Histórico de Diamantina/Minas Gerais

A União atua na proteção do patrimônio cultural, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, órgão criado pelo Decreto nº 378, de 13 de novembro de 1937. Sua regulamentação ocorreu pelo Decreto-Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, já no âmbito do Estado-Novo. Regime de exceção que vigorou de 1937 a 1945, e que teve com um de seus projetos políticos a construção do sentimento de nacionalidade, forjado a partir da montagem de uma identidade cultural própria. Daí a forte preocupação em montar uma memória histórica para o país, que estivesse amparada na valorização dos bens históricos.

Atualmente o IPHAN é uma autarquia integrante da estrutura do Ministério da Cultura – MinC, sendo o órgão superior do sistema institucional responsável pela preservação de bens culturais no país. Sua

atribuição precípua é identificar, proteger, preservar e divulgar o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, nos termos definidos no Artigo 216 da Constituição. Cabendo-lhe, portanto, a decisão final sobre as intervenções em áreas históricas sob proteção Federal.

Sua atuação se ampara no Decreto-Lei N° 25/1937, que organiza a proteção desse patrimônio, onde o tombamento pontifica como o principal mecanismo de ação. Sua trajetória institucional caracteriza-se por inúmeras reformas administrativas e sempre esteve associada a imensas dificuldades técnicas, financeiras e operacionais.



Fig. 1.21 – Ouro Preto/Minas Gerais - 2010

A seguir apresenta-se um quadro resumo das condições institucionais dos órgãos responsáveis pelas ações preservacionistas nas localidades pesquisadas, segundo se extraiu dos questionários de pesquisa aplicados em cada localidade.

Quadro 1.6. – Corpo Técnico do IPHAN nas Cidades Patrimônio Mundial

Cidades	Quadro Técnico	Arquitetos	Faixa Salarial
Ouro Preto	04	02	02 a 05 SM
Olinda	04	04	02 a 05 sm
Salvador	15	09	05 a 10 SM
Brasília	08	06	05 a 10 SM
São Luís	14	04	02 a 10 SM
Diamantina	Sem dado	Sem dado	Sem dado
Goiás Velho	Sem dado	Sem dado	Sem dado

Fonte: Carlos Madson – 2010/2011

Quadro 1.7. – Informatização Institucional - IPHAN

Cidades	Percentual de Informatização	Banco de Dados Informatizado	Sistema de Informações Georreferenciadas
Ouro Preto	30 a 50%	Em implantação	Não
Olinda	100%	Em implantação	Em implantação
Salvador	50 a 90%	Não	Não
Brasília	30 a 50%	Não	Não
São Luís	100%	Parcialmente	Não
Diamantina	Sem dado	Sem dado	Sem dado
Goiás Velho	Sem dado	Sem dado	Sem dado

Fonte: Carlos Madson – 2010/2011

O Município também enfrenta enormes dificuldades operacionais

no trabalho de proteção dos seus centros históricos. A estrutura institucional responsável pela ação preservacionista quase sempre é precária e deficiente. Goiás Velho, por exemplo, não dispõe de estrutura específica para tratar desse tema. O Escritório Técnico do Iphan, com sua pequena estrutura, é que tem conduzido essa atividade.

Quadro I. 8. – Corpo Técnico das Entidades Municipais Preservacionistas

Cidades	Quadro Técnico	Arquitetos	Faixa Salarial
Ouro Preto	37	13	02 a 05 SM
Olinda	Sem dado	Sem dado	--
Salvador	Sem dado	Sem dado	Sem dado
São Luís	27	10	02 a 10 SM
Diamantina	05	02	02 a 05 SM
Goiás Velho	Sem dado	Sem dado	--

Fonte: Carlos Madson – 2010/2011

Quadro I. 9. – Informatização Institucional – Entidades Municipais

Cidades	Percentual de Informatização	Banco de Dados Informatizado	Sistema de Informações Georreferenciadas
Ouro Preto	50 a 90%	Parcialmente	Não
Olinda	Sem dados	Sem dados	Sem dados
Salvador	Sem dados	Sem dados	Sem dados
São Luís	50 a 90%	Em implantação	Em implantação
Diamantina	30 a 50%	Não	Não
Goiás Velho	Sem dado	Sem dado	Sem dado

Fonte: Carlos Madson – 2010/2011



Fig. I.22 – Cidade de Goiás – Goiás



Fig. I.23 – centro Histórico de Diamantina/ Minas Gerais

Percebe-se que em relação aos centros históricos das capitais a atuação do Estado é de total protagonismo, assumindo a condução dos programas de intervenção e demais ações. O papel do governo municipal passa a ser secundário de coadjuvante – São Luís e Salvador são exemplos eloquentes dessa conjuntura. O oposto ocorre nos demais municípios, onde o governo local é o responsável pelas ações nas áreas históricas.

Nesse conjunto de cidades, Ouro Preto destaca-se por possuir uma estrutura institucional que consegue responder pelas ações no centro histórico. O Governo local criou a Secretaria de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano – SMPDU, que congrega tanto as ações de preservação quanto de desenvolvimento urbano. Também possui um conjunto leis urbanas atualizadas e disponível em sua página na Internet.

Quadro I.10. – Corpo Técnico das Entidades Estaduais

Cidades	Quadro Técnico	Arquitetos	Faixa Salarial
Ouro Preto*	---	---	---
Olinda*	----	---	--
Salvador	Sem dado	Sem dado	Sem dado
Brasília	10	10	02 a 10 SM
São Luís	08	06	02 a 05 SM
Diamantina*	---	----	---
Goiás Velho	Sem dado	Sem dado	--

Fonte: Carlos Madson – 2010/2011

*Nessas cidades o governo estadual atua apenas por meio de projetos específicos.



Fig. I.24– Ouro Preto/Minas Gerais - 2010

Quadro I.11. – Informatização Institucional – Entidades Estaduais

Cidades	Percentual de Informatização	Banco de Dados Informatizado	Sistema de Informações Georreferenciadas
Ouro Preto	Sem dados	Sem dados	Sem dados
Olinda	Sem dados	Sem dados	Sem dados
Salvador	Sem dados	Sem dados	Sem dados
Brasília	50 a 90%	parcialmente	Em elaboração
São Luís	Até 30%	Em implantação	Não
Diamantina	Sem dados	Sem dados	Sem dados
Goiás Velho	Sem dado	Sem dado	Sem dado

Fonte: Carlos Madson – 2010/2011

Capítulo 2 **BRASÍLIA**



Fig. 2.1. - Brasília

Mas esta é a maior contribuição urbanística do século XX!
Sir William Holford, 1957

BRASÍLIA 2

Seja como for, Brasília é uma lição para os planejadores, para os administradores e políticos, para os pesquisadores. A compreensão do que é uma cidade (e em grande parte do que ela será) não pode ser buscada fora da realidade irrecusável que é a luta dos seus cidadãos – e dos cidadãos tomados como um todo – diante das condições materiais e imateriais que constituem o seu quadro de vida. Cidade capital de um país subdesenvolvido que escolheu como opção de crescimento um modelo crescentemente desigualitário, Brasília somente podia ser o que ela é: ponto para onde convergiam as esperanças de toda uma Nação, mas lugar de concretização de desigualdades que não cessam de aumentar. (...). Ela retrata o país que obteve um apreciável progresso material nesse período, ao preço de dar as costas aos direitos sociais mais elementares devidos à maioria dos cidadãos.

Milton Santos, 1985

2.1. DE HISTÓRIA, MITOS E REALIDADE

A inauguração de Brasília, em 1960, concretizou não só os antigos desejos coloniais de transferir a capital para o interior do território, mas, sobretudo, o anseio nacionalista de afirmar o Brasil

como nação coesa, moderna e independente. Idealizada pela elite governante para ser a nova sede político-administrativa do país surgido com o ato libertário de 1822, sua consolidação constituiu, já no período republicano, um fenômeno geopolítico e econômico decisivo para alterar os rumos da história brasileira.²⁹ Para muitos, inclusive, ao redirecionar o eixo econômico do litoral para o interior, representa o símbolo maior da modernização e reestruturação territorial do país, efetivando objetivos definidos ainda na revolução de 1930 que findou a República Velha (1889 – 1930).³⁰

Filiado ao Movimento Moderno de Arquitetura seu projeto urbanístico traduz de maneira exemplar, os princípios funcionalistas preconizados no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) e expressos na *Carta de Atenas* de 1943. Filiação que associada à sua unidade, dimensão e singularidade urbanística lhe possibilitou, em 1987, tornar-se o primeiro artefato contemporâneo a receber da Unesco o título de Patrimônio Cultural da Humanidade. Distinção que indiscutivelmente a qualifica no cenário urbano ocidental, como a mais significativa realização do século XX. Dois dos 10 critérios (i e iv) da Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural foram utilizados

²⁹ Com a Proclamação da República, em 1889, o estabelecimento de uma nova capital federal no centro do território passou a ser um preceito constitucional – Art. 3º da primeira constituição republicana, promulgada em 1891.

³⁰ Ver por exemplo: Fausto, Boris: *História do Brasil*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1995. Cândido, Antônio: *A Revolução de 1930 e a cultura*, São Paulo, Cebrap, 1984.

para justificar a sua inscrição:

- i) representa uma realização artística única, obra-prima do gênio criativo humano.
- iv) constitui um excepcional exemplo de conjunto arquitetônico e paisagem urbana ilustrativos de um estágio significativo da história humana.

De autoria do urbanista Lucio Costa e selecionado por meio de um concurso público nacional, em 1957, seu projeto embute um idealismo formal, funcional e estético que, consoante a sua genealogia, busca instituir um modelo harmônico e completo de cidade. Concepção bem ao gosto de um país que ansiava em ser moderno e original, para romper de vez com um passado visto como sinônimo de atraso.

Não se pode esquecer que essa proposta urbanística foi completada e valorizada pela expressiva arquitetura de Oscar Niemeyer, autor dos principais edifícios governamentais da cidade, alguns reconhecidos como os mais significativos exemplares arquitetônicos do Movimento Moderno - Congresso Nacional, Palácio da Alvorada, Palácio do Planalto, Palácio do Itamaraty, Palácio da Justiça, Catedral entre outros.

No entanto, como bem nos alertaram Schlee e Ficher (2010, p.18), a participação de Niemeyer na construção da cidade foi imensa e vai bem além dos palácios da capital. Ele é o grande arquiteto da cidade,

sendo decisivo para que essa tomasse a sua feição urbana.

{...} Niemeyer, por uma série de fatores históricos (boa parte deles ainda não conhecida de todos), é o grande arquiteto da cidade. E, sendo assim, tem projetado para a capital federal, ininterruptamente, desde setembro de 1956 {...} Poucas são as cidades que exibem tão contínua presença da visão e personalidade de um único arquiteto {...}



Fig. 2.2 – Palácio do Itamaraty – Brasília/DF - 2011

Apresentado ao júri no antológico Relatório do Plano Piloto de Brasília - PPB, sua concepção reitera de maneira inequívoca a preocupação em se fazer cumprir as quatro funções urbanas básicas

previamente definidas pelo Movimento Moderno: morar, circular, trabalhar e recrear, implícitas nas suas quatro escalas: Monumental, Gregária, Residencial e Bucólica. Feito que a torna o expoente máximo da utopia desse movimento.³¹

Lucio Costa (1995 p. 303) ao se referir aos princípios que nortearam a concepção de seu projeto, assim se manifesta:

A ordenação geométrica das quadras e a largueza dos espaços no eixo monumental permitiram integrar os “velhos” princípios corbusianos da cidade radiosa e a lembrança das belas perspectivas de Paris em um todo organicamente articulado. [...].

No que concerne à sua expressão arquitetônica, Brasília obedece a um conceito ideal de pureza plástica, onde a intenção de elegância – firme e despojada – está sempre presente. Embora se trate de uma concepção formal livre e, neste sentido, oposta ao conceito de estritamente estrutural de Nervi, por exemplo, e embora tenha sofrido restrições mais ou menos preconcebidas da parte de certos críticos desconhecedores do texto e riscos originais, Brasília, tanto por sua planificação como por sua arquitetura, corresponde a uma realidade e a uma sensibilidade brasileiras, e assim representa – conquanto de filiação intelectual francesa – uma contribuição válida nativa que o tempo

consolidará.



Fig. 2.3 – Museu Nacional – Brasília/DF – 2009

³¹ Para uma análise sobre os princípios norteadores de Brasília ver, por exemplo, Ficher e Palazzo (2005); BATISTA, Geraldo Nogueira, FICHER, Sylvia; LEITÃO, Francisco; FRANÇA, Dionísio Alves de. Brasília, uma história de planejamento. In: *Anais do 10º Encontro da ANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. CD-Rom. 18 p.

Em outro momento, Lucio Costa ainda afirma (1987, p. s/n):

Brasília é a expressão de um determinado conceito urbanístico, tem filiação certa, não é uma cidade bastarda. O seu “facies” urbano é o de uma cidade inventada que se assumiu na sua singularidade e adquiriu personalidade própria graças à arquitetura de Oscar Niemeyer e à sua gente.

Ficher e Palazzo (2005), porém, ao analisarem a gênese do *plano piloto* de Brasília, nos alertam para a multiplicidade de sua concepção que, embora centrado nos paradigmas funcionalistas do Movimento Moderno, se vale de uma justaposição de modelos e derivações amplamente utilizados naquele momento e que conformavam a cultura urbanística da época. Daí que vamos encontrar no seu DNA características de propostas urbanas variadas, tais como: *da cidade parque, da monumental, da rodoviária, da funcional, da radiosa entre outras*

Todas, porém, tributárias do chamado *urbanismo científico*, que em sintonia com a certeza de resposta da técnica e da razão aos problemas humanos, ambicionava ordenar o caos urbano decorrente das contradições sociais trazidas pela revolução industrial, por meio do estabelecimento de uma urbanidade calcada na ordem científica. Como nos disse Lefèbvre (1991; 23), trata-se de um urbanismo decorrente de uma ordem racional “que vai instaurar ou restaurar a coerência da realidade caótica”. Evidência ideológica que se estende aos demais

projetos participantes do concurso de 1957, todos de cunho racionalista.

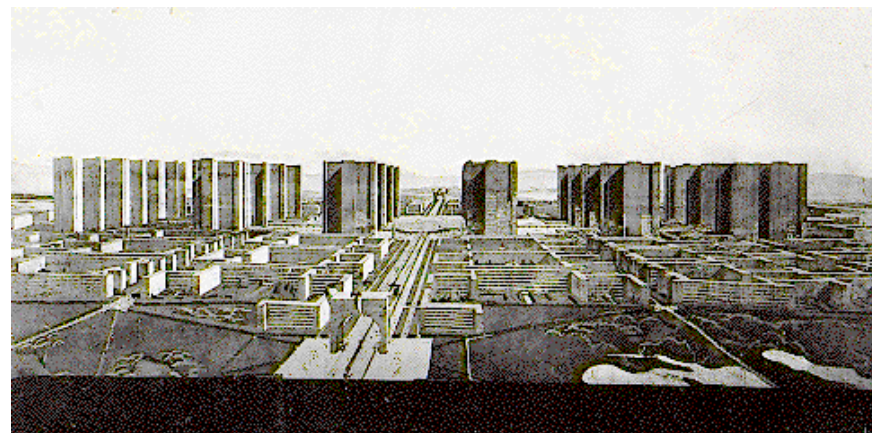


Fig. 2.5. – Plano Voisan – Le Corbusier 1925



Fig.2.6 - Esplanada dos Ministérios – Brasília/DF – 2009

Holanda (2010), na mesma direção de Ficher e Palazzo, também nos mostra que a descrição de Brasília apenas “como uma cidade moderna” é pobre e não condiz com a complexidade, a singularidade e a riqueza do seu projeto urbanístico. Pois, segundo ele, Lucio Costa não só inova no repertório modernista, como ainda coliga antigos elementos de composição urbana, tais como: “perspectivas barrocas, terraplenos monumentais, gregarismo colonial brasileiro, acrópole cerimonial, cidade linear, cidade jardim, urbanidade de áreas comerciais.” (Holanda, 2010, p. 90).

Considerada a obra síntese do “Plano de Metas” do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960), a sua construção durante os quatro anos de seu governo – os anos JK –, ocorreu em meio a um contexto socioeconômico efervescente e marcado por um forte sentimento de afirmação cultural do país. De outro modo, a mobilização promovida para arregimentar mão-de-obra para a sua execução, que segundo dados envolveram cerca de 60.000 operários no pico da obra, nos dá a exata envergadura desse empreendimento. Feito que para muitos se traduziu em uma verdadeira epopeia nacional.

Sua historiografia sempre foi alimentada por um discurso ambivalente que, transitando entre imprecisões, fantasia e realidade, a relaciona com vários eventos do imaginário mítico nacional. Com destaque para a sua possível relação com os desejos libertários dos

inconfidentes mineiros que idealizaram, em 1789, romper com o domínio lusitano e instituir mais ao centro do território - São João Del Rei/MG - uma nova capital para a então colônia portuguesa. Não por acaso, sua inauguração ocorreu em 21 de abril, feriado nacional alusivo ao mártir desse movimento, Joaquim José da Silva Xavier, o *Tiradentes*.³²



Fig. 2.7 – Da esquerda para direita; Niemeyer, Israel Pinheiro, Lucio Costa e Juscelino Kubitschek.

³² A Inconfidência Mineira (1788-1789) é considerada um dos principais movimentos separatistas do período colonial brasileiro. Estudos recentes, porém, discutem esse seu caráter meramente nacionalista e libertário e apontam sua motivação para aspectos mais regionais e diversos, sobretudo, vinculados ao descontentamento com a alta carga tributária incidente sobre a exploração do ouro. Ver por exemplo: MAXWELL, Kenneth (1978); CARVALHO, José Murilo de (2000); FURTADO, João Pinto (2002).

Em uma clara referência ao ideal cristão da terra prometida, a sua concretização também tem sido associada às profecias de Dom Bosco, fundador da Ordem dos Salesianos, que durante um sonho profético, em 1883, teria antevisto o surgimento entre os paralelos 15° e 20° da *terra da promessa, fluente de leite e mel*.³³ Corrobora para isso o fato do primeiro templo católico em alvenaria de Brasília - Ermida Dom Bosco - ter sido erguido sobre o paralelo 15°. Mesmo Lucio Costa (1957; p. 2) vincula seu projeto aos símbolos cristãos, afirmando que o mesmo “*nasceu do gesto primário de quem assinala um lugar ou dele toma posse: dois eixos cruzando-se em ângulo reto, ou seja, o próprio sinal da cruz*”. Daí a cidade receber os epítetos de *Capital do Terceiro Milênio*, *Capital da Esperança* e outros de caráter místico e ufanista.

Outro mito corrente refere-se ao entendimento de que o seu projeto inicial, tal qual descrito no *Relatório do Plano Piloto de Brasília*, foi fielmente implantado. Façanha que uma vez verdadeira seria inédita na história do urbanismo e nos levaria a convalidar não só a infalibilidade do seu risco original, como também, para júbilo dos modernistas, o projeto urbano como instrumento insuperável de transformação social e de definição da vida cidadina. Questão que nos remete ao interminável debate sobre determinismo arquitetônico.

³³ Essa associação tem sido bastante questionada por historiadores, dada a inconsistência dos fatos. Ver, por exemplo, Tamanini (1994).

Leitão e Ficher (2010), por exemplo, ao analisarem essa transposição destacam modificações expressivas no projeto inicial, tanto de forma quanto de função, que alteraram a configuração urbana pretendida no Relatório. Muito embora, o resultado conserve inequívoca correspondência com o original. Para esses autores são muitas as razões do descompasso entre o idealizado e o construído. Entre essas, destacam-se as próprias “vicissitudes do processo de transferência” e a “interpretação do PPB”, haja vista o caráter coletivo do trabalho de detalhamento e implantação do projeto, que envolveu diversos profissionais. Inclusive agregados em equipes distintas e funcionando a milhares de distância uma da outra – Rio de Janeiro e Brasília. Ainda que a referência de ambas tenha sido, obviamente, o risco original e que o seu autor tenha acompanhado o desenvolvimento do trabalho.

Nesse sentido, cabe citar um pequeno trecho da carta de Lucio Costa enviada à revista americana *Time*, em maio de 1960, quando ele contestava reportagem que insinuava uma possível desavença entre os protagonistas da construção de Brasília, fato que justificaria a sua ausência nas festividades de inauguração (Revista Veja, edição especial, 50 anos. Novembro de 2009, p. 80).

Senhores,

Acompanhei e aprovei o desenvolvimento do projeto de Brasília a

partir do escritório da Novacap no Rio, e acredito que a execução da idéia original se mostrou melhor do que o esperado. Não vou até lá por dois motivos: em primeiro lugar, porque desejo deixar todo o crédito de expressão arquitetônica e da construção propriamente dita da cidade para Niemeyer e Israel Pinheiro; em segundo lugar, porque minha mulher, Leleta, teria adorado estar lá, e prefiro compartilhar com ela a impossibilidade de fazê-lo.

Outra questão destacada por esses autores refere-se a impossibilidade de se definir o momento em que o risco original tenha se consolidado em uma planta definitiva. Haja vista, este ter sido detalhado de maneira paulatina e por várias mãos. Para confirmar tal juízo, do conjunto de plantas produzidas entre 1957 e 1960, eles extraíram uma “séria histórica”, na qual é difícil precisar não só a autoria, mas a ordem temporal das alterações. Daí ser impossível identificar qual delas seria a planta definitiva.³⁴

Apesar da força da concepção inicial de Brasília, a observação minuciosa das plantas urbanísticas permitiu constatar, para todo o período estudado, a existência de indefinições em diversos aspectos. O que resultaria numa intensa e constante troca de localização dos equipamentos e setores previstos e na sistemática necessidade de dar

solução a impasses que surgiam à medida que tinha andamento a grandiosa obra. Encontram-se, então, múltiplos atores agindo segundo lógicas diferentes, por vezes até contraditórias, em processo que pode até parecer caótico. Mais um paradoxo de Brasília, a realidade deste processo atribulado de detalhamento e construção contrasta com a adesão canônica aos preceitos do PPB. (Leitão; Ficher, 2010, p. 128)

Seja como for, como bem identifica Holanda (2010), os discursos sobre a cidade são, quase sempre, míticos: “Os elogiosos ignoram os problemas da Capital, os críticos inventam problemas inexistentes”.³⁵

A própria legislação de salvaguarda do Conjunto Urbanístico de Brasília, ao adotar o Relatório de 1957 como seu axioma, afiança a mitificação do projeto original. Ao assumir o *plano piloto* ali arquitetado como se realidade fosse, reitera-se o caráter utópico da concepção da cidade e instala um enorme paradoxo conceitual na sua preservação. Pois o artefato nela descrito e que se busca proteger como patrimônio de todos, simplesmente não existe.

Não há nessa afirmação, evidentemente, nenhuma tentativa ilusionista de se fazer sumir diante de todos uma cidade inteira. O que aqui se assevera, de comum acordo com diversos outros autores, é que

³⁴ As modificações foram várias e se relacionam com deslocamento, supressão e criação de setores, alterações de uso e funções.

³⁵ Holanda, Frederico de. *Brasília- cidade moderna, cidade eterna*. Brasília, FAU UnB, 2010. Texto da contracapa.

a transposição do projeto de Lucio Costa para o canteiro não ocorreu da maneira literal como somos levados a pensar.³⁶ Ou seja, a Brasília construída não é a mesma descrita no Relatório, ainda que guarde uma feição urbana siamesa com àquela. O próprio autor reconhece a dificuldade de transposição do seu projeto, e se assusta com a analogia entre o risco e o construído: “o que espanta em Brasília não é o que falta, mas o que já tem. E me pergunto como foi possível a estes homens tão diferentes (...) fazer em tão pouco tempo e tamanha fidelidade ao risco original, o que lá está.” (Costa, 1995, p. 318).

Em 1987, em Brasília Revistada, Lucio Costa volta a esse tema e afirma: “Vendo Brasília atualmente, o que surpreende, mais do que as alterações, é exatamente a semelhança entre o que existe e a concepção original.” (Costa, 1987, p. s/n).

Ao desconsiderar esse aspecto fundamental da concretude do *plano piloto*, a legislação protecionista da cidade revela a enorme contradição de seus fundamentos: a preocupação em se preservar a ideia, o projeto e não o espaço construído. Lapso que é reforçado pela incorporação irrestrita do documento *Brasília Revisitada*, como seu anexo. Documento que, como se sabe, sofre dos mesmos problemas de efetividade do *Relatório*.

Em que pese tal descompasso, veja-se como essa questão é

tratada no decreto que define os parâmetros de preservação do *Plano Piloto de Brasília*. Diploma promulgado pelo governo local e que foi dado como garantia jurídica à inscrição da cidade na Lista do Patrimônio Mundial (Decreto nº 10.829/1987)³⁷.

Art. 1º - Para efeito de aplicação da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, entende-se por Plano Piloto de Brasília a concepção urbana da cidade, conforme definida na planta em escala 1/20.000 e no Memorial Descritivo e respectivas ilustrações que constituem o projeto de autoria do Arquiteto Lúcio Costa, escolhido como vencedor pelo júri internacional do concurso para a construção da nova Capital do Brasil.

§ 1º - A realidade físico-territorial correspondente ao Plano Piloto referido no caput deste Artigo, deve ser entendido como o conjunto urbano construído em decorrência daquele projeto e cujas complementações, preservação e eventual expansão devem obedecer às recomendações expressas no texto intitulado Brasília Revisitada e respectiva planta em escala 1/25.000, e que constituem os anexos I e II deste Decreto.

§ 2º - A área a que se refere o caput deste Artigo é

³⁶ Ver por exemplo Leitão e Ficher (2009); Carpintero (1998).

³⁷ Esse Decreto foi ratificado por meio do tombamento federal, em março de 1990, cuja portaria de regulamentação tem texto semelhante.

delimitada a Leste pela orla do Lago Paranoá, a Oeste pela Estrada Parque Industrial e Abastecimento - EPIA; ao Sul pelo Córrego Vicente Pires e ao Norte pelo Córrego Bananal, considerada entorno direito dos dois eixos que estruturam o Plano Piloto.

Machado (2007), ao analisar as transformações urbanísticas das superquadras residenciais, também nos traz uma contribuição valiosa para o entendimento das contradições entre o idealizado e o construído, ao revelar o quanto esse elemento urbano se modificou ao longo do tempo. Pois, como era de se esperar na materialização de um plano dessa magnitude e complexidade, seriam inevitáveis as experimentações, os ajustes e as modificações no seu risco preliminar.

Integra o rol de suas contradições o fato de uma cidade tão nova, cujo projeto urbano está inconcluso, já apresentar um número significativo de setores precocemente envelhecidos, obsoletos e esgotados em suas potencialidades. Fenômeno urbano intrigante, pois boa parte desses espaços ainda se encontra em consolidação, alguns nem foram apropriados em sua plenitude - VV3 Sul e Norte, Setor de Recreação Pública Norte, Setor Comercial Sul e Setor Comercial Norte, entre outros. A essa questão soma-se uma infindável lista de problemas de desempenho e utilização de diversos outros espaços.³⁸



Fig. 2.8. Setor Comercial Norte – Brasília/DF

Não há dúvida, porém, é que estamos lidando com uma cidade de enorme simbologia, ícone do Movimento Moderno e de inquestionável valor urbanístico e arquitetônico. Implanta à beira de um lago artificial, sua ambiência é ressaltada pela beleza e riqueza do seu sítio físico – Bioma do Cerrado -, que se distingue pela diversidade da fauna e flora, relevo suave, clima ameno e estável, com média anual de 21°C. Tudo isso coroado por uma abóbada celeste de grande amplitude e um céu de rara beleza.

³⁸ Ver, por exemplo, Holanda (2010); Ficher (1998).

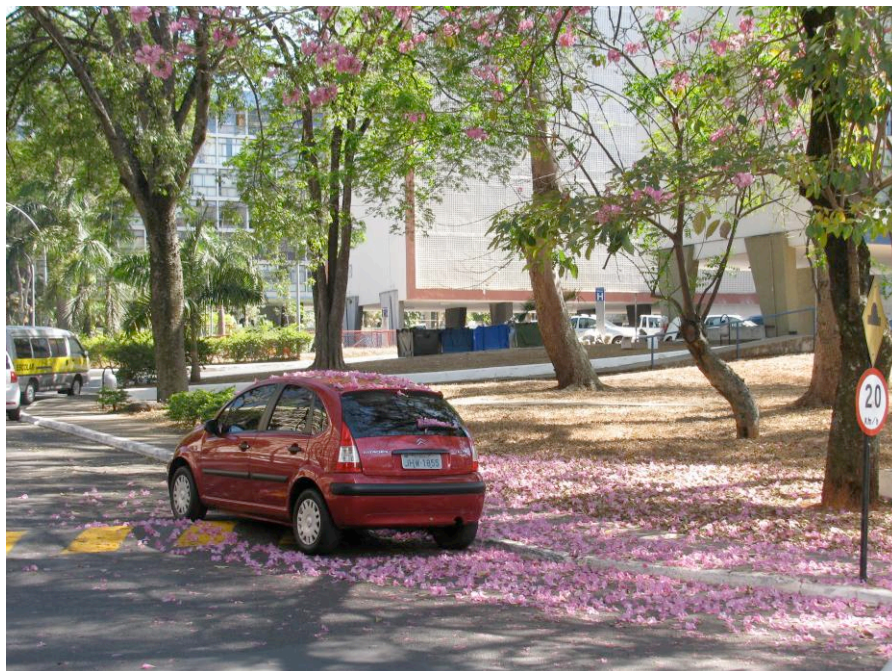


Fig. 2.9 – Superquadra Residencial 108 Sul – Brasília/DF – 2011.

A inegável qualidade urbanística de boa parte de seus espaços públicos, associada à relevância do seu paisagismo – consolidado ao longo de seus 50 anos - e a excepcionalidade de seus edifícios mais representativos, faz com que seja referenciada como um modelo urbano a ser perseguido pelas demais cidades do país.



Fig. 2.10 – Área verde no Plano Piloto - 2011



Fig. 2.11 - Jardins do Congresso Nacional – Brasília/DF - 2010

Além disso, mesmo para níveis mundiais, ostenta um padrão de vida invejável, que se configura nos mais altos indicadores socioeconômicos do país.³⁹ Como, por exemplo: tem o maior salário médio - 6,7 SM – R\$ 3.120,00, quase o dobro da segunda maior média que é de 3,9 SM (SP, RJ e AP) que representa R\$ 1.540,59.⁴⁰ Apresenta o segundo maior PIB *per capita* (R\$ 45.977,59); terceiro maior PIB

³⁹ Brasília é frequentemente qualificada em diversas pesquisas - Fundação Getúlio Vargas (2005); Mercer Consultoria de Recursos Humanos (2008) - . como a cidade brasileira com melhor qualidade de vida.

⁴⁰ IBGE, Cadastro Central de Empresas – Cempre 2009. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1882&id_pagina=1. Acesso em 20/8/2010.

bruto (R\$ 117, 5 bilhões) e com apenas 1,8% de sua população considerada pobre - o segundo menor índice do país (IBGE/2010). Números que por si só, nos indicam o elevado volume de recursos que movimenta a sua economia, que é a oitava do país. Onde grande parte decorre do repasse constitucional da União por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO⁴¹



Fig. 2.12 – Áreas verdes do Plano Piloto

⁴¹ Dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento/2011 nos mostram que o Orçamento do GDF em 2009 foi de R\$ 19,5 bilhões; em 2010 R\$ 22,6 bilhões e a previsão para 2011 é de R\$ 17,9 bilhões. O Estado do Maranhão terá para 2011 um orçamento recorde de R\$ 9,1 bilhões (Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Maranhão/2010).

Embora sejam índices auspiciosos e incontestáveis, a rigor eles nos falam de uma cidade indistinta, uniforme e diáfana. Pouco nos dizem, porém, sobre as diversas *Brasílias* que coexistem em seu território e são definidas de acordo com a realidade social que abrigam. Componentes de um contexto urbano diversificado e segmentado, a identificação de cada uma delas vai depender do olhar do observador e dos seus elementos de análise. Situação que bem se enquadra no que observou Santos (2008: p, 190):

Existe duas ou diversas cidades dentro da cidade. Esse fenômeno é resultado da oposição entre níveis de vida e entre setores de atividades econômicas, isto é, entre classes sociais. Pode ser verificado e medido pela análise diferencial de um certo número de características do *habitat* e dos serviços de cada bairro, assim como pelas trocas entre as diferentes frações do tecido urbano. (grifo original).

Contexto que, também, nos leva às reflexões de Calvino (2003, p. 34), quando ele nos fala sobre as cidades e seus símbolos:

{...} mas, assim que o estrangeiro chega à cidade desconhecida e lança o olhar {...} logo distingue quais são os palácios dos príncipes, quais são os templos dos grandes sacerdotes, a taberna, a prisão, a zona. Assim – dizem alguns – confirma-se a hipótese de que cada pessoa tenha em mente uma cidade feita exclusivamente de diferenças, uma cidade sem figuras e sem forma, preenchida pelas cidades particulares.



Fig. 2.13 - Vila Estrutural – Brasília - 2009

O certo, porém, é que ao lado de suas inegáveis qualidades a capital brasileira integra as contradições sociais, culturais e econômicas do país. Por conseguinte, ainda que sua idealização e concepção persigam a concretização de um espaço socialmente harmônico, funcional e esteticamente puro e belo, a sua realidade mostra os mesmos conflitos e desafios das demais cidades do país e do mundo.

Se assim não fosse o Movimento Moderno teria finalmente concretizado com Brasília, a utopia da *cidade ideal*. Espaço mítico que tem povoado o imaginário humano desde sempre e onde, sob a égide da ordem, da razão e da beleza, todos seriam felizes. Como ilustração, cabe

aqui lembrar a *República* de Platão (século IV a.C), a *Utopia* de Thomas Morus (1516), a *Cidade do Sol* de Tommaso Campanella (1602), a *Nova Atlântida* de Francis Bacon (1627) e o *Eldorado* de Voltaire (1767) entre tantas outras.



Fig. 2.14 – Bloco Residencial na 108 Sul - 2010

Como bem nos lembra Lombardi (1991: p. 81) “quando começamos a refletir sobre o que é uma cidade monumento, entramos em uma série contínua de contradições, de inexatidões, de problemas que não são resolvidos.” Em Brasília, essas questões se relacionam com diversos aspectos do seu cotidiano, sobretudo, com a gestão do conjunto urbanístico titulado patrimônio mundial.

A primeira diz respeito ao fato de uma cidade tão nova, com muitos setores do seu projeto urbano ainda por construir e consolidar, já se encontrar submetida ao rigor de um tombamento federal. Regime que pelo seu caráter restritivo deveria se ater a certos casos específicos, mas que aqui corre o risco de banalização. Não só pela amplitude e característica do espaço protegido, mas por sua controvertida eficácia na proteção de áreas urbanas, dado ter sido concebido para determinados artefatos culturais. Aspecto ressaltado pelo Decreto-Lei 25, em seu Art. 17:

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

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

Fenômeno que aqui adquire grande complexidade, em virtude da singularidade e incompletude do objeto tombado, associado ao discutível desempenho de alguns de seus espaços. O que gera situações inusitadas como, por exemplo, a proteção histórica de setores de pouca relevância urbanística, inconclusos, de fraco desempenho ou mesmo inexistentes.

Aspecto tão bem assinalado por Lucio Costa, em 1962, quando de seu primeiro parecer sobre a proposta de tombamento da Catedral de Brasília, que ainda se encontrava inacabada. Como Diretor da Divisão de Estudos e Tombamentos do Dephan,⁴² ele assim diz:

Tratando-se de uma igreja ainda em construção, não vejo como inscrevê-la no Livro do Tombo Histórico ou Artístico, pois não se pode antecipar o juízo pósterio a ponto de tombar a coisa antes dela sequer existir. Seria a inversão completa da ordem do processamento que lei prevê. A anomalia avulta quando se constata que a finalidade do artifício é permitir a contribuição ilegal do govêrno, em dinheiro, para a conclusão das obras da Catedral, e é agravada pelo inevitável confronto da importância pleiteada com as verbas normalmente concedidas à repartição para a tarefa, esta sim, legal e legítima, de preservar as centenas de igrejas antigas existentes no país e abandonadas pelo poder eclesiástico. (De Poli, 2010, p. s/n. grifo original)⁴³

Decisão posteriormente revertida, quando em 1967, por solicitação do Prefeito de Brasília, o processo de tombamento da catedral é reaberto. Lucio Costa então se manifesta favorável, usando como justificativa o precedente do Parque do Flamengo, no Rio de Janeiro, que havia sido tombado em 1965, embora se tratasse de uma obra inacabada. (De Paoli, 2010, p. s/n)⁴⁴

É preciso lembrar, porém, que o tombamento de exemplares inconclusos do Movimento Moderno não era um ato inédito do Iphan. A Igreja de São Francisco de Assis, na Pampulha, em Belo Horizonte, já havia sido tombada em 1947, sob o argumento de se buscar reverter sua ruína, haja vista o estado de abandono da obra ainda inconclusa. Lucio Costa justifica esse ato nomeando-o de tombamento *preventivo*:

Considerando o estado de ruína precoce em que se encontra a Igreja de São Francisco de Assis, da Pampulha, em Belo Horizonte, devido a certos defeitos de construção e ao abandono a que foi relegado êsse edifício pelas autoridades municipais e eclesiásticas; [...]

Considerando o louvor unânime despertado por essa obra nos centros de maior responsabilidade artística e cultural do mundo inteiro, particularmente da Europa e dos Estados Unidos;

http://www.docomonortenordeste.com.br/artigos/TC_SEC_I_10.pdf. Acesso em 5/3/2011.

⁴⁴ Segundo Di Paoli, nas entrelinhas desse processo é possível perceber fortes ingerências políticas a favor do tombamento. Na verdade, houve uma intensa pressão de setores da sociedade para que o Estado assumisse o término da obra. O que só seria possível por meio do tombamento federal, observando-se o art. 19, § 1º que define que em caso da falta de recursos do proprietário do bem, as obras de sua recuperação poderão ser executadas pela União. De Paoli, 2010, op. cit.

⁴² Lucio Costa ocupou o cargo de Diretor da Divisão de Estudos e Tombamento – DET até 1972.

⁴³ Processo nº. 0672-T-62, fl.6.. Disponível em:

Considerando, enfim, que o valor excepcional desse monumento o destina a ser inscrito, mais cedo ou mais tarde, nos Livros do Tombo, como monumento nacional, e que portanto seria criminoso vê-lo arruinar-se por falta de medidas oportunas de preservação, para se haver de intervir mais tarde no sentido de uma restauração difícil e onerosa, tenho a honra de propor, de acôrdo com os itens I e III do artº 9º do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, o tombamento preventivo da Igreja de São Francisco de Assis, da Pampulha [...]. (grifo original).⁴⁵

É nessa linha preventiva que o Conjunto Urbanístico de Brasília foi tombado pelo Iphan, em 1990. Porém, a aplicação desse artifício em um sítio com as dimensões e características aqui descritas, traz ao universo preservacionista questões de difícil equacionamento. Não só pela inerente dificuldade de sua operacionalização, mas pelo próprio paradoxo conceitual que ele embute. Tanto que o tombamento de Brasília é “diferente” busca-se preservar as suas características essenciais, configuradas nas quatro escalas de sua concepção: monumental, gregária, residencial e bucólica. Ou seja, usa-se o artifício do tombamento, porém, se flexiona a sua aplicação, dando uma leitura muito particular do Decreto Lei Nº 25.

De outra forma, sabe-se, ainda, que a eficácia da legislação não está no rigor dos seus termos, mas na capacidade de se fazê-la cumprir.

E aqui, à notória aptidão em se burlar a lei e à ineficiência da fiscalização urbana, somam-se os problemas tipológicos e funcionais da cidade, como bem nos diz Ficher (2000, p.s/n)⁴⁶:

No conjunto, muita construção e pouca urbanidade. A dureza na implantação da cidade impôs escavações e aterros desnecessários, muros de arrimo excessivamente altos, taludes íngremes, tudo isso esburacando o sítio urbano e dificultando os percursos. O eixo rodoviário - composto por três avenidas paralelas, em um total de 14 faixas de trânsito - e os viadutos espalhados por toda a parte acabam por criar barreiras intransponíveis, que inviabilizam a articulação das partes da cidade. Ao esmero no trato dos trechos cerimoniais se contrapõe o descuido pelos espaços mais cotidianos; pela face oposta, a “escala monumental”, prevista para os espaços de pompa, banaliza-se e acaba por invadir as demais áreas da cidade.

Apesar da fiscalização permanente, é difícil preservar a ordenação irrealista: certos desvios do projeto revelam a incompatibilidade entre suas disposições e as mais corriqueiras lógicas urbanas. Para contornar as limitações tipológicas e a falta de equipamentos decorrente da setorização obsessiva, surgem adaptações canhestras e soluções precárias, como as ocupações irregulares de espaços públicos e os ubíquos quiosques improvisando restaurantes. (grifos originais).

⁴⁵ Processo n. 0373-T-47, fls.1-2. Apud De Paoli, 2010, op. cit.

⁴⁶ Revista Projeto Edição 242 - abril 2000). Disponível em <<http://www.arcoweb.com.br/artigos/sylvia-fischer-brasilia-01-04-2000.html>> acesso em 6/10/2010.

Outra questão confusa refere-se ao Distrito Federal ser uma unidade federativa híbrida e única, que acumula competências de Estado e de Município (CF. Art.32, § 1º). Por exemplo: cargo de governador para seu mandatário; representação política no Congresso Nacional (deputado e senador); autonomia para instituir e arrecadar impostos e tributos estaduais e municipais (IPVA, IPTU, por exemplo).

É regido por lei orgânica, à semelhança dos municípios, mas seu legislativo é constituído por deputados, que formam uma Câmara Legislativa e não Assembleia; legisla sobre parcelamento, uso e ocupação do solo, prerrogativa municipal. Contudo, por ser vedada a sua municipalização é organizado por Regiões Administrativas – RAs, cada uma gerenciada por uma Administração Regional, com mandatário nomeado pelo governador.

Essa particularidade, associada a uma ocupação territorial fragmentada, composta por núcleos urbanos dispersos – separadas por até 40km de distância - e sem autonomia político-administrativa (as RAs), interfere diretamente na sua gestão e espacialidade. Pois aqui o *Estado* é também *Município*, ou seja, elimina-se a relação entre essas duas esferas de governo com reflexos diretos na administração territorial. O que de certa forma pode ser benéfico, pois se simplificariam os procedimentos e interlocuções entre poderes.

Em termos territoriais essa realidade enseja um interminável

debate sobre o que vem a ser *Brasília, Plano Piloto, Capital Federal e Distrito Federal*, pois nem sempre é simples espacializar esses termos, uma vez que eles se confundem e podem nos levar a juízos diversos e até contraditórios.

A Constituição define que Brasília é a Capital Federal (Art. 18, §1º), e o Distrito Federal é a unidade federativa criada para abrigá-la, cuja dimensão e limites estão definidos em lei. Ou seja, é este o ente político-administrativo integrante da União. É este e não Brasília, portanto, quem presta serviços à população e pode ser acionado juridicamente. Daí que não existe o *governo de Brasília* e sim o *do Distrito Federal*; assim como existe a Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Art. 6º da Lei Orgânica define que “Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, é a sede do governo do Distrito Federal”, porém, nada nos diz sobre seus limites geográficos.

Paviani (1985) define Brasília como uma cidade polinucleada, constituída por um centro – o *Plano Piloto* de Lucio Costa – e pelos demais núcleos urbanos (Taguatinga, Ceilândia, Guará etc.) que formam o Distrito Federal. Assim, *Brasília, Capital Federal e Distrito Federal* se confundiriam e teriam os mesmos limites geográficos. Alinham-se com esse entendimento Ficher (2000) e Holanda (2010), para quem esses núcleos urbanos, incluindo-se o *Plano Piloto*, seriam considerados apenas bairros.

Para Amaral (2001) Brasília seria só mais uma cidade do Distrito Federal - a mais importante -, enquanto este (DF) sendo a Capital Federal englobaria, além de Brasília, os demais núcleos urbanos referidos. Lassance (2003) adota o termo Brasília apenas para o *Plano Piloto*, que corresponderia a Região Administrativa I, pois entende que esse termo deveria ser usado apenas para o núcleo diretamente decorrente do projeto de Lucio Costa. O problema, porém, seria definir que núcleo é esse. As quadras residenciais 400 e 700, por exemplo, não estavam previstas no *Relatório*, no entanto, como excluí-las do *Plano Piloto*?

Como a Região Administrativa I – RA I é também designada de RA de Brasília, somos tentado a pensar que bastaria adotar sua delimitação, para resolver esse problema, como faz Lassance. Todavia, além da RA I englobar a área do Parque Nacional de Brasília⁴⁷ e sua parte urbana ser diferente da estrutura projetada inicialmente, seus limites tem variado de acordo com os interesses do governo local. Ou seja, não se pode confundi-la com Brasília e nem com o *Plano Piloto*. Este último (Plano Piloto), a rigor, funciona essencialmente como um conceito urbanístico, cuja espacialização é feita somente na legislação de proteção (distrital e federal) que, paradoxalmente, inclui nos seus

limites, parte dos núcleos urbanos do Cruzeiro (RA XI) e da Candangolândia (RA XIX), que não faziam parte do projeto original.⁴⁸

Esse debate, contudo, passa ao largo do cotidiano da população, que chama de *Plano Piloto*, ou simplesmente *Plano*, a área urbana que ela entende como oriunda do projeto de Lucio Costa. Assim, por exemplo, informar ao visitante que o Teatro Nacional, o Parque da Cidade e as *quatrocentos* ficam no *Plano*, são expressões comuns aos seus moradores. Assim como dizer que está indo ao *Plano* tratar de algum assunto. O termo *Brasília*, por outro lado, é usado corriqueiramente pelos residentes para designar o Distrito Federal. Nenhum morador diz, por exemplo, que é do Distrito Federal, mas sim de *Brasília*, ainda que resida em Taguatinga ou em outro núcleo urbano do DF. Holanda (2010: p. 19) sintetiza bem essa questão ao nos dizer que os moradores “captam a organicidade do todo e a complementaridade de suas partes.”

Atualmente, o Distrito Federal se compõe de 30 Regiões Administrativas - RAs, algumas delas possuem áreas e populações bem superiores as da RA de Brasília. A área sob proteção histórica engloba parcialmente quatro RAs: RA I – Brasília; RA XIX – Candangolândia; RA XI – Cruzeiro e RA XXII – Sudoeste/Octogonal.

⁴⁷ O Parque Nacional de Brasília é uma unidade de conservação que abrange uma área de 30.000 ha, que envolve a bacia hidrográfica dos rios Torto e Bananal. Sua principal função é preservar parte do ecossistema Cerrado.

⁴⁸ Dados Codeplan, 2007. Coletânea de Informações Socioeconômicas/2007. <http://www.codeplan.df.gov.br>. Consulta em 13/2/2011.



Fig. 2.15 – Limites das Regiões Administrativas do DF - 2010

Se por um lado, esse expressivo número de RAs nos indica a rapidez do crescimento populacional, a dispersão e a fragmentação da mancha urbana, por outro, nos revela o papel que assumiram essas administrações no jogo político local. De discretos núcleos administrativos prestadores de serviços do poder central, após a obtenção da autonomia política do DF em 1991, se transformaram em valiosas moedas de troca para acomodações políticas da base de apoio governamental.⁴⁹ Não é outra a razão para que entre 1992 e 2009, o número de RAs tenha pulado de 12 para 30, e o cargo de administrador se convertido em uma função bem remunerada, de alta rotatividade e subordinada a intrincadas negociações. Basta dizer que nos 100

⁴⁹ Atualmente não só o salário é atraente - 80% do subsídio pago a um deputado distrital - mas, também o número de cargos comissionados que poderá nomear. Ver, por exemplo, o Decreto Legislativo 996/2002 e o de nº 1.075/2004.

primeiros dias de administração, o governo empossado em janeiro último, já trocou três dos seus administradores regionais.⁵⁰

Brasília – aqui entendida como Distrito Federal - possui cerca de 2,6 milhões de habitantes e constitui-se na 4ª cidade brasileira em população, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador (IBGE, 2010). Vista como *Plano Piloto* configura um aglomerado urbano que há muito extrapolou a sua condição específica de capital administrativa e, a cada dia, assume-se como o centro metropolitano de uma região geoeconômica heterogênea, fragmentada, dispersa e de grande precariedade social. E que inclui não só os núcleos urbanos do Distrito Federal, mas, também, os 22 municípios que formam a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, território de gestão comum das unidades federativas envolvidas.⁵¹

Contudo a gestão da RIDE é desarticulada e precária e não acompanha a dimensão dos desafios socioeconômicos que ela apresenta como território metropolitano. Sua institucionalização constitui a rigor uma virtualidade e não há articulação entre os diversos planos diretores das cidades integrantes, sobretudo, quanto a região próxima a Brasília. Daí que esse tema pouco comparece na agenda política, ocupando de

⁵⁰ Nos três primeiros meses de governo foram substituídos os administradores de Taguatinga, Núcleo Bandeirante e Águas Claras, que haviam sido nomeados em 1/1/2011. In <http://www.tc.df.gov.br/web/site/tv-globo>. Consulta em 12/4/2011.

⁵¹ A RIDE foi criada pela LC Federal Nº. 94/98 e regulamentada pelo Decreto Nº. 2.710/99. É composta pelo Distrito Federal e mais 22 municípios (três de Minas Gerais e 19 de Goiás). Sua população abrange 3,71 milhões habitantes. IBGE/2010.

maneira muito acessória os discursos dos candidatos das últimas eleições (Schvasberg, 2010, p. 274).

Quadro 2.1 – Dados do Distrito Federal - Regiões Administrativas e RIDE

Localidades/Regiões	População				Área (Km²)	Renda Domiciliar Mensal – SM/2004
	1996	2000	2004	2010		
Área Tombada	272.261	275.939	300.329	--	112,25	
RA I Brasília	202.426	196.422	198.906	**	450,20	19,3
RA XI Cruzeiro	56.008	63.883	40.934	**	9,0	12,1
RA XIX Candangolândia	13.827	15.634	13.660	**	6,61	8,3
RA XXII Sudoeste/Octogonal*	---	--	46.829	**	6,2	24,1
Demais RAs	1.549.685	1.775.207	1.796.205	**	5.294,0	---
Total DF	1.821.946	2.051.146	2.096.534	2.562,963	5.789,16	-
RIDE sem o DF	739.177	898.788	1.128.280	1.154,033	49.562,898	-
Total RIDE	2.558.858	2.949.934	3.224.814	3.716,996	55.350,058	-

Fontes: IBGE - Contagem da População /1996 e Censo de 2010. CODEPLAN PDAD/2004.

*A RA do Sudoeste/Octogonal foi criada em 2003 (Lei Nº 3.153, de 6/5/ 03)

**Os dados do PDAD/2010, que tratam dessas RAs, ainda não foram disponibilizados pela CODEPLAN.

Embora possua apenas 9,5% dessa população a RA-I (Plano Piloto) concentra a maioria dos empregos, dos serviços e dos investimentos do Distrito Federal (CODEPLAN, 2003). Desse modo, é natural que exerça esse fabuloso poder de dominação política e econômica sobre o território em volta, sendo o ponto focal para milhares de pessoas com seus sonhos e esperanças de construir uma vida melhor.

A RIDE e as Regiões Polarizadas



Fonte: Secretaria de Planejamento e Coordenação/CODEPLAN, 2003

Região I – alta polarização: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás;

Região II – média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás;

Região III – baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unai e Vila Boa.

Fig. 2.16 . Mapa da RIDE. Fonte: Codeplan.

Ainda que não se tenha dados atualizados o certo é que essa relação de dependência tende a se intensificar, haja vista a lógica de produção espacial reinante e a natural atração exercida por um centro urbano de tamanha força política, expressividade urbanística e pujança econômica. Esse evidente processo de metropolização e periferização,

associado à reconhecida contradição social embutida no modelo de desenvolvimento urbano do país, produz forte pressão sobre a estrutura do *Plano Piloto* e traz consigo uma enorme capacidade transformadora do seu espaço. Fenômeno que exige uma ação integrada de planejamento entre as cidades de seu entorno próximo, a área metropolitana.

O estudo *Regiões de Influência das Cidades do IBGE – REGIC 2007* nos mostra que a área de influência de Brasília atinge cerca de 9,6 milhões de pessoas e envolve 298 municípios, o que representa 2,5% da população do país. Por outro lado, confirma a alta concentração populacional e renda no centro da rede – 72,7% e 90,3% respectivamente. É também a de mais alto PIB per capita, R\$ 25,3 mil entre as 12 redes estudadas. Lembrando que só Brasília, tem o segundo PIB per capita do país. Esses dados mostram a sua transcendência sobre os limites da RIDE e confirmam a sua condição de metrópole nacional, ao lado de São Paulo e Rio de Janeiro.⁵²

Quadro 2.2. Rede de Influência de Brasília

Rede	Nº de municípios	Pop. (2007)	Área Km²	Part. no PIB Nacional
São Paulo	1.028	51.020.582	2.279.108	40,57
Rio de Janeiro	264	20.750.595	137.812	14,39
Brasília	298	9.680.621	1.760.734	6,91
Salvador*	486	16.335.288	589.230	4,71

*Salvador não é considerada metrópole nacional, no entanto a sua citação deve-se por estar incluída nas cidades aqui estudadas.

Quadro 2.3 – Serviços no Distrito Federal utilizados pela pop. RIDE/2003

Serviços no DF	População do entorno que utiliza os serviços
Hospitais Públicos	51,2%
Postos de Saúde	20,0%
Trabalho	32,6%
Estudo	7,9%
Compras - Alimentação	9,3%
Compras - Eletrodoméstico	33,8%
Compras – Roupas e Calçados	32,5%

SEPLAN/CODEPLAN – Brasília e sua Região Polarizada - Perfil Socioeconômico e Demográfico dos Moradores – 2003.

Holanda (2010), ao se valer da Teoria da Sintaxe Espacial para matizar a realidade da Brasília metropolitana, nos traz elementos importantes para entender sua funcionalidade e desempenho. Em seus estudos foram identificadas peculiaridades de sua macroescala socioespacial, que a marcam como uma das estruturas urbanas mais singulares do mundo - “para bem e para o mal”, como ele afirma.

⁵²

IBGE/2007.

Disponível

em:

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1246&id_pagina=1

Acesso em 20/4/2009.

Para tanto, ele trabalhou com cinco aspectos analíticos: *fragmentação, densidade, dispersão, excentricidade e segregação espacial*. O resultado pode ser assim resumido:

Fragmentação – uma das mais marcantes características morfológicas das cidades brasileiras, aqui teria a sua maior tradução. A descontinuidade do tecido urbano e as grandes distâncias entre os seus diversos setores configuram essa situação. Em relação a outras cidades do mundo, essa característica assume proporções exacerbadas. Com 18,77 (medida de *integração* utilizada) aparece com uma média menor que as cidades brasileiras (23,04) e muito mais baixa que a média das demais cidades do mundo (31,17).

Densidade – Brasília caracteriza-se pela baixíssima densidade média de suas áreas urbanas – 23 hab./ha –, a mais baixa entre as 11 capitais brasileiras analisadas. São Paulo com 108 hab./ha seria a mais alta.⁵³ Entre 48 áreas metropolitanas do mundo, ela estaria em 9º lugar.⁵⁴ Aqui, porém, esse aspecto seria muito peculiar: a periferia é mais densa que o centro (plano piloto); existe uma grande variação entre as áreas mais pobres – 90 hab./ha, e as mais ricas - menos de 5 hab./ha; a contraposição da alta densidade líquida das quadras residenciais do Plano Piloto - entre 400 e 600 hab./ha -, com a das áreas residenciais e

entorno imediato - 14 hab./ha.

Dispersão – Utilizando-se inicialmente de um método simples de medição – distância média entre habitantes e o centro urbano –, foram encontrados números de dispersão inquietantes. Com 20,2 Km ela superaria, por exemplo, Jacarta (17,4), Nova Iorque (18,3) ou ainda Londres (12,6), cidades com populações bem superiores a sua. No Brasil, entre outras, ela se destacaria frente a Curitiba (7,7), que possui população semelhante.

Empregando um mecanismo de medição mais sofisticado, o “índice de dispersão” criado por Bertaud & Malpezzi, Holanda define uma relação mais precisa entre o grau de dispersão de 60 cidades no mundo, entre as quais 10 são brasileiras. Brasília (0,80) surge como a 2ª mais dispersa do mundo, atrás apenas da indiana Mumbai (1,00). Relacionando esse índice com o IPK (índice de passageiros por quilômetro de linha de ônibus – quanto mais baixo menos otimizado), ele encontra a cidade com 0,97, o menor valor entre as capitais do país. Os maiores seriam Porto Alegre (2,29) e Curitiba (2,56).

Excentricidade – como agravante aos problemas de fragmentação, dispersão e baixa densidade, o núcleo central apresenta-se excêntrico em relação ao conjunto. Situação que é tipificada por Holanda com o uso de três conceitos de centro: o funcional, o demográfico e o morfológico, que aqui estão separados por longas distâncias criando um

⁵³ Esses números, conforme Holanda, foram extraídos dos estudos de Ribeiro (2008).

⁵⁴ Classificação segundo estudos efetuados por Alain Bertaud em 2003 – *Order without Design*.

caso peculiar de tricefalia urbana. Situação que associada à ineficiência do sistema de transporte urbano, eleva em muito os custos urbanos e traz sérios problemas de locomoção, acessibilidade e funcionalidade.



Fig. 2.17. - Mapa de excentricidade In Holanda/2010.

Segregação socioespacial – a pesquisa contradiz a utopia social almejada na concepção da cidade e confirma a velha equação: ricos=centro/pobres=periferia. Na correlação entre padrões edilícios e classes sociais, o que se nota é a elitização cada vez mais forte das áreas centrais da cidade, contrariando a desejada diversidade socioeconômica dos tempos pioneiros. Os novos bairros – Sudoeste, Noroeste e a

ocupação das margens do Paranoá, por exemplo - com seus sofisticados padrões urbanísticos, voltados para a classe A, estão aí para confirmar essa tendência.

Os estudos de Holanda nos levam não só a romper com estereótipos sobre a realidade sociourbana de uma das cidades mais peculiares do mundo, como também, a refletir sobre o quanto os seus desafios urbanos se entrelaçam às questões preservacionistas e a estas se sobrepõem. Constatação que reforça o juízo de que nossos esforços como sociedade devem ser direcionados ao enfrentamento dos problemas da cidade como um todo, ou seja, na melhoria integral de seu espaço e de seu desempenho urbano. Nosso desafio primordial, portanto, é perseguir a construção de ambientes urbanos equânimes e saudáveis para todos. O trabalho de preservação deve ser entendido e tratado no bojo desse desafio.

Discussão que também nos leva a Argan (1993), quando ele critica a concepção de centro histórico e seu consequente tratamento apartado da realidade urbana em que se insere, como se a cidade pudesse ser tratada de maneira segmentada. Ainda que tenha sido assim o seu processo construtivo ao longo dos tempos.

{...} se quer conservar a cidade como instituição, não se pode admitir que ela conste de uma parte histórica com um valor e de uma parte não-histórica, com caráter puramente quantitativo.

Fique bem claro que o que tem e deve ter não apenas organização, mas substância histórica é a cidade em seu conjunto, antiga e moderna. Pôr em discussão sua historicidade global equivale pôr em discussão o valor e a legitimidade histórica da sociedade contemporânea, o que talvez alguns queiram, mas que o historiador não pode aceitar. Argan (1993, p. 79):

De outra forma, as considerações de Holanda nos remetem ao que observou Ficher (2000) sobre a dificuldade analítica que Brasília nos impõe, haja vista as suas inúmeras facetas, muitas vezes contraditórias entre si. Decididamente, a capital brasileira não é uma cidade de fácil apreensão:

Brasília é muitas coisas ao mesmo tempo, um paradigma do modernismo, uma Versalhes contemporânea, a ilha da fantasia da classe média de um país de miseráveis ou a fantasia de melhora desses mesmos miseráveis. Tantas leituras, tantas interpretações e sentidos fazem com que seja difícil ver a cidade qualquer Brasília. {...}

A principal dificuldade que se encontra na análise de Brasília está, justamente, nessa identificação da cidade com sua parcela planejada. Elogiar Brasília é acatar as peculiaridades do Plano Piloto como irretocáveis; criticá-la é ser impatriótico, é desrespeitar a escritura sagrada que determinou sua forma. No star system dos arquitetos, mais vale a imagem do cartão-postal e a aura de alguns heróis do que a cidade real, o blood, sweat and tears de sua existência...

Dessa atitude decorre a pouca atenção dada ao restante da ocupação do Distrito Federal, o qual é percebido como consequência do crescimento não desejado da cidade-capital para além do meio milhão de habitantes previsto, como resultado infeliz de administrações incapazes de interpretar com sensibilidade as prescrições do projeto original e de repetir o feito dos incríveis pioneiros, ou como mal incurável das concentrações urbanas contemporâneas.

Contudo, o Plano Piloto e seu entorno se complementam, a lógica urbana de um leva inexoravelmente à existência do outro.

Milton Santos (2008), ao discorrer sobre a lógica de produção espacial nas sociedades contemporâneas, nos traz uma importante contribuição para o entendimento da realidade de Brasília. Para ele a ciência, a tecnologia e a informação seriam os novos fatores de desenvolvimento urbano, portanto, a incidência em maior ou menor grau desses fatores seria decisivo para a reorganização, a seleção e a distinção do ambiente construído. Conjuntura que faria surgir uma cidade cada vez mais exclusiva, desigual e plasticamente rígida.

A sua descrição sobre os espaços gerados ao sabor das incessantes exigências dos atuais elementos de produção urbana, se amolda ao que se constituiria hoje o Plano Piloto de Brasília:

Espaço minoritário dentro da aglomeração, espaço não-dominante do ponto de vista da extensão, ele é, todavia, o espaço dominador dos processos econômicos e políticos, cuja lógica

implacável se sobrepõe e comanda a dos demais subespaços quantitativamente dominantes na paisagem, mas qualitativamente subordinados quanto às funções.

É nesse sentido que se pode dizer que à cidade plástica, herdeira dos primórdios da história metropolitana, sucede uma cidade rígida. Nesse sentido, Brasília é a cidade mais moderna do Brasil e Salvador a segunda, pois deu as costas à cidade histórica para construir, em poucos anos, uma seção nova de cidade inteiramente nova {...}. Assim, Brasília é toda rígida, cada pessoa ou coisa encontrando um lugar preciso; e Salvador, como São Paulo ou Rio de Janeiro, é um híbrido de plasticidade do passado e da rigidez do presente. (Santos: 2008, p. 72)

Nesse contexto urbano de grande complexidade, dinamismo e singularidade torna-se imprescindível conectar a proteção histórica da área tombada à política urbana e esta às demais políticas setoriais. Continuar preso a um ideal legalista e formal, ignorando a inter-relação dos seus problemas, conforme tem sido a lógica da ação dos órgãos preservacionistas, seria admitir que as virtudes e os desafios dessa área se encerrassem nela mesma. Ou seja, consistiria em acolher erroneamente que o Plano Piloto de Brasília é um fenômeno extemporâneo, e não fruto das relações socioespaciais que determinam a vida em sociedade.

Ainda que a área de interesse primordial para a preservação seja o Plano Piloto, é preciso considerar que estamos diante de uma relação

socioespacial dialética: Este, certamente, não existiria sem a realidade do seu entorno e vice-versa. E duvida-se que um sobreviva sem o outro.

Nessa perspectiva, romper com esse entendimento restrito e segmentado sobre a área tombada, bem como, com o discurso mítico de sua concepção e desempenho, seriam os primeiros passos para se melhor apreender e enfrentar os seus desafios urbanos, que não são poucos. Para tanto, é preciso rever a aplicação ortodoxa em seu espaço do receituário preservacionista, sobretudo, que vem sendo utilizado em sítios históricos já sedimentados - sem muito sucesso, é verdade.

2.2. DE INTENÇÕES E GESTOS

A única defesa para Brasília está na preservação do seu Plano Piloto. Pensei que o tombamento do mesmo poderia constituir elemento seguro, superior às leis que estão no Congresso e sobre cuja aprovação tenho dúvidas. Peço-lhe a fineza de estudar esta possibilidade, ainda que forçando um pouco a interpretação do patrimônio. Considero indispensável uma barreira às investidas demolidoras que já se anunciam vigorosas.

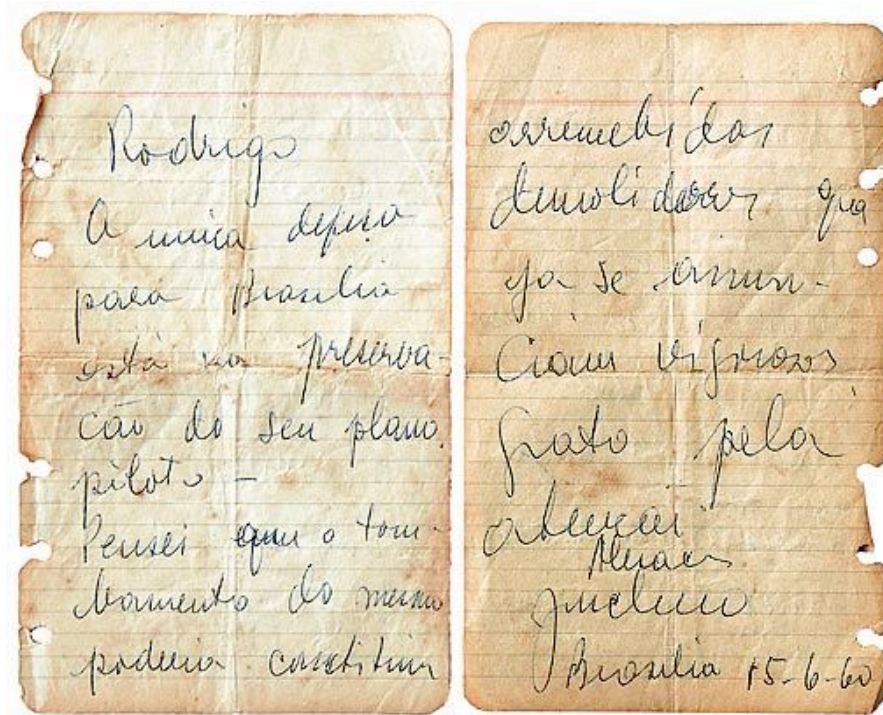
Grato pela atenção.⁵⁵

Juscelino Kubitschek, 1960

A salvaguarda de Brasília como patrimônio histórico tem sido preocupação do Governo Federal desde a sua instituição como a nova capital do país. Para tanto, a lei que definia a estrutura administrativa do Distrito Federal (Lei N.º 3.751 de 13/4/1960 - Lei Santiago Dantas) determinava como disposição transitória que “Qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília depende de autorização de lei federal”. (Art. 38)

Como era de se esperar, tal dispositivo jamais foi aplicado e

somente 27 anos depois, em 1987, foi resgatado e regulamentado pelo Governo do Distrito Federal, para respaldar a titulação de Brasília como Patrimônio Mundial e servir de garantia jurídica à Unesco – Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987.



ig. 2.18 - Bilhete de JK a Rodrigo Melo Franco – Revista Veja – Edição 50 anos de Brasília.

O emprego desse dispositivo quando de sua promulgação, tornaria evidentemente o processo de construção de Brasília inviável, uma vez que seria impossível levar para deliberação do Congresso

⁵⁵ Bilhete do Presidente Juscelino Kubitschek ao chefe do Patrimônio Histórico Nacional, Rodrigo Melo Franco Andrade, de 15 de junho de 1960, pedindo o tombamento de Brasília. In Veja, Edição Especial, Brasília 50 anos. Nov. 2009, p. 152.

Nacional as alterações e adaptações urbanísticas necessárias à sua concretude. Naquele momento, a cidade era um imenso e frenético canteiro de obras, com o Plano Piloto sendo detalhado in loco, em um ritmo que não comportava protelações.

O depoimento de Nauro Esteves, um dos arquitetos do período pioneiro, sobre a execução do arruamento das superquadras residenciais, nos dá a exata dimensão desse ritmo e da impossibilidade de se fazer cumprir a determinação da Lei Santiago Dantas:

Aí eu comecei a fazer o arruamento das quadras daqui. Então eu desenhava, fazia o desenho, passava em cima da planta, passava direto para DVO, o DVO fazia direto no chão, tinha um engenheiro deles, que era um tal Gustavo, que era muito competente. Era feito no olho, quer dizer na máquina, ele mesmo modelava a subida, descida, bloco mais alto – os blocos eram a maioria já construído. Depois feitas a quadra, vinha fazer o meio-fio. Mas como fazer o meio-fio, desenhar em planta? Que nada! Então, nós desenhávamos no chão. (apud Machado, 2007, p. 136)

Cabe observar, que o Núcleo Técnico do Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Dphan (atual Iphan), em Brasília, foi criado ainda em 1960. Dirigido pelo arquiteto Alcides da Rocha Miranda, esse Núcleo respondia por todo o Centro-Oeste. Outra curiosidade refere-se ao fato do primeiro tombamento na cidade ter ocorrido antes mesmo da sua inauguração, em 1959, quando o

Catetinho – sede provisória do Governo Federal em Brasília - foi tombado como Monumento Histórico Nacional.⁵⁶

O primeiro grande debate público sobre o desenvolvimento e preservação da nova capital ocorreu entre 5 e 21 de agosto de 1974, no *1º Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília*, promovido pelo Senado da República, por meio da Comissão do Distrito Federal. Esse evento contou, inclusive, com a participação de Lucio Costa, que em uma emocionada e concorrida palestra apontou os aspectos que julgava importante para o desenvolvimento urbano e a preservação da concepção da cidade. Aspectos que seriam reiterados 13 anos depois, em 1987, no documento *Brasília Revisitada*. Entre suas observações destaca-se:

É estranho o fato; esta sensação, ver aquilo que foi uma simples idéia na minha cabeça se transformando nessa cidade enorme, densa, imensa, viva, que hoje é a Brasília de hoje. Os senhores me dêem um pouco de tempo porque estou emocionado. {...}

Gostaria que se ficasse no que foi concebido, quer dizer, dentro desses parâmetros, desses limites, e que fossem realizados todos aqueles complementos visando à humanização da cidade. Nesse sentido, há casos que têm de ser encarados de frente e de forma decisiva.

⁵⁶ Catetinho, conhecido como o *Palácio de Tábuas*, era uma alusão ao Palácio do Catete, sede do governo no Rio de Janeiro. Construído para ser uma edificação provisória, transformou-se no primeiro edifício tombado como patrimônio nacional em Brasília, antes mesmo desta ser inaugurada (processo nº. 0594-T-59).

Primeiro, o caminhar de pedestres é uma necessidade. Esse caminhar de pedestres está desarticulado, segmentado. E, como tal, é preciso que se o estude. Que se procure a maneira mais racional, mais simples, sem grandes artifícios, de conectá-los, para que o pedestre possa percorrer, caminhar e circular de um setor da cidade para o outro, com a devida tranquilidade e segurança. Isso é fundamental, precisa ser corrigido. (Costa, 1974, Anais do Seminário)

Nesse encontro, a necessidade de complementação e efetivação do centro urbano foi uma das questões mais ressaltada por Lucio Costa. Ele julgava que sem a conclusão desse setor, dentro dos padrões estabelecidos, deixaria a cidade incompleta e anômala. Passados 37 anos de sua manifestação, não seria exagero afirmar que pouca coisa mudou no padrão de urbanidade da área central, especificamente, em referência à plataforma rodoviária, ainda que tenha havido um aumento substancial no número de usuários.

{...} a cidade continuará anômala e claudicante, enquanto não for feito o centro urbano no lugar onde foi especificamente determinado. Quer dizer, o centro urbano da cidade, o core da urbs. {...}. É preciso que esse core, esse centro seja construído. E ele no momento está sendo construído de maneira inadequada. Infelizmente, os pavimentos térreos não foram tratados da forma devida para atrair a população para aquela área. Mas, ainda há muito espaço e o que já existe pode e terá que ser corrigido, a

começar pela plataforma superior. A plataforma, treze anos depois, está igualzinha. Ninguém fez nada para complementá-la, porque ficaram todos meio assustados sem saber o que fazer. De modo que essa área ficou inóspita - uma área preciosa, no cruzamento dos dois eixos, aquela perspectiva que vejo lá do hotel, aquela vista comovente de manhã, à tarde, aquela presença serena, aquela coisa digna, bela, que tem de ser mantida. E aquilo é jogado fora... É preciso criar condições necessárias. {...}

E agora é o momento de a nova Administração e de o Seminário considerarem esse aspecto e corrigir o que está errado ali, para tornar possível a criação desse centro - Sem o que Brasília ficará capenga, uma cidade faltando apoio fundamental, que é o coração, porque nenhuma cidade pode deixar de ter o seu foco de convergência. (Costa, 1974, Anais do Seminário)

Esse seminário foi importante para trazer à tona problemas urbanos que a cidade já enfrentava em decorrência do seu acelerado crescimento populacional, da falta de detalhamento de alguns setores e da ocupação desordenada do seu território. Constatar tais problemas, de certa maneira, contrariava um dos mitos locais, àquele relacionado à infalibilidade e à completude do risco original.

Naquela ocasião, também foi apresentada a proposta de se instituir um sistema de planejamento para Brasília.⁵⁷ No entanto,

⁵⁷ Essa proposição foi feita pelo professor José Carlos Coutinho da UnB. In Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília. Senado Federal, 1974.

somente 19 anos depois, com a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal, em 1993, é que foi institucionalizado o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN. Estrutura que até o momento, ao sabor dos caprichos dos sucessivos mandatários, padece de enormes dificuldades para se consolidar e se efetivar como protagonista na gestão do território.

Em que pese algumas ações pontuais somente em 1981, com a criação do Grupo de Trabalho para Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília – GT/Brasília, é que o trabalho de proteção da cidade se sistematiza e ganha amplitude técnica e institucional (Decreto Nº 5.819 de 24/02/1981). Amparado por um termo de cooperação interinstitucional entre Ministério da Educação e Cultura, Governo do Distrito Federal e Universidade de Brasília, esse grupo esteve atuante até meados de 1988. Coordenado pelo Sphan/PróMemória seus estudos foram basilares para subsidiar a inscrição de Brasília na lista do Patrimônio Mundial, servindo de base para a montagem do *dossiê* de sua candidatura – *Dossiê Brasília* -, feito por sua equipe técnica.

O GT/Brasília defendia que o *Plano Piloto* deveria ser entendido como um fenômeno urbano dinâmico, fruto de um projeto pré-definido, de autoria reconhecida e ainda em implantação. Sob essa perspectiva advogava que a sua preservação deveria ser tratada de maneira distinta

dos centros históricos já estratificados pelo tempo, onde o tombamento pontifica como ação primordial. Dessa forma, ressaltava que dois aspectos deveriam ser considerados na sua preservação: o da permanência dos atributos morfológicos essenciais para a sua imagem urbana e apropriação social; e o de adaptação e mudança desse espaço frente ao dinamismo inerente às estruturas urbanas de uma cidade em formação.

Para tanto, argumentava que seria importante acatar tanto os aspectos históricos, urbanísticos e artísticos identificados em seu projeto urbano como relevantes, quanto os de referência simbólica e afetiva para a população, que muitas vezes nem constavam na proposta original. Nesse sentido, organizava o Plano Piloto em três áreas distintas de proteção, sinteticamente, assim descritas:

- A. Área de Interesse Especial de Preservação (A.I.E.P.) – traduzia a área de maior preocupação preservacionista, por meio de medidas mais rigorosas de proteção. Abrangia, basicamente, o Conjunto do Plano Piloto.
- B. Área de Interesse de Preservação (A.I.P) – traduzia as preocupações menos rigorosas e mais paisagísticas. Abrangia o entorno imediato do Plano Piloto.
- C. Área de Amortecimento (A. Am) – considerada de proteção mais genérica e paisagística, abrangia os novos setores urbanos

(Candangolândia, Cruzeiro e Octogonal)⁵⁸ e o lago Paranoá (abarcando seu estuário e as colinas que envolvem a cidade a Leste).



Fig. 2.19 – Proposta do GT/Brasília - 1987

As proposições do GT/Brasília, que ainda incluía a criação do Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural de Brasília, foram formalizadas no *Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília*, parte integrante da

⁵⁸ Nessa época o Setor Sudoeste ainda não havia sido implantado.

documentação apresentada pelo governo brasileiro à Unesco. Porém, por ser entendido como de aplicação complexa e abarcar elementos fora dos limites geográficos de interesse da Unesco, essa proposta foi preterida em favor do Decreto N.º 10.829/87, anteriormente referenciado.⁵⁹

Cabe destacar que a elaboração desse Decreto ficou a cargo de profissionais ligados a Lucio Costa, vinculados à presidência do Sphan/PróMemória, que àquele momento ainda se encontrava sediada no Rio de Janeiro. Esse grupo seria o mesmo que, três anos depois, faria a regulamentação do tombamento federal, por meio da Portaria nº 4 do Iphan.

Em 1985 foi lançado o documento *Brasília 57 - 85: do plano piloto ao Plano Piloto*, que trazia uma ampla análise do espaço da cidade e apontava uma série de problemas, muito deles vistos como desvirtuamento ou incompletude do projeto original.⁶⁰ Esse minucioso trabalho originou, dois anos depois, o documento *Brasília Revisitada* (1987), onde Lucio Costa reiterava os princípios fundamentais da cidade e a importância de conservá-los. Para tanto, fazia uma série de proposições visando à preservação, complementação, adensamento e

⁵⁹ Para maiores esclarecimentos sobre a justificativa dessa atitude ver, por exemplo, Campofiorito, Ítalo (1990), in Revista Eletrônica do Iphan. Disponível e <http://www.labor.unicamp.br/patrimonio/materia.php?id=101m> Acesso em 10/12/2010.

⁶⁰ Estudo contratado pelo GDF e realizado por Maria Elisa Costa e Adeildo Viegas de Lima, sob a supervisão de Lucio Costa.

expansão da cidade, na perspectiva de enfrentar a forte pressão imobiliária sobre o Plano Piloto.

Entre as propostas apresentadas de adensamento destaca-se a criação de seis novas áreas residenciais (A, B, C, D, E e F) próximas ao Plano Piloto, que seriam implantadas nos moldes das superquadras originais. Além de uma sétima, mais afastada, na RA do Guará (cerca de 15 km do Plano Piloto), denominada de Quadras Econômicas do Guará.

Porém, a implantação da maioria dessas áreas, propostas como manchas urbanas, não foi plenamente assumida pelo Poder Público. Exceto aquelas mais valorizadas e que despertaram maiores interesses do setor imobiliário. Concorreu para isso, além da valorização específica de certos setores, a existência de problemas de ordem técnica, política e fundiária, cuja resolução demandariam ações jamais encaminhadas pelo Poder Público.

D. Área A – Bairro Oeste Sul: foi implantado e corresponde ao Bairro Sudoeste. Setor de alto padrão urbano voltado para a classe média e média alta. O Conselho de Planejamento Urbano e Territorial - CONPLAN aprovou em janeiro de 2010 a ampliação do bairro, com a construção de mais uma superquadra com 22 blocos (SQSW 500).⁶¹ A projeção

populacional é de mais 4 mil moradores. No momento, há uma discussão na Câmara Legislativa e no Ministério Público – que entrou com ação contra – sobre a efetividade dessa expansão, haja vista haver suspeita da licença ambiental ter sido emitida ao final de 2010, nos últimos dias do governo-tampão, que substituiu o governador cassado, sem parecer técnico do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM;

E. Área B – Bairro Oeste Norte: corresponde ao Bairro Noroeste e está em fase de implantação. Significativo que o projeto desse novo setor foi elaborado e doado ao Governo do Distrito Federal, por meio de uma parceria deste com a Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal - ADEMI/DF. Iniciativa que demonstra o grande interesse do setor imobiliário nesse que seria o último grande empreendimento residencial no Plano Piloto.

Projetado para atender a classe A, o bairro contará com 44 quadras, sendo 20 residenciais e sua população está prevista para 40 mil pessoas. Segundo a Terracap a previsão é que o governo arrecade 4 bilhões com a venda de lotes.⁶²

⁶¹ 81ª Reunião Ordinária, realizada em 28/01/2010. Decisão nº 01 de 2010- CONPLAN. Publicada no DODF de 3/3/2010. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/default_ctd.cfm . Acesso em 4/4/2011.

⁶² Ver por exemplo, Viva no Noroeste. Disponível em <http://www.vivanonoroeste.com.br/noroeste.php>. Acesso em 4/5/2011.



Fig. 2.20 – Projeto Bairro Noroeste – matéria publicitária/2010.

Matéria publicada na imprensa local informa que os preços de imóveis no Noroeste, quando do lançamento do empreendimento, em 2009, eram os seguintes:

- Apartamento mais barato

3 q., poente, 1º andar, unidade de meio, com 127m²: R\$ 942 mil, ou R\$ 7,4 mil o m².

- Apartamento mais caro

Cobertura privativa de 318 m²:

R\$ 2,5 milhões ou R\$ 7,8 mil o m².

- Metro quadrado mais caro

Apartamento de 5º andar, 4 q., de canto, nascente, com 158m²:

R\$ 1,4 milhão, ou R\$ 9 mil o m².⁶³



Fig. 2.21 – Tipologia de Bloco Residencial no Noroeste- - matéria publicitária

F. Área C - Quadras Planalto: não implantada, no local manteve-se o núcleo pioneiro da Vila Planalto, núcleo operário pioneiro tombado pelo Governo do Distrito Federal;

G. Área D – Quadras E.P.I.A.: não implantada, existe outra destinação para este local. Parte já está ocupada;

⁶³ Jornal Correio Braziliense de 25/08/2009. Disponível em <http://correiobrasiliense.lugarcerto.com.br> . Acesso em 4/5/2011.

- H. Área E – Asa Nova Sul: não implantada. Na região há uma série de condomínios irregulares;
- I. Área F - Nova Asa Norte: não implantada nos termos propostos. Parte situa-se em região de topografia bastante acentuada e ocupada por chácaras e condomínios irregulares. Outra parte foi utilizada para fixação e ampliação do antigo acampamento da Vila Paranoá;
- J. Quadras Econômicas do Guará – Implantada, passou a ser denominada Quadras Econômicas Lucio Costa – QELC. Nos últimos anos, por conta dos investimentos imobiliários nas redondezas – Águas Claras - e ampliação da Estrada Parque Taguatinga - EPTG, essa área despertou o interesse do setor imobiliário, que ali investiu pesado na construção de novas quadras residenciais, com prédios mais sofisticados que os construídos inicialmente.



Fig. 2.22 – Setor Quadras Econômicas Lucio Costa – QELC - 2008

Plano Piloto - Brasília Revisitada

- **Área A: Bairro Oeste Sul**
 Quadras econômicas (piloti + 3 pavimentos).
 Superquadras (piloti + 6 pavimentos).
- **Área B: Bairro Oeste Norte**
 Análogo ao Bairro Oeste Sul.
- **Área C: Quadras Planalto**
 Quadras menores, piloti e 4 pavimentos: Vila Planalto preservada como é hoje.
- **Área D: Quadras da EPIA**
 Quadras menores, piloti e 4 pavimentos.
- **Área E: Asa Nova Sul**
 Quadras menores, piloti e 4 pavimentos.
- **Área F: Asa Nova Norte**
 Quadras econômicas e conjuntos geminados (habitação popular). Quadras (piloti e 4 pavimentos) e lotes individuais: fixação da atual Vila Paranoá.

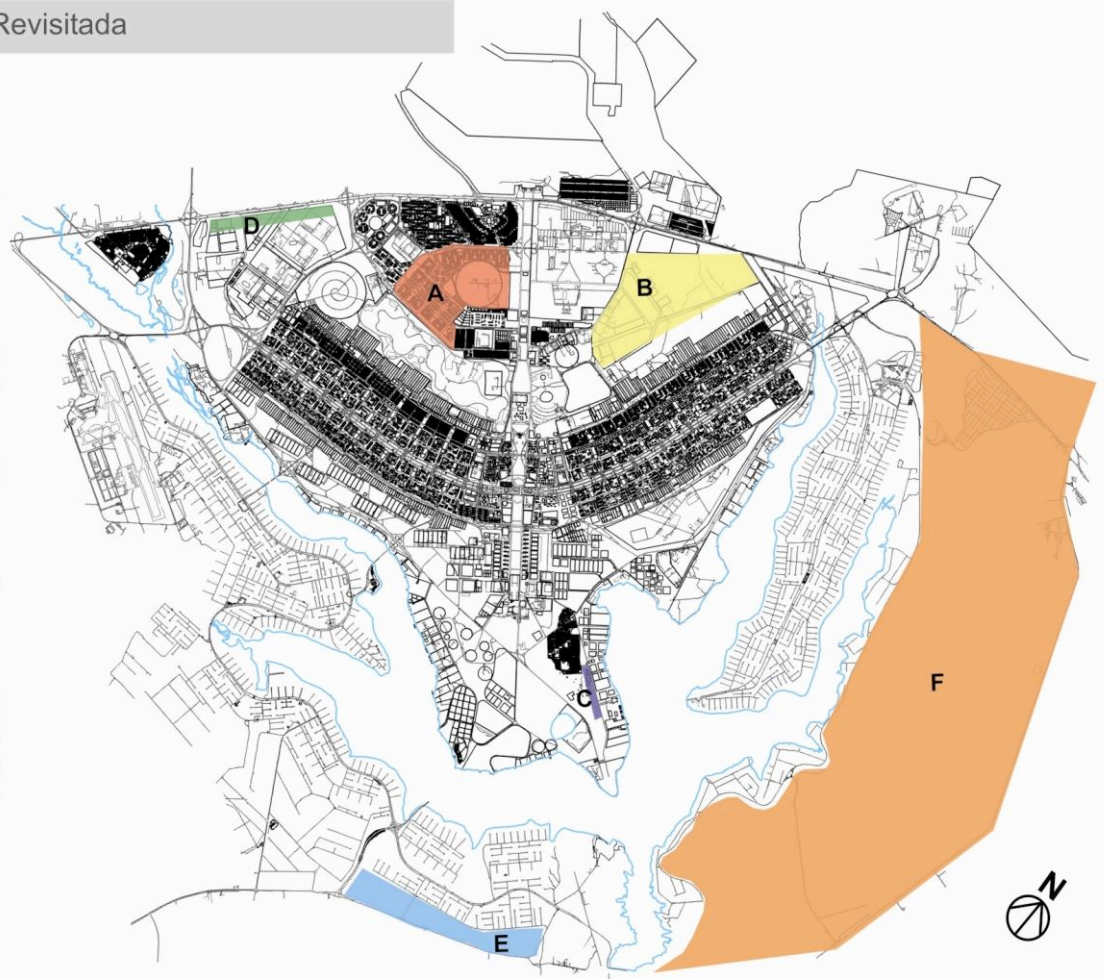


Fig. 2.23 - Proposta do Brasília Revisitada

Em 1988, o Governo do Distrito Federal instituiu uma ampla comissão para elaborar uma nova legislação protecionista (Decreto N.º 11.210/88). Composta por técnicos da administração local e federal essa Comissão surgiu em atendimento às reivindicações de profissionais da área, que julgavam o Decreto nº 10.829/87 como insuficiente para conduzir a preservação da cidade. Esse estudo foi concluído ao final de 1989.⁸⁸

Formalizada em um anteprojeto de lei essa proposta retomava os estudos do GT/Brasília e avançava na proposta de um sistema de gestão patrimonial, composto por um Instituto do Patrimônio Cultural, Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural e Fundo do Patrimônio Cultural. Contudo, esse anteprojeto jamais foi assumido pelo governo e depois de um longo trâmite institucional, perdeu-se nos meandros da burocracia.

Em termos físico-espaciais definia uma área de preservação prioritária, formada pelo Plano Piloto e entorno imediato. Que se subdividia em três subáreas – A, B e C – com critérios específicos.

- Subárea “A”- compreendia a estrutura urbana definida pelos Eixos Monumental e Rodoviário;
- Subárea “B” - abrangia as áreas adjacentes a este, limitada a Leste pelo lago Paranoá e a Oeste pela DF-003;
- Subárea “C” - compreendia o lago Paranoá, incluindo sua margem Leste e indo até o divisor de águas, ou seja, a linha de cumeeada das colinas que envolvem a cidade - denominada de “Entorno Paisagístico do Plano Piloto”.

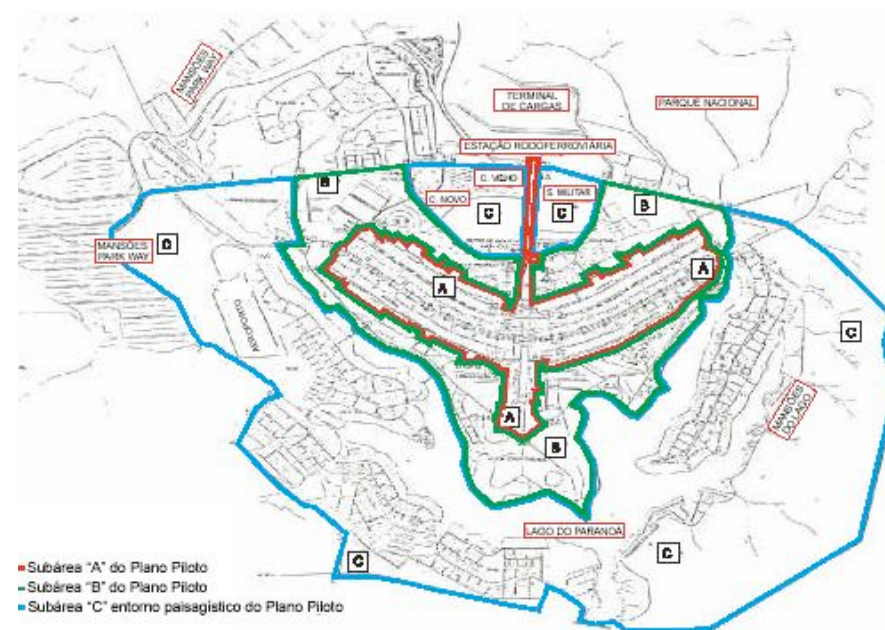


Fig. 2.24 - Proposta da Comissão 1988

⁸⁸ Pelo GDF: Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico - DePHA, Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SDU, Codeplan, Secretaria de Transportes, CAESB, Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAUMA, Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - SEMATEC e Procuradoria-Geral - PRG/DF. Pela Área Federal: Ministério da Cultura representada pelo complexo SPHAN/PróMemória/8ª Diretoria Regional e GT/Brasília, além da UnB. Porém, apenas o DePHA, CAUMA, PRG/DF e 8ª DR, participaram efetivamente dos trabalhos. O GT/Brasília nesse momento já se encontrava praticamente desativado.

Embora reconhecido como Patrimônio da Humanidade em 1987, o tombamento federal do Conjunto Urbanístico de Brasília só ocorreu em 1990. Quando o então Ministro da Cultura, José Aparecido de Oliveira, assinou o ato administrativo, cuja homologação foi publicada no Diário Oficial da União, em 13/03/1990, penúltimo dia do Governo José Sarney (15/3/1985 - 14/3/1990).⁸⁹

A efetivação do tombamento, na verdade, expressava o temor da área federal sobre um possível desvirtuamento do projeto urbano da cidade, após a obtenção de sua autonomia político-administrativa, na Constituição de 1988. Resolução que seria efetivada naquele ano de 1990, com a eleição do governador e dos deputados distritais, em 10 de outubro. O tombamento foi regulamentado pela Portaria N.º 04/90 de 14/3/1990 do Sphan/PróMemória.

Ao mesmo tempo em que o tombamento fortaleceu a interferência da área federal na gestão urbana de Brasília, também trouxe ao IBPC⁹⁰ um encargo para o qual não estava aparelhado para assumir. Considerando-se que a estrutura técnico-operacional da 14ª Coordenadoria Regional (14ª CR), responsável pelo Centro-Oeste, era pequena e insuficiente para responder por mais essa responsabilidade.

⁸⁹ Ato republicado no DOU de 14/3/1990 para que fosse substituída a expressão “Tombamento do Plano Piloto de Brasília” para “Tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília, construído em decorrência do Plano Piloto, traçado para a cidade.” José Aparecido, em 1987, como governador do distrito Federal, havia conduzido o processo de inscrição de Brasília na Unesco.

⁹⁰ IBPC - Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, órgão criado em 12/4/1990, durante o Governo Collor (15/03/1990 - 02/10/1992), em substituição ao complexo institucional SPHAN/PróMemória.

Na tentativa de superar essa crônica dificuldade promoveu-se uma aproximação entre a esfera local e federal, que culminou com a formalização, em 1992, de um grupo de trabalho conjunto. Esse grupo formado por técnicos da 14ª CR/IBPC e do Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal (DePHA) foi denominado de Grupo de Trabalho Conjunto - GTC - IBPC/DePHA. Sua atribuição era analisar os projetos de intervenção na área tombada (Portaria do IBPC N.º 06/1992). Esse grupo, que esteve atuante até meados de 1995, em vários pareceres defendeu um plano diretor para a área tombada.

Ainda em 1992 o IBPC revogou a Portaria N.º. 04/90 e editou a Portaria N.º. 314/92, com texto idêntico à primeira. Exceto no que concedia aos arquitetos Lucio Costa e Oscar Niemeyer a prerrogativa de realizarem novas edificações em áreas *non-aedificandi* ou institucionalmente não destinadas à edificação, desde que aprovadas pelas instâncias competentes. Intervenções que seriam entendidas como complementos ao *Plano Piloto* original (Art. 9º § 3º).

Em 1993, Maria Elisa Costa novamente é contratada pelo GDF para realizar estudo sobre a área central do Plano Piloto. Denominado *Análise da Área Urbana de Brasília - Núcleo Central*, esse trabalho defendia a concepção e a intencionalidade do projeto original e propunha uma série de ações para sua integração e qualificação urbana.

Tal proposta, também não prosperou.

Também, em 1993, ocorre a primeira missão de monitoramento da Unesco, chefiada pelo arquiteto colombiano German Samper Gnecco. O relatório elaborado por esse profissional reconhece que o plano de Lucio Costa e as obras de Oscar Niemeyer estão conservados. No entanto, aponta a necessidade de uma ação governamental que concilie a preservação da cidade com seu desenvolvimento. Sua preocupação era que o acelerado crescimento populacional do Distrito Federal viesse a comprometer a preservação da área tombada. Assim, faz uma série de recomendações, que também ficaram esquecidas.⁹¹

Ao final de 1995, técnicos que haviam participado do GTC-IBPC/DePHA apresentam o estudo *Brasília, Patrimônio Cultural Contemporâneo: Critérios de Preservação para o Conjunto Urbanístico do Plano Piloto*. Retomando parte dos estudos do GT/Brasília (1987) e do anteprojeto de lei da Comissão do GDF (1989), organizam o perímetro tombado em quatro áreas, subdivididas em subáreas, cada uma com critérios específicos de intervenção. Fora desse perímetro era criada uma quinta área de proteção paisagística. Em que pese sua aceitação esse estudo também não teve nenhum desdobramento.

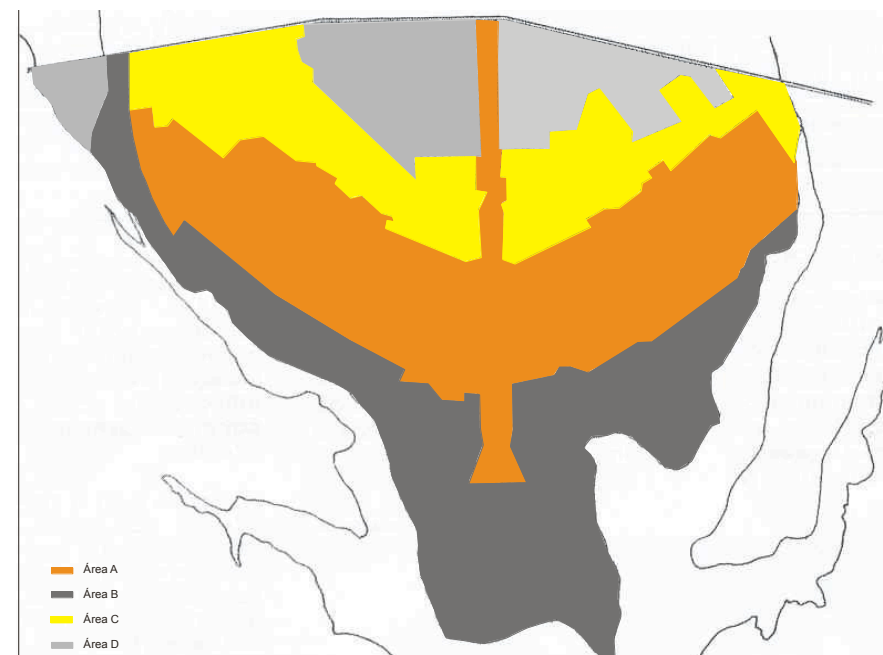


Fig. 2.25. – Proposta do GTC /1995

Com a troca de administração no Distrito Federal em janeiro de 1995, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo, houve uma completa mudança no processo de trabalho que vinha sendo construído entre a área federal e distrital.⁹² Dois fatores concorreram para isso. O primeiro foi a criação da Comissão Especial Brasília – CEB, unidade instituída no âmbito da Diretoria de Proteção – Deprot, e diretamente subordinada à Presidência do Iphan, que havia sido transferida para Brasília, em 1990, durante o Governo Collor. Esse ato

⁹¹ GNECCO, 1993. Arquivo do autor.

⁹² Em 1º de janeiro de 1995 o Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu o Governo do Distrito Federal, tendo Cristóvam Buarque como governador. Seu mandato se encerrou em 31/12/1998.

retirava da 14ª Superintendência Regional – evidentemente mais próxima do governo local - o encargo de responder pela proteção de Brasília (Portaria nº. 142 de 4/8/1995). Atitude que apenas refletia os temores dessa instituição com as eventuais ações do Governo do PT na área tombada.

Sem querer vincular uma atitude à outra, mas não se pode esquecer um componente político daquele momento: o governo federal estava sob comando do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Partido opositor ao PT e vice-versa.

O segundo se relaciona ao fortalecimento do setor de planejamento urbano no Governo do PT, com a criação da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SHDU⁹³ e o consequente protagonismo do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – IPDF, órgão executivo do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano – SISPLAN, nas ações referentes à área tombada.

Assim, os principais projetos da cidade passaram a ser conduzidos pela SHDU/IPDF - *plano diretor da área tombada, projeto*

⁹³ A SHDU foi criada formalmente pela Lei Nº. 1.797 de 18/12/1997. Entretanto, essa Secretaria, em um confuso arranjo institucional que utilizava a estrutura da Secretaria-Adjunta da Secretaria de Obras, começou a funcionar informalmente em janeiro de 1995, desde o início do Governo do PT, com a denominação de Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SDUH. Nesse período (1995/1997) seu mandatário foi o arquiteto Paulo Bicca. Posteriormente, quando da sua criação legal houve mudança em sua denominação, que passou a ser SHDU, quando então ficou à cargo do Dep. Geraldo Magela, durante 4 meses. Com a desincompatibilização deste em maio/1998 para concorrer à reeleição, assumiu a SHDU o arquiteto Luiz Philippe Torelly, que era o Presidente do IPDF, órgão subordinado a SHDU. Enquanto o arquiteto Benny Schvasberg que já era do quadro do IPDF, assumiu sua presidência. Ambos ficaram até 31/12/1998, ao fim da administração do PT.

orla, requalificação da área central e reforma da rodoviária entre outros. Evento que associado às mudanças administrativas no DePHA, foi decisivo para que este passasse a ter um papel secundário nas ações da área tombada, visto que as discussões ficaram concentradas na CEB e IPDF.

Nesse intrincado quadro institucional a relação entre a esfera federal e local ficou tensa. As iniciativas do GDF para a área tombada passaram a ser tratadas em um ambiente de desconfiança e mal-entendidos por parte do Iphan. Fato que acarretou um grande retrocesso técnico-operacional, inclusive com a desativação do GTC.

Com isso, se volta a um processo de trabalho centralizado na área federal e com pouca interação técnica. Inclusive, foram interrompidas as discussões sobre o plano diretor da área tombada e a reabilitação da área central, onde pontificava a reforma da Rodoviária, ações que pareciam possíveis naquele momento.

Tal situação só começaria a mudar no segundo semestre de 1998, curiosamente, ao final do Governo do PT, quando a 14ª SR reassume suas funções sobre Brasília (Portaria Iphan Nº 127 de 30/7/1998). No entanto, somente com o novo governo que tomou posse em 1/1/1999, e de mesmo alinhamento político da área federal, foi que ocorreu de fato a reaproximação das esferas federal e distrital. Essa nova administração promoveu uma completa reformulação institucional

nesse setor, inclusive com a extinção da SHDU e IPDF.⁹⁴

A distensão entre a área federal e local possibilitou em 1999, a elaboração por técnicos da 14ª SR e do DePHA do *Inventário da Unidade de Vizinhança (SQS 107, 108, 307 e 308)*. Ainda em 1999, por solicitação do Ministério Público, esse grupo, acrescido de técnicos da SEDUH e RAI, realizou um estudo sobre as ocupações irregulares do Comércio Local Sul e Norte, onde foram propostos novos critérios de ordenamento. Esses estudos, porém, não tiveram desdobramentos, pois o que o governo regulamentou posteriormente para esses setores, nada tem em comum com as propostas desse grupo.

Também em 1999, a SEDUH iniciou estudos para a feitura do *Plano Diretor da Área de Preservação de Brasília – PDAP*, que incluía além da área tombada, o Parque Nacional de Brasília - área de proteção ambiental com 30.000 ha. Para tanto, foi criado no âmbito dessa secretaria, um grupo técnico executivo para conduzir os trabalhos. No entanto, por dificuldades político-operacionais o PDAP não foi concluído.

Em maio de 2000, fundamentado em estudos contratados à Fundação Getúlio Vargas – FGV, o Governo do Distrito Federal promoveu uma total reestruturação administrativa. Nessa reforma a

Sedhu assumiu a responsabilidade de “zelar pela preservação da área tombada e do responder pela proteção da área tombada, e do patrimônio histórico e arquitetônico do Distrito Federal” (Decreto Nº 21.170 de 5/5/2000). Ato peremptório não só para consolidar o enfraquecimento político-institucional do DePHA, como também, para coroar o desmanche da estrutura do setor de planejamento urbano, com a extinção do IPDF.

Em setembro de 2000, a Presidência do Iphan transferiu a sede da 14ª SR de Brasília para Goiânia, quando então foi criada a Gerência Executiva de Brasília (GEB), órgão diretamente subordinado ao Deprot. Essa Gerência, vista como paliativo para a crise institucional que a 14ª SR vivia em relação à Brasília, sempre conviveu com enormes dificuldades político-operacionais, sendo extinta em julho de 2002 quando, enfim, foi criada a Superintendência Regional de Brasília - 15ª SR (Decreto nº 4.301 de 12 de julho de 2002).

Em novembro de 2001 foi realizada uma nova missão de monitoramento da Unesco. Tal missão decorria das preocupações do *Bureau* do Comitê do Patrimônio Mundial quanto a possíveis descaracterizações na área inscrita, que estavam sendo noticiadas na imprensa local. Assim, buscava-se confirmar as informações prestadas pelo Governo Brasileiro ao *Bureau*, em um extenso relatório técnico feito pelo Iphan e entregue a Unesco no início de 2001.

⁹⁴ Em 1999 a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SHDU foi extinta criou-se em seu lugar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH (Lei Nº 2.296 de 21/01/1999). O IPDF foi extinto em 2000

O resultado dessa missão foi formalizado no relatório *O Estado de Conservação do Sítio do Patrimônio Mundial de Brasília, Brasil* (Unesco/2001). Mesmo admitindo a dificuldade de aplicação do conceito de autenticidade e de integridade em uma estrutura urbana dinâmica e em desenvolvimento, reconhecia que a cidade conservava os atributos que justificaram a sua distinção mundial.

O relatório também discorreu sobre a realidade social, urbana e econômica da cidade, destacando a sua inevitável pressão sobre a área tombada e as possíveis alterações na paisagem urbana. Como encaminhamento fez uma série de recomendações, entre as quais cabe destacar:

1. Sobre a Estrutura Legal

- Aplicar a legislação específica de proteção definida no âmbito federal e local (Portaria 314/IPHAN e Decreto N° 10.929/DF);
- Definir as regulamentações urbanísticas numa estrutura legal clara e nos limites da legislação protecionista. Para tanto, admitia a distinção nos níveis de proteção da área tombada.

2. Sobre a Estrutura Institucional

- Definir com clareza o papel e a responsabilidade de cada instituição envolvida nesse processo, reforçando o papel, a autoridade e a participação do IPHAN;

- Assegurar e reforçar acordos de cooperação técnica entre a área federal e local.

3. Sobre os Planos Diretores Locais

- Dar prioridade à elaboração do Plano Diretor Local para o Plano Piloto, assegurando uma ampla participação de setores da sociedade;
- Utilizar como referências técnicas os estudos desenvolvidos pelo GT/Brasília (1981-1987) e Grupo de Trabalho IPHAN/DePHA (1992-1995);
- Reforçar nos Planos Diretores Locais e no PDOT a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e vizinhanças, como ponto chave para o desenvolvimento do Distrito Federal.

4. Sobre Aspectos Específicos Relacionados à Conservação

- Ser mais criterioso na implantação de novas áreas urbanas, para se evitar possíveis perturbações nos valores funcionais, espaciais e estéticos do Plano Piloto e vizinhanças;
- Prosseguir no inventário dos elementos arquitetônicos e urbanísticos do Plano Piloto com a perspectiva de estabelecer diferentes níveis de proteção e conservação;
- Melhorar o sistema de transporte urbano público e desestimular o uso do automóvel individual nas áreas centrais da cidade;

- Evitar ou restringir a construção de novas edificações nos espaços abertos que contornam o Plano Piloto;
- Manter a altura de seis pavimentos nas superquadras residenciais;
- Definir os usos nas zonas comerciais entre as superquadras residenciais para evitar maiores alterações no caráter originalmente proposto. Buscar, sempre que possível, retornar o desenho original dos blocos comerciais. Controlar o uso da publicidade;
- Controlar a construção e o uso de novas edificações à beira do lago Paranoá e não tolerar a construção de conjuntos de residência permanente nessa área;
- Proteger e conservar as áreas de Cerrado no espaço urbano;
- Controlar as atividades construtivas na Vila Planalto e evitar sua expansão;
- Evitar a instalação de estruturas informais nos espaços livres do Eixo Monumental e outros espaços significativos;
- Evitar novas edificações no Parque da Cidade;
- Respeitar as características e valores da cidade quando da inserção de novas edificações e empreendimentos de impacto real ou potencial no sítio tombado.

5. Sobre os Limites da Área Tombada

- Definir e implantar uma zona tampão rodeando a área tombada.

A análise e as recomendações dessa missão pouco diferem das efetuadas pelas instituições locais. Porém, ainda que não tenham tido desdobramentos, tornam-se importantes por dois aspectos:

- Constitui um registro oficial da Unesco sobre os problemas urbanos e de gestão que vive Brasília;
- Reconhece a legitimidade e a pertinência das análises das instituições locais, incorporando em seu relatório apreensões e recomendações de estudos anteriores.

Em meados de 2002 o Governo do Distrito Federal, por meio do Instituto Candango de Solidariedade (ICS), firmou contrato com o ICOMOS - Brasil, para que o arquiteto Raoul Pastrana prestasse consultoria a SEDUH, particularmente, quanto à elaboração do Plano Diretor da Área de Preservação de Brasília – PDAP.⁹⁵

Em seu relatório (set/2002) ele reitera a originalidade de Brasília – sua condição de *cidade parque* - e aborda vários problemas e desafios relativos à sua preservação, com destaque para a relação entre a cidade e o Distrito Federal; as questões urbanas internas à área tombada; o seu

⁹⁵ Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados N°. 020/2002, firmado entre o ICS e o Icomos - Brasil (Conselho Internacional para Monumentos e Sítios). Raoul Pastrana é consultor da Unesco/Icomos, professor da Escola de La Villette de Paris e renomado especialista em preservação urbana.

adensamento e crescimento; o espaço do pedestre na cidade, além de outros de caráter institucional, jurídico e fundiário.

Pastrana se detém na análise de três temas: a feitura do PDAP; as áreas comerciais e as margens do Lago: áreas dos clubes. Nesse sentido, além de ressaltar a importância das orientações de Lucio Costa na resolução dos problemas da cidade, define uma série de diretrizes de ordem físico-institucional para enfrentá-los. Em que pese a sua pertinência e aceitação não gerou desdobramentos.

O PDAP, como já se observou, não foi concluído e a própria unidade responsável pelo mesmo - Dipre/Sudur - relata, em 2004, os problemas político-operacionais que estava enfrentando na sua realização. Tais problemas, velhos conhecidos de trabalhos institucionais dessa natureza, podem ser assim resumidos.⁹⁶

- instalações e suporte técnico-operacional inadequados – sobretudo quanto aos obsoletos equipamentos de informática;
- reduzida equipe técnica, que ainda tinha que se desdobrar nas tarefas cotidianas da instituição – análise de processo, elaboração de normas;

- falta de consultoria especializada em questões técnicas fundamentais – aspectos jurídicos, elaboração de planos diretores etc.;
- problemas de articulação entre as entidades envolvidas, sobretudo com o Iphan, o que causava dificuldades no encaminhamento de certos temas – orla do Lago, comércio local entre outros; e
- falta de recursos financeiros específicos para elaboração do PDAP. Ou seja, não havia dotação orçamentária própria para o desenvolvimento de um trabalho desse porte e complexidade;

Em 2007, com a posse dos novos mandatários eleitos, uma outra reforma institucional varre o GDF e altera completamente o setor de planejamento urbano e de gestão da área tombada. A Seduh é extinta e em seu lugar surge a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Seduma.

Somente em 2009, seguindo as determinações do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/2009, o governo retomou a feitura de um plano de preservação para a área tombada - Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB. Nessa nova tentativa o governo terceirizou a sua elaboração, por meio de uma

⁹⁶ Ver Relatório da Diretoria de Preservação de Brasília – DIPRE/SUDUR, datado de julho de 2004. Arquivo da Seduma.

licitação pública efetuada pela Seduma⁹⁷. Ainda em fase de diagnóstico, sua conclusão está prevista para o final de 2011.

Com a mudança de governo em janeiro último, uma nova reestruturação já está em marcha nesse setor governamental. Sem querer antecipar a discussão que faremos a seguir, basta dizer que a Seduma foi extinta e em seu lugar foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Sedhab. Ou seja, trata-se de outra reforma administrativa circunstancial, sem muito embasamento técnico e com aquelas justificativas oficiais de sempre: enxugamento da máquina, redução de gastos, maior eficiência etc.. Em termos institucionais, tudo nos aponta que teremos mais do mesmo.

Nesse sintético quadro, fica evidente o quanto Brasília ainda está distante de um sistema de gestão urbana estruturado e eficiente. Bem mais que um problema do setor preservacionista é todo o sistema institucional de planejamento urbano do GDF que se mostra frágil e inconsistente, bastante vulnerável aos ditames dos mandatários. Ainda que de maneira geral possua um quadro técnico amplo e qualificado.

As diversas iniciativas que buscaram romper com essa situação e fincar novos marcos de gestão para a cidade ficaram pelo caminho. Mesmo as proposições de Lucio Costa, que sempre foram recebidas

com reverência pelos mandatários, não tiveram a devida influência nos rumos da ordem urbana local e foram acatados apenas parcialmente, de acordo com interesses circunstanciais.

O próprio Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - SISPLAN, instituído desde 1993 na Lei Orgânica (Seção IV, art. 326), conforme se discutirá adiante, é também uma dessas iniciativas perdidas. Criado para promover e conduzir o processo de planejamento e gestão territorial, por meio da articulação e compatibilização entre as políticas setoriais e seus respectivos agentes executores, ainda luta para se efetivar. As sucessivas administrações que passaram pelo Palácio Buriti o ignoraram. Sina que parece que se manterá nesse mandato administrativo. Pelo menos é o que nos indicam os atos do Governo empossado em janeiro último.

Contexto que corrobora o que observou Holanda (2010, p.20), ao tratar da trajetória urbana de Brasília:

{...} é a de uma trajetória perversa: queda progressiva das qualidades do projeto inicial e agravamento dos problemas de origem – os do “DNA” do projeto. É uma história de oportunidades perdidas: soluções utilizadas em novos bairros e em grande obras de infraestrutura não contribuem para resolver os problemas ou os agravam. Há novos problemas e novas qualidades – estas, em episódios urbanísticos surpreendentes, independentes das diretrizes do projeto, ou contrários a elas.

⁹⁷ Contrato de Prestação de Serviços nº 014/2009 firmado entre a Seduma e a Empresa RSP Arquitetura e Consultoria Ltda., de Porto Alegre/RS.

A trajetória é repleta de conflitos, (...). está nos modos de produção do espaço e, principalmente, na maneira pela qual a resultante arquitetônica está impregnada dos valores que se fazem hegemônicos a cada momento, e como isso afeta a vida de moradores e visitantes. Implantam-se configurações que, prática ou expressivamente, reproduzem as forças políticas e ideológicas dominantes – mas o processo não é desprovido de conflitos.⁹⁸

Percebe-se que a participação social tende a se intensificar. Ações mais incisivas dos conselhos e associações comunitárias, encaminhando demandas e buscando influenciar nas decisões sobre o espaço urbano nos dão mostras disso. Por conseguinte, tais conflitos se tornarão mais explícitos. A expectativa é que esses movimentos consigam romper com o caráter clientelista, imediatista e às vezes sectário, que via de regra tem comandado essas iniciativas de ambas as partes – sociedade e governo-, com as exceções de praxe.

Um exemplo paradigmático da defesa do espaço público ocorreu, em 2009, quando da proposta de criação da Praça da Cidadania, polêmico projeto de Oscar Niemeyer para o canteiro central da Esplanada dos Ministérios. Projeto no qual o Governador já havia se comprometido com o autor em executá-lo.



Fig. 2.26 - maquete do projeto da Praça da Soberania. Fonte: Mdc revista de arquitetura

Embora surgido fora dos movimentos comunitários tradicionais, houve na ocasião uma grande mobilização social, em diversos meios de comunicação, com uma parcela populacional significativa contrária ao projeto. Movimento que ganhou repercussão nacional e mobilizou profissionais da arquitetura, do urbanismo, intelectuais, professores acadêmicos, políticos, jornalistas, cidadãos comuns e diversos outros atores sociais, que por meio de jornais, televisão, revistas etc., mantiveram por mais de mês um caloroso debate sobre o assunto, inclusive com a participação direta de Niemeyer.

Como a tendência era majoritariamente contrária ao projeto (70% - pesquisa do *Correio Braziliense*), o governo teve que recuar e retirar o mesmo de pauta. Numa última tentativa de salvar seu projeto, Niemeyer ainda proporia algumas modificações... mas foi em vão.

⁹⁸ Holanda, 2010, op. Cit.



Fig. 2.27 – matéria do jornal *Correio Braziliense*. Fonte; Mdc revista de arquitetura

O editor da Revista digital mdc de arquitetura e urbanismo, Danilo Matoso, na edição de outubro de 2009, ao analisar esse debate, encerrava assim suas considerações:⁹⁹

⁹⁹ Disponível em: <http://danilo.arq.br/2009/10/24/praca-da-soberania-cronica-de-uma-polemica/>. Acesso em 13/4/2010.

A rigor, o debate sobre a Praça da Soberania evidenciou o longo caminho a ser percorrido pelo campo arquitetônico brasileiro até que se possa realizar um debate público efetivo sobre seus valores. {...} A questão das contratações de projetos de obras públicas sem licitação ou concurso – o cerne da crítica inicial de Sylvia Ficher – parece continuar sendo um tabu no campo da arquitetura.

{...} é através da prática saudável do debate público, como o que teve início na Praça da Soberania – e não das negociatas a portas fechadas – que se pavimenta o caminho necessário para a construção de um campo arquitetônico mais republicano e de arquitetos mais envolvidos com sua própria cidadania que com questões endógenas. Esperamos todos que este tenha sido apenas o início de uma série de discussões que podem passar a ter lugar a cada grande obra pública. Os meios de comunicação estão abertos para isso e a população está desejosa de discutir a construção de suas cidades. Resta saber da disposição dos arquitetos para o debate.

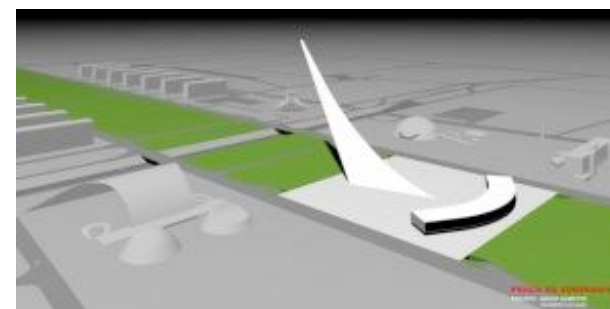


Fig. 2.28 – maquete do projeto da Praça da Soberania. Fonte; Mdc revista de arquitetura

2.3. DE PRESERVAÇÃO E URBANISMO

2.3.1. Aspecto Conceitual

É inegável que Brasília traz novas questões e desafios à preservação de centros históricos. Não só pela temporalidade, dinamismo e espacialidade, que confrontam a própria concepção de centro histórico, mas, também, quanto à aplicação irrestrita do tombamento como mecanismo de proteção de áreas urbanas, atitude que traz enormes contradições.

A primeira surge da adoção de uma premissa discutível, posto que define a proposta urbana descrita no Relatório do Plano Piloto de 1957, como o objeto a ser preservado. Princípio que gera enorme confusão e equívocos, considerando que não só a cidade dela decorrente não é igual àquela proposição, como o modelo urbano ali descrito, originário dos preceitos do movimento modernista, apresenta problemas de desempenho de alguns de seus espaços, que precisam ser enfrentados.

Uma outra, fruto da primeira, decorre da leitura idealizada de Brasília como uma obra de arte monolítica e completa. Visão que predomina nas instituições responsáveis por sua gestão e leva as ações protecionistas a uma busca desmedida de manutenção da proposta urbana contida no Relatório. Discurso de difícil sustentação, pois, como

se sabe, desde a sua premiação no concurso de 1957, o projeto inicial alterou bastante, embora tenha mantido a sua essência, simbologia e mesmo a conformação urbana ali pretendida.

Para corroborar esse entendimento apresenta-se a seguir a série histórica do conjunto de plantas do Plano Piloto de Brasília, formada por plantas produzidas entre 1957 e 1960, conforme montagem feita por Leitão (2003) e que se estrutura da seguinte forma:

- **Planta A** – Plano Piloto de Brasília–PPB apresentado por Lucio Costa, no Concurso de Projetos para a Nova Capital, em 1957;
- **Planta B** – sem data. Planta já com modificações. Por exemplo, as quadras 400 e 700 já estão desenhadas;
- **Planta C** – datada de 1957 – Yves Bruand, apud Leitão (2003), denomina esta planta como o “Plano Piloto Definitivo”; e,
- **Planta D** – datada de 6 de fevereiro de 1960 é designada em sua legenda original como “ PPB - planta em desenvolvimento”. Esta planta foi publicada na época da inauguração da cidade.

Uma outra questão apontada por Leitão (2003) é a dificuldade em se identificar a autoria dessas plantas. Conforme já observado, duas equipes – uma sediada no Rio de Janeiro e outra em Brasília – envolvendo diversos profissionais participaram do desenvolvimento do projeto da cidade, naquele momento inicial.



Fig. 324. Lúcio COSTA. Plano piloto de Brasília. 1957. Plano definitivo.

- | | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| 1: Praça dos Três Poderes | 12: torre de televisão | 23: zona industrial | 37: casas geminadas |
| 2: Esplanada dos Ministérios | 13: setor de rádio e televisão | 24: estação de triagem | 38, 39: superfícies livres |
| 3: catedral | 14: setor esportivo | 25: cemitério | 40: embaixadas |
| 4: setor administrativo | 15: Jôquei Clube | 26: jardim zoológico | 41: casas individuais |
| 5: setor cultural | 16: praça municipal | 27: jardim zoológico | 42: cidade universitária |
| 6: plataforma da estação rodoviária | 17: imprensa | 28: aeroporto provisório | 43: Petrobrás |
| 7: setor de espetáculos e lazer | 18: bosque | 29 a 32: zonas residenciais (casas) | 44: golfe |
| 8: setor bancário | 19: meteorologia | 33: lago | 45: hipódromo |
| 9: setor comercial | 20: quartéis | 34: Jardim Botânico | 46: clube náutico |
| 10: hotéis | 21: residências populares | 35: superquadra | 47: Hotel Brasília Palace |
| 11: setor dos hospitais | 22: estação ferroviária | 36: superquadra dupla | 48: Palácio da Alvorada |

Fig. 2.31 – Planta C – datada de 1957

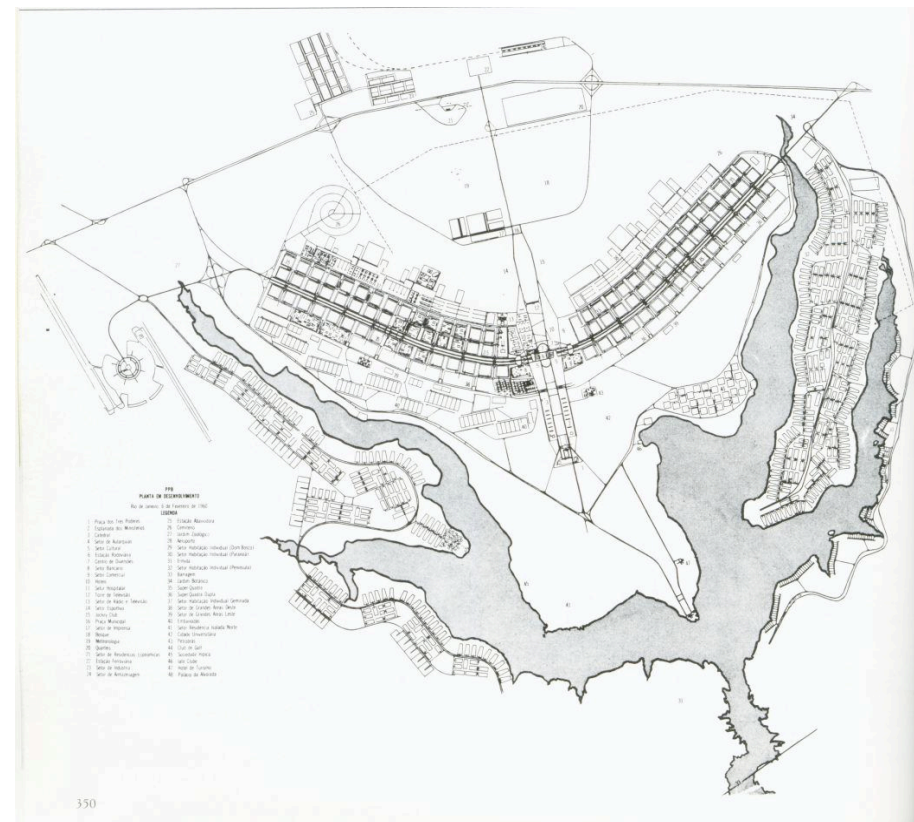


Fig. 2.32 – Planta D – datada de 6/2/1960



Fig. 2.33 – Vista do Plano Piloto de Brasília – Google /2007

Nessa glorificação do projeto inicial é preciso entender, porém, que o seu detalhamento está inconcluso e continua até hoje, considerando-se a quantidade de espaço ainda a ser parcelado, desenhado e complementado. A própria Esplanada dos Ministérios, com os vazios do Setor Cultural Norte, é um exemplo eloquente dessa situação de incompletude da cidade. Como construir esses setores ainda não detalhados? Quais padrões urbanísticos adotar? Os mesmos de 50 anos atrás ou os de agora? E quais seriam esses padrões? Essa é uma discussão que a sociedade terá que enfrentar, caso haja a pretensão de se aprimorar o modelo de gestão da cidade.

A preocupação em manter acriticamente o modelo urbano modernista, evitando-se a justaposição histórica de padrões urbanísticos, mesmo fora da sua área original, vai exatamente na direção contrária dos princípios inovadores da cidade. Pois, ao negar novas experiências em seu espaço, há não só o comprometimento da riqueza e da densidade histórica da cidade, dada exatamente pela contribuição de diferentes gerações, como ainda se banaliza o significado da proposta original. Vide as novas superquadras do Setor Sudoeste e, recentemente, o do novíssimo Setor Noroeste - o primeiro bairro ecológico de Brasília, segundo apregoam as recentes campanhas publicitárias – verdadeiros arremedos das superquadras do Plano Piloto.



Fig. 2.34 – Esplanada dos Ministérios – espaço destinado ao Setor Cultural Norte ao fundo – 2009.

Ademais, a crítica ao urbanismo modernista já é amplamente conhecida e os problemas funcionais apontados por esta não podem mais ser ignorados. Nesse aspecto, Jacobs (2003), por exemplo, já nos ofereceu um estudo definitivo. Ao discutir com imensa sensibilidade a derrocada dos princípios que regem o modelo urbano moderno, ela nos aponta o quanto a esquematização excessiva da vida urbana, por meio de uma espacialização árida e monofuncional, levou ao empobrecimento do ambiente citadino, criando espaços de pouca sociabilidade.

Na mesma direção, Blake (1977), nos evidencia os problemas de

desempenho dos protótipos urbanos modernistas. Em termos de mobilidade, por exemplo, tais cidades dependeriam de complexos sistemas de transportes para conectar os seus diversos setores e funcionarem adequadamente. A descentralização urbana proposta pelo modernismo levaria não só ao esvaziamento do centro, como a construção de milhares de quilômetros de pistas. Encarecendo sobremaneira a gestão dessas localidades. Situação na qual Brasília se enquadra muito bem, conforme nos mostrou Holanda (2010), em seu estudo sobre a realidade urbana da capital brasileira, já referenciado.

Outro aspecto a se considerar é o tratamento da área sob proteção como um conjunto urbano homogêneo e de funcionamento harmônico, não fazendo nenhuma distinção entre seus diversos setores. Como se sabe, esses apresentam morfologias distintas e desempenhos muito variados. Assim, setores com características urbanas e significados distintos entre si, tais como: W3 Sul e W3 Norte; as superquadras do Plano Piloto e as do Cruzeiro, por exemplo, ficam submetidas aos mesmos princípios e critérios de proteção, sem nenhuma razão para tal.

De outro modo, essa legislação ampara uma prática institucional preservacionista, que insiste em desconsiderar a dinâmica de um conjunto urbanístico de autoria conhecida e ainda inconcluso. É que se encontra inserido em uma realidade metropolitana marcada por fortes contrastes socioeconômicos, notória segregação social e de grande

comprometimento ambiental. Onde pontifica um mercado imobiliário dinâmico e especulativo, com movimento anual de R\$ 4,3 bilhões, sendo considerado o 2º do país em faturamento e unidades vendidas, superando o do Rio de Janeiro (R\$ 3, 9 bilhões), cidade com população quase duas vezes a sua.¹⁰⁰ Fatores que interferem na estruturação, desempenho e sustentabilidade de seu espaço urbano.

Brasília, conforme definiu Lucio Costa, em discurso posterior ao concurso de 1957, teve a sua concepção urbanística estruturada em quatro escalas: *monumental*, *gregária*, *residencial* e *bucólica*. Partindo dessa premissa, a sua preservação tem como base conceitual a manutenção dos atributos essenciais dessas escalas, bem como a inter-relação entre elas. O problema, porém, é que a caracterização dessas escalas é imprecisa e de difícil espacialização. Na legislação de proteção tais escalas estão definidas da seguinte forma:

Monumental - confere à cidade a marca de efetiva capital do país, ao abrigar o setor administrativo federal. Configura-se no Eixo Monumental, desde a Praça dos três Poderes até a Praça do Buriti.

¹⁰⁰ Existem cerca de 100 empresas imobiliárias atuando no DF. Jornal Correio Braziliense de 07/02/2010. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/02/07/interna_cidadesdf.171876/index.shtml. Acesso em 4/5/2011.



Fig. 2.35 – Eixo Monumental – Brasília/DF – 2008.



Fig. 2.36 – Esplanada dos Ministérios – Brasília/2009.

- **Gregária** - define o centro da cidade, em torno do cruzamento dos eixos Monumental e Rodoviário. Está configurada na plataforma rodoviária e nos setores de diversões, comerciais, bancários, hoteleiros, de autarquias médico-hospitais e de rádio e televisão sul e norte.



Fig. 2.37 – Área central - Brasília/DF – 2009.

- **Residencial** - estabelece uma nova forma de viver, própria de Brasília e se configura nas superquadras distribuídas ao longo do Eixo Rodoviário Residencial.



Fig. 38 – Superquadra 108 Sul – Brasília/2009

- **Bucólica** - confere à Brasília o caráter de cidade parque. Configura-se nas suas áreas livres, contíguas a terrenos edificadas ou institucionalmente previstos para edificação e destinadas à preservação paisagística e ao lazer.



Fig. 38 – Área de lazer do Pontão do Lago Sul – Brasília/2007

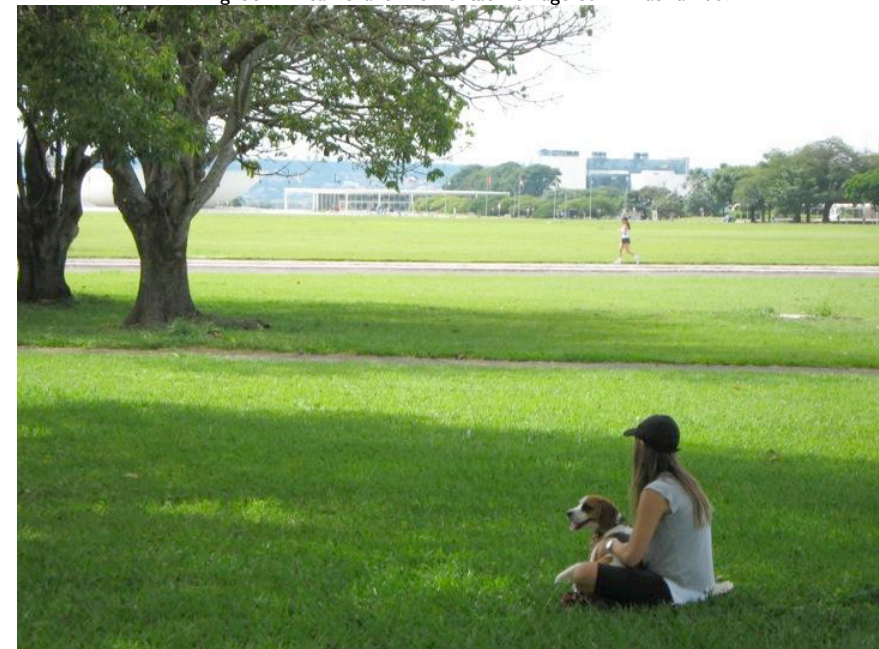


Fig. 2.39 – Esplanada dos Ministérios – Brasília/2009

Em 1990, quando do tombamento da cidade, Lucio Costa publicou um documento no qual resumia seu pensamento sobre a preservação do Plano Piloto. Pela sua pertinência cabe transcrevê-lo:

Para mim, como urbanista da cidade, importa principalmente o seguinte

1. Respeitar as quatro escalas que presidiram a própria concepção da cidade: a simbólica e coletiva, ou *Monumental*, a doméstica, ou *Residencial*, a de convívio, ou *Gregária*, e a de lazer, ou *Bucólica*, através da manutenção dos gabaritos e taxas de ocupação que as definem.
2. Respeitar e manter a sua estrutura urbana, que é original e tem garra, a partir da qual se estabelece a relação entre as quatro escalas.
3. Respeitar e manter as características originais dos dois eixos e do seu cruzamento, ou seja:
4. manter o caráter rodoviário inerente à pista central do eixo rodoviário- residencial;
5. manter non-aedificandi e livre o espaço interno gramado do eixo monumental, da Praça dos Três Poderes até a Torre de TV;
6. manter a Plataforma Rodoviária como traço de união e ponto de convergência já consolidado do complexo urbano composto pela cidade político-administrativa e pelos improvisados assentamentos satélites;
7. manter o gabarito deliberadamente baixo do centro do comércio e diversões, sendo as fachadas dos dois conjuntos voltadas para a esplanada recobertas de fora-a-fora por painéis luminosos de propaganda comercial;
8. preservar e cuidar das pequenas Praças de Pedestres fronteiras ao Teatro e ao Touring, com as fontes, bancos e plantas sempre funcionando e em perfeito estado, tal como o grande conjunto de fontes ao pé da Torre.
9. A preservação do Eixo Monumental, da Praça dos Três Poderes à Praça Municipal. A Praça dos Três Poderes, complementada pela presença dos ministérios do Exterior e da Justiça na cabeceira da Esplanada, se constituiu, desde o nascedouro, numa serena e digna integração arquitetônico-urbanística, agora enriquecida pela presença dinâmica do Panteon.
10. Manutenção do conceito de superquadra como espaço residencial aberto ao público, em contraposição ao de condomínio privativo fechado; da entrada única; do enquadramento arborizado; do gabarito uniforme de seis pavimentos sobre pilotis livres, com os blocos soltos no chão.
11. A manutenção da hierarquização do tráfego nas áreas de vizinhança graças à descontinuidade nas vias de acesso às quadras.
12. A preservação do grande Parque Público projetado por Burle Marx. (aqui ele está se referindo ao Parque da Cidade);

13. Resgatar e complementar os bairros centrais da cidade – o seu “core” – de acordo com as recomendações contidas em “Brasília Revisitada”.

14. Como se vê trata-se, em suma, de respeitar Brasília. De complementar com sensibilidade e lucidez o que ainda lhe falta, preservando o que de válido sobreviveu. (Costa, 1995, p. 330-331).

2.3.2. Aspecto Urbanístico

A área tombada no âmbito distrital e federal é coincidente com a inscrita na lista da Unesco. Com o novo macrozoneamento definido no PDOT/2009, que estabeleceu a planificação do território por Unidades de Planejamento Territorial – UPTs e não mais por Regiões Administrativas - RAs, essa área passou a corresponder à Unidade de Planejamento Territorial Central – UPTC, que conforma o perímetro de tombamento e abarca as seguintes regiões administrativas:

- Brasília – RA I;
- Cruzeiro – RA XI;
- Candangolândia – RA XIX;
- Sudoeste/Octogonal – RA XXII;

Delimita-se a leste pela orla do lago Paranoá, a oeste pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA, ao sul pelo córrego Vicente Pires e ao norte pelo córrego Bananal. Polígono que abarca uma

área de 112,25 Km², seguramente, a maior área urbana sob proteção histórica do mundo. Nesse contexto, as questões que se destacam são:

- Sua grande extensão. Aspecto que além de levar a uma série de indefinições, considerando que envolve setores sem parcelamento e de discutível valor urbanístico, dificulta sua apreensão e controle, dentro dos preceitos de preservação exigidos para um artefato tombado.
- Trata o conjunto urbano tombado como um bloco monolítico e harmônico conforme idealizado em seu projeto original, ignorando as diversas morfologias que o compõe. Dessa forma, deixa uma série de setores sem nenhuma diretriz.
- Não faz qualquer referência às quadras residenciais 700, considerando como área residencial apenas as superquadras. Também ignora as quadras 600, 800, 900, não fazendo nenhuma menção às suas tipologias;
- Desconsidera a diferença morfológica entre os setores do comércio local norte e sul.
- Ignora que a cidade ainda possui uma série de setores vazios que não foram parcelados, outros com visíveis sinais de esgotamento e de discutível desempenho urbano. Fenômeno que torna o

tombamento um instrumento inócuo e traz situações inusitadas, de proteger setores inexistentes.

- Não incorpora em seus limites o lago Paranoá, elemento simbólico de fundamental importância para a composição e ambiência do conjunto urbanístico, que se pretende preservar.
- Não contempla a proteção da margem leste do lago Paranoá, tampouco a linha de cumeada das colinas que marcam o horizonte da cidade, elementos de grande relevância para a composição da paisagem urbana do Plano Piloto.
- Inclui, sem nenhuma distinção e justificativa, núcleos urbanos surgidos a posteriori do Plano Piloto e que pouco participam na composição de sua estrutura e paisagem - Cruzeiro Velho, Cruzeiro Novo, Setor Octogonal, Setor Sudoeste e Candangolândia. E o mais grave é que mesmo com morfologias e espacialidades distintas do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto, esses setores estão submetidos aos mesmos critérios de proteção, como se formassem um conjunto monolítico.

Ainda que a inclusão desses setores se explique pelo cuidado em controlar um possível adensamento e verticalização, o que poderia comprometer a ambiência do conjunto tombado, sabe-se o quanto essa decisão é controvertida. Falta, evidentemente, relevância urbanística e arquitetônica, que justifique submetê-los

ao rigor de um tombamento federal, elevando-os à categoria de Patrimônio Nacional, e até mesmo mundial.

Como agravante tem-se em conta que a atuação dos órgãos de preservação sobre tais setores é mínima. Fenômeno que leva o tombamento a tornar-se um instrumento inócuo e banalizado, comprometendo o seu entendimento e sua credibilidade perante a população. Além do que, conforme já se discutiu, o tombamento não é o instrumento mais adequado para controle urbano.



Fig. 2.40 - SQS 409 – Brasília/2008

Os núcleos urbanos inseridos na área tombada podem ser assim descritos:

Candangolândia – origina-se de um acampamento operário da fase inicial de Brasília que, em 1984, foi reparcelado e transformado em assentamento habitacional de baixa renda, para abrigar antigos moradores e pessoas remanejadas de invasões e outras localidades.

Em 1989, sofreu uma ampliação e foi desmembrado do Núcleo Bandeirante, tornando-se uma Região Administrativa autônoma (RA XIX). Compõe-se predominantemente de lotes residenciais unifamiliares entre 125 e 150 m², com uma arquitetura pouco expressiva e semelhante a tantas outras periferias urbanas do país. Situa-se a cerca de 13 Km da Rodoviária - área central do Plano Piloto - e pouco participa da composição da sua paisagem urbana. Sua população aproxima-se de 15.600 moradores (IBGE/2000).



Fig. 2.41 – Candangolândia – 2010. Foto Gracieth

Cruzeiro Velho e Cruzeiro Novo – compõem a Região Administrativa do Cruzeiro (RA XI). O Cruzeiro Velho é o mais antigo (1959) sendo formado por blocos de casas térreas geminadas a cada dez unidades (Setores Residencial Econômico Sul - SRES), à semelhança das casas da W3 Sul. O Cruzeiro Novo é do final dos anos 1960 e se constitui de quadras formadas por edifícios residenciais populares, de quatro pavimentos, sobre pilotis e sem elevadores (Habitações Econômicas Coletivas Sul - SHCES).

Esses setores, por serem contíguos e interligados, formam um bairro único. Também são próximos ao Plano Piloto, sendo que o Cruzeiro Velho se limita ao Norte com o Eixo Monumental, nas proximidades da Rodoferroviária. A população desses setores é de 40.932 habitantes (Codeplan/2004).



Fig. 2.42. - Cruzeiro Velho. Foto: Augusto César B. AREAL



Fig. 2.43 - Cruzeiro Novo. Augusto César B. AREAL

Setor de Áreas Octogonais e Setor Sudoeste – juntamente com o setor do Hospital das Forças armadas (HFA), formam a Região Administrativa Sudoeste/Octogonal (RA XXII), que abriga uma população em torno de 46.829 habitantes (Codeplan/2004) e é a mais próxima de Brasília.

O Setor de Habitações Coletivas Octogonais - Áreas Octogonais Sul (SHCAOS) foi criado em 1974 e implantado no início dos anos de 1980. É formado por um conjunto de oito quadras residenciais em formato de octógonos (sete estão construídas). Essas quadras são compostas por até sete blocos residenciais coletivos, de seis pavimentos sobre pilotis e implantados isoladamente entre si, à semelhança das superquadras do Plano Piloto, porém, com uma grande diferença: cada quadra se constitui em um lote específico e forma um condomínio fechado, com acesso restrito e portaria exclusiva.



© Augusto Areal - www.infobrasilia.com.br
Fig. 2.44 - Setor Octogonal. Foto: Augusto César B. AREAL

O Setor de Habitações Coletivas Sudoeste (SHCSW) - constitui-se na materialização da *mancha A* proposta no *Brasília Revisitada*. Sua implantação foi iniciada em 1989 e ainda não foi concluída. Nesse período seu projeto sofreu alterações e sua área inicial foi ampliada. Compõe-se basicamente de dois núcleos habitacionais distintos e construídos em diferentes etapas. O primeiro voltado para atender a classe média alta, é formado por superquadras residenciais dispostas ao longo de uma avenida comercial, e formadas por blocos isolados multifamiliares de seis pavimentos sobre pilotis. O segundo é constituído por quadras com edifícios de três pavimentos sobre pilotis, sem elevadores e implantados à semelhança das quadras residenciais do Cruzeiro Novo.

Hospital das Forças Armadas (HFA) - complexo hospitalar construído em 1972, quando essa área era isolada do restante da cidade. Atualmente, por conta da implantação desses novos setores habitacionais, encontra-se inserido em uma área bastante urbanizada. Além do hospital projetado por Oscar Niemeyer, esse setor compõe-se de duas áreas residenciais para funcionários civis e militares do HFA. O Setor Residencial I (SR I) é constituído por 12 casas térreas, que abrigam o alto comando e a Direção do Hospital e mais três edifícios com 24 apartamentos cada, totalizando 72 unidades. O Setor Residencial II (SR II) é formado por 10 blocos residenciais que totalizam 240 unidades.

Ainda fazem parte da RA XXII a grande área verde que abriga a sede do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), e a área ocupada pelo reservatório de água da CAESB, ambas contíguas ao Eixo Monumental. Sobre a qual existe uma grande discussão sobre o seu parcelamento urbano, para a inserção de novas superquadras residenciais.



Fig. 2.45 - Cruzeiro Novo em 1º plano (4 pavt°); à direita, o Setor Sudoeste (6 pavt°); à esquerda, o "setor econômico" do Sudoeste (3 pavt°). Foto: Augusto César B. AREAL

Como se percebe, o que se denomina de Conjunto Urbanístico de Brasília na legislação de tombamento é, na verdade, um aglomerado de setores distantes e muito diferentes entre si. Tanto em forma quanto no papel que desempenham na conformação da área tombada. Contexto que aponta para a necessidade de se defini critérios de proteção/intervenção mais eficientes e específicos para cada setor da cidade, considerando suas morfologias.

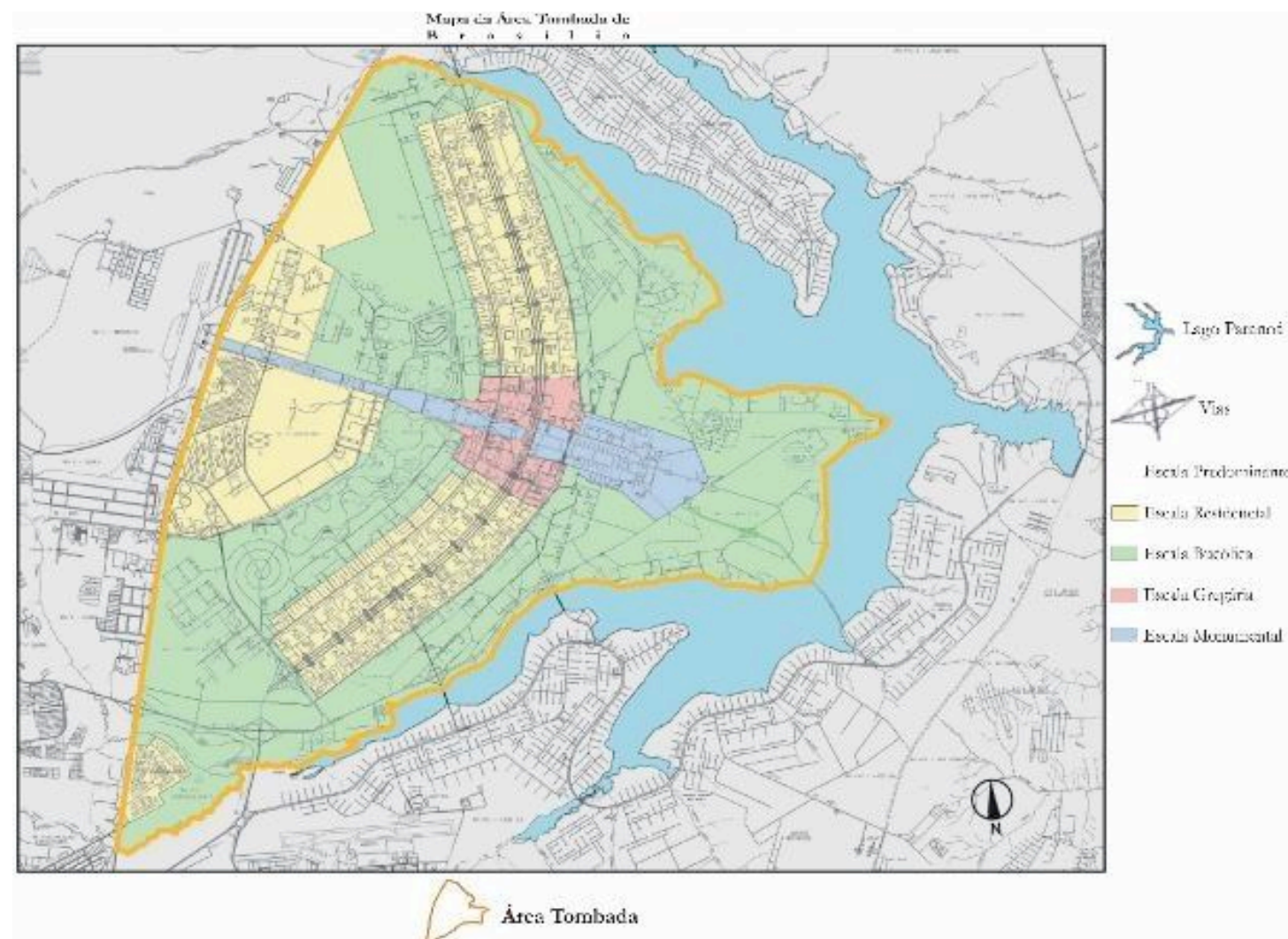


Fig. 2.46 - Limites da Área Tombada

2.3.3. Aspecto Político-Institucional

A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF estabelece um complexo e detalhado arcabouço político-institucional de gestão urbana - o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN (Art. 326). Concebido no âmbito do PDOT de 1992 e institucionalizado em 1993 na LODF, nele estão definidos as diretrizes, os órgãos participantes e suas responsabilidades, bem como os instrumentos jurídicos de planejamento e execução da política urbana. Política esta que tem a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília como um de seus princípios básicos.

Como órgão de deliberação superior desse sistema tem-se o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, órgão colegiado presidido pelo Governador e composto por membros do governo, representantes de entidades de classe, do meio técnico-acadêmico e da sociedade em geral. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Sedhab, é o seu órgão central e executivo, mas que não tem efetividade na discussão, definição e encaminhamento da política urbana. A rigor, atua no varejo das demandas pontuais do governo, ao ditames das prioridades de cada administração.

Integram ainda o SISPLAN o Sistema de Informação Territorial e Urbana – SITURB, o Sistema Cartográfico – SICAD, e o Sistema de

Informações sobre Recursos Hídricos - SIRH. Componentes essenciais para complementar e articular as políticas setoriais de governo.

A LODF define o SISPLAN da seguinte forma:

Art. 326. O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgãos superior, central, executivo, setoriais e locais, tem por finalidade a promoção do desenvolvimento do território, mediante:

I – articulação e compatibilização de políticas setoriais com vistas à ordenação do território, planejamento urbano, melhoria da qualidade de vida da população e equilíbrio ecológico do Distrito Federal;

II – promoção das medidas necessárias à cooperação e articulação da ação pública e privada no território do Distrito Federal e região do entorno;

III – distribuição espacial adequada da população e atividades produtivas;

IV – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização da execução do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, dos Planos de Desenvolvimento Local e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. (LODF, p. 111)

Brasília é a única a possuir em sua estrutura de institucional uma unidade técnico-administrativa específica para cuidar exclusivamente da área inscrita na Unesco, que aqui coincide com a área sob proteção histórica. Trata-se da Diretoria do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília – DCT, unidade da Sedhab.

Não se pode deixar de assinalar que por ser a capital do país, a sede do Iphan é aqui, ainda que sua atuação ocorra pela Superintendência do Distrito Federal – Iphan-DF. Da mesma forma que a Unesco tem sua representação sediada na cidade.

Como se percebe a cidade possui um sistema político-institucional amplo, detalhado e que, em tese, seria apropriado para conduzir o seu processo de gestão urbana e, por conseguinte, preservar o seu centro histórico. Contudo, para saber do seu real desempenho é preciso conhecer um pouco mais como tem sido a funcionalidade e o desempenho dessa complexa estrutura. Para tanto, apresenta-se a seguir um resumo do papel das instituições diretamente envolvidas no processo de proteção da área tombada.

2.3.3.1. Nível Distrital

SEDHAB – a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação é o órgão central e executivo do SISPLAN. Sua atribuição básica é coordenar e executar a política urbana e habitacional, bem como a preservação da área tombada. Sua trajetória é marcada por

sucessivas reformas administrativas, que dificultam sua consolidação como o organismo central do planejamento urbano.

Sua história, a rigor, começa em 1964 com instituição da Secretaria de Viação e Obras – SVO, matriz de todo o sistema de planejamento urbano subsequente (Lei Federal nº 4.545 de 10/12/1964). Esta lei também instituía o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU (só implantado em 1971). Em 1989 a SVO foi transformada na Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU (Lei Nº 49 de 25/10/1989), que em 1992 passa a ser a Secretaria de Obras e Serviços Públicos – SOSP (Lei Nº 236 de 20/01/1992), transformada em 1993, na Secretaria de Obras – SODF (Lei nº 408 de 13/1/1993), de onde se originou, em 1997, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SHDU (Lei Nº 1.797 de 18/12/1997).

A SHDU, em 1999, foi substituída pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, criada pelo Decreto Nº 2.296 de 21/01/1999 foi reformulada em 2000 (Decreto Nº 21.288 de 27/6/2000) e, também, em 2003 (Decreto Nº 23.847 de 20/6/2003). Em 2007, uma nova reforma institucional no governo extingue a SHDU e cria a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Seduma (Decreto Nº 27.591 de 01/01/2007). Que por sua vez foi reestruturada em 2010 (Decreto Nº 31.698 de 18/5/2010), passando a ser a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e

Meio Ambiente – Seduma (mantendo a sigla).

A Sedhab foi criada em janeiro último, no bojo da reforma administrativa empreendida pela nova administração (Decreto N° 32.716 de 1/1/2011). Veio substituir a Seduma assumindo a sua estrutura, porém uma nova reforma já está em gestação e a expectativa é que seja implantada ainda em 2011. Portanto, é uma instituição bem recente – apenas seis meses de vida.

Nessa confusa trajetória de reformas e contrarreformas, cabe destaque a criação do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – IPDF, em 1992, no âmbito das propostas do PDOT (Lei N° 353 de 18/11/1992). Constituía-se em uma entidade autárquica vinculada a então Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, e foi instituída para ser o órgão executivo do SISPLAN.

O IPDF teve como modelo institucional o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba – IPPUC, tido como uma instituição exitosa. Sua implantação ao final de 1993 foi cercada de grande expectativa para estabelecer um novo padrão técnico-institucional na gestão da cidade, haja vista o sucesso do seu inspirador. Essa euforia, contudo, logo se dissipou, pois além de enfrentar obstáculos operacionais por falta de investimentos em sua estrutura, seria ingenuidade esperar que sua atuação como protagonista da política urbana, ficasse imune aos interesses político-econômicos de um mercado imobiliário tão dinâmico

e rentável. Daí a sua dificuldade em se afirmar como protagonista no SISPLAN, haja vista as ingerências em sua atuação.

O IPDF teve vida curta e foi extinto menos de sete anos depois (Decreto N° 21.170 de 5/5/2000), e mesmo sem conseguir se consolidar e se impor institucionalmente deixou uma imensa lacuna no processo de gestão urbana local. Curioso é que o mesmo grupo político que o instituiu em 1992 e se empenhou pela sua implantação em 1993, foi o mesmo que o extinguiu em 2000. Coincidência ou não, a extinção do IPDF inicia-se logo após o término do Governo do PT (final de 1998), no qual havia tido um forte protagonismo na definição e condução da política urbana.

Em 2000, por conta da reestruturação realizada na área de planejamento urbano, a então SEDUH assumiu a responsabilidade de responder pela preservação da área tombada, que até aquele momento era competência da Secretaria de Cultura, que atuava por meio do Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal – DePHA (Decreto N° 21.288 de 27/6/2000).

Ainda que nessa reforma estivesse prevista a criação de uma estrutura específica na SEDUH para responder por essa nova atribuição, somente três anos depois é que a Diretoria de Preservação de Brasília – Dipre foi efetivada. Quando então passa a ter três gerências: Gerência do Plano Piloto – Gepla; Gerência de Candangolândia e Cruzeiro – Gecan e a

Gerência de Promoção de Preservação – Gepre (Lei Nº 3.151, de 28/4/2003). Em seguida uma nova reestruturação confirma a Dipre e implanta a sua estrutura (Decreto Nº 23.847 de 20/6/2003).

Quadro 2.4 – cronologia do setor de desenvolvimento urbano

ano	Instituição
1964	Secretaria de Viação e Obras – SVO
1989	Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU
1992	Secretaria de Obras e Serviços Públicos – SOSP
	Instituto de Planejamento Territorial e Urbano - IPDF
1993	Secretaria de Obras – SO
	Implantação do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano - IPDF
1995	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SDUH
	criada informalmente a partir da utilização do cargo de Secretário Adjunto de Obras
1997	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SHDU
1999	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH
2000	Reformulação SEDUH (assume a preservação da área tombada)
	Extinção do IPDF
2003	Reformulação SEDUH – estrutura a Diretoria de Preservação de Brasília - DIPRE
2007	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Seduma
2009	Reformulação Seduma – cria a Diretoria do Conjunto Tombado - DCT
2010	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente – Seduma (mantém sigla)
2011	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação- SEDHAB

A transferência das atribuições do DePHA para a SEDUH gerou, inicialmente, grande expectativa para o fortalecimento das ações preservacionistas. Pois, em princípio, significaria a inserção direta da questão patrimonial no órgão responsável pela política urbana. Por conseguinte, significaria a integração dessas atividades em um órgão politicamente forte e tecnicamente mais bem estruturado. Essa expectativa, todavia, não se confirmou e o que se viu foi uma diluição das ações preservacionistas nas atividades da SEDUH, haja vista ser uma instituição voltada essencialmente para o desenvolvimento urbano, cuja demanda e lógica funcional são outras e, quase sempre, contraditórias à preservação.

Nesse contexto, a Dipre não conseguiu o necessário respaldo técnico-político para se consolidar e cumprir com suas atribuições. A rigor, essa unidade sempre foi vista como um empecilho burocrático a ser superado na agilização de determinados projetos, uma vez que esses teriam que ser submetidos à sua análise, à luz da legislação de tombamento. Ação que causava muito desgastes à sua equipe e desconforto aos mandatários. Tanto que na reforma institucional de 2007, que criou a Seduma, a Dipre foi extinta e em seu lugar foi instituída a Gerência de Desenvolvimento da Área Central. Unidade administrativa menor e politicamente mais frágil, que passou a responder, essencialmente, pela aprovação de projetos urbanísticos na

área tombada, e assim se mantém. Ainda que, posteriormente, tenha recuperado seu status de diretoria.

Somente em 2009, em uma nova reforma administrativa, foi criada a Diretoria do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília – DCT-, subordinada à Subsecretaria de Planejamento Urbano – SUPLAN (Decreto Nº 30.921 de 15/10/2009). Contudo, refletindo a dificuldade desse tema ser enfrentando em sua real dimensão no âmbito da Sedhab e do Governo, a DCT é a menor diretoria e a mais frágil administrativamente. Basta dizer que, ao contrário das demais, não se estrutura por gerências, o que implica ter menos cargos comissionados, logo, menos atrativos financeiros para montar sua equipe técnica. No entanto, regimentalmente, tem imensas responsabilidades que podem ser sintetizadas da seguinte forma (Decreto 32.612 de 17/12/2010):

- elaborar, orientar, coordenar e acompanhar os projetos urbanísticos do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília;
- participar e subsidiar a elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB;
- emitir pareceres relativos à aprovação de projetos urbanísticos da Unidade de Planejamento Territorial Central;
- analisar, avaliar e propor alterações nos projetos de parcelamento do solo existentes e naqueles elaborados por

particulares ou órgãos públicos, incluindo aqueles em processo de regularização, em sua área de atuação;

- atualizar a base de dados georreferenciada da Unidade de Planejamento Territorial Central;
- monitorar e fiscalizar a implantação de projetos urbanísticos, paisagísticos e de sistema viário na Unidade de Planejamento Territorial Central;
- realizar vistorias técnicas sobre matéria de sua competência.

A DCT responde atualmente pela Unidade de Planejamento Territorial Central – UPTC,⁹⁹ que corresponde à área tombada, conforme definiu o PDOT/2009. Refletindo a composição do corpo técnico da Sedhab – onde cerca de 90% têm formação em arquitetura -, sua equipe ao final de 2010 era composta por 8 arquitetos, instalados precariamente em cerca de 25m². Conjuntura que explica boa parte da sua dificuldade em assumir trabalhos de maior complexidade e envergadura.¹⁰⁰

Sua atuação tem sido essencialmente burocrática resumindo-se à análise e aprovação de projetos urbanísticos. A rigor, nas questões mais relevantes da área tombada tem atuado, bem mais como apoio técnico e

⁹⁹. As 30 RAs foram divididas em sete UPTs.

¹⁰⁰ Não existem dados disponíveis sobre o número de servidores da SEDHAB, tampouco do seu quadro técnico - estima-se em 200 técnicos. Com a reforma empreendida em janeiro de 2011, a equipe da DCT se alterou e parte de seus integrantes, por estarem em cargos comissionados, foi demitida. No momento, estuda-se uma nova reestruturação dessa unidade e a recomposição de sua equipe.

operacional, recebendo o mesmo tratamento de ressalvas e desconfiças da antiga Dipre. Ou seja, padece dos mesmos problemas político, técnicos e operacionais daquela extinta diretoria.

Embora tenha havido mais convergência que discordância entre Sedhab/DCT e o Iphan, não se pode afirmar que haja uma relação de parceria e de compartilhamento entre essas duas áreas governamentais. Em alguns momentos, a depender do caso, há uma maior ou menor interação nas ações. É uma relação institucional que ainda carece ser distendida e aprimorada, com uma definição mais clara de responsabilidades, para que se reduzam não só os conflitos, mas que se construa outro patamar de cooperação e parceria. Desafio que ainda está para ser enfrentado, não apenas aqui.

Esse sucinto panorama evidencia a inconsistência político-administrativa do setor de planejamento urbano e preservação histórica da cidade, que convive com uma alucinante rotatividade e instabilidade institucional. Em uma análise rápida percebe-se que sua estrutura sofreu nada menos que seis grandes reestruturações, só nos últimos 14 anos (1997, 1999, 2000, 2003, 2007 e 2011), o que dá uma média de pouco mais de dois anos entre elas.

DIGEPHAC – a Diretoria de Gestão do Patrimônio Histórico e Artístico e Cultural foi criada em 2010 em substituição a Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico - DePHA (Decreto Nº 31.653 de 6/5/2010), que longo do tempo passou por várias reformas e denominações. Subordinada a Subsecretaria de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – SUPHAC constitui-se em uma unidade diretiva da Secretaria de Estado de Cultura.

Sua origem remonta à antiga Divisão de Patrimônio Histórico e Artístico, pequena unidade criada em 1975, no Departamento de Cultura da então Secretaria de Educação e Cultura – SEC (Decreto Nº 2.893 de 13/5/1975). Em 1983, o Departamento de Cultura é transformado no Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico – DePHA/DF, mas praticamente mantém a mesma estrutura (Decreto Nº 7.451 de 23/04/1983). Em 1986, com a criação da Secretaria da Cultura, o DePHA é transformado na Coordenadoria do Programa Cultural, extinta em 1988. Quando então amplia a sua estrutura e volta a ser DePHA/DF (Decreto Nº 11.176 de 29/7/1988).

Essa reestruturação vinha em atendimento aos compromissos assumidos pelo governo local perante a Unesco, por conta do título de Patrimônio Mundial. Feito que se associava ao trabalho pioneiro de preservação da memória operária da cidade, que essa unidade desenvolvia com grande dificuldade operacional. Com destaque para a

criação do Museu Vivo da Memória Candanga e a fixação e tombamento da Vila Planalto, que se constituíram as suas ações emblemáticas naquele momento.¹⁰¹

Em 1999, uma nova reformulação reduziu sua estrutura administrativa (Decreto N° 20.264 de 25/5/1999). Em 2000, com a reestruturação da SEC foi transformado na Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico (mantendo a sigla DePHA) e deixou de responder pela preservação da área tombada (Decreto N° 21.675 de 31/10/2000), ficando apenas com a atribuição de “identificar, restaurar, propor o tombamento e fiscalizar os bens considerados de valor histórico e artístico existentes no Distrito Federal” (art. 2°).

Em 2001, com a aprovação do novo Regimento Geral da Secretaria de Cultura, suas atribuições foram outra vez alteradas. Em 2007 sofreu uma nova reestruturação (Decreto N° 27.624 de 18/1/2007). Em 2010, uma ampla reforma na estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Cultura – SeCult o transformou na atual Diretoria de Gestão do Patrimônio Histórico e Artístico e Cultural – DIGEPHAC (Decreto N° 31.653 de 6/5/2010).

¹⁰¹ O Museu Vivo da Memória Candanga decorre do tombamento, recuperação e revitalização do antigo Hospital Juscelino Kubitschek de Oliveira (HJKO), equipamento que desempenhou, além de suas funções precípua, papel social importante na fase pioneira da cidade, haja vista ter sido moradia dos funcionários do hospital. Constitui-se em um conjunto arquitetônico de madeira com 18 edificações originais (1.265m²) inserido em uma área ricamente arborizada de cerca de 10.000m², na saída sul da cidade, próximo ao Núcleo Bandeirante. Seu tombamento como bem histórico ocorreu pelo Decreto N° 9.036 de 13/11/1985.

Sua instabilidade institucional, configurada nas frequentes reestruturações, lhe impõe grandes obstáculos para desenvolver suas atividades e se afirmar como protagonista no processo de preservação da área tombada. De uma participação mais determinante de 1986 a 1994, inclusive, com papel decisivo na titulação de Brasília na Unesco, sua atuação foi se tornando secundária e hoje é de mero figurante.

Administrações Regionais - constituem as administrações das Regiões Administrativas (RAs) que compõem o Distrito Federal – as antigas cidades-satélites. São os órgãos executivos locais do SISPLAN e não têm autonomia político-administrativa, sendo administradas por um Administrador Regional nomeado pelo Governador.

Além de representarem o Governo Central nessas localidades, as RAs têm como atribuições aprovar e fiscalizar a implantação de projetos de arquitetura, emitir alvarás de obras e de funcionamento, bem como fiscalizar o uso e ocupação do solo. Entretanto, em se tratando da área tombada – Unidade de Planejamento Territorial Central - é competência de a Sedhab emitir pareceres relativos à aprovação de projetos urbanísticos. Ou seja, têm papel secundário nesse processo.

A esse complexo institucional se somam dois órgãos colegiados vinculados a SEDHAB:

CONPLAN – O Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal é o órgão colegiado superior do SISPLAN. Foi instituído

em 1992 no âmbito do Plano Diretor de Ordenamento do Distrito Federal - PDOT (Lei N° 353 de 18/11/1992). À época substituiu o CAUMA – Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente, criado pela Lei N° 7.456 de 01/04/1986. Que por sua vez, havia substituído o antigo CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo,¹⁰² instituído em 1964 (Lei N° 4.545 de 10/12/1964), quando da criação da Secretaria de Viação e Obras – SVO.

Em 1993 a Lei Orgânica Distrital ao ratificar a instituição do SISPLAN, confirma o CONPLAN como seu órgão superior. No entanto, a sua efetiva implantação inicia-se apenas em 1997, na 1ª revisão do PDOT (Lei Complementar N° 17 de 28/1/1997). É composto pelo Governador, que o preside, e mais 26 conselheiros, treze natos (membros do governo) e treze indicados, dos quais dez são escolhidos pelo Governador entre representantes da sociedade civil. O Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação substitui o Governador na presidência. A SEDHAB exerce a função de Secretaria Executiva (Decreto n° 27.978 de 28/5/2007).

Tem caráter consultivo e deliberativo e a função de auxiliar a Administração, na formulação, análise, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implantação da política territorial e

urbana (PDOT, Art. 218). Suas atribuições básicas são (PDOT, Art. 219):

- aprovar a proposta da política de ordenamento territorial e urbano do Distrito Federal;
- aprovar a proposta de revisão ou alterações do PDOT;
- aprovar a proposta da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal e suas respectivas alterações;
- aprovar as propostas dos Planos de Desenvolvimento Locais das Unidades de Planejamento Territorial e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e suas respectivas revisões e alterações.

São membros indicados, com mandato de dois anos, renovável por igual período:

- um representante da Universidade de Brasília - UnB, com formação na área de engenharia, arquitetura ou urbanismo;
- um representante do Conselho de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA/DF;
- um representante do Instituto de Arquitetos do Brasil – Seção do Distrito Federal – IAB/DF;
- dez representantes da sociedade civil local escolhidos pelo governador.

¹⁰² Lucio Costa foi membro nato do CAU e CAUMA. Roberto Burle Marx foi do CAUMA. Ainda que não tenham participado de nenhuma reunião.

Como se percebe o governo tem ampla maioria na composição do CONPLAN, conseqüentemente, exerce total domínio sobre suas deliberações. A rigor, somente três membros teriam autonomia de voto, pois são indicações institucionais – CREA, IAB e UnB. Desnecessário, portanto, entrar em detalhe sobre sua atuação. Ao longo de sua história fica difícil identificar, qual proposta governamental tenha sido rejeitada.

Os novos conselheiros do CONPLAN para a gestão iniciada em janeiro último, foram nomeados em 5/4/2011 (DODF de 6/4/2011, seção 2, p. 22) e empossados em 14/4/2011.

Cabe sublinhar, que começa a ganhar força no meio técnico e em alguns setores da sociedade, a proposta de transformação do CONPLAN no Conselho da Cidade, nos moldes previstos no Estatuto da Cidade. Essa discussão, porém, ainda é incipiente no meio técnico e nula no âmbito político.

CONPRESB – O Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília tem uma história curiosa, que se origina em 1988, com o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural, instituído no âmbito dos compromissos com a Unesco (Decreto Nº 11.177 de 29/7/1988). Em 1999 foi reformulado e passou a ser o Conselho Técnico de Preservação de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade – CTPB (Lei Nº 2.290 de 21/1/1999). Em 2003, uma nova mudança o

transformou no Conpresb, vinculado ao Gabinete do Governador e presidido por este (Lei Nº 3.127 de 16/1/2003). Logo em seguida sua composição foi alterada, de 14 passou para 21 membros (Lei Nº 3.151 de 28/4/2003).

Instituído como órgão colegiado deliberativo de primeira instância, sua atribuição era avaliar, responder e propor, no âmbito de suas competências, as ações e intervenções na área tombada de Brasília. Além do Governador era integrado por cinco representantes do Poder Público e 16 da sociedade civil. Na ausência deste, presidia o Conselho o Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Embora o governo tivesse total controle sobre a nomeação dos conselheiros, as deliberações do Conpresb nem sempre ocorreram conforme os seus desejos. Mesmo aprovando a maioria das proposições, os debates de alguns temas geravam desgastes políticos na opinião pública.

Em 2004 houve uma iniciativa da Câmara Distrital para extinguir o Conpresb, sob o argumento de que suas deliberações “engessavam” a cidade. O projeto foi aprovado em 1º turno, porém por pressão da sociedade não chegou a ser votado em 2º turno.¹⁰³

¹⁰³ Iniciativa do então deputado Leonardo Prudente, que em fevereiro de 2010, teve que renunciar seu mandato por conta de envolvimento no escândalo de corrupção apurado pela Polícia Federal na operação *Caixa de Pandora*. Ver, por exemplo, matéria no Caderno Cidade do Correio Braziliense de 24/7/2010 - *Patrimônio Orfão de Fiscalização*. Disponível em

No entanto, a partir de 2007, por conta da reestruturação administrativa do governo, o Conpresb passou a ser vinculado a Seduma (Decreto Nº 28.133 de 12/07/2007). Desde então suas atividades foram interrompidas. O PDOT/2009 não considera sua existência, pois para a área tombada instituiu o Conselho da Unidade de Planejamento Territorial Central,¹⁰⁴ a ser implantado em 150 dias, mas esse prazo já estourou (PDOT/2009, Art. 270). Embora, formalmente, o Conpresb não tenha sido extinto.

Na perspectiva de superar essa lacuna há um entendimento no âmbito técnico da Sedhab, de que as funções do Conpresb deveriam ser assumidas por uma câmara temática específica do CONPLAN, que poderá ser criada segundo prevê o PDOT/2009 (Art. 218 § 2º). No entanto, nada há de concreto nessa direção.

FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal foi criado pela Lei Complementar 36, de 13 de outubro de 1997. Vinculado a Sedhab tem como objetivo dar suporte financeiro ao estudo, ao planejamento e à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (Decreto Nº 24.022 de 4/9/2003). É administrado por um conselho gestor constituído por 12 conselheiros e

presidido pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Entre seus conselheiros três são representantes da sociedade civil: um dos empresários da construção civil; um da comunidade e um representante de entidades de classes ligadas à produção habitacional. Todos com mandato de dois anos, renovável por igual período.

Seus recursos são de fontes diversas onde se destacam os advindos da aplicação de instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. Em 28/2/2011, segundo demonstrativo publicado no DODF de 25/4/2011, pg. 14 seção 3, o seu saldo era de R\$ 425.851,75.¹⁰⁵

A esse conjunto institucional soma-se uma série de órgãos, cuja análise foge ao dimensionamento e objetivo desta tese. No entanto, cabe destacar dois deles:

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal criada em função da autonomia política obtida pelo Distrito Federal na Constituição de 1988. Foi implantada em 1991 e se compõe de 24 deputados. Sua atuação em relação à construção e ordenamento do espaço urbano tem sido controversa e não difere em nada das demais instituições congêneres do país. Desnecessário, portanto, entrar em detalhe considerando fugir aos objetivos da tese.

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/07/24/interna_cidadesdf,204172/index.shtml. Acesso em 10/5/2011.

¹⁰⁴ Os Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial – CUPs foram instituídos como órgãos colegiados auxiliares do SISPLAN nos acompanhamento das questões relativas a cada Unidade de Planejamento Territorial. PDOT/2009, Art. 220.

¹⁰⁵ Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/default_ctd.cfm. Acesso em 25/4/2011.

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios integra o Ministério Público da União – MPU e exerce as suas funções nas causas de competência do Poder Judiciário do Distrito Federal. Quanto ao tema aqui abordado sua atuação tem sido decisiva na busca do cumprimento dos princípios da política urbana e da preservação cultural.

Por meio das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural – PRODEMA e das Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB tem acompanhado, no que lhe compete, as principais ações urbanísticas da cidade. Inclusive, através do instrumento Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI tem obtido a suspensão de uma série de leis urbanas julgadas lesivas ao interesse público.

Foi por sua iniciativa que a revisão de 2009 do PDOT teve 60 dispositivos considerados inconstitucionais pelo TJDF. No entanto, é preciso ponderar que, se por um lado, tal medida é benéfica para o processo de gestão urbana, por outro evidencia o fracasso do sistema de planejamento urbano da cidade, que depende do judiciário para se efetivar.

2.3.3.2. Nível Federal

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional está presente em Brasília desde a inauguração da cidade, em 1960. Sua

atuação se realiza atualmente por meio da Superintendência do Iphan no Distrito Federal – IPHAN-DF, que tem jurisdição sobre o Distrito Federal. Sua ação tem sido marcante, porém, à semelhança das demais superintendências, possui recursos limitados e uma estrutura técnico-operacional pequena, muito aquém de seus encargos e responsabilidades. Conforme já se observou anteriormente.

MPF - O Ministério Público Federal integra o Ministério Público da União - MPU, tendo como incumbência defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Conforme define a Constituição tem papel determinante no cumprimento das funções essenciais da justiça. Cabendo a ele exigir dos poderes públicos e particulares o cumprimento dos direitos definidos constitucionalmente e atuar em defesa da sociedade.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (CF. cap. IV, seção I, art. 127).

Desse modo, atua na observância dos princípios da política urbana, zelando pela obediência ao Estatuto da Cidade e pelo cumprimento da legislação de proteção do Patrimônio Histórico Nacional. Por não pertencer a nenhum dos três poderes da República, possui autonomia administrativa e funcional. Nessa perspectiva, torna-se um órgão

fundamental no processo de gestão urbana e preservação do patrimônio histórico, pois pode interpelar qualquer dos três poderes para fazer cumprir a legislação vigente.

2.3.4. Aspecto Jurídico

Em termos jurídicos destaca-se um conjunto normativo restritivo composto de leis específicas de proteção histórica, em nível distrital e federal, ao qual se associa uma ampla, complexa e confusa legislação urbana. Cujas base jurídica fundamenta-se na Lei Orgânica - LODF, que define como um dos objetivos prioritários do Distrito Federal:

Zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.¹⁰⁶

A LODF define a proteção do Conjunto Urbanístico de Brasília como um dos pressupostos da política urbana (Art. 312, inciso VI). Como instrumento básico dessa política instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT (Art. 163 e 316).

E como instrumentos complementares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS e os Planos de Desenvolvimento Locais – PDLs, que no sítio tombado será o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB (Art. 316, §1º).

A LODF busca articular e fortalecer as ações do Poder Público para a proteção da área tombada. Para tanto, define que a proteção e valorização do Conjunto Urbanístico de Brasília como patrimônio cultural, seja uma condicionante para a política de desenvolvimento socioeconômico (Art. 165, inciso VI); política de turismo (Art. 183, inciso VII) e política de cultura (Art. 247, §2º).

Cabe assinalar, que das cidades analisadas, apenas Brasília e Ouro Preto possuem portarias específicas do Iphan de regulamentação dos seus tombamentos, definindo os elementos que devem ser preservados.

¹⁰⁶ LODF, art. 3º inciso XI.

2.3.4.1. Nível Distrital

▪ Decreto N.º 10.829/87

Constitui-se na regulamentação do Art. 38 da Lei nº 3.715/1960, sendo o instrumento básico das ações preservacionistas distritais na área inscrita na Unesco. Delimita a área de proteção e define os critérios de preservação da concepção urbanística da cidade. Tem como anexo o documento *Brasília Revisitada* e sua respectiva planta em escala 1/25.000.

É preciso destacar que embora esse decreto não se configure em um ato específico de tombamento, para todo efeito o Conjunto Urbanístico de Brasília encontra-se tombado no âmbito local. A Lei Nº 47, de 2 de outubro de 1989, que dispõe sobre o tombamento de bens culturais pelo Distrito Federal, determina em seu Art. 6º, que “os bens tombados pela União, localizados no Distrito Federal, serão inscritos ex-offício nos Livros de Tombo definidos no art. 8º desta Lei.”¹⁰⁷ Assim, teríamos nessa condição não só o conjunto urbanístico inscrito na Unesco, mas também todas as obras de Niemeyer que foram tombadas pelo Iphan na cidade, em um total de 25 edificações.

Conciso, com poucos artigos (16) e aparentemente concentrando-se nas características essenciais da cidade, tem como

objetivo primordial preservar a concepção urbanística de Brasília, por meio da manutenção dos princípios apresentados por Lucio Costa no *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Porém, em uma análise mais detalhada, vamos encontrar generalizações, imprecisões, omissões, contradições e indefinições sobre o objeto tombado, que dificultam a sua aplicabilidade.

Além dos problemas conceituais e urbanísticos já discutidos, pode-se acrescentar:

- Desconsidera a dinâmica urbana, ao manter inalterados os critérios de ocupação da época de sua promulgação (Art.12). Esse dispositivo, além de consagrar reconhecidos problemas urbanísticos e espaços residuais sem parcelamento, tem sido ineficiente no controle urbano. Problema facilmente comprovado na quantidade de normas promulgadas desde então, que alteraram os critérios urbanísticos vigentes. Ou seja, muito rigor e pouca eficácia.

Como exemplo, cabe citar a Lei Complementar nº 766 de 19 de junho de 2008, a chamada “Lei dos Puxadinhos”, que alterou a ocupação do solo no comércio local sul. Fato que permite aos comerciantes, entre outras vantagens, ocuparem até seis metros da área pública aos fundos de suas lojas.

¹⁰⁷ Disponível em: [http://www.sc.df.gov.br/?sessao=materia&idMateria=396&titulo=TOMBAMENTO-\(LEGISLACAO\)](http://www.sc.df.gov.br/?sessao=materia&idMateria=396&titulo=TOMBAMENTO-(LEGISLACAO)). Acesso em 10/4/2011.

Essa iniciativa governamental foi aprovada pelo Iphan, porém, tem provocado muita polêmica e fortes críticas dos moradores das superquadras. O argumento é que seus interesses estão sendo ignorados, uma vez que somente os comerciantes, mais precisamente dos donos de bares e restaurantes, estão sendo atendidos.

O MPDFT ajuizou ação direta de inconstitucionalidade dessa lei, mas o TJDFT julgou o pedido improcedente em 19/4/2011.¹⁰⁸

Essa questão, porém, está longe do fim, as entidades representativas dos moradores continuam mobilizadas contra a aplicação dessa lei.¹⁰⁹

- Não faz nenhuma menção sobre o processo decisório das intervenções no espaço urbano e ignora a participação da sociedade no processo de preservação de Brasília.
- Não estabelece nenhuma penalidade ao seu descumprimento;

¹⁰⁸ Segundo dados da matéria 62% do comércio local sul ocupa área pública. Disponível em: <http://jornal.jurid.com.br/materias/noticias/tjdf-declara-constitucional-lei-puxadinhos>. Acesso em 2/4/2011.

¹⁰⁹ Uma das questões polêmicas é o prazo para os comerciantes se enquadrarem às novas regras. Definido inicialmente para 12 meses, por duas vezes já foi dilatado por pressão dos interessados perante o governo. Em 27/4/2011 a CLDF aprovou a LC nº 10/2011 determinando que os empresários que ocupam áreas irregulares na área tombada terão até 30 de abril de 2012 para regularizarem a situação. Ver Portal da CLDF, disponível em:

▪ Brasília Revisitada

Esse documento constitui o anexo do Decreto Nº 10.829/87 do GDF, bem como da Portaria nº 314 do IPHAN. Conforme já se discutiu, foi elaborado por Lucio Costa em 1987, e condensa uma série de recomendações referentes à complementação, preservação, adensamento e expansão da cidade.

▪ Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT

Constitui o instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbano do Distrito Federal, servindo de orientação para os agentes públicos e privados que atuam no território. Foi instituído em 1992 com prazo de vigência de 12 anos, passível de revisão a cada quatro anos por lei complementar. Fora desses prazos só poderá ser modificado por motivos excepcionais e de comprovado interesse público (Lei Nº 353 de 18/11/1992).

Sua 1ª revisão ocorreu em 1997 por meio da LC Nº 17 de 28/1/1997. No entanto, assim como a edição anterior, sua edição pouco alterou no quadro de ordenamento territorial, visto que grande parte de suas proposições foram ignoradas. Exceto aquelas que interessavam ao capital imobiliário.

Em 2007, o Poder Executivo encaminhou à CLDF uma nova proposta de revisão do PDOT (PLC N°. 26/2007). Concluída após um longo e confuso processo de discussão com a sociedade, onde não faltaram críticas ao comportamento do governo, sempre visto como defensor dos interesses econômicos.

Diante de tanta desconfiança e polêmica, somente em 2008, após sofrer nada menos que 152 emendas parlamentares, o PLC veio à sanção governamental. No entanto, uma liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal - TJDF impediu a sua assinatura.¹¹⁰ Em 24 de abril de 2009 o GDF obteve a suspensão da liminar no STF, quando então o PDOT foi sancionado (LC N° 803 de 25/4/2009 – DODF de 27/4/2009).

Ainda em 2009, contudo, o Procurador-Geral de Justiça ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra a lei que revisou o PDOT (ADI N° 2009 00 2 017552-9)¹¹¹. Além dos problemas materiais e formais apontados, o procurador argumentava que havia a suspeita de pagamento de suborno pelo governo a deputados da base aliada para aprovação do projeto.¹¹²

¹¹⁰ O pedido de liminar foi iniciativa da bancada do Partido dos Trabalhadores na CLDF.

¹¹¹ Ver matéria publicada em 3/12/2009 na página do MPDFT. Disponível em http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=2103&Itemid=1. Acesso em 10/4/2011.

¹¹² Cabe informar, que nesse confuso quadro jurídico, o próprio procurador-geral que ajuizou a ADI contra o PDOT – Leonardo Bandarra, foi arrolado posteriormente nesse processo, sob suspeita de também ter recebido propina. Afastado de suas funções sua demissão foi aprovada pelo Conselho

O TJDF, em 27/05/2010, acatou parcialmente os argumentos do MPDFT e considerou inconstitucional 60 dispositivos do PDOT. Entre os quais vários decorriam de desrespeito aos regulamentos ambientais e ao incentivo do uso indiscriminado do solo. Ver Diário de Justiça de 31/5/2010.¹¹³

Esse quadro é a prova cabal dos vícios políticos e interesses econômicos que estão em jogo, quando se trata de definir a política urbana, notadamente no que tange o uso e ocupação do solo. Aspecto que no Distrito Federal tomou uma proporção absurda, conforme nos denunciam as ações ajuizadas pelo Ministério Público.

No momento, o governo empossado em janeiro último, discute como encaminhar a resolução desse tema. Haja vista, que a decisão do TJDF não só reiterou a desconfiança da sociedade sobre os reais objetivos do PDOT/2009, o que traz constrangimento para levá-lo adiante, como ainda deixou várias questões técnicas do ordenamento territorial em aberto.

As recentes informações publicadas nos jornais nos dão conta, porém, que uma nova minuta do projeto de lei complementar de atualização do PDOT foi aprovada no CONPLAN (28/6/2011) e será

Nacional do Ministério Público- CNMP, em 17/5/2011. A procuradora Deborah Guerner, também teve sua demissão aprovada pelo mesmo motivo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-mai-17/cnmp-aprova-demissao-promotores-leonardo-bandarra-deborah-guerner>. Acesso em 2/6/2011.

¹¹³ Disponível em <http://www.tjdft.jus.br/>. Acesso em 10/4/2011.

enviada em breve pelo novo governo à CLDF.

Reiterando a suspeição do processo, os representantes da UnB e do IAB no CONPLAN assinaram um documento conjunto contra a sua aprovação e protocolaram na presidência. O argumento dessas entidades apoiava-se em três pontos: problemas técnicos da proposta; pouca participação social e fragilidade política do documento, haja vista as suspeitas de ingerência econômica quando de sua elaboração. Nesses termos, esses conselheiros propunham a SEDHAB realizar uma Conferência da Cidade para deliberar sobre o PDOT, na perspectiva deste ganhar qualidade, legitimidade, efetividade.¹¹⁴

▪ **Plano de Desenvolvimento Local – PDL**

O PDL está na LODF como um dos instrumentos complementares de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. Alinhado com o Estatuto da Cidade, tem como função básica regulamentar o uso e a ocupação do solo. Lembrando-se que agora serão elaborados por Unidades de Planejamento Territorial – UPTs, e não mais por Região Administrativa.

▪ **Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB**

Constitui um dos instrumentos complementares de ordenamento

territorial definidos no PDOT/2009 (Art. 154), substituindo o Plano de Desenvolvimento Local – PDL para a área tombada, que se constitui a Unidade de Planejamento Central - UPTC.

Sua elaboração deverá obedecer à legislação específica de proteção do Conjunto Urbanístico de Brasília, incluindo os seguintes itens:

- I – os parâmetros de uso e ocupação do solo e as diretrizes de preservação e revitalização do sítio histórico urbano, que observarão a singularidade de sua concepção urbanística e arquitetônica;
- II – os instrumentos urbanísticos, edifícios e de gestão, inclusive programa de atuação para a área tombada;
- III – o sistema de gerenciamento, controle, acompanhamento e avaliação do plano.

Como já observado, o PPCUB está em elaboração com término previsto para novembro de 2011, pois o governo atual tem interesse em mandá-lo para Câmara ainda nesse exercício. Contudo, nesse conturbado contexto político-institucional, é difícil imaginar que esse instrumento consiga, por si só, superar as vicissitudes do planejamento urbano da cidade e se tornar em instrumento efetivo das ações na área tombada.

¹¹⁴ Uma cópia desse documento conjunto foi enviada por email pela Diretoria do IAB/DF aos seus associados, em 29/6/2011.

Sabendo-se que seu processo de elaboração repete antigos vícios dos planos governamentais anteriores – burocratizado, tecnicista, segmentado e sem nenhuma pactuação social –, problema que se agrava pelo seu enfoque preservacionista ortodoxo e de forte viés formalista, nada nos leva a pensar que ele tenha um destino diferente dos seus antecessores, apesar da boa vontade da equipe contratada para elaborá-lo e das expectativas em contrário.

Considerando-se que o PPCUB, conforme define o PDOT, terá o caráter de Plano Diretor, substituindo o Plano de Desenvolvimento Local- PDL, a tendência é que se torne em mais um daqueles planos idealizados e esquecidos, elaborados apenas para atender as exigências legais do planejamento urbano, mas de pouca efetividade.

Corroborando essa inquietação cabe referenciar que na 91ª Reunião Ordinária do CONPLAN, quando foi apresentado o Diagnóstico Preliminar do PPCUB pela empresa contratada, vários conselheiros se mostraram igualmente apreensivos e céticos com os rumos desse estudo. O conselheiro Jorge Guilherme Francisconi, por exemplo, julgou questionável a metodologia de planejamento urbano empregada na sua elaboração, considerando que Brasília é “uma metrópole tombada, mas viva”. Daí não ver sentido na utilização do conceito de “cláusulas pétreas” como diretriz desse estudo, que é um plano diretor urbano. Da mesma forma, estranhou o fato do PDOT não está sendo

efetivamente utilizado como documento de referência dos trabalhos, haja vista a sua importância como instrumento de ordenamento territorial e aglutinador das políticas setoriais.

Na mesma linha, a conselheira Sylvia Ficher (UnB) questionou a utilização de “um texto e não de um desenho” como marco urbanístico do trabalho, haja vista, que a empresa contratada definiu como referencial de seus estudos o Relatório do Plano Piloto, que efetivamente não representa a cidade construída. A incongruência, segundo Ficher, seria cobrar da cidade, 50 anos depois, obediência ao risco que a originou, “se ela nunca, desde a sua construção, seguiu aquele desenho”.¹¹⁵

Tais observações nos evidenciam que a intenção que se configura no PPCUB é, mais uma vez, ignorar a cidade real e trabalhar com uma concepção idealizada e asséptica de espaço urbano, com se esse não fosse resultado de disputas e articulações sociais. Tentativa tantas vezes fracassada por seu idealismo tecnicista e socialmente excludente.

▪ Código de Edificações do Distrito Federal

O atual Código de Edificações do DF se constitui uma derivação do antigo Código de Obras de Brasília - COB, editado em 1960. Foi o primeiro no Brasil a instituir a *projeção*, como mecanismo inédito de

¹¹⁵ Reunião realizada em 25/11/2010. Ata publicada no DODF nº 72 de 14/4/2011, p. 11. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/default_ctd.cfm. Acesso em 4/5/2011.

parcelamento do solo e locação de prédios, artifício que aqui se consolidou e passou a fazer parte do repertório urbanístico da cidade (FICHER et al, 2003).

Concebido inicialmente como um instrumento normativo abrangente, que sistematizava todas as regras construtivas e urbanísticas adotadas pela Novacap, foi ao longo dos tempos se reduzindo às questões edilícias. Em cada reformulação (1960, 1967, 1989, 1996 e 1998) temas como zoneamento, setorização, Normas Gerais de Construção e Normas Relativas a Atividades foram sendo abolidos.

O Código atual foi instituído pela Lei N.º 105 de 1998 e regulamentado pelo Decreto N.º 19.915/98. Em relação à área tombada, não estabelece nenhuma regra específica, apenas define que a legislação de proteção histórica tem prevalência sobre as suas disposições. Define ainda que os projetos de intervenção nos imóveis localizados no Eixo Monumental, da Praça dos Três Poderes até a Praça do Buriti, serão analisados previamente pelo Iphan, pelo DePHA e CONPLAN.

▪ Normas Específicas de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

Constitui o conjunto de normas técnicas relativas à regulamentação urbana do Distrito Federal. Evidentemente, essas normas estão submetidas às pressões sociopolíticas inerentes a qualquer fenômeno urbano. Dessa forma, possuem uma dinâmica de instituição e de vigência que as tornam passíveis de freqüentes revisões, modificações e

substituições por parte do poder constituído. O que torna essa legislação frágil e confusa.

Nesse conjunto normativo destacam-se as NGBs (Normas de Edificação, Uso e Gabarito), que formam o eixo principal da regulamentação urbana distrital, definindo os índices, taxas e demais parâmetros urbanísticos de cada setor da cidade e, às vezes, de lotes específicos. Atualmente se constituem em um emaranhado normativo estabelecido sem muito controle social.

Essa situação decorre, sobretudo, das NGBs não integrarem nenhum código urbano (plano diretor, código de obras etc.). Ou seja, têm uma dinâmica que permite serem editadas ou alteradas a qualquer tempo, sem o controle social requerido nos códigos urbanos. Anomalia jurídica que o Ministério Público tem combatido, por meio da impetração de ações direta de inconstitucionalidade contra esses atos.¹¹⁶

Sobre o regime jurídico das NGBs Pinto (2007, p. 67-68), assim se manifesta:

Pela sua estrutura, as NGB assemelham-se às diretrizes de loteamento previstas no art. 7º da Lei nº 6.766, de 1979, que são expedidas pelo Executivo, a pedido do interessado em parcelar determinada gleba. O pressuposto das diretrizes, entretanto, é a

¹¹⁶ Ação direta de inconstitucionalidade (ADI ou ADIN) tem como objetivo declarar a desconformidade constitucional de lei ou ato normativo do Poder Público. Para maiores detalhes ver: <http://www.mpdf.gov.br/>

existência de um plano diretor, o que não ocorre em Brasília.

Manteve-se em Brasília o mesmo regime de gestão do uso do solo vigente anteriormente à Constituição, com o adendo de que algumas normas editadas pelo Executivo passaram a ser alteradas pontualmente pelo Legislativo.

Ocorre que a Constituição, regulamentada pelo Estatuto da Cidade e pela Lei nº 6.766, de 1979, atualizada em 1999, reservou ao plano diretor o estabelecimento de normas de uso do solo. {...}.

Nessa perspectiva, esse autor entende que a legislação urbanística editada a partir de 1991, nos limites da área tombada, seria a rigor passível de nulidade jurídica. Seu argumento se embasa em dois pontos:

Inconstitucionalidade – não cumpre os princípios da política de desenvolvimento urbano definidos na Constituição e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, onde pontifica o plano diretor como instrumento básico da política e sua obrigatoriedade para cidades acima de 20 mil habitantes.

Problema que se repete em relação a Lei Orgânica, que seguindo a Constituição, obriga a feitura de planos diretores para as Regiões Administrativas do DF.

Violação do tombamento federal – desrespeita a Portaria Nº 314/IPHAN, no que tange a manutenção dos critérios de ocupação aplicados pela administração até a data do tombamento federal (Art.

11). Desrespeito que por simetria se estende ao Decreto Nº 10.829/87 do GDF.

Todavia, nessa discussão não se pode deixar de observar, uma vez mais, a inadequação do uso do tombamento como dispositivo de ordenamento territorial, considerando-se que este não foi concebido como instrumento de gestão urbana. Sobretudo, em um espaço de tamanho dinamismo e incompletude como este. Daí o interminável descompasso entre os seus regulamentos e os desafios impostos pelo dinamismo urbano, o que leva à sua constante flexibilização por parte dos poderes constituídos. Esta seria a forma inovadora do tombamento de Brasília, de que nos fala Campofiorito (1990, p. 171-176).¹¹⁷

{...} criava-se o instituto jurídico do tombamento de Brasília e tombava-se a cidade de forma inovadora - fixando-se a sua "escala" no essencial, liberando-se as edificações em geral, com exceção dos monumentos excepcionais, para qualquer modificação que não rompesse com a escala em que se inseria.

Burnett (2007), ao discutir o uso do tombamento em áreas históricas, como mecanismo de enfrentamento das questões urbanas, nos aponta a inconformidade de sua utilização considerando que este dispositivo jurídico tem viés arquitetônico, com foco na preservação edilícia e não no tratamento do espaço. Desse modo, torna-se ineficaz e

¹¹⁷ Disponível em: <http://www.labjor.unicamp.br/patrimonio/materia.php?id=101>. Acesso em 10/12/2010.

mesmo ilusório para conduzir intervenções em centros históricos.

Apesar do Tombamento não ser um instrumento de regulação do uso do solo, a gestão da crise lhe foi entregue, produzindo-se a redução da questão urbana a um tema arquitetônico, com o foco na preservação edilícia, posto não haver competência constitucional para legislar sobre o solo municipal. Assim, as normas são aplicadas caso a caso, como se cada edifício fosse capaz de interferir no espaço urbano e, a cada reforma feita, se renova a ilusão da revitalização a partir da superestrutura. Mas as condições concretas, que dependem da infra-estrutura econômica e de articulações políticas, levam a mais degradação e desigualdade. Na verdade, ao passar a idéia de que a área é assunto de técnicos de preservação, o poder público se retirou de cena e entregou o problema a uma utopia preservacionista e seu idealismo tecnicista.

Ainda que seja uma manifestação feita em um contexto próprio, envolto no calor da discussão sobre a conveniência de se instalar ou não um enorme obelisco na Esplanada dos Ministérios de sua autoria – Praça da Soberania-, cabe aqui registrar o que nos disse Oscar Niemeyer (2009), um dos mais respeitados arquitetos de todos os tempos e que mais tem obras sob proteção histórica no país e, particularmente, em Brasília, sobre o tombamento da cidade:

Uma cidade não pode ser tombada, porque sempre aparecem modificações. Se Paris fosse tombada, não existiria a Champs-

Élysées nem o Arco do Triunfo. Se Barcelona fosse tombada, a cidade não teria se voltado naturalmente para o mar. Se Nova York fosse tombada, não existiriam os arranha-céus que ocuparam a cidade horizontal que antes existia. Uma cidade tombada é ignorância. As modificações são inevitáveis, e Brasília ainda vai passar por muitas delas. (jornal Folha de São Paulo, de 2/2/2009).¹¹⁸

Em 1990, quando do tombamento de Brasília, Niemeyer escreve ao Ítalo Campofiorito, então presidente do IPHAN, alertando que, "não basta tomar os edifícios públicos da nossa capital, é preciso fazê-lo também com os espaços vazios nos quais estão inseridos". (Processo de tombamento 1990, p. 92. Apud Bernardes, 2005, p. 107). Ou seja, uma afirmação exatamente contrária àquela e que aponta para a necessidade do tombamento da cidade.

2.3.4.2. Nível Federal

No âmbito federal a proteção do Conjunto Urbanístico de Brasília é assegurada pelo Tombamento¹¹⁹, ato regulamentado pela Portaria N.º 04 Sphan/PróMemória, de 13/4/1990, posteriormente substituída pela Portaria N.º 314/IBPC, de 08/10/1992.

O primeiro aspecto que chama atenção é a semelhança desta

¹¹⁸ Disponível em: <http://groups.google.com/group/docomomo-bsb/msg/6bf5e3100c64e15f>. Acesso em 2/4/2011.

¹¹⁹ Publicado no Diário Oficial da União de 14/3/1990 - inscrição N.º 532 do Livro do Tombo Histórico, Volume II, folha 017.

com a legislação local - Decreto N.º. 10.829/87 -, ainda que haja pequenas diferenças na redação de alguns artigos. O que se observou antes para este vale para a Portaria. Contudo, alguns pontos merecem ser destacados.

- usa o termo Conjunto Urbanístico de Brasília para designar o bem sob proteção, ao invés de simplesmente Plano Piloto de Brasília como faz o Decreto. Assim, utiliza um termo mais ajustado para nomear a área tombada, haja vista as diferenças entre o Plano e a cidade real;
- explicita a manutenção das características originais do Eixo Rodoviário norte-sul, no que tange o seu caráter rodoviário, o que não ocorre no Decreto;
- estabelece que para as áreas non-aedificandi as propostas encaminhadas pelos autores de Brasília – Lucio Costa e Oscar Niemeyer – quando aprovadas pelas instâncias competentes, serão permitidas e entendidas como complementações ao Plano Piloto original (§ 3º, Art. 9).

A inserção desse dispositivo se constituiu na alteração efetuada na Portaria N° 4, e a razão desta ser substituída pela Portaria N° 314, em 1992. Todavia, perdura uma discussão sobre a sua validade. Há um entendimento de que se trata de iniciativa inconstitucional, haja vista o descumprimento, sobretudo, do

princípio da impessoalidade.

2.3.4.3. Nível Mundial

A 11ª Reunião do Comitê do Patrimônio Mundial da Unesco, ocorrida em 7 de dezembro de 1987, deliberou favoravelmente à inscrição do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília na listagem dos bens considerados Patrimônio Cultural da Humanidade.

A área inscrita na Unesco obedece aos mesmos limites territoriais definidos no tombamento federal. Aliás, foi a Unesco, a primeira a formalizar o perímetro de proteção histórica da cidade, ao assumir a proposta feita pelo governo brasileiro.

A resolução da Unesco, em que pese a sua importância política no contexto mundial, não tem nenhuma prerrogativa legal direta no direito interno brasileiro, pois se constitui uma distinção honorífica. Seu valor é simbólico e trata do reconhecimento da importância e do significado de um artefato ou bem natural para a história e a cultura mundial.

Desse modo, a proteção do Conjunto Urbanístico e Brasília, embora seja de corresponsabilidade das nações signatárias da Convenção do Patrimônio Mundial, deve estar assegurada por lei específica brasileira. Em verdade, não há nenhuma ingerência da Unesco na gestão do bem inscrito, a não ser a prestação de assessoria técnica e, eventualmente financeira, quando solicitada. De outra forma, a ação da

Unesco poderia se caracterizar uma atitude indevida à soberania de cada um dos países signatários da Convenção do Patrimônio Mundial.

A Unesco cabe monitorar o estado de conservação e a manutenção da autenticidade e integridade do bem listado, dentro dos critérios de sua inscrição, na perspectiva de manutenção do título. Também é seu papel facilitar o intercâmbio e a cooperação internacional de maneira a promover a valorização e a divulgação desse bem. Eventualmente, pode até participar com apoio técnico ou financeiro em algum projeto específico de intervenção. Sobretudo, quando o país demonstrar sua incapacidade em realizar as ações necessárias à conservação do bem inscrito.

Em caso de ameaça iminente à integridade do bem, por motivos de conflitos, má gestão ou acidentes naturais, a Unesco pode requerer autorização ao país membro para realizar o denominado Monitoramento Reativo. Cujo objetivo, é avaliar e indicar as medidas necessárias para a reversão do quadro de ameaça.

2.4. URBANISMO A LA CARTE

No plano teórico não seria exagero afirmar que Brasília, entre as cidades aqui estudadas, possui um dos mais avançados sistemas de planejamento e gestão territorial do país. Sistema bem concebido cujo órgão superior é um conselho deliberativo, presidido pelo Governador e composto por membros do governo, representantes de entidades de classe, do meio técnico-acadêmico e da sociedade em geral. Tudo isso amparado por uma ampla e estruturada legislação urbanística e preservacionista. Também é a única a possuir um setor técnico-administrativo específico para cuidar exclusivamente da proteção da área inscrita na Unesco.

Assim, em tese, teríamos os meios políticos, institucionais, jurídicos e operacionais adequados para conduzir o desenvolvimento urbano da cidade de maneira articulada, eficiente e democrática, incluindo-se aí a proteção de sua área tombada. Além do mais, à semelhança de Ouro Preto, inseriu o tema preservacionista nas ações do planejamento urbano, concentrando no mesmo órgão a sua condução.

Todavia, ao sair do campo teórico encontra-se uma realidade institucional composta por um gritante descompasso entre o concebido e o realizado. Contexto muito semelhante aos demais casos ora analisados, e que se configura em um ambiente administrativo

desarticulado, instável, frágil e ineficiente, no qual se inclui uma enorme precariedade técnico-operacional, configurada no reduzido e mal remunerado quadro funcional (média entre 5 e 10 SM), além de uma crônica defasagem tecnológica. Ainda que a Sedhab possua uma estrutura institucional ampla.

Perdura não só uma indefinição quanto a efetividade da Sedhab como órgão central e executivo do SISPLAN, como também, quanto ao cumprimento dos instrumentos de gestão estabelecidos. O PDOT, por exemplo, tem se constituído em um instrumento de gestão de pouca utilidade, face ao processo burocratizado e tecnicista de sua feitura e do descaso com as suas proposições. Exceto àquelas que interessam ao setor econômico, notadamente o imobiliário. Os planos diretores previstos para os núcleos urbanos (Regiões Administrativas) padecem dos mesmos problemas.

Nesse quadro de contradições ainda vamos encontrar problemas na delimitação da área tombada, composta por um aglomerado de setores distintos e desarticulados entre si, alguns, inclusive, com discutível valor urbanístico, mas que por força da legislação protecionista, encontram-se submetidos ao rigor de um tombamento federal, instrumento de difícil aplicação em áreas urbanas e, quase sempre, inadequado para boa parte das situações em seu espaço.

De outra forma, as legislações urbana e preservacionista embora rigorosas, são confusas, desconhecidas da população e se mostram ineficazes não só por seus problemas técnico-operacionais, mas, sobretudo por serem negligenciadas e mesmo burladas com muita frequência, tanto pelos agentes públicos quanto privados. Nesse contexto de tantos desmandos e acomodações, parece valer aquela máxima que diz que em seu espaço *nada é permitido, mas tudo é possível*.

Como ilustração dessa política urbana errática, débil e conduzida ao sabor de interesses particularizados de cada administração, cabe lembrar o recente projeto de construção de um novo centro administrativo para Brasília, cujo propósito era transferir do Plano Piloto para Taguatinga, a sede do governo distrital. Iniciativa conduzida com grande entusiasmo pela administração da época (2007 – 2009), sob o argumento de que se estaria promovendo a descentralização dos serviços públicos, fortemente concentrados no Plano Piloto.



Fig. 2.47 - Maquete do projeto do Centro Administrativo de Brasília – CAB - Taguatinga

Curioso é que um projeto dessa magnitude, que alteraria toda a lógica de ocupação no Distrito Federal e induziria, seguramente, o esvaziamento do ainda inconcluso setor administrativo original definido no Relatório do Plano Piloto – Praça do Buriti e adjacências -, não estava previsto no PDOT, instrumento definidor da política urbana. Tampouco, vinha embasado por alguma análise técnica consistente sobre sua pertinência e seus impactos no ordenamento territorial. Na verdade, não havia passado por nenhuma instância de controle social, constituía-se, simplesmente, em uma proposta discricionária dos mandatários daquele momento, que tentaram viabilizá-la.¹²⁰

¹²⁰. Em que pese o empenho e mesmo os investimentos financeiros feitos pela administração da época, esse projeto sucumbiu junto com a sua derrocada ética e política. Sob o manto de uma confusa parceria público privado – PPP, estimava investimentos no CAB da ordem de R\$ 3 bilhões, segundo matérias

Todo esse contexto nos leva inevitavelmente às reflexões de Villaça (2005), quando ele aponta o abismo entre o discurso e a prática no planejamento urbano em nosso país. Centrando sua crítica na mitificação do Plano Diretor como solução dos problemas urbanos, ele nos evidencia o quanto tem sido ilusório acreditar que a causa da precariedade urbana das cidades brasileiras, seja a falta de planejamento ou de planos urbanísticos. Mas sim da institucionalização de um processo de planejamento permanente e efetivo.

Ao reiterar que tais problemas têm origem complexa e se relacionam com questões e lógicas que fogem ao âmbito do Plano Diretor, esse autor questiona a utilidade desse instrumento e seus derivados para a definição dos rumos da cidade. Considerando que toda essa parafernália técnico-institucional que conforma o Plano Diretor, não passa de um *cardápio* de boas intenções, o qual ninguém é obrigado a seguir. Para ilustrar a sua constatação ele indaga: *Por quê acreditar que o mero cardápio será transformado – por obra de quem? em alimento?* (Villaça: 2005, p. 15).

O instável quadro político-institucional reinante no setor de planejamento urbano da cidade, traduzido nesse incessante *faz-desfaz* e no desrespeito aos instrumentos de gestão, nos leva a concordar com

publicadas nos jornais da época. O governo atual, durante a campanha eleitoral, se comprometeu retomar as obras, mas ainda não o fez.

Villaça. O SISPLAN e seus mecanismos de política urbana, verdadeiramente, não passam de um complexo e refinado *menu* urbanístico, cuja utilização é feita de acordo com o gosto dos mandatários. O desprezo pela sua concretude e as sucessivas reformas na estrutura do governo local não deixam dúvida disso.

Fenômeno claramente intensificado a partir de 1991, com a obtenção da autonomia política, quando grupos políticos assumem o comando da máquina pública e põe em prática os seus projetos particularizados, onde fica difícil discernir em quais momentos o interesse público tenha prevalecido. Assim, a cada nova administração, por meio de um estranho e conveniente jogo de monta e desmonta, reinventa-se a máquina administrativa local e se impõem novas demandas de acordo com os interesses do grupo vencedor. Inclusive com a demissão e contratação de boa parte dos funcionários e criação de estruturas institucionais circunstanciais, esdrúxulas e inoperantes.

Na área de planejamento urbano e de preservação histórica isso tem sido desastroso, pois, ao sabor dos humores e das acomodações políticas, as instituições responsáveis por esse setor surgem e somem com a mesma intensidade. Da mesma forma, que os planos urbanísticos carecem de consistência técnica e legitimidade, haja vista o forte caráter clientelista que tem dominado o processo de feitura.

Conjuntura agravada pelo modelo de gestão urbana até então

adotado na cidade, que se caracteriza por se manter centralizado no Poder Público, burocratizado, tecnicista, elitista, com forte caráter autoritário e pouca participação social. Além de sua notória ineficiência, considerando que historicamente o uso do território tem sido marcado pelas frequentes invasões e ocupações irregulares. Mesmo na área tombada são inúmeras as invasões e os desrespeitos às normas urbanísticas vigentes.

Para não fugir à regra do monta e desmonta dos últimos 20 anos, a administração que tomou posse em janeiro último – tendo à frente o Partido dos Trabalhadores apoiado por uma confusa coligação de 13 partidos políticos - inicia sua administração com uma ampla reformulação institucional. Onde se destacam a criação de 15 novas secretarias de governo (total de 31) e a demissão de todos os cargos comissionados – segundo estimativas seriam cerca de 19 mil, distribuídos nas mais diversas funções técnico-administrativas.¹²¹ Passados quatro meses (abril de 2011), mais de 50% desses cargos ainda permanecem vagos. Não é necessária muita imaginação para se deduzir as consequências dessas medidas para o desempenho da máquina pública.

A recente extinção da Seduma reitera a instabilidade e a

¹²¹ Ver Diário Oficial do DF de 1/1/2011. - http://www.buriti.df.gov.br/ftp/default_ctd.cfm . Consulta em 10/4/2011.

rotatividade institucional desse setor. A nova secretaria - SEDHAB - ainda levará um tempo para se consolidar, pois dependerá da recomposição de sua equipe e da efetivação da reforma de sua estrutura.¹²² Pela experiência dos últimos anos, pode-se inferir que em menos de dez meses essa reestruturação não estará consolidada.

Sabendo-se que a maioria dos secretários de Estado concorre a mandatos políticos, já se pode antever para maio de 2014 uma nova reforma na máquina pública, por exigência do prazo de desincompatibilização eleitoral. Prática que tem reduzido o período de governo de quatro para cerca de dois anos e meio, contando-se o tempo de remontagem do início da administração (média de dez meses).

Seria ingenuidade, todavia, imaginar que as sucessivas remodelações institucionais, associadas a esse aparente descaso com a gestão urbana e área tombada, seria fruto de uma eventual inabilidade política ou de deslizes administrativos dos mandatários. Na verdade, percebe-se que essa situação, aqui e alhures, decorre de uma atitude política consciente, cuja explicação pode ser encontrada nos enormes interesses econômicos e imobiliários que interferem na administração pública. E que, a cada administração, se realinham e se fortificam em torno de seus projetos e negócios.

¹²² Essa reforma está sendo gestada pela nova administração. Como se sabe a Seduma perdeu sua atribuição referente ao meio ambiente e precisa recompor sua estrutura e redefinir suas competências.

Fenômeno que parece ser a sina do governo local ultimamente, sempre às voltas com denúncias de malversação de recursos e desvios de conduta de seus dirigentes. O que configura uma grave crise de governança e governabilidade, tamanha é a desconfiança da sociedade no poder constituído.¹²³

Como bem nos alertou Pinto (2005, p.13) os atos do Poder Público referentes aos problemas urbanos – lembrando-se que não só a esses -, nem sempre são comandados por critérios técnicos e pelo interesse público. As razões, ainda que diversas, são facilmente dedutíveis, como se pode intuir:

As ações do Poder Público, representadas pelo zoneamento e pelas obras públicas, não obedecem a uma racionalidade técnica. Com frequência, atendem a pressões econômicas e interesses políticos particularistas e contribuem para agravar os problemas urbanos. Contribui para tal situação o fato de que a política urbana pode produzir fortunas e desgraças do dia para a noite, uma vez que o valor econômico dos imóveis urbanos é enormemente influenciado pelas obras realizadas em sua

¹²³ Brasília, como se sabe, comemorou seus 50 anos envolta em um dos maiores escândalos ético, político e administrativo de sua história. Descoberto por meio da operação *Caixa de Pandora*, deflagrada pela Polícia Federal em 2009, tal escândalo levou à prisão e cassação do governador José Roberto Arruda (60 dias preso) e à renúncia do seu vice Paulo Otávio – um dos maiores agentes imobiliários da cidade – que haviam tomado posse em 1/1/2007. O Presidente da Câmara Legislativa, também teve que renunciar pelos mesmos motivos. O Ministério Público Federal, em virtude da gravidade do caso e do envolvimento de vários agentes públicos do Executivo, do Legislativo e Judiciário local, pediu a intervenção federal em Brasília. Fenômeno até então inédito na história democrática do país. O pedido não foi acatado pelo STF.

vizinhança e pelos índices urbanísticos que definem seu potencial construtivo. {...}

A política urbana define as condições de acesso aos bens coletivos que definem a cidade. A proximidade de serviços e equipamentos públicos, combinada com a intensidade de usos permitida, representa um benefício econômico que se incorpora aos preços dos imóveis. Neste contexto, a política urbana converte-se em um instrumento de alocação de recursos públicos alheio ao princípio da impessoalidade e que não está sujeito a um sistema de controle transparente e eficiente.

As justificativas apresentadas pelo procurador-geral da República, Roberto Gurgel à presidência do Supremo Tribunal Federal, em 11 de fevereiro de 2010, quando do pedido de intervenção no Distrito Federal, parecem materializar esse juízo sobre as atitudes do Poder Público. O pedido decorreu do desvio de conduta do governador da época, que ao sobrepor o interesse particular ao interesse público comprometeu, conforme entendimento do procurador-geral, a credibilidade institucional da administração pública:

Como evidenciam os elementos colhidos na investigação em curso perante o Superior Tribunal de Justiça (Inquérito nº 650), o Governador do Distrito Federal lidera grupo que, por ser constituído pelas mais altas autoridades do Distrito Federal, instalou-se no próprio governo e utiliza as funções públicas para desviar e apropriar-se do dinheiro público, que deixa de atender

às finalidades legalmente previstas, em intolerável afronta aos que contribuíram com seus impostos para o orçamento do Distrito Federal e à própria República, especialmente porque os recursos desviados foram arrecadados não apenas dos contribuintes do Distrito Federal mas dos contribuintes de todo o país. {...}

A medida postulada, notoriamente excepcional, busca resgatar a normalidade institucional, a própria credibilidade das instituições e dos administradores públicos bem como resgatar a observância necessária do princípio constitucional republicano, da soberania popular – atendida mediante a apuração da responsabilidade dos eleitos – e da democracia.¹²⁴

Ao analisar as dificuldades de institucionalização da política urbana brasileira, Pinto (op. cit., p. 39-40), nos oferece uma pertinente reflexão sobre esse tema, que muito nos auxilia no entendimento dos casos aqui analisados e no possível encaminhamento dessa questão:

A solução dos problemas urbanos tende a ser vista como um problema exclusivamente político, que só poderá ser resolvido mediante eleição de melhores representantes pela população. Nenhuma mudança política alterará essa situação, entretanto, enquanto o ambiente institucional do planejamento urbano continuar frágil. Tanto é assim que este mesmo quadro se repete em praticamente todas as cidades do país. É evidente que as

¹²⁴ Disponível em: http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-pede-intervencao-federal-no-distrito-federal. Acesso em 10/8/2010.

orientações políticas dos dirigentes têm profundo reflexo sobre as decisões que se tomam sobre o desenvolvimento urbano. No entanto, enquanto não houver uma institucionalização abrangente do processo de planejamento, os métodos de gestão continuarão os mesmos, pois as pressões a que estarão sujeitos os dirigentes municipais continuarão sendo as mesmas. A modificação das instituições, embora mais lenta e trabalhosa, é o melhor caminho para que a reforma das cidades seja um processo sustentável e consistente.

Capítulo 3

SÃO LUÍS DO MARANHÃO



Fig. 3.1 – Vista do Centro Histórico de São Luís a partir do rio Anil – foto Albani Ramos

A cidade de São Luís brilhou diante de nós na mais luminosas das manhãs...

Robert Avé-Lallemant, 1859

SÃO LUÍS DO MARANHÃO 3

*(...) a cidade está no homem
quase como a árvore voa no
pássaro que a deixa
cada coisa está em outra
de sua própria maneira
e de maneira distinta
de como está em si mesma
a cidade não está no homem
do mesmo modo que em suas
quitandas praças e ruas.*

Ferreira Gullar¹⁰⁰

3.1. DE MEMÓRIA E TRISTEZA

Estive em São Luís em julho de 2002. Seria uma viagem a trabalho igual a tantas outras, não fora pelo fato de ser a primeira vez que ali retornava após 17 anos. Nesse reencontro com a antiga urbe, cidade na qual fui criado e onde, nos anos de 1980, iniciei minha vida profissional trabalhando na preservação de sua área histórica, dois aspectos particularmente me chamaram à atenção.¹⁰¹

¹⁰⁰ In Poema Sujo.

¹⁰¹ Trabalhei em São Luís entre fevereiro de 1980 e abril de 1985. Como arquiteto do DPHAP, integrei a equipe técnica inicial do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís - Projeto Praia Grande (1980 – 1982). Ao final de 1983 fui para a 2ª Diretoria Regional do IPHAN/PróMemória. Ali fiquei até abril de 1985.

O primeiro referia-se à perda de vitalidade urbana do centro histórico, fenômeno que se configurava na pouca atividade econômica remanescente e no grande número de imóveis desocupados e degradados. Cenário que evidenciava não só a sua persistente agonia física e funcional, mas, sobretudo, o quanto tinha sido retórico o compromisso assumido pelo poder público para com a preservação dessa área, quando da outorga do título de Patrimônio Cultural da Humanidade, em dezembro de 1997. Condecoração buscada com muito empenho pela elite política e recebida pela sociedade com grande esperança de novos dias para as ações preservacionistas. Os discursos oficiais, eufóricos e vazios, acalentaram a ilusão.

O segundo dizia respeito à mutação do Largo do Comércio, centro nervoso da Praia Grande - bairro pioneiro do centro -, em uma espécie de zona turística exclusiva, constituída por inúmeras lojas de artesanato, espaços culturais e bares temáticos. Paisagem que por sua aparência bem cuidada destoava do restante do centro histórico e transparecia deixar os moradores da cidade ali se sentirem forasteiros também. Tanto que ao se dirigirem àquele local, curiosamente, numa mescla de reverência e estranhamento, boa parte dos ludovicenses não dizia mais que estava indo à Praia Grande e sim ao *Reviver*.¹⁰² Ou seja, passou-se a referenciá-lo pelo nome do projeto de revitalização ali

¹⁰² O projeto Reviver constituiu uma das etapas do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís – PPRCHSL, desenvolvido pelo governo estadual entre 1979 e 2006.

efetivado entre 1987 e 1991. Atitude que era criticada por setores tradicionais da sociedade, que viam nesse ato a perda de memória social e de valores culturais.

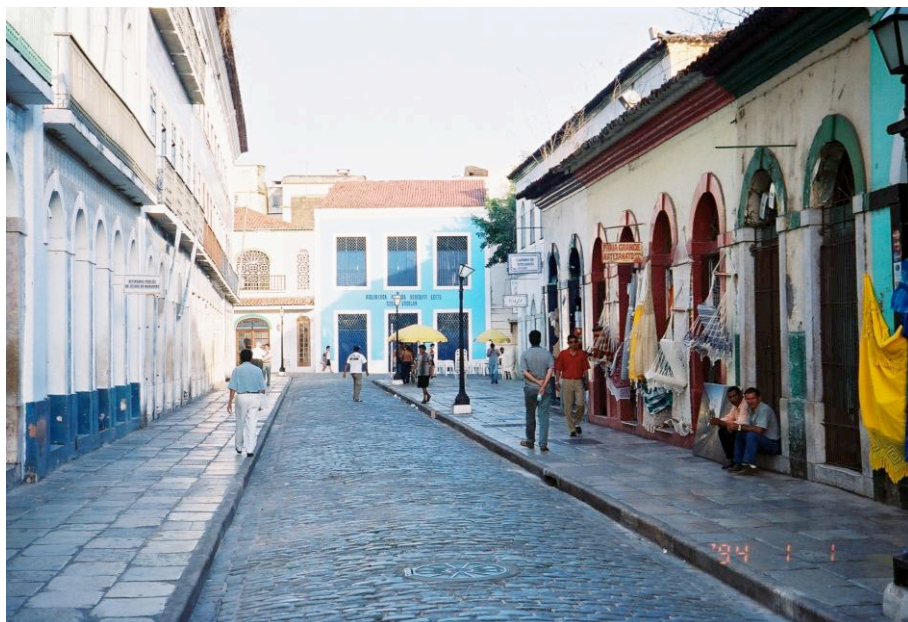


Fig. 3.2 – Bairro da Praia Grande – Largo do Comércio – Casa das Tulhas – São Luís/2002

Embora tenha sido surpreendente reencontrar o centro histórico com um ambiente tão diverso daquele vivido nos anos de 1980, meu espanto não decorria de nenhum sentimento de nostalgia por aquele período. Mesmo porque, apesar de intenso, não desejaria revivê-lo. O que realmente me inquietava era a amplitude do seu esvaziamento funcional, que já se mostrava bem além da Praia Grande, atingindo a Praça Pedro II, Rua de Nazaré, Praça João Lisboa, Rua da

Paz, Rua do Sol, Fonte do Ribeirão e redondezas. Dando-nos fortes indícios que logo alcançaria a Praça Deodoro, a cerca de 2 km dali. Nesse percurso, apenas a Rua Grande parecia manter certo vigor econômico, com o seu comércio de forte apelo popular.



Fig. 3.3 - Bairro da Praia Grande – Largo do Comércio - São Luís/2002



Fig. 3.4 – Bairro da Praia Grande –São Luís/2002.

É preciso dizer, porém, que quando ali trabalhei (1980 - 1985) o centro já se apresentava debilitado e funcionalmente exaurido, sendo visível a deterioração do seu invejável conjunto arquitetônico. Contudo, ainda demonstrava alguma vitalidade urbana, contexto que criava uma

expectativa de reversão do seu processo de decadência, iniciado no primeiro quartel do século XX, quando essa área entra em colapso socioeconômico e seus abastados moradores começam a se transferir para novos setores da cidade, considerados mais nobres e salubres.

Todavia, vê-lo agora moribundo e buscando remontar sua ambiência por meio de um modelo de urbanidade pleno de incertezas e voltado para o consumo turístico, causava um estranho desconforto. Quiçá, por saber que a aplicação desse modelo em outros sítios históricos tem sido controverso e de resultados duvidosos. Veja-se, por exemplo, o caso dos centros históricos de Salvador (BA) e Recife (PE), sempre às voltas com sucessivos e ineficazes planos de revitalização.

Ao caminhar por aquelas ruas e ver tantos prédios sem uso ou subutilizados, o sentimento era de que a sociedade local, em que pese os esforços e a determinação de alguns obstinados, havia abdicado do centro histórico e resolvido deixá-lo entregue à própria sorte. Talvez, por não acreditar mais em sua serventia como espaço de produção e de convívio. Exceto em eventos festivos sazonais – carnaval, festa junina e alguns outros - ou para levar a passeio algum parente ou amigo em visita pela cidade. Assim, quem sabe? O melhor mesmo não seria investir na espetacularização de sua ambiência e reservá-lo para o consumo turístico? Conforme transparecia ser o objetivo das intervenções ali realizadas.

Não há nenhum mal em se buscar essa alternativa. Há cidades – e mesmo países – que fizeram do turismo a sua principal atividade econômica e convivem muito bem com essa opção. Algumas, inclusive, por meio de estratégias eficazes de exploração turística de suas áreas históricas, não só as mantiveram atrativas, como dinamizaram suas economias e criaram novas possibilidades de desenvolvimento. Esse parece ser o grande desafio das áreas históricas no país: a sua reinserção socioeconômica na vida contemporânea.

O problema, porém, é que São Luís ainda é um destino turístico de pouca expressão, por conseguinte, sua indústria turística mobiliza recursos muito limitados e oferece serviços relativamente modestos e poucos atrativos. Condição que não se alterou após seu centro histórico ser titulado pela Unesco, em que pese as expectativas contrárias. Conjuntura que evidencia o pequeno apelo do seu mercado turístico para atrair investimentos, que possam incitar a recuperação e a vitalidade de uma área tão extensa e deteriorada.¹⁰³

¹⁰³ Pesquisa de Turismo Receptivo realizada nos meses de janeiro/maio/julho de 2008 pela Secretaria Municipal de Turismo de São Luís – Semtur mostra que em janeiro (alta estação) 921 turistas visitaram a cidade - 33 eram estrangeiros. Em julho do mesmo ano (alta estação) foram 806 visitantes. A faixa de renda dominante (44%) está entre 1 e 3 SM. Dados que nos dão a exata dimensão da fragilidade da indústria turística local. Disponível em: http://www.saoluis.ma.gov.br/mapaSocioEconomico/cultural/turismo/perfil_turista1.htm. Acesso em 18/10/2009.

A título de comparação Salvador (BA) recebeu no carnaval de 2008 cerca de 494.761 visitantes, conforme dados da Secretaria de Turismo da Bahia. Disponível em: <http://www.setur.ba.gov.br/indicadores/pesquisas/eventos-carnavalescos/>. Acesso em 18/10/2009.



Fig. 3.5 – Bairro da Praia Grande – Largo do Comércio – São Luís/2002

Sem entrar no mérito dos problemas que envolvem o incremento do turismo no Brasil – que, aliás, não são poucos -, deve-se ponderar que no mercado turístico dos trópicos o segmento de sol e praia é o mais valorizado. No nordeste brasileiro, particularmente, é o de maior apelo comercial sendo extensivamente explorado pela indústria turística, que vive a nos convencer das vantagens das praias sobre os demais destinos - o que, convenhamos, quase sempre é verdade¹⁰⁴.



Fig. 3.6 - Anúncio da rede de hotéis Pestana para o Nordeste, jul/2011. Fonte. Mala direta

Nessa conjuntura, os centros históricos das cidades litorâneas tornaram-se atrativos secundários dos seus roteiros de visita e ficam à

margem do fluxo turístico local, direcionado quase exclusivamente para as praias. Fenômeno que leva essas áreas se beneficiarem muito pouco dos investimentos turísticos feitos nessas localidades. Os exemplos são muitos: Marechal Deodoro (AL), Recife (PE), Ilhéus (BA), João Pessoa (PB) e até mesmo Salvador (BA), 2º pólo nacional de atração turística no segmento sol e praia, tem problemas nesse campo. Seu centro histórico, apesar de bastante divulgado e conhecido internacionalmente, enfrenta uma forte concorrência dos atrativos praianos.

Em São Luís, cidade marítima e passagem obrigatória para os Lençóis Maranhenses, destino litorâneo de grande procura, essa situação não é diferente¹⁰⁵. Logo, para o seu centro histórico concorrer com o apelo mercadológico das praias e se transformar em um destino turístico atraente e rentável do segmento cultural¹⁰⁶, argumenta-se que será preciso bem mais do que as ações revitalizadoras ali efetuadas no âmbito do *projeto Reviver*, e que foram basilares para a titulação na Unesco. Feito que na oportunidade despertou tantas esperanças para o incremento do turismo local.

¹⁰⁴ Pesquisa de 2007 do Ministério do Turismo mostra que o lazer, no segmento cultura, representa apenas 11,7% da motivação de viagem do turista internacional ao Brasil. O segmento sol e praia representa 60,4%. Nesse segmento o Rio de Janeiro aparece em 1º lugar com 30,2% da preferência. No Nordeste destaca-se Salvador com 13,2%. São Luís, porém, nem aparece no ranking dos 12 destinos brasileiros mais procurados. Ver Estudo do Perfil da Demanda Turística Internacional 2005-2007. In <http://www.turismo.gov.br/mtur/opencms/turismo/home.html>. Acesso em 14/8/2009.

¹⁰⁵ O Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses constitui um conjunto de praias, dunas, lagoas, rios e manguezais, sendo considerado um deserto marítimo. É um dos destinos naturais mais exuberantes do país e o pólo turístico de maior apelo do Estado. Dados de 2007 da Secretaria de Estado do Turismo do Maranhão (Setur) aponta os Lençóis com 56,40% de preferência. Disponível em <http://www.meionorte.com/>. Acesso em 18/08/2009

¹⁰⁶ Turismo Cultural, segundo o Ministério de Turismo, compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura. In Turismo cultural: orientações básicas/Ministério do Turismo, Brasília, 2006. <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/tu000019.pdf>. Acesso em 16/08/2009.

Como agravante a essa realidade adversa, cabe lembrar que as suas praias não têm os atrativos naturais das do restante do Nordeste. Além do mar não possuir a cor verde azulada e a orla ter poucos coqueiros, a maioria encontra-se imprópria para banho, com níveis altíssimos de poluição. Por outro lado, a franja litorânea do seu centro histórico, por se situar no estuário de dois rios (Bacanga e Anil), sempre desempenhou funções portuárias - hoje comprometidas pelo intenso assoreamento. A praia de uso recreativo mais próxima ao centro é a Ponta D'Areia, que fica a cerca de 3 Km e é a mais poluída da ilha.



Fig. 3.7 - Praia característica da ilha – Praia de São Marcos – Avenida Litorânea - São Luís - 2011



Fig. 3.8 - Vista da orla junto ao centro histórico.

Esse precário contexto ambiental leva visitantes e moradores a procurem as praias menos poluídas, que são as mais distantes do centro. Ou seja, cada vez mais o centro histórico torna-se deslocado do fluxo turístico predominante, bem como do cotidiano de sua população. Como se vê, até no segmento sol e praia o apelo turístico da cidade é desfavorável.¹⁰⁷

Para que o turismo cultural torne-se alternativa para a reabilitação desse sítio histórico, entende-se que seja necessário uma

¹⁰⁷ O acelerado processo de poluição das praias é motivado pelo lançamento do sistema de esgoto da capital *in natura* no mar e cursos d'água, conforme admite a Companhia de Água e Esgoto do Maranhão (Caema). Em julho de 2009, atendendo recomendação do Ministério Público Federal, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Sema), interditou diversos trechos de praias. Matéria disponível em: <http://www.nossasaoluís.org.br/>. Acesso em 18/08/2009.

completa mudança nos rumos do desenvolvimento local. Feito que exige o atendimento de pré-requisitos políticos, institucionais, técnicos, sociais e financeiros, que a cidade parece ainda não dispor.



Fig. 3.9 – Bairro da Praia Grande – São Luís/ 2002



Fig. 3.10 – Bairro da Praia Grande (mesma rua da foto anterior) – São Luís/ 2011

Na verdade, a recuperação de uma área como essa, nos parâmetros arquitetônicos, urbanísticos e sociais idealizados pelos órgãos preservacionistas é um projeto abstrato e ilusório. Tanto que cidades financeiramente mais capitalizadas e turisticamente mais atraentes ainda não conseguiram concretizá-lo, vide o caso de Salvador e Recife. Mesmo São Paulo, cidade mais rica do país, vive às voltas com um longo e complexo projeto de recuperação do seu antigo centro

urbano.¹⁰⁸ A questão, nos parece, é que a lógica do desenvolvimento urbano no país tem sido outra.

Essa impressão sobre a área central de São Luís, conquanto traga situações bem conhecidas dos centros históricos brasileiros trata-se, evidentemente, de uma leitura ligeira de alguém que estava de passagem pela cidade. A rigor, contudo, pouco contribui para o entendimento da complexidade do fenômeno urbano ali existente, e que vai bem além da possível renúncia da sociedade local em preservar seu centro histórico.

Todavia, para abonar as impressões extraídas dessa visita citam-se aqui trechos de duas matérias jornalísticas, que ilustram a agonia do centro histórico. A primeira, de Carolina Farias - *São Luís desperta admiração e tristeza* - foi publicada na Folha de São Paulo em 15/3/2004:

No entanto, mesmo sendo tombado em três instâncias, o conjunto não está totalmente protegido. Passear pelas ruas, escadarias e becos estreitos da região no bairro da Praia Grande, que concentra o maior número de casarões do centro histórico, leva o turista a um misto de admiração e tristeza. Uma aula sobre o apogeu e a decadência do Maranhão.

Não é difícil encontrar uma dessas vias com quase todos os sobrados deteriorados. É comum ver mato, limo, vidros quebrados ou faltando, fachadas nas quais fica difícil identificar até mesmo a cor das paredes.

Em alguns casarões a vista do lado externo da janela é do céu ou de matagal.¹⁰⁹

A segunda, intitulada *Preocupante Situação dos Casarões de São Luís*, é de autoria de Antônio Marcos e foi publicada no *O Imparcial Online*, em 7/2/2010:

As péssimas condições de infraestrutura e o estado de abandono dos casarões no Centro Histórico, na Praia Grande, começam a preocupar os assíduos frequentadores do local. O descaso e o estado de abandono de um dos maiores conjunto de casarões coloniais dos séculos XIX e XX foram motivo de muita revolta e preocupação entre os usuários do Fórum Cidadão, de O Imparcial Online.

Ponto de encontro de pessoas diferentes estilos e de várias manifestações artísticas, os casarões situados na Praia Grande ou Reviver, como é mais conhecido, sofre com a degradação e a falta de infra-estrutura.

Não é preciso andar muito pelo local para se deparar com o total abandono desses imóveis. Na Rua do Giz, uma das três vias principais que correspondem o traçado urbano do centro antigo da cidade, os casarões abandonados pelos proprietários estão todos com sua estrutura interna comprometida e tomadas pelo mato.¹¹⁰

¹⁰⁸ Uma abordagem sobre São Paulo pode ser vista no site da organização *Viva o Centro*. Disponível em: <http://www.vivaocentro.org.br/bancodados/centrosp/historia.htm>. Acesso em 3/4/2010.

¹⁰⁹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foha/turismo/noticias/ult338u3932.shtml>. Acesso em 12/2/2010.

¹¹⁰ In <http://www.oimparcial.com.br/noticias.php?id=34283>. Acesso em 12/2/2010.

Nessa circunstância, o que nos parece importante investigar é como uma porção urbana tão significativa e estratégica no contexto da cidade atingiu um estágio de esvaziamento e degradação tão intenso. Ainda que nos últimos 30 anos tenha contado com um programa de recuperação urbana, que dividido em sucessivas etapas, movimentou significativos investimentos públicos para promover a sua recuperação e dinamismo. Entre 1979 e 2006 foram gastos recursos da ordem de R\$ 230 milhões, algo em torno de US\$ 100 milhões (Andrés, 2006).

As explicações são múltiplas e difíceis de precisar. Contudo, qualquer ensaio explicativo nos obriga a dirigir o olhar para além do centro histórico, pois esse, por si mesmo, não é capaz de traduzir as razões de seu arruinamento, nem tampouco, as dificuldades enfrentadas para sua recuperação e sobrevivência. Torna-se forçoso buscar identificar as relações sobre as quais a cidade se desenvolve e constrói sua espacialidade, para entender o que ali se passa.

Nesses termos, refletir sobre o contexto socioeconômico no qual se realiza a preservação desse sítio, nos parece ser o caminho natural para se aclarar as motivações e os desafios impostos pela conjuntura local à efetivação da atividade preservacionista. Só assim será possível identificar as ações que determinam a sua situação de abandono e de esvaziamento funcional.

Realidade, aliás, que se contrastava de maneira gritante com o

dinamismo econômico e funcional que despontava a poucos quilômetros dali (4 km), na valorizada orla marítima, com sua nova e extensa avenida litorânea. Setor que naquela época já concentrava a maioria dos investimentos da cidade e que começava a erguer e a afirmar o novo padrão urbano da elite ludovicense, composto de luxuosos condomínios residenciais e de sofisticados serviços – a *Nova São Luís*, conforme denominam várias peças publicitárias do mercado imobiliário.



Fig. 3.11 – Bairro do Renascença – São Luís/ 2002

Fenômeno urbano que nesta breve visita de 2002 evidenciava o quanto as relações socioespaciais na capital maranhense haviam se alterado nesses 17 anos, em que estive distante. Sobretudo, quando se olha para o seu território e se vê uma cidade morfológicamente fragmentada e socialmente inigualitária, composta por vários núcleos dispersos, pouco articulados entre si e em níveis de urbanização e de vida muito antagônicos. Todos, porém, emoldurados, por um alto nível de pobreza e de forte degradação ambiental.



Fig. 3.12 – Praia de São Marcos/2007

Nesse contexto, o centro histórico desponta como uma área segmentada, decadente e funcionalmente agonizante, que apesar do potencial urbano e relevância histórica, não encontra espaço para se inserir no atual modelo de desenvolvimento socioeconômico em voga na cidade. Ou seja, não faz parte dos planos de investimentos do capital

financeiro, sobretudo do imobiliário, cujo caráter eminentemente expansivo e especulativo, destina muito pouco na qualificação e valorização dos espaços urbanos, e quase nada aos centros históricos.



Fig. 3.13 – Bairro da Praia Grande – São Luís/2011



Fig. 3.14 – Ponta D'Areia/2007



Fig. 3.15 - Vista de São Luís retratando naus holandesas diante do forte. Estampa contida no livro de Barlaeus - 1647. Desenho atribuído a Frans Post.
Fonte: <http://purl.pt/11908/1/>

3.2. MARANHÃO, TERRA DE PARADOXOS

*Nada há aí de comparável à beleza
e às delícias desta terra, bem
como a fecundidade e abundância
em tudo o que o homem possa
imaginar*

Claude d'Abbeville, 1614¹¹¹

*A verdade que vos digo, é que no
Maranhão não há verdade...*

Padre Antônio Vieira, 1654¹¹²

À semelhança da cidade de Salvador, cuja história confunde-se com a do Estado da Bahia, não há como discutir São Luís separado da biografia do Maranhão, pois em muitos aspectos suas histórias se embaralham e tornam-se indissociáveis. Assim, há de se falar de um para poder tratar do outro. É preciso conhecer a lógica de sua formação e desenvolvimento, para se entender o seu contexto socioeconômico e urbano atual.

O Maranhão sempre foi descrito pelos exploradores europeus

¹¹¹ Claude d'Abbeville (- 1632) capuchinho francês da expedição que aportou no Maranhão em 1612, com a missão de implantar uma colônia francesa. Sua experiência de quatro meses na região foi retratada no livro de sua autoria: *História da Missão dos Padres Capuchinhos na Ilha do Maranhão e Terras Circunvizinha*, publicado originalmente na França, em 1614.

¹¹² Padre Antônio Vieira (1608 – 1697) viveu no Maranhão, em uma espécie de exílio, entre 1652 e 1661. Foi um profundo crítico dos costumes da região e suas críticas eram manifestadas através dos seus sermões. Esse trecho foi extraído do *Sermão do Domingo Quinto da Quaresma*, proferido na Igreja maior de São Luís, em 1654. In *Sermões: Padre Antônio Vieira*. Organização e Introdução Acyr Pécora. São Paulo: Hidra, 2000. <http://books.google.com/books>. Acesso em 10/05/2009.

como um território de grandes riquezas naturais e detentor de um expressivo potencial de desenvolvimento. Assim, inevitavelmente, estaria fadado a ser uma terra atrativa e próspera. Todavia, quase cinco séculos após o início de sua exploração e desfazendo todas as expectativas históricas, tal vaticínio ainda não se concretizou. Ao contrário, oscilando entre breves surtos de euforia econômica e de extensos períodos de estagnação, comparece no atual quadro de desenvolvimento do país, como uma de suas unidades federativas mais atrasadas e pobres. Realidade que é denunciada de modo veemente pelos seus indicadores socioeconômicos.

Fontes históricas nos dão conta que foram os espanhóis, sob o comando de Vicente Yáñez Pinzón, os primeiros europeus a visitarem essa região, ao final de 1499 a início de 1500. Com o regime de capitanias hereditárias implantado por D. João III, em 1534, como alternativa para explorar as terras destinadas a Portugal pelo Tratado de Tordesilhas (1494), essa área passou a constituir a capitania do Maranhão, abrangendo a região norte (Grão - Pará), o Maranhão e ainda o Piauí, Ceará e o Rio Grande do Norte.¹¹³

A primeira tentativa portuguesa de colonização desse território ocorreu em 1535, quando seus donatários promoveram uma grande expedição para explorar suas terras. Contudo, tal iniciativa se constituiu

um grande fracasso, em virtude do naufrágio sofrido por seus participantes, próximo ao local onde São Luís seria implantada. Duas novas tentativas (1554 e 1573), pelos mesmos motivos também fracassaram. O que desestimulou a sua posse e fez com que ficasse por anos a mercê da exploração de piratas e corsários.

Em 1612, no vácuo do domínio lusitano, os franceses iniciaram ali a estruturação de um núcleo exploratório, formado por um forte e uma espécie de feitoria. O intuito era assegurar a presença que a França mantinha nessa região, por meio de incursões pela costa norte, explorando o rentável comércio de pau-brasil e das *drogas do sertão* - cravo, canela, guaraná, castanha, pimenta, entre outras especiarias.

Denominado de França Equinocial esse empreendimento não prosperou e, como se sabe, seria a segunda e última tentativa francesa de abocanhar seu naco de terra no Brasil para implantar uma colônia.¹¹⁴ Pois, logo em 1615, após várias escaramuças e alguns acertos comerciais entre França e Portugal, os lusitanos retomam essa área e fundam no mesmo local, um núcleo de povoamento denominado de São Luís. Nome curiosamente herdado da designação do forte dos gauleses – *Saint Louis*, suposta homenagem ao rei francês Luís IX.¹¹⁵

¹¹⁴Ver por exemplo Serrão, Joaquim Veríssimo. Rio de Janeiro no século XVI. Lisboa: Comissão Nacional das Comemorações do IV centenário do Rio de Janeiro, 1965.

¹¹⁵ Esse assunto é controverso. Luís IX foi um monarca de grande prestígio e canonizado em 1297, como São Luís de França. Muito popular em Portugal naquele período. No entanto, há autores que questionam essa interpretação, pois consideram que a homenagem dos franceses teria sido ao rei Luís

¹¹³ Sobre a História do Maranhão ver por exemplo: Pereira Gomes (2002); Iphan (2006)

Com a expulsão dos franceses e sob a ameaça constante de invasão do litoral norte, inicia-se a efetiva posse e exploração desse imenso território pela coroa portuguesa. É nesse contexto de domínio e exploração que São Luís se consolida e pontifica-se como base estratégica para as expedições exploratórias e o controle militar do acesso à costa norte. De onde se imaginava alcançar pelo rio Amazonas, o Peru e suas cobiçadas minas de prata.

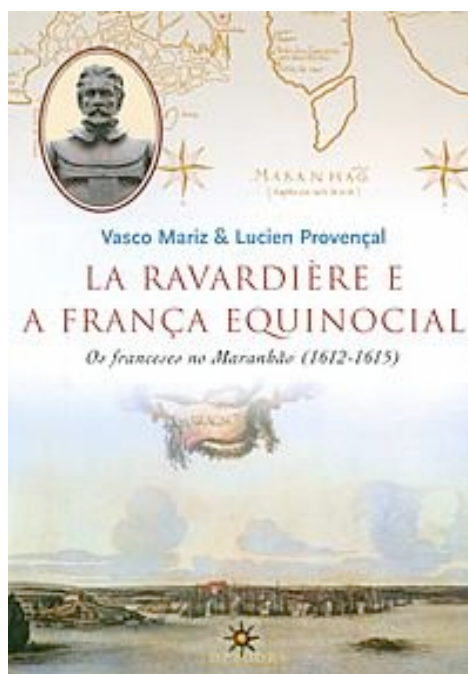


Fig. 3.16 – Capa do livro de Vasco Mariz & Lucien Provençal

Seu núcleo inicial de habitação foi assentado no mesmo local do aldeamento francês e obedeceu à *traça* deixada pelo engenheiro-mor do Brasil, Francisco de Frias da Mesquita, que fazia parte da expedição portuguesa que expulsou os franceses. Frias de Mesquita, também vinha com a incumbência de organizar a defesa da região, com a construção de novas fortalezas ao longo da costa.¹¹⁶



Fig. 3.17.- Mapa de São Luís 1629 - Alberraz I.

XIII, que ainda menino, governava a França naquele período.

¹¹⁶ Por exemplo, a fundação do Forte do Presépio na foz do Amazonas, que deu origem a cidade de Belém (1616).

O risco urbanístico de 1615, do qual se tem apenas referência bibliográfica, considerado um dos primeiros elaborados pelos portugueses para o hemisfério sul. Sua concepção originava-se, conforme se pode intuir pela planta da cidade elaborada pelos holandeses em 1641, nos ideais urbanos renascentistas, seguindo os padrões ordenamento definidos pelas *Leis das Índias*,¹¹⁷ segundo exigia a coroa espanhola que, àquela época, controlava Portugal, em um sistema que se convencionou chamar de União Ibérica (1580-1640), que de união tinha muito pouco, segundo a ótica dos portugueses.

No intuito de garantir o controle na região norte, em 1621, criou-se o Estado do Maranhão e Grão-Pará, com sede em São Luís e diretamente subordinado a Lisboa.¹¹⁸ Além das razões políticas e militares convergiram para isso os problemas de navegabilidade entre a costa norte e a então capital da colônia – Salvador. Na prática, sendo separada do Governo-Geral do Brasil, essa região constituía-se em uma colônia autônoma.

Entre 1641 e 1644, essa área esteve sob domínio holandês. Iniciativa que fazia parte do plano de expansão dos domínios da

Companhia das Índias Ocidentais, que sob o comando de Maurício de Nassau, estava sediada no Recife. Com a expulsão dos holandeses São Luís retornou ao controle de Portugal, e assim ficou até a independência do Brasil (1822). Embora dados históricos deem conta que os batavos arrasaram a cidade ao serem expulsos, foram eles que deixaram um importante legado cartográfico, onde pontifica o mapa com o possível traçado urbano original da cidade, conforme proposto pelos portugueses (Fig. 3.18 e 3.19).

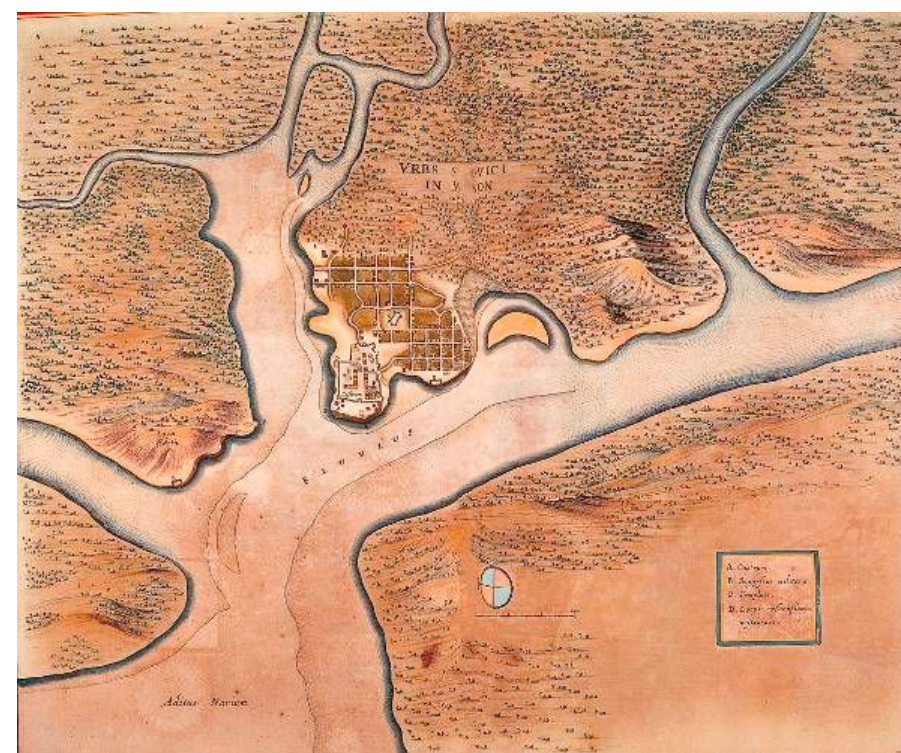


Fig. 3.18. – mapa de São Luís 1641 – Barleus/1647

¹¹⁷ Lei das Índias ou *Ordenanza* constituía um conjunto de normas construtivas/urbanísticas sistematizadas e promulgadas em 1573, por Felipe II, rei de Espanha, para conduzir a implantação de cidades no Novo Mundo. Influenciadas pelo renascimento tais normas consagravam o traçado ortogonal, que já vinha sendo utilizado pelos hispânicos na implantação de suas cidades. Essa normatização é considerada a primeira legislação urbanística da idade moderna.

¹¹⁸ Ao longo de sua história o Estado do Maranhão e Grão-Pará passou por muitas alterações e surtos econômicos, com a sua capital se alternando entre São Luís e Belém. Em 1713 passou a se denominar Grão-Pará e Maranhão. Em 1774 foi extinto tornando-se dois estados autônomos – o do Maranhão e o do Grão-Pará.



Fig. 3.19 – mapa de São Luís – data não identificada.

Em termos geográficos o Maranhão encontra-se situado na Região Nordeste do Brasil, fora do polígono das secas, mais precisamente na zona de transição entre o semiárido nordestino e a floresta equatorial amazônica – sub-região nordestina titulada de Meio-Norte. Condição determinante para que grande parte do seu território (79,3%) tenha características ambientais nortistas e não nordestinas - clima, vegetação, hidrografia, fauna e relevo. Bioma que se configura na abundância de água, chuvas intensas, terras férteis, extenso litoral e uma rica biodiversidade, com vegetação e fauna bastante diversificada. Abriga ainda uma das mais surpreendentes paisagens naturais do país – os

Lençóis Maranhenses, exuberante ecossistema composto por rios, lagos, manguezais e dunas, que atingem até 50 m de altura.

Com uma área de 331.983,293 Km² possui uma população em torno de 7 milhões de habitantes, e densidade demográfica de 18,43 hab/Km². Seu território divide-se em 217 municípios, onde a maioria é pouco mais que um povoado, sem infraestrutura e com problemas de toda ordem.¹¹⁹ Sua população urbana gira em torno de 4.250 milhões de habitantes, o que lhe dá um índice de urbanização de 63,1%, o menor do país e bem abaixo do Nordeste que é de 73,1%. A taxa de crescimento demográfico está em 1,5% ao ano. (IBGE/2010)

À semelhança dos demais estados litorâneos, sua zona costeira concentra a maioria das atividades econômicas, administrativas e de serviços – São Luís responde por 38,95% do PIB estadual. Situação que vem se acentuando por conta da notável base logística ali implantada nos últimos 35 anos, em decorrência dos grandes empreendimentos minero-metalúrgicos. Com destaque para o Complexo Industrial Portuário de São Luís – Itaqui e a fábrica de alumínio Alumar - Consórcio de Alumínio do Maranhão.¹²⁰

¹¹⁹ Dos 100 municípios com os piores IDM/H, 29 estão no Maranhão. Entre esses o de pior PIB anual per capita - Apicum-Açu. Além da capital, apenas 7 possuem mais de 100 mil hab. e desses apenas um tem mais de 200 mil. 54 não atingem 10 mil hab.

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009_DOU.pdf. Acesso em 18/08/2009. Apenas cinco municípios do MA (São Luís, Imperatriz, Balsas, Acailândia e Caxias) concentram 53,8% do PIB/Estadual (período de 2002 a 2005). <http://www.maranhao.gov.br/pagina.php?IdPagina=143>. Acesso em 18/08/2009.

¹²⁰ Complexo portuário considerado o segundo maior do país, sendo integrado pelo Porto do Itaqui e

Quadro 3.1 – Dados Demográficos

Indicador	Maranhão		Nordeste	Brasil	Fonte/Ano
Área (Km ²)	331.983,293 .	8 ^{o*}	1.558.196	8.514.876,599.	IBGE/2010
População	6.574.789 hab.	10 ^{o*}	53.081.950 hab.	190.755.799 hab.	IBGE/2010
População Urbana	4.250.000 hab.	16 ^{o*}	38.802.905 hab.	160.879.708 hab.	IBGE/2010
Índice de Urbanização	63,1%	27 ^{o*}	73,1%	84%	IBGE/2010
Densidade	19,81 hab/Km ²	16 ^{o*}	34,1 hab/Km ²	22,4 hab/Km ²	IBGE/2010
Nº de municípios	217	---	1.978	5.565	IBGE/2010

*Ranking Nacional

Esses grandes empreendimentos, associados à posição geográfica estratégica de sua capital em relação aos mercados norte-americano e europeu surge, uma vez mais, como perspectiva de desenvolvimento. Assim, além de pólo exportador minero-metalúrgico, São Luís poderá se tornar corredor privilegiado de escoamento da produção dos extensos projetos agropecuários localizados ao sul e a leste do Maranhão e de suas vizinhanças.

Sobre essa nova expectativa de desenvolvimento, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, em documento de 2008, assim se manifesta¹²¹:

pelos terminais privados da Ponta da Madeira (Companhia Vale do Rio Doce) e da Alumar - um dos maiores complexos de produção de alumínio primário e alumina do mundo, sendo formado pelas empresas Alcoa, Alcan e BHP Billiton.

Fonte: <http://www.portogente.com.br/portosdobrasil/texto.php?cod=22&txt=3534> . Acesso em 12/08/2009.

¹²¹ In *Um Planejamento que marca caminhos*. Raimundo Nonato Palhano Silva (Org.) São Luís: IMESC,

O quadro de hoje delimita duas dimensões da economia maranhense: a dos grandes projetos, voltados para os mercados globalizados, claramente enclavistas, e as outras economias, em geral pequenas, muitas de cunho familiar, com baixíssima densidade tecnológica e de geração de excedentes.

O desafio que se coloca no presente é do estabelecimento de novos marcos regulatórios pelo planejamento do desenvolvimento do Maranhão.

Sem um projeto de desenvolvimento sustentável, construído e operado pelo governo, sociedade e setor econômico, tendo como alvo a superação da pobreza e o bem comum da população, não haverá a menor chance de modificação dos atuais parâmetros da economia local.

Confirmando essa avaliação do IMESC os indicadores socioeconômicos maranhenses, mesmo após tais investimentos, mostram um território marcado por um perverso quadro de miséria e de segregação social, que parece mantê-lo no nível de desenvolvimento do século XIX, tamanha é a precariedade de serviços e de direitos sociais. São graves, entre outros, os seus problemas agrário-fundiários, educacional, saúde, emprego, distribuição de renda, saneamento, habitacional e violência.

Dados do IBGE/PNAD/2009 informam que o Estado ocupa as

2008. Pgs.14/15. <http://www.imesc.ma.gov.br/docs/Livro%20Um%20planejamento.pdf>. Acesso em 15/7/2009.

últimas colocações na oferta de serviços básicos. Itens como água tratada, esgotamento sanitário, energia elétrica, coleta de lixo e telefonia ainda não foram universalizados e atendem apenas uma parcela da população. Fato que se repete nos índices de conforto doméstico e bens duráveis, com situações muito deficitárias. Quadro 3.2..¹²²

Quadro 3.2. – Serviços Básicos, Conforto Doméstico e Bens Duráveis

Indicador	Maranhão		Nordeste	Brasil	Fonte/Ano
Rede geral de água	67,5%	23 ^{o*}	78,0%	84,4%	PNAD/2009
Rede elétrica	94,3%	25 ^{o*}	97,6%	98,9%	PNAD/2009
Rede de telefonia	57,73%	26 ^{o*}	70,6%	84,3%	PNAD/2009
Rede coletora de esgoto	12,7%	26 ^{o*}	33,8%	59,1%	PNAD/2009
Coleta de lixo	66,1%	26 ^{o*}	73,8%	88,6%	PNAD/2009
Filtro de Água	61,67%	8 ^{o*}	49,1%	51,6%	PNAD/2009
Máquina de Lavar Roupas	14,11%	24 ^{o*}	16,9%	44,3%	PNAD/2009
Freezer	8,7%	19 ^{o*}	7,0%	16,0%	PNAD/2009
Televisão	87,3%	26 ^{o*}	92,5%	95,7%	PNAD/2009
Fogão a Gás	94,83%	25 ^{o*}	96,5%	98,4%	PNAD/2009
Rádio	68,6%	24 ^{o*}	82,4%	88,9%	PNAD/2009
Geladeira	74,3%	26 ^{o*}	84,5%	93,4%	PNAD/2009
Computadores c/ acesso a Internet	9,3%	27 ^{o*}	14,4%	27,4%	PNAD/2009

*Ranking Nacional

Segundo dados do PNAD 2009, trabalhados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, o déficit habitacional do Maranhão em 2009, alcançava, em termos absolutos, 429.011 unidades e 22,9% em termos relativos. O que é a maior média nacional e está muita acima da média

do Nordeste, que é de 12,4% - 2,0 milhões de unidades, e também do país, de 9,3% - 5,8 milhões de unidades.¹²³ O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é de 0,683 (PNUD/2008), o penúltimo do país e abaixo do IDH brasileiro de 1980 (0,685). O analfabetismo atinge 15% da população, fato agravado por 38% das crianças entre oito e nove anos, não saberem ler ou escrever. A expectativa de vida de 68,4 anos, sendo a 26^o no ranking nacional. Com uma Taxa de Mortalidade Infantil de 36,5%, surge em penúltimo lugar.¹²⁴

O PIB maranhense em 2009 era de R\$ 38,487 bilhões, e constituía-se apenas 1,21% do PIB nacional, sendo o 16^o colocado nesse quesito. O PIB per capita no mesmo período era de R\$ 6.104,00 - 26^o do país. Ou seja, quase três vezes menor que a média nacional - R\$ 15.990,000 - e nove vezes menos que o do Distrito Federal (R\$ 40.696,00).¹²⁵ A Renda nominal domiciliar per capita é a menor entre os Estados – R\$ 404,99 (IBGE/2010).

O Maranhão caracteriza-se ainda por ser uma das unidades com maior concentração de renda do país. O Índice de Gini (2009) mostra que o Estado tem mais baixo dos estados do Nordeste.¹²⁶

¹²³ Déficit Habitacional no Brasil 2007. Fundação João Pinheiro. <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em 28/3/2010.

¹²⁴ <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 17/07/2009.

¹²⁵ IBGE, Contas Regionais 2003-2006. <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 17/07/2009.

¹²⁶ Conforme o PNUD mede o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Varia de 0 - quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) -, a 1, quando a desigualdade é máxima - apenas um indivíduo detém toda a renda da

¹²² IBGE/PNAD 2009. In <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>. Acesso em 19/09/2009.

Quadro 3.3- Resumo de Dados Socioeconômicos

Indicador	Maranhão		Nordeste	Brasil	Fonte/A no
IDH	0,683 –	26 ^{o*}	0,720	0,800	PNUD/2009
GINI	0,517	--	0,535	0,5304	IBGE/2010
PIB	38,487 bilhões	16 ^{o*}	415 Milhões	3,1 trilhões	IBGE/2008
PIB per capita	R\$ 5.165,00	26 ^{o*}	R\$ 7.488,00	R\$ 5.405,00	PNAD/2009
Renda domiciliar per capita	R\$ 404,99	27 ^o	R\$ 492,79	R\$ 631,07	IBGE/2010
Analfabetismo – 15 anos ou mais	19,1%	24 ^{o*}	17,0%	9,7%	PNUD/2009
Analfabetismo funcional – acima de 15 anos	31,7%	24 ^{o*}	31,6%	20,3%	PNUD/2009
Mortalidade Infantil (por mil)	36,5%	26 ^{o*}	33,2%	19,88%	PNUD/2010
Expectativa de vida (anos)	68,4	26 ^{o*}	70,4	73,1	PNUD/2009
Déficit Habitacional (unidades)	429.011 - 22,7%	27 ^{o*}	2,0 milhões 12,4%	5,8 milhões 9,3%	FGV/2009

*Ranking Nacional

Contudo, a exata amplitude do estado de miséria e de segregação social que caracteriza o Maranhão é fornecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, cujos dados de maio de 2011, nos informam que 903.577 famílias do Estado são beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF.

sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula. Disponível em http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97. Acesso em 17/07/2009.

Considerando que a média de pessoas cadastradas por família naquele Estado é de 4,19, a quantidade de pessoas atendidas no PBF representa cerca de 3,8 milhões de pessoas. Ou seja, cerca de 50% de sua população. É preciso ressaltar que esse percentual seria ainda maior, não fosse o fato de 5% das famílias com perfil de atendimento do PBF, ainda não terem sido contempladas.¹²⁷

Quadro 3.4 – famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família - PBF

Maranhão	Nordeste	Brasil	Fonte/data
903.577 famílias 50,8% da população	4.064.890 famílias 31,3%	12.986.870 famílias	MDS/maio/2011

Dados do censo IBGE/2010 informam que 25,7% da população maranhense (1,7 milhões) vivem em condições de extrema pobreza. Ou seja, são pessoas que vivem com renda nominal mensal domiciliar de até R\$ 70,00, segundo conceito definido pelo governo federal. Dados que colocam o Maranhão, proporcionalmente, com a maior concentração de pessoas abaixo da linha de miséria, percentual que é mais de três vezes superior a média nacional que é 8,5%. E quase duas vezes a média do Nordeste que é de 18,1%, a maior entre as regiões brasileiras.¹²⁸

¹²⁷ O Programa Bolsa Família (PBF) integra a estratégia do governo federal denominada FOME ZERO, que busca a erradicação da extrema pobreza no país. Trata-se de um programa de transferência direta de renda com condicionalidades. Implantado em 2003, beneficia famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00). O benefício varia de R\$ 32,00 até R\$ 242,00, a depender da renda da família. Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acesso em 25/06/2011.

¹²⁸ Dados divulgados em 10/5/2011. Fonte: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2011/05/10/maranhao-concentra-mais-miseraveis-sc-e-o-estado-que-tem-menos.htm>.

Quadro. 3.5 - População que recebe até R\$ 70,00 p/mês

Maranhão	Nordeste	Brasil	Fonte/Data
25,7% - (27°)* 1,7 milhões de pessoas	18,1% 9,6 milhões de pessoas	8,5% 16,2 milhões de pessoas	IBGE/2010

* Ranking Nacional

Em contraposição a essa realidade socioeconômica tão adversa e degradante o território maranhense caracteriza-se por apresentar uma vasta, heterogênea e expressiva herança cultural. Fenômeno moldado pela diversidade e dinamismo de manifestações das três principais matrizes que formam a cultura brasileira – europeia, indígena e africana. Mas, que em seu espaço assinala a predominância marcante das duas últimas, como a nos lembrar de suas ações de resistência contra o domínio da primeira.

Nessa complexa e peculiar diversidade cultural evidencia-se a fala, a música, a literatura, as danças, a culinária, o artesanato e os folguedos, em especial as festas juninas, onde o *Bumba-meu-boi* e o *Tambor de Crioula* despontam como as maiores expressões populares. Esse último, inclusive, recebeu o título de Patrimônio Cultural Imaterial Brasileiro, em junho de 2007.¹²⁹ Destaque ainda para a religiosidade, expressa não só no fervoroso catolicismo da população, mas, também, no forte acento das religiões afro-brasileiras. Sobretudo, nos cultos de origem *Jeje* e *Nagô*, que acontecem intensamente em diversos *terreiros*

(casas de cultos) da capital e em diferentes cidades interioranas.¹³⁰



Fig. 3.20. Tambor de Crioula

Seu território abriga ainda um acervo arquitetônico e urbanístico extenso e reconhecidamente relevante, mormente, aquele representado pela arquitetura civil de tradição lusitana, com predominância do estilo pombalino, cuja implantação aqui se iniciou ainda no período colonial, e teve seu grande incremento durante o Império (1822 – 1889). Patrimônio que se faz presente não só nos conjuntos urbanos de São Luís e de Alcântara,¹³¹ mas, também, em outras cidades. Notadamente,

¹³⁰ Sobre manifestações culturais maranhense ver, por exemplo, Corrêa (2001); Albernaz (2004).

¹³¹ A cidade de Alcântara fica a 20 km de São Luís, aonde se chega de barco, atravessando-se a baía de São Marcos, ou de avião. Seu conjunto urbanístico e arquitetônico foi tombado pelo IPHAN como Patrimônio Histórico Nacional em 29/12/1948, inscrição nº 254 do Livro Histórico. Também está

Acesso em 10/05/2011.

¹²⁹ Ver IPHAN - <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaInicial.do>

naquelas beneficiadas pelos surtos de prosperidade ocorridos nos séculos XVIII e XIX, por conta do incremento do modelo agroexportador, feito por via marítima e fluvial.

Esse breve panorama sobre o contexto maranhense traduz os paradoxos da sua realidade e revela a insensibilidade e a inoperância do poder público local. Sobretudo, no que concerne à instituição de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento equitativo do Estado, como forma de garantir a prestação de serviços constitucionais básicos para a maioria de sua população, que vive em nível de imensa pobreza.

Soma-se a essa realidade socioeconômica obscena e, seguramente, como parte de sua explicação, a sua conjuntura político-administrativa que, desde 1966, vem sendo determinada e conduzida por uma mesma família. Fenômeno político controverso que se estende há 45 anos, recheado de denúncias sobre escândalos e desmandos de toda ordem. Tema de amplo conhecimento da sociedade brasileira e bastante divulgado na imprensa nacional, e que aqui não cabe entrar em detalhes.¹³²

O certo, porém, é que o Maranhão encontra-se em um estágio de cidadania bastante precário, decorrente de seu ambiente político-

administrativo controvertido e impermeável ao controle social. Frente a esse quadro, onde nenhuma política pública demonstra cumprir seus objetivos, nos parece ser uma ingenuidade supor que este possua e pratique uma política de preservação e valorização cultural institucionalizada, estruturada e fundamentada na busca do bem comum.

Em um contexto de pouca tradição cidadã e republicana nos parece instintivo supor que a gestão pública seja ineficiente, contraditória e alheia ao interesse comum. Conjuntura que historicamente tem prevalecido e se mostrado inimiga da governabilidade e da cidadania. Ou seja, da concretude do Estado Democrático de Direito, preconizado na Constituição.

Tem-se consciência, porém, que tal conjuntura não é privilégio maranhense. E para se refutar qualquer ranço determinista é preciso dizer que não há nenhuma garantia que em ambientes socialmente mais bem estruturados se produzam, necessariamente, melhores políticas públicas. Outras localidades, inclusive as aqui estudadas, vivem em um quadro político-administrativo e social mais bem concertados e, nem por isso, o patrimônio cultural é mais bem tratado e suas áreas históricas estão em melhores condições.

Todavia, para que se dissipe qualquer interpretação preconceituosa sobre a realidade maranhense, como se essa fosse fruto de relações sociais exclusivas de seu território, cabe lembrar o que

inscrita no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico – n° 067 de 10/10/1974. – e no Livro de Belas Artes, inscrição n° 521, datada de 10/10/1974. Ver <http://www.iphan.gov.br/ans/inicial.htm>

¹³² Ver, por exemplo, Dora, Palmério. Honoráveis Bandidos - um retrato do Brasil na era Sarney. São Paulo, Geração Editorial, 2008; Azevedo, Emílio. O caso do Convento das Mercês: as marcas do atraso político e a ilegalidade envolvendo o patrimônio público. São Luís, Litograf, 2006.

disse João Francisco Lisboa (1812-1863) sobre as controvertidas práticas políticas de governança na província do Maranhão e Grão-Pará, no século XVII. De maneira resoluta ele alertava: “*Uma boa parte do que escrevemos a propósito do Maranhão é aplicável ao Brasil todo.*”¹³³



Fig. 3. 22 – Mapa ilustrativo da localização de São Luís – fonte; Território Geográfico



Fig. 3.23 – Centro Histórico de São Luís - 2002

¹³³ Apud Corrêa (2008), p. 8. Disponível, www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anaais . Acesso em 12/8/2010.

3.3. A PEQUENA CIDADE DOS PALÁCIOS DE PORCELANA¹³⁴

São Luís, assim como tantas outras cidades brasileiras, surgiu no bojo da expansão do domínio europeu sobre o restante do mundo, iniciada no século XV. Situada em uma ilha costeira do Atlântico Sul, nasceu da disputa e da cobiça das potências europeias sobre as exóticas e desejadas terras do *Novo Mundo*. Encontra-se assentada no estuário dos rios Anil e Bacanga, à margem da baía de São Marcos, a cerca de dois graus abaixo da linha do Equador - Latitude de 2° 31'47" e Longitude de 44° 18'10".

Sua data oficial de fundação é 8 de setembro de 1612, sendo creditada ao comandante da expedição francesa, Daniel de La Touche, senhor de La Ravardiére, que nesse dia teria promovido a celebração de uma missa para comemorar a conclusão de um precário forte construído sobre um altiplano que dominava a entrada da baía. Como já se observou essa expedição tinha o intuito de ali concretizar o almejado projeto francês de criar uma colônia nos trópicos.



Fig. 3.24 – Centro Histórico - sobrado azulejado – São Luís/2002

¹³⁴ "La petit ville aux palais de porcelaine". Foi assim que o viajante Robert Avé-Lallemant, a denominou em 1859.

Contudo, estudos recentes realizados pela historiadora maranhense Maria de Lourdes Lauande Lacroix contesta essa versão oficial. Em seu livro *A Fundação Francesa de São Luís e seus mitos* a autora afirma, amparada em consistente pesquisa, que essa data comemorativa foi uma versão criada ao final do século XIX, em um momento de decadência econômica e de narcisismo social vivido na cidade. Sua autoria deve-se ao historiador maranhense Ribeiro do Amaral que, em 1912, publicou o estudo *Fundação do Maranhão*, onde defendia a versão da origem francesa, na perspectiva de forjar um surgimento mais nobre para a cidade, haja vista que, naquele momento histórico, a cultura francesa era a de maior prestígio e influência na sociedade brasileira (Lacroix, 2008).

Esse mito fundacional nos remete ao que nos disse Hobsbawm & Ranger (2002) sobre a “invenção das tradições”, fenômeno recorrente na trajetória humana e tão presente na biografia das cidades, sempre às voltas com suas lendas e mitos fundadores, quase sempre, em busca de criar um passado heroico e glorioso.

Fracassado o empreendimento colonial gaulês, a sua formação e consolidação como núcleo urbano se constituiu em uma longa história de jugo e dominação por parte da coroa lusitana. Evento que sempre demandou muito sacrifício dos envolvidos, notadamente, dos habitantes

iniciais da região – os Tupinambás ¹³⁵ - e do grande contingente de africanos trazidos como escravos, para ser a força motriz do sistema exploratório ali implantando.

Sistema que em contrapartida, conforme já observado, deixou como herança um expressivo acervo cultural, urdido pela convivência – quase nunca pacífica - entre índios, negros e brancos. Legado de resistência que hoje se traduz nas diferentes manifestações culturais do seu povo e na notável arquitetura e urbanismo do seu centro histórico.



Fig. 3.25 – Apresentação do Bumba-Meu-Boi – foto Nestor Bezerra

¹³⁵ Segundo Claude d'Abbevillle havia em São Luís, quando da chegada dos franceses, entre 10.000 e 12.000 índios tupinambás, que viviam espalhados em cerca de 27 aldeias distribuídas por toda a ilha, e que praticamente foram dizimados nessa empreitada. Op. Cit.

Construída por uma aristocracia escravocrata, opressora e opulenta, como sói ser à época, São Luís vem sendo cantada ao longo dos tempos por seus poetas e trovadores como uma cidade de alma feminina, envolvida por uma bruma permanente de magia, beleza e sedução.

Possuidora de uma ambiência cultural atraente e diversificada, facilmente perceptível caminhando-se pelas ruas, becos e ladeiras do centro antigo, bem como de seus bairros mais tradicionais, apresenta um cotidiano embalado por uma profusão de ritmos e sons, que ecoam por toda a cidade. Mormente, dos tambores afros e das *radiolas reggae*, ritmo caribenho que se inseriu fortemente na cultura maranhense a partir dos anos de 1970.¹³⁶

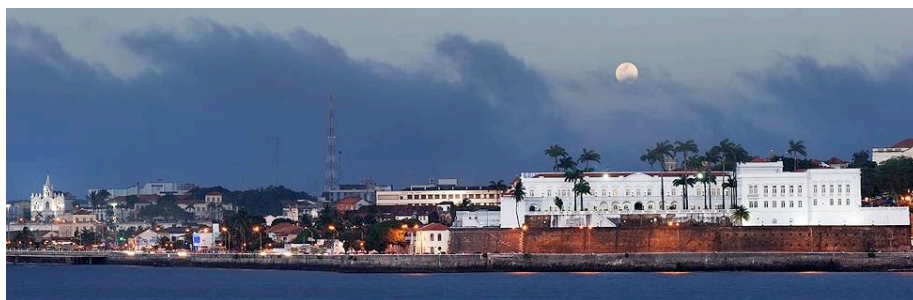


Fig. 3.26 - Vista da cidade de São Luís. Foto de Albani Ramos – 2008.

Essa rica ambiência cultural, emoldurada por um expressivo conjunto urbanístico e aliada ao imaginário mítico que se costuma cunhar sobre a vida em uma ilha, lhe imprime uma atmosfera de

mistério, fascínio e sensualidade. Especialmente, no período de suas festas mais populares - Ano Novo, carnaval e juninas (São João).



Fig. 3.27 – Festa Reggae – Guia Turístico do Reggae em São Luís

Todavia, ao lado dessa cidade poética, lúdica, mítica, sedutora e reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade, existe outra cidade que oficialmente se busca esconder, posto que é feia, suja, pobre e caótica. Mas, que, no entanto, ao ignorar os limites que lhes são impostos, adentra o espaço da primeira e se mostra sem maquiagem por toda a ilha, assustando seus habitantes com altos índices de miséria, violência e insalubridade.

Essa outra cidade, espacialmente dispersa, fragmentada, desarticulada e refletindo a realidade socioeconômica brasileira e, em particular a maranhense, com suas contradições e mazelas, convive com problemas sociais, urbanos e econômicos de toda ordem. Sobretudo,

¹³⁶Uma análise sobre o papel do reggae na cultura maranhense pode ser encontrada em Freire (2010).

quanto à renda, ao emprego, à saúde, à educação, à mortalidade infantil, à criminalidade, ao abastecimento d'água, ao saneamento básico, poluição e ao tratamento de lixo. Realidade que a situa nas últimas colocações do ranking de desenvolvimento das capitais brasileiras.



Fig. 3.28 – Vista do bairro da Praia Grande

Essa nova São Luís, construída pelo capital imobiliário oriundo da movimentação financeira dos grandes empreendimentos minero-metalúrgicos, portuários e agropecuários iniciados nos anos de 1970, mostra padrões urbanos distintos da antiga cidade. Padrões esses que se configuram, sobretudo, na fragmentação, setorização e desarticulação espacial; na vasta e ineficiente estrutura viária; na predominância dos condomínios fechados, com seus altos e luxuosos edifícios habitacionais à beira-mar. Ambiente que se completa pela ampla oferta de serviços,

comércios e equipamentos urbanos sofisticados como, por exemplo: shoppings centers, hospitais, academias esportivas, escolas particulares e clínicas especializadas.



Fig. 3.29 - Praia de Ponta D'Areia - Grupo ultraleve

Com tais atributos seria natural que essa nova cidade se mostrasse mais atrativa aos olhos da elite ludovicense contemporânea e, rapidamente, assumisse o lugar da antiga metrópole, drenando não só as suas principais atividades e funções urbanas, mas, sobretudo, seus recursos e investimentos.

São Luís, como se percebe, convive com uma realidade territorial complexa, formada pela interação de pelo menos três distintas espacialidades. De um lado tem-se a *São Luís Monumento*, que se configura em um amplo, expressivo e decadente núcleo histórico,

originário da euforia econômica reinante nos séculos XVIII e XIX. Em cujo território, de grande simbologia histórico-cultural, pontifica os fetiches preservacionistas - com seus infundáveis e ineficientes planos de revitalização - e os desafios urbanos inerentes à sua condição de patrimônio histórico nacional e cultural da humanidade, em um contexto de grandes e céleres mudanças sociais e econômicas.



Fig. 3.30 – Bairro da Praia Grande – São Luís/2002

De outro, tem-se a *Nova São Luís*, núcleo que ocupa preferencialmente a faixa litorânea mais valorizada da ilha e que traduz, exemplarmente, os anseios da elite atual quanto aos seus padrões de consumo, moradia e urbanidade. Conjuntura que leva essa porção territorial a monopolizar as atenções e os investimentos públicos e

privados. Não é por acaso que Governo do Estado patrocinou a infraestrutura urbana – marcadamente rodoviária - dessa região e desde os anos de 1980 iniciou a transferência de suas principais instituições para lá, inclusive da sede do governo, deixando a antiga sede governamental – Palácio dos Leões - apenas para eventos cerimoniais. Transferência que tem sido o objeto de desejo das instituições que ainda permanecem no centro antigo.



Fig. 3.31 - Bairro Renasença/2002 - Grupo ultraleve

Abarcando e expandindo essas duas realidades, tem-se a *São Luís Metrópole*, cidade com mais de um milhão de habitantes e vergonhosos indicadores sociais. Cuja territorialidade materializa-se nos diversos conjuntos habitacionais periféricos, nos cortiços remanescentes do centro antigo, nos bairros populares, nas palafitas dos mangues, nas

invasões e nas ocupações das áreas ambientais e de risco dispersas por toda a ilha. E que convive com problemas de toda a ordem.¹³⁷



Fig 3.32 - Palafitas em São Luís/2008

3.3.1. Descaso e Pobreza

A cidade de São Luís se localiza na ilha do mesmo nome, a antiga Upaon-Açu dos Tupinambás, que tem uma área de 1.410,015 Km².¹³⁸ Possui um rico, frágil e diversificado ecossistema composto por rios, praias, dunas e manguezais, elementos marcantes da sua paisagem urbana, atualmente ameaçados de destruição, frente aos maciços investimentos imobiliários e ocupação desordenada do solo.

¹³⁷ Uma boa análise do processo de urbanização de São Luís pode ser encontrada em Burnett, 2008. o.p.

¹³⁸ A Constituição do Maranhão, curiosamente, em seu Título III, Capítulo I, Art. 8º mantém o nome Upaon- Açu (ilha grande) para designar a ilha em que se situa a sua capital. <http://www.sinproesemma.com.br/2005/3/23/Pagina256.htm> Acesso em 16/06/2009.

São Luís ocupa uma área de 827, 141km², o que representa 57% da ilha. Sua altitude média é de 24 m. Seu clima caracteriza-se como tropical úmido, com temperatura média entre 25°C e 32°C. As chuvas concentram-se entre janeiro e julho, com índice pluviométrico anual intenso, similar ao amazônico, média de 2.077,2 mm. Integra a Mesorregião Norte Maranhense e pertence à Microrregião: Aglomeração Urbana de São Luís, sendo classificado no Observatório das Metrôpoles como **E – Aglomerados e centros urbanos do Norte e Nordeste**. Que seriam cidades pólo em regiões menos urbanizadas e situadas em microrregiões de pequeno dinamismo.

Por estar em uma zona de transição ambiental entre o Norte e Nordeste, pode-se dizer que é uma cidade nordestina com características geográficas e socioculturais muito próximas das cidades amazônicas.

A ilha de São Luís tem uma população de 1.306.436 habitantes, distribuída por quatro municípios: São Luís (1.011.943), São José de Ribamar (163.045), Paço do Lumiar (105.121) e Raposa (26.327). A população de São Luís é essencialmente urbana (94.1%) e corresponde a 77,46% da população da ilha e 15,39% do Estado. Com uma densidade demográfica de 1.215,69 hab/Km² distribui-se por cerca de 230 bairros e vários loteamentos.¹³⁹

¹³⁹ IBGE cidades@/2010 - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 9/5/2011.

Quadro 3.6. - Histórico da Evolução Populacional - Maranhão e São Luís

Ano	1841*	1960**	1970**	1991**	1996**	2000**	2007**	2010**
Estado	--	2.492.139	2.992.678	4.930.253	5.222.183	5.561.475	6.118.995	6.574.789
São Luís	26.000	158.292	265.486	696.371	780.833	870.028	957.515	1.011.943

* In Burnett, 2008. op.cit. **IBGE – Censo Demográfico/Contagem da População.

Por ser a capital do Estado mais pobre do país (25,7% de miseráveis – IBGE/2010) reflete de modo intenso as consequências dessa realidade, tornando-se o refúgio natural de quem foge da miséria e indigência do interior em busca de melhores condições de vida. Seus indicadores socioeconômicos reiteram o baixo índice de desenvolvimento estadual, denunciando a precariedade em que vive grande parte de sua população. A incidência de pobreza, por exemplo, é de 54,83% (IBGE/2010).

Nesse vergonhoso quadro social cabe sublinhar alguns indicadores: a mortalidade infantil (16,83%); a renda familiar *per capita* de apenas R\$ 504,22; o percentual de mães adolescentes (62,39%); a taxa de homicídio juvenil masculino de 146,5% e, ainda o seu Índice de Qualidade de Vida – ICV – 36,53% o que a coloca em 24º lugar no ranking das capitais. O índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM de 0,7903, que é o 13º entre as capitais.¹⁴⁰

¹⁴⁰ O IFDM varia de 0 a 1 e envolve três parâmetros: emprego e renda; educação e saúde. Quanto mais perto de 1, maior o nível de desenvolvimento local.

Quadro 3.7 - Resumo dos Indicadores Socioeconômicos

Indicador	Percentual	Ranking Capitais	Fonte/Data
População/hab	1.011.943	13º	IBGE/2010
PIB (R\$ 1,00)	14.724,350	14º	IBGE/2010
PIB per capita (R\$ 1,00)	14.729,92	--	IBGE/2010
Índice Gini	0,49	--	IBGE/2010
IDH	0,778	21º	PNUD/2009
ICV - Qualidade e Vida	36,53%	24º	FGV/2007
IFDM -	0,7903	13º	FIRJAN/2007
Incidência de Pobreza	54,83%		IBGE/2010
Proporção de Miseráveis	17,99%	25º	FGV/PNAD/IBGE/2008*
Cobertura do Bolsa Família	38,2% da pop. 78.954 famílias	--	MDS/2011
Renda familiar per capita	504,22 (Reais)	24º	FGV/PNAD/IBGE/2008*
Coeficiente de mortalidade infantil (por mil)	16,83%	20º	DATASUS/2007*
Baixo peso ao nascer	9,32%	23º	DATASUS/2007*
Mães adolescentes	62,39%	20º	DATASUS/2007*
Taxa de homicídio (por cem mil)	35,7%	16º	DATASUS/2007*
Taxa de homicídio juvenil masculino (por cem mil)	146,5%	15º	DATASUS/2007*
Taxa de abandono do ensino médio (público e privado)	17,2%	16º	INEP/MEC/2007*
Média do Enem	48,35%	20º	INEP/MEC/2007*
Taxa de abandono do ensino fundamental	3,9%	12º	INEP/MEC/2007*

*Fonte: Sistema de Indicadores de São Luís. In Observatório Social de São Luís/2008.

Quadro 3.8. - Desigualdade de Renda do Trabalho formal/2008

Indicador	Percentual	Absoluto	Fonte/Data
Até 2 SM	50,7%	138.903	Rais/MTb/2008*
Acima de 10 SM	4,97%	13.777	

*Fonte: Sistema de Indicadores de São Luís. In Observatório Social de São Luís/2008.

Os dados sobre o déficit habitacional são controversos, a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo - Semurh estima em 100 mil unidades. A Sinduscon-MA fala em 290 mil (dados de 2009). O certo, porém, é que este índice é elevado e tende a se ampliar, haja vista não só o baixo nível renda da população, como a falta de estratégias efetivas do Poder Público para a ordenação do uso e ocupação do solo na ilha, o que estimula o uso predatório de manguezais e de áreas impróprias para moradia. Causa de um dos mais sérios problemas ambientais da cidade, que se traduz na poluição de suas águas e comprometimento do seu ambiente natural.

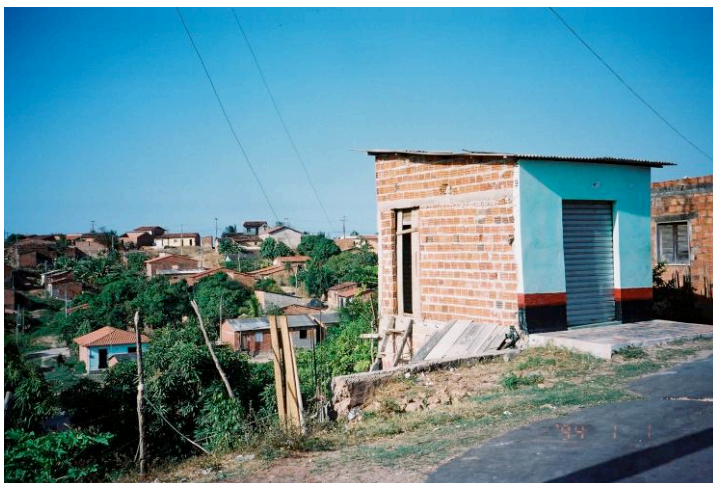


Fig. 3.33 – Vila Mauro Fecury – São Luís/2002

Esse fenômeno é agravado pela precariedade da estrutura urbana e pelo lançamento *in natura* de esgoto e de lixo nos cursos d'água, praias, logradouros públicos e regiões estuárias. A cidade,

conforme já observado, não tem tratamento de esgoto, parte da cidade tem apenas rede coletora.

Dados do Plano Estratégico de São Luís indicam que o município já convive com a escassez de água tratada há um bom tempo. Fenômeno que o leva a importar do continente 60% do que consome – a uma distância de 70 km. A mesma fonte diz que o sistema de abastecimento d'água da cidade (sistema Italuís), está defasado, o que lhe impõe conviver com um racionamento diário que atinge cerca de 50% da população.¹⁴¹



Fig. 3.34 – Praia do Olho D'Água/2009

Frente a esse quadro socioeconômico e urbano tão desigual e degradante é inevitável não se concordar com a afirmação feita em

¹⁴¹ Planejamento Estratégico “São Luís + 400 anos” s/n. pp. 100. www.cideu.org/site/go.php?id=3715. acesso em 28/4/2009.

editorial do Suplemento Cultural e Literário do Jornal Pequeno - Guesa Errante (2008), quando da edição comemorativa dos 80 anos de José Chagas, um dos principais poetas e cronistas de São Luís. Na análise do caráter combativo da obra do homenageado, crítico sensível dos costumes e dos desmandos públicos local, o jornal observa:

{...} para denunciar os desmandos públicos cometidos contra uma cidade que, embora tombada como Patrimônio da Humanidade, esteja caindo aos pedaços, como se uma inexorável guerra tenha sido, há décadas, decretada contra os casarões, sobrados e o povo da periferia da Ilha.

{...} Percebe-se que, nas últimas oito décadas, a Ilha de São Luís foi tão impiedosamente fornicada, que os filhos que a amam de fato parecem bastardos.¹⁴²



Fig. 3.35 – Vila Mauro Fecury – São Luís/2002

3.4. DE HISTÓRIA, URBANIZAÇÃO E PATRIMÔNIO

Para se entender as ações preservacionistas em São Luís é preciso conhecer a história de sua conformação urbana, considerando que ambas estão fortemente inter-relacionadas. É em função dos prenúncios de mudanças urbanísticas em seu espaço, motivadas pelos ventos da modernidade soprados no primeiro quartel do século XX, que surgem as primeiras manifestações em prol da valorização e salvaguarda do seu acervo cultural e urbano.

Existem várias maneiras de se traçar essa trajetória, aqui se optou em fazer primeiramente um breve relato de sua história urbana. Para tanto, seguiu-se a periodização que já se tornou tradicional na historiografia urbana maranhense e que vem sendo adotada por diversos autores, com pequenas variações cronológicas. Fundamenta-se nos principais fatos políticos, sociais e econômicos que caracterizam o seu desenvolvimento. Dessa forma, facilita-se o entendimento do contexto urbano atual e as razões da degradação do centro histórico.

Todavia, sem entrar no mérito dos critérios adotados nessa periodização clássica, é preciso sublinhar que essa cronologia tem suas limitações, pois se constitui em uma leitura simplificada e linear dos fatos. Ou seja, é um discurso histórico reducionista do processo urbano maranhense.¹⁴³ Porém, atende aos objetivos do presente estudo.

¹⁴² Suplemento Cultural e Literário do JP Guesa Errante.
<http://www.guesaerrante.com.br/2005/11/28/Pagina56.htm>. Acesso em 28/4/2009

¹⁴³ Sobre a periodização da historiografia maranhense ver, por exemplo, Borralho (2000).

Burnett (2008), ao analisar o processo de desenvolvimento urbano de São Luís, identifica dois tipos de urbanização definidores do amoldamento da cidade: a urbanização tradicional e a modernista. A primeira surge no período anterior à industrialização moderna e seria caracterizada pela compacidade, continuidade, predominância de massa construída aos vazios, utilização de elementos clássicos do urbanismo - malha ortogonal (ou radiocêntricas, ou irregulares) ruas, praças, largos entre outros elementos. A urbanização modernista ele especifica como aquela decorrente da revolução industrial e, simplificada, se caracterizaria pela alta concentração populacional, dispersão e fragmentação espacial e zonificação funcional.

A substituição do modelo tradicional pelo modernista seria impulsionada pelas novas tecnologias, que alterou radicalmente os valores socioculturais na cidade e, por conseguinte, o uso e a ocupação do seu território. Nesse processo, o antigo centro urbano perdeu força e com a concorrência das novas centralidades, deixou de ser monopólio. Ou seja, a cidade se expandiu e se fragmentou.

Esses dois tipos de urbanização definiriam seis períodos históricos distintos, caracterizados pelos seguintes fatores:

- Populacionais e Socioculturais
- Econômicos e Financeiros
- Políticos e Administrativos
- Locacionais e Espaciais.

Quadro 3.9. – Periodização Urbana Proposta por Burnett

Tipos de Urbanização	Períodos	Fatores			
		Populacionais e Socioculturais	Econômicos - Financeiros	Políticos - Administrativos	Locacionais e Espaciais
Urbanização Tradicional	1615 - 1750	início e consolidação da ocupação portuguesa	núcleo urbano sem funções econômicas significativas	cidade de conquista base, para penetração no interior	implantação do forte Frances e traçado de Frias de Mesquita
	1750-1820	empresas estrangeiras e migração açoriana	Cia. Geral do Comércio e produção algodoeira	alternância com Belém como capital da província	valorização da Praia Grande e expansão do traçado de Frias
	1820-1900	baixo crescimento populacional e divisão social do espaço	expansão industrial e consolidação do parque têxtil	independência do Brasil e Maranhão capital da província	polos industriais e urbanização e os códigos de posturas
	1900-1965	novos polos no interior do Estado e crescimento populacional	estagnação econômica e integração à economia nacional	governo republicano e intervenção de Paulo Ramos	Renovação do centro e plano de expansão de Ruy Mesquita
Urbanização Modernista	1965-1980	a migração como principal fator de crescimento populacional	o BNH e os grandes projetos nacionais em São Luís: Alumar/CRV	governo José Sarney, modernização administrativa e governo militar	novo eixo de expansão, agregação territorial e PD 1977
	1980-2000	migração interna rural e ocupação ilegal de áreas urbanas	suspensão de financiamentos e carência de recursos privados	democratização e eleições municipais	consolidação dos polos residenciais de alta e baixa renda

Fonte: Burnett (2008), p. 106.

Para os objetivos aqui estabelecidos, no entanto, resolveu-se ajustar alguns marcos cronológicos definidos por Burnett, alinhando-os ao que foi proposto no estudo do IPHAN (2006) e que trata do inventário das cidades históricas, no caso específico de São Luís. Assim, mantendo-se a tipologia de urbanização por ele proposta, definiu-se os seguintes períodos:

Quadro 3.10. – Periodização Utilizada

Tipos de Urbanização	Períodos
Urbanização Tradicional	1615 a 1667
	1667 a 1753
	1753 a 1804
	1804 a 1844
	1844 a 1910
	1910 a 1965
Urbanização Modernista	1965 a 1980
	1980 a 2010



Fig. 3.36 – São Luís em 1911 – Rua do Egito



Fig. 3.37 – Ponta D'Areia e Renascença ao fundo – São Luís/2011

3.4.1. Primeiro Período: 1615 - 1677

O modelo de ocupação de São Luís é semelhante a outros povoamentos portugueses como, por exemplo, Salvador (1549) e João Pessoa (1585). Constitui-se de uma cidade alta, mais protegida e sede administrativa – governo, clero e militares, e uma cidade baixa vinculada ao porto e, por isso mesmo, mais comercial e menos cerimoniosa.

Seguindo o risco de Frias de Mesquita, o núcleo original foi assentado em uma espécie de promontório, com amplo domínio da entrada da baía à sua frente e sobrepondo-se ao porto abaixo. Seu pequeno arruamento tinha formato regular, com ruas estreitas, ortogonais, dispostas em quadras de acordo com os pontos cardeais.

Em 1620, São Luís foi elevada a categoria de vila. Quando da invasão holandesa (1641) já se insinuava um núcleo próspero, produzindo e exportando uma pequena quantidade de produtos agrícolas - algodão, açúcar, fumo, além das chamadas drogas *do sertão*.

Desse período, destaca-se a documentação gráfica feita pelos holandeses. Material que pode ser o único registro da provável traça de Frias de Mesquita, conforme nos mostram a planta e a perspectiva contidas no livro de Gaspar Barleus (1647), desenhos que são atribuídas a Franz Post.¹⁴⁴

¹⁴⁴ O livro de Barleus foi reeditado pela Fundação de Cultura da Cidade do Recife em 1980. Há uma versão digital em latim e outra traduzida para o português disponível em: <http://www.brasiliana.usp.br/node/419>. Acesso em 12/5/2011.

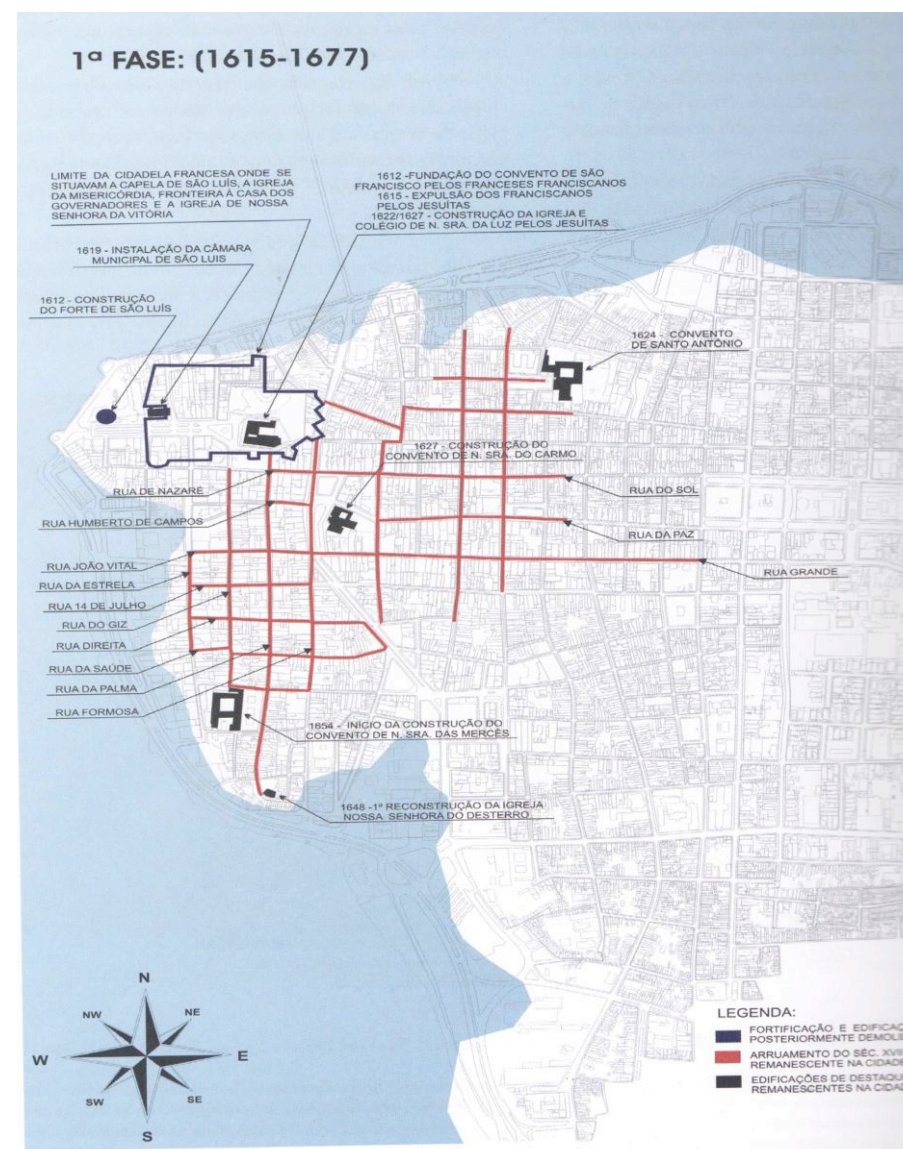


Fig. 3.38 – Mapa ilustrativo do 1º Período- fonte: Iphan.

3.4.2. Segundo Período: 1677 a 1753

Em 1677, com a criação da diocese do Maranhão, São Luís é elevada a categoria de cidade. Para impulsionar a economia foi criada, em 1682, a Companhia de Comércio do Maranhão,¹⁴⁵ primeira tentativa de promover a exploração comercial em larga escala na região. Para tanto, sob o controle da Coroa, monopolizou os negócios e controlou com mão de ferro a vida econômica dos moradores.

Porém, em 1684, a quebra de acordos contratuais e os preços abusivos da Companhia, fez eclodir uma revolta entre os produtores locais, que pôs fim a esse sistema. Em 1685, após um ano de domínio dos revoltosos, Portugal conseguiu reprimir o movimento e enforcou o líder revolucionário - Manuel Beckman. A companhia logo em seguida foi extinta.

Apesar de essa iniciativa ter originado melhorias socioeconômicas e promovido uma incipiente urbanização na sede da província, ainda não era dessa vez que esta região se integraria ao sistema comercial português. Em 1720, pouco mais de cem anos de fundação, sua sede não possuía mais que 1.400 moradores, vivendo em precárias condições socioeconômicas.¹⁴⁶



Fig. 3.39 – Mapa ilustrativo do 2º Período – fonte Iphan

¹⁴⁵ Ver, por exemplo, MARQUES, César Augusto Dicionário Histórico-Geográfico da Província do Maranhão, 265/266

¹⁴⁶ Viveiros et alli, 1998, pág. 20. Apud Burnett (2002).

3.4.3. Terceiro Período: 1753 a 1804

Constituiu-se no 1º ciclo de prosperidade econômica regional, que se apoiou nas atividades da Companhia Geral do Comércio do Maranhão e Grão-Pará, fundada em 1755, pelo Marquês de Pombal,¹⁴⁷ como estratégia de dinamização da combalida economia lusa.

Nesse período, forma-se uma rede urbana regional, com a constituição de diversos núcleos à beira dos principais cursos d'água do Estado. São Luís e Alcântara, por serem os portos mais importantes, despontam como as cidades mais expressivas.

Apoiada no capital da lavoura mercantil, São Luís consolida-se como metrópole regional e passa por inúmeras melhorias urbanas – fornecimento de água potável, galerias pluviais, canalização de esgotos entre outras. Tornando-se uma cidade estruturada e cosmopolita com forte interação comercial e cultural com a Europa. Em 1788, sua população atingia cerca de 16.780 habitantes.¹⁴⁸



Fig. 3.40 – Vista de São Luís no Século XIX

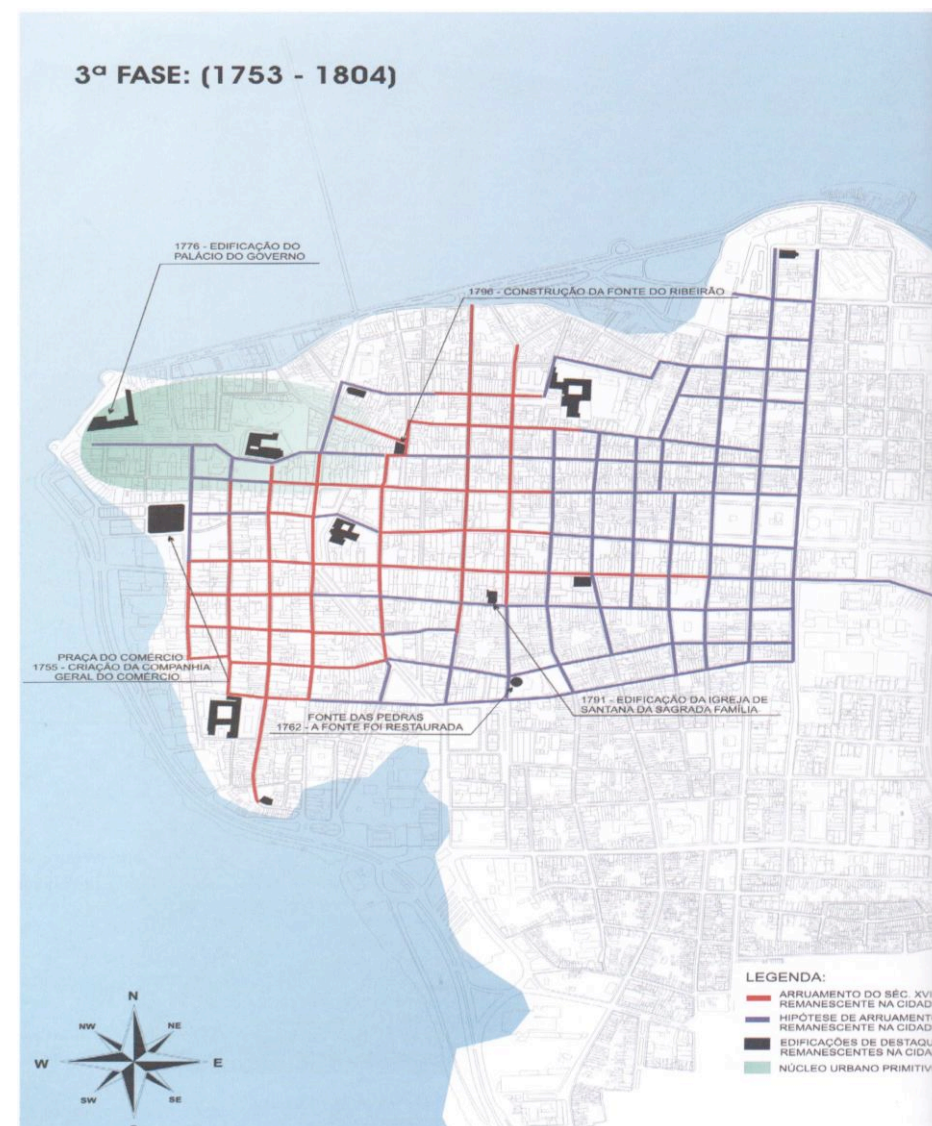


Fig. 3.41 – Mapa ilustrativo do 3º Período – fonte: Iphan

¹⁴⁷ Sobre o Período Pombalino ver, por exemplo: MAXWELL (1996).

¹⁴⁸ Maranhão Reviver, 1994, pág. 113. Apud Burnett (2002).

3.4.4. Quarto Período: 1804 a 1844

Mesmo com o fim do período pombalino a cidade não perdeu a sua importância. Com a construção da Praça do Comércio (1805), na Praia Grande, nos moldes das praças régias portuguesas, a atividade comercial se ampliou, reforçando essa área e entorno como principal espaço da cidade e de pólo mercantil importante. Acredita-se que 50 mil escravos tenham sido absorvidos pela economia maranhense entre 1812 e 1821.

Assim, tudo o que havia de novidade no comércio da Europa havia nos armazéns da cidade: louças chinesas, cerveja inglesa, azeite português, perfumes franceses, livros, móveis, tecidos e bilhetes de loterias europeias. Até a roupa suja dos ricos comerciantes ia ser lavada na Europa. Os filhos da elite passaram a estudar no Velho Mundo, sobretudo em Paris, Lisboa e Coimbra, intensificando a importação de gostos, estilos e costumes.

Henry Koster (1811) nos dá bem a idéia do que era a cidade:

as ruas são, na maioria, calçadas, mas não há conservação. As casas são limpas e bonitas, tendo apenas um andar. O térreo é aproveitado pelos criados, lojas, armazéns, sem janelas como em Pernambuco. A família reside no alto e as janelas se abrem para o térreo, sendo ornamentadas com balcões de ferro.¹⁴⁹

A uniformidade e a homogeneidade da ambiência urbana podem ser explicadas pelos diversos e rígidos códigos de posturas, que começaram a ser instituídos a partir de 1842.

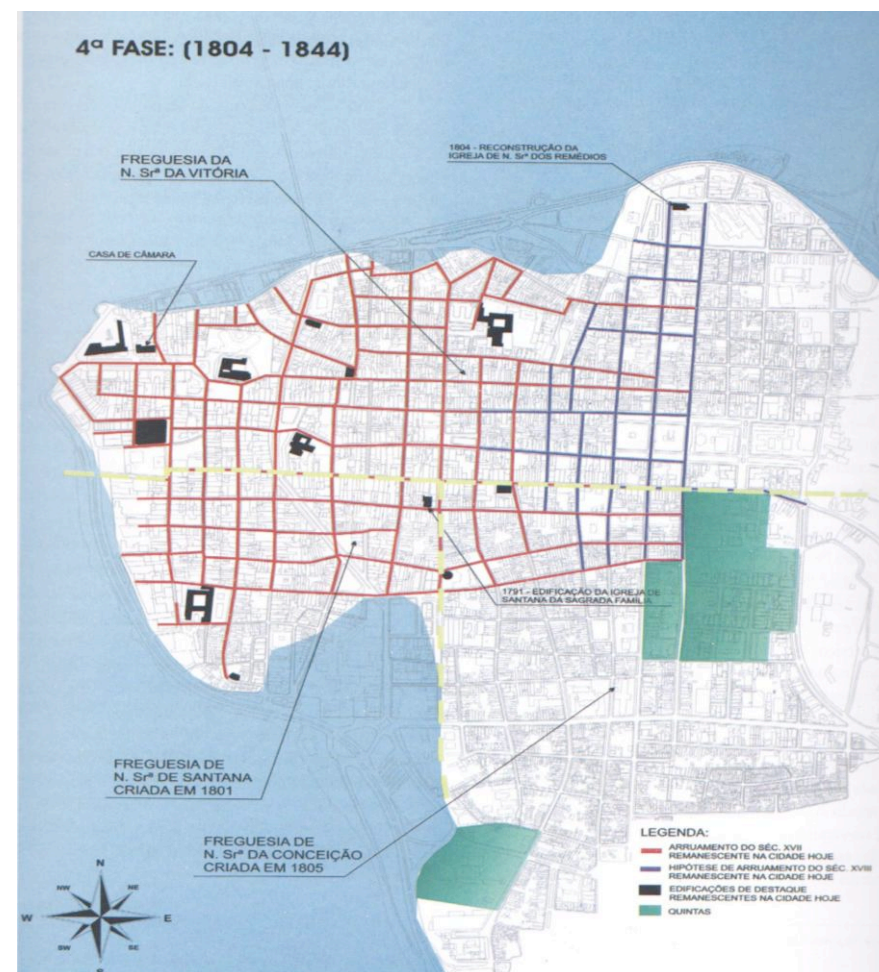


Fig. 3.42 – Mapa ilustrativo do 4º Período – fonte: Iphan

¹⁴⁹ In Viagens pelo Nordeste do Brasil. Apud LEFÈBRE, Renée & COSTA FILHO.

3.4.5. Quinto Período: 1844 a 1910

Na segunda metade do século XIX o sentimento dos produtores maranhenses era de grande euforia econômica. Assim, a cidade manteve o forte ritmo de urbanização e recebeu melhorias urbanas significativas.

Em 1862, refletindo essa euforia, foi inaugurada a “Casa da Praça”, a mais importante edificação comercial da época, implantada na Praça do Comércio, na Praia Grande. Ocupando uma quadra inteira constituía-se em um edifício retangular – 60x60 m -, de traços elegantes, quatro amplos portões. Era composto por várias lojas de secos e molhados (38m²), que funcionavam numa espécie de centro comercial moderno, com acesso pela rua e aberto ao jardim interno, onde pontificava um belo chafariz.

Contudo, a partir do segundo cartel do século XIX, uma série de acontecimentos de ordem socioeconômica iria solapar o ambiente de prosperidade regional. Com destaque para a Independência do Brasil (1822) que atenuou o poder político das províncias, especialmente a do Maranhão, que comerciava diretamente com Lisboa; a recuperação da economia americana com o fim da Guerra da Secessão (1866), e ainda a abolição da escravidão, que retirou a base de sustentação motriz do sistema econômico vigente (1888).

A tentativa de implantação de um parque têxtil em São Luís, ao final do século XIX, não se consolidou, embora tenha dado uma

sobrevida à combalida economia local.



Praça Benedito Leite, por volta de 1910, tendo, em volta, um conjunto de casarões inteiramente preservado na atualidade. Ao fundo, o cruzamento da Rua Joaquim Távora com a Rua da Palma.

Fig. 3.43 – São Luís por volta de 1910 – Praça Benedito Leite



Fig. 3.44 – Bairro da Praia Grande – casa das telhas em 1º plano – São Luís/2000

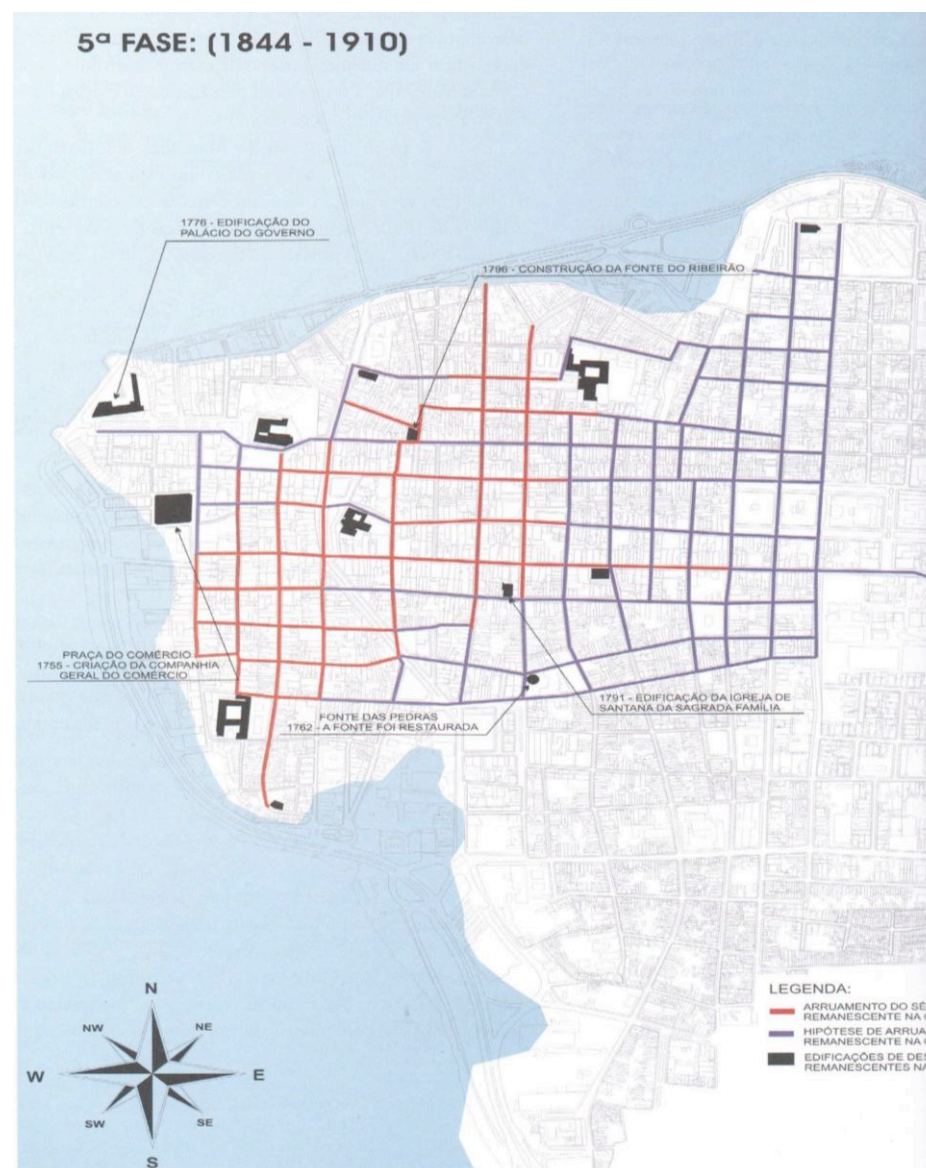


Fig. 3.45 – Mapa ilustrativo do 5º Período - fonte: Iphan

3.4.6. Sexto Período: 1910 a 1965

A administração do interventor Paulo Ramos (1936 – 1945) reproduziu no Maranhão o discurso nacionalista e modernizante do Estado Novo e buscou reinscrevê-lo no contexto político e econômico nacional. Em São Luís imprimiu uma ação renovadora do ambiente urbano da cidade.

É com esse vento “modernizante” que a estrutura urbana se expande e o antigo centro passa a ser visto como local insalubre e sinônimo de atraso. A Praia Grande, o bairro mais nobre da cidade, perde sua pujança e entra em decadência. Seus imponentes sobradões, antes símbolos de poder e riqueza, tornam-se empecilho ao almejado progresso.

Essa atitude trouxe uma tipologia residencial eclética ao centro, abertura de novas ruas e a consequente demolição de antigos prédios e quarteirões, considerados obsoletos e insalubres - a abertura da Avenida Magalhães de Almeida (1942) é o caso exemplar. Razão para que ocorressem nos anos de 1940, as primeiras manifestações de intelectuais em prol da preservação do seu acervo urbano e arquitetônico.

Porém, o fraco dinamismo da economia não estimulou a vinda de investimentos que pudessem promover a remodelação da estrutura urbana. Ainda que o comércio da Praia Grande tenha perdido a sua importância e grande parte de seus abastados moradores tenha se

mudado para áreas consideradas mais salubres. Porém, a área central se manteria praticamente intacta e sem grandes alterações na sua morfologia e ambiência.



Elegantes são-luisenses passeiam pela Rua Rio Branco e pela Praça Gonçalves Dias, o antigo Largo dos Amores, num cartão-postal datado de 1914, com vista a partir da Rua da Independência, tendo, à direita, em primeiro plano, o prédio da Reitoria da Universidade do Maranhão e, ao fundo, a Igreja de Nossa Senhora dos Remédios.

Fig. 3.46 – São Luís em 1914 – Largo dos Amores (Praça Gonçalves Dias)



Fig. 3.47 – Mapa ilustrativo do 6º Período – fonte: Iphan

3.4.7. Sétimo Período: 1965 a 1980

A grande transformação urbana e funcional da cidade, porém, só iria se efetivar a partir do Governo José Sarney (1966 – 1971) com a dispersão do seu eixo econômico para as novas áreas no interior da ilha, que iam sendo urbanizadas no rastro do projeto de modernização urbana e econômica daquela época, cujo slogan era: *Maranhão Novo*.

Esse processo de espraiamento urbano decorria do prenúncio de um novo ciclo de prosperidade para o Estado, por conta da instalação de grandes empreendimentos em São Luís: o Complexo Alumar, para produção de alumínio e o Porto do Itaqui, para o transporte do minério de ferro da serra dos Carajás (PA). Além da base aérea da aeronáutica, para lançamento de foguetes na vizinha Alcântara.

Consolidado nos anos de 1970 e 1980, ainda que não tenha gerado o incremento populacional e econômico anunciado, esse novo ciclo econômico provocou o surgimento de novos centros de interesse fora do núcleo urbano original, sobretudo, para classe média e alta. Naquele momento, o discurso reinante era que São Luís precisava se modernizar para poder acolher os novos investimentos. E que o centro histórico com seu velho e obsoleto casario, já não atenderia às demandas urbanas reivindicadas por uma elite ávida por novos símbolos de progresso e modernidade.

Assim, através da ponte sobre o rio Anil e da barragem sobre o

rio Bacanga, a população foi se transferindo para as novas áreas. A área antiga, em especial, a Praia Grande, foi sendo abandonada e virou símbolo do atraso econômico e cultural em que vivia São Luís.

As classes média e alta cruzaram o rio Anil e tomaram o rumo das praias. As mais pobres cruzaram o rio Bacanga em direção ao porto do Itaqui, para tentarem ser aproveitadas como mão de obra nas empresas que ali se instavam. Ou ainda, o interior da ilha, para ocuparem os imensos conjuntos habitacionais criados com o incremento populacional e sob os auspícios do extinto BNH. A um grande contingente só restou mesmo ocupar os mangues com suas palafitas, ou mesmo, partir para a invasão de terras na periferia.



Fig. 3.48 – Ponte sobre o rio Anil, ao fundo a parte nova da cidade – São Luís/2002



- | | | |
|----------------------------------|---|-----------------------------------|
| 1 Fonte do Ribeirão | 5 Largo do Carmo | 8 Museu de Arte Sacra |
| 2 Correios e Telégrafos | 6 Hotel Solar do Carmo | 9 Igreja de São João |
| 3 Informação Turística (Maratur) | 7 Museu Histórico e Turístico do Maranhão | 10 Casa de Cultura Josué Montello |
| 4 Igreja do Carmo | | |

Fig. 3.49 – Mapa ilustrativo do Centro Urbano de São Luís – fonte: Prefeitura Municipal.

3.4.8. Oitavo Período: 1980 a 2010

A ilha de São Luís sofreu a partir da década de 1980 uma profunda alteração nos seus modos de vida, costumes e atividade econômica. Consolidou-se nessa época um bloco de investimentos que induziu de forma significativa à demanda por mão-de-obra e novos serviços urbanos. Por conta do número significativo de empregos qualificados, que atraíram profissionais de outras regiões, a cidade se sofisticou enormemente. Contudo, esses investimentos não foram suficientes para retirar o Estado do seu atraso socioeconômico, nem para contribuir para a melhoria de vida da maioria de seus habitantes, que continuam a desafiar os indicadores sociais, vivendo em situação de grande miséria e precariedade urbana.

Nesse processo de transformação sociocultural, se intensificou o abandono da área central pelos antigos moradores, bem como pelo capital financeiro, que encontrou outras áreas de interesse e de maior retorno para seus investimentos. Fenômeno que tem se intensificado nos últimos 30 anos, com uma visível redução da vida urbana, apesar dos esforços e das tentativas de reversão desse quadro, configurados nos programas de revitalização desenvolvidos pelo Governo do Estado, desde 1980.



Fig. 3.50 – Vista da Ponta D'Areia desde o centro histórico – São Luís/2002



Fig. 3.51 – Vista do centro histórico com a área nova da cidade ao fundo. Foto Albani Ramos/2011

3.5. DE MODERNIDADE E PRESERVAÇÃO

As primeiras manifestações em favor do reconhecimento do valor do acervo histórico e urbano local datam da primeira década do século XX e se reforçam nos anos de 1930 em contraposição ao vento modernizante, que começava soprar na cidade, sob o efeito do caráter desenvolvimentista do Estado Novo (1937–1945).

Nessa época administrava o Maranhão o interventor Paulo Ramos, que havia sido nomeado em 1936 e buscava reproduzir o modelo nacional – desenvolvimentista desfraldado pelo governo central. Para tanto, procurou reativar a economia maranhense, arruinada com o fim do modelo agroexportador, priorizando investimentos em infraestrutura e serviços. Sobretudo, quanto aos meios de transportes e estradas para escoamento da produção agrícola.

Nesse contexto, o antigo centro urbano, até então visto como símbolo de riqueza e prestígio passa a ser considerado como sinônimo de atraso econômico, cultural e social, simbolizando não só empecilho ao desenvolvimento, mas como a própria razão do declínio da cidade. Essa incrível transmutação de valores do acervo arquitetônico ocorre em um espaço de tempo bastante curto, mais precisamente entre 1930 e 1955, quando a sociedade local em franca decadência, ansiava por se modernizar e retomar a opulência socioeconômica vivida no século XIX.



Fig. 3.53 – São Luís nos anos de 1950 – fonte: Novo Milênio

No entanto, essa aversão ao antigo e sua associação com o atraso socioeconômico da cidade vai reverberar por muitos anos. E não seria exagero afirmar que mesmo no tempo presente (2011), tal entendimento ainda ressoa na sociedade ludovicense, ainda que não se possa impingir essa atitude como prerrogativa local. Pois outras localidades tomaram o mesmo modelo de progresso e de modernidade, onde a negação e a substituição do antigo foram a tônica.

Nos últimos 30 anos percebe-se que aos períodos de euforia preservacionista, quando todos se voltam para a recuperação do centro histórico por meio de programas e ações circunstanciais, seguem-se

momentos de distanciamento dessa área. Após a efervescência do programa de revitalização, com suas sucessivas etapas (1987-2006), a cidade parece ter entrado em um desses surtos de alheamento. O centro encontra-se novamente em estado letárgico.

3.5.1. Antecedentes

A construção de São Luís como patrimônio histórico e cultural foi alicerçada ao longo dos tempos, e envolveu o empenho e a contribuição de diversos profissionais, das mais distintas áreas. Aqui se referencia o trabalho de alguns desses profissionais, que de uma forma ou de outra, participaram dessa construção e institucionalização.

▪ A Comissão do Patrimônio Artístico e Tradicional do Município - 1943

Criada no bojo do movimento de intelectuais maranhenses em prol do reconhecimento e valorização do acervo cultural, particularmente quanto a manutenção do patrimônio arquitetônico oriundo da tradição luso-brasileira. Que naquele momento sofria um forte desprezo dos grupos modernizadores da cidade que, amparados na postura do interventor Paulo Ramos, viam na manutenção desse antigo conjunto urbano um dos motivos do atraso socioeconômico da cidade.

Seus idealizadores tinham relações estreitas com o grupo de intelectuais que, àquela época, se aglutinavam em torno do Sphan,

para conceituar e defender a cultura nacional. Portanto, se alinhavam com o ideário preservacionista nacional que então se formava. Um de seus principais entusiastas, Raimundo Lopes, mantinha relações estreitas com esse grupo e havia publicado artigo no primeiro número da Revista do Sphan, em 1937. Também foi um dos estudiosos dos sítios pré-históricos maranhenses, contribuindo para o tombamento do sambaqui do Pindaí, localizado na Ilha de São Luís, o primeiro receber proteção federal, em 1939.

Criada em 1943 no âmbito do Código de Posturas do Município (Decreto nº 474, de 15/5/1943), sua instalação em 4 de junho daquele ano, foi cercada de expectativa, pois pela primeira vez a cidade oficializava uma comissão para estudar e catalogar seu acervo cultural. Ainda mais, que sua composição trazia importantes personalidades políticas e os principais intelectuais do momento, o que lhe dava, além de abrangência no tratamento das questões, lastro para se contrapor e negociar suas proposições com o poder constituído.

A Comissão do Patrimônio esteve atuante por cerca de três anos, tendo cumprindo um papel fundamental para a formação da consciência preservacionista, inclusive, influenciando com suas ideias a tomada de decisões urbanas em vários momentos.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Ver, por exemplo, Lopes, (2005)

▪ O Plano de Expansão da Cidade de São Luís – 1958

Elaborado pelo engenheiro Rui Mesquita, Diretor do Departamento de Estradas de Rodagens, tinha como premissa a inadequação da estrutura urbana do centro antigo para atender a necessidade de crescimento da cidade. Nesses termos, propunha um plano expansão abrangente onde foram definidas áreas de ocupação, a partir de novos eixos rodoviários, que haviam sido propostos por ele, em 1950, no *Plano Rodoviário da Ilha de São Luís*.

▪ Os estudos de Dora Alcântara - 1959

Arquiteta do Iphan e respeitada pesquisadora do patrimônio histórico brasileiro, Dora Alcântara, juntamente com seu marido, Pedro Alcântara, também arquiteto e funcionário Iphan, realizou várias estudos sobre o acervo arquitetônico da cidade. Seus trabalhos foram iniciados ainda em 1958 e resultou em um importante inventário sobre o uso de azulejos na arquitetura local, dando origem ao livro *Azulejos Portugueses em São Luís do Maranhão* (Ed. Fontana, RJ, 1980), referência obrigatória sobre esse tema.

Em seus estudos foram identificados áreas e diversos exemplares arquitetônicos merecedores de proteção histórica específica, considerando o destaque que assumiam em relação ao conjunto urbano. Seus estudos foram importantes para o conhecimento e valorização do patrimônio local, servindo de base para estudos posteriores e

delimitação da área de proteção histórica. Dora também se manifestou sobre o tombamento de São Luís, elaborando um minucioso parecer em 1959. (Iphan, 2006, p. 61).



Fig. 3.54 – Conjunto de sobrados azulejados no Largo do Comércio - Praia Grande – São Luís/2011

▪ A Visita de Michel Parent - 1966

A vinda do inspetor geral dos monumentos históricos do Ministério da Cultura da França, a São Luís se inseria nos estudos desenvolvidos pela 1ª Missão da Unesco no país, cujo objetivo era avaliar e propor ações de salvaguarda e aproveitamento econômico do patrimônio urbano das cidades históricas brasileiras. Em seu relatório -

Proteção e Valorização do Patrimônio Cultural Brasileiro no Quadro de Desenvolvimento Turístico - indicou São Luís e Alcântara como merecedoras de receberem investimentos do governo brasileiro para valorização do seus acervos culturais.¹⁵¹

▪ **Relatório da SUDENE - 1969**

O relatório da SUDENE se inseria no propósito de criar alternativas para o desenvolvimento do Nordeste, sob a perspectiva da exploração turística das cidades históricas. Nesse documento era ressaltado não só a importância histórica e econômica do conjunto arquitetônico de São Luís, como o seu estado de estagnação e abandono. Dessa forma, recomendava uma série de medidas para sua proteção e recuperação, que não foram efetivadas.

▪ **Proposta de Bandeira Tribuzi – 1972**

Bandeira Tribuzzi, um dos mais prestigiados poetas maranhenses contemporâneos, apresenta a proposta a transformação da área histórica – Praia Grande – em um centro administrativo e cultural, tendo como projeto âncora a instalação da universidade federal.

▪ **As propostas da SUDEMA - 1972**

A Superintendência para o Desenvolvimento do Maranhão – SUDEMA, na mesma linha da Sudene, elaborou uma série de medidas

para a proteção do patrimônio cultural da cidade, entre essas estavam a proposta de tombamento de parte da área histórica e a isenção de Imposto Predial para prédios históricos que fossem conservados. Tais medidas só foram executadas cerca de 20 anos depois, mas que até o momento não tem apresentado resultados significativos.

▪ **O Plano de Viana de Lima - 1973**

Em continuidade à cooperação técnica iniciada em 1966, quando da vinda da 1ª Missão da Unesco ao Brasil, chefiada por Michel Parent, o arquiteto português Alfredo Viana de Lima esteve em São Luís em 1973. Como consultor da Unesco sua viagem, a convite do governo estadual, tinha por objetivo avaliar e propor uma plano de ação para a recuperação do centro histórico da cidade, bem como o de Alcântara, que aquele momento se encontravam em estado crítico de degradação.

Viana de Lima, mais conhecido por suas obras modernas, era também estudioso do patrimônio histórico português, tendo elaborado projetos de reabilitação em seu país. Portanto, possuía um perfil profissional muito próximo do grupo do IPHAN, atuando nas duas pontas da ação cultural naquele momento: proteção do patrimônio histórico e militância na arquitetura moderna. A sua relação com o Brasil havia se iniciado em 1965, quando integrou a comissão responsável pela exposição de Arquitetura e Arte Portuguesa, que ocorreu no Rio de Janeiro, nas comemorações dos 400 anos da cidade.

¹⁵¹ Ver, por exemplo, Azevedo (2004).

Seu plano era consubstanciado na análise minuciosa do sítio histórico, com ênfase na evolução urbana, na arquitetura, na população e nas relações dessa área com a cidade. Amplamente documentado em plantas e fotografias enfatizava a sua origem no modelo urbanístico português dos setecentos, abalizando o seu valor arquitetônico. Voltado para o uso turístico trazia uma série de diretrizes e medidas de ordem prática relacionadas ao uso do solo, melhoria do trânsito, intervenções urbanas específicas, melhoria da infraestrutura e serviços. Delimitava as áreas de interesse histórico, as edificações significativas e indicava ações para organizar o sistema de proteção local.¹⁵²

Embora esse estudo tenha causado forte impacto no meio técnico-político, pois pela primeira vez a cidade tinha um plano de ação abrangente para a área histórica, foi assumido apenas parcialmente pela administração. Ainda que suas recomendações tenham influenciaram uma série de medidas do governo local, como a criação do órgão estadual de preservação (1973), a delimitação da área de proteção e a incorporação de diretrizes específicas para o centro histórico no Plano Diretor de 1975 (Lei 2.155 de 26/6/1975).

As dificuldades político-institucionais do governo local, a descontinuidade administrativa, o caráter tecnicista e formalista do

plano, agravadas pela falta de pactuação social de suas propostas, foram determinantes para isso. Na verdade, a cidade não tinha meios – políticos, técnicos e financeiros – para executar um plano dessa natureza. Andrés (2006, p. 93/94), ao comentar a importância desse estudo para os rumos das ações preservacionistas na cidade, faz um relato melancólico de seu destino:

Mas o importante na sua análise feita em 1973, foi a determinação em tratar a preservação do patrimônio arquitetônico com uma visão abrangente e de conjunto do ponto de vista da espacialidade urbana, dos usos e com evidentes preocupações ambientais. {...}

Dez anos depois um integrante do GT do PPRCHSL localizou uma das cópias do Relatório Viana de Lima, dentro de três caixas empoeiradas nas prateleiras de um arquivo da sede da UNESCO em Brasília.

Outra cópia existia nos arquivos do IPHAN no Palácio Gustavo Capanema do Rio de Janeiro. Nenhuma cópia deste trabalho que era rico em pesquisa histórica, cartografia, fotografias e propostas de soluções urbanas para o centro histórico, havia sido encontrada em São Luís.

▪ Plano Diretor Municipal – 1975

A prefeitura lança o Plano Diretor Municipal contemplando pela primeira vez no zoneamento urbano, a delimitação da área de preservação histórica. Também estabeleceu uma série de medidas de

¹⁵² Suas proposições foram condesadas no *Rapport et propositions pour la conservation, recuperacion et expansion de São Luís/Maranhão* - Relatório e propostas para a conservação, recuperação e expansão de São Luís/Maranhão (tradução livre).

incentivo à preservação da originalidade das edificações nessa área (Lei nº 2.155 de 26/6/1975).

▪ O Plano de Wit-Olaf Prochnik – 1977

Constitui o Plano de Transportes e Desenvolvimento da Cidade de São Luís, configurado como plano diretor. Sua elaboração vinha em atendimento da demanda por terras para a implantação de grandes projetos industriais na ilha. Sua concepção reafirma as propostas de expansão urbana anteriores e define um zoneamento no qual pontifica o Distrito Industrial e os novos setores residenciais da classe média e alta, com a ocupação da faixa litorânea. Pode-se inferir que esse plano consolidou o modelo de ocupação territorial fragmentado e socialmente segregado. Ainda que não tenha sido a intenção do seu autor.

3.5.2. O Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís - PPRCHSL

▪ O Projeto de Renovação Urbana de John Gisiger - 1979

Ao final de 1979 é realizada em São Luís a Iª Convenção da Praia Grande, considerada o marco inaugural do PPRCHS. Sua efetivação decorria da proposta de renovação urbana feita pelo arquiteto norte-americano John Gisiger, que havia causado certo temor nos setores preservacionistas do país, mais precisamente no IPHAN, que desconhecia essa proposta feita sem a sua participação. Daí a vinda a São Luís do presidente do IPHAN, Aloísio Magalhães, e a posterior

convocação de uma reunião nacional para discutir o projeto que o governo estadual havia contratado. (Andrés, 2006)

O projeto de Gisiger, viajante que havia se encantado com o conjunto urbano da cidade, partia de sua reação frente ao estado de decadência e abandono dessa área. Sua proposta consistia basicamente em realizar melhorias urbanas, intervindo no sistema viário, na infraestrutura, agenciamento paisagístico e na recuperação de logradouros e edificações mais significativas. Ao promover a renovação da ambiência urbana da área, a perspectiva era promover a exploração o seu potencial turístico. Na memória descritiva do seu ambicioso projeto, quando imagina a participação da iniciativa privada na recuperação da área, ele afirmava:

Propõe-se como a maneira mais eficaz de efetuar a renovação do Bairro a implantação de um plano global que coordene esforços públicos e particulares, um plano que considere, realisticamente, os interesses econômicos, tanto quanto os culturais. Pela extensão da área, e o vulto do projeto, não seria viável depender este exclusivamente de financiamento público, e, devido os benefícios econômicos realizáveis, nem isto será necessário. Os investimentos públicos não serão aplicados, como tem sido feito, em reformas de edifícios isolados (esforços louváveis, porém de pouco impacto), mas serão destinados à implantação de uma infra-estrutura geral. Incluiria a melhoria dos acessos e da circulação de veículos, a reserva de áreas de estacionamento, a

criação de vias de pedestres, o remanejamento de utilidades públicas e o desenvolvimento de focos de interesse turístico e cultural. Com esta infra-estrutura pronta, os proprietários de imóveis, que atualmente sentem pouca motivação para investir em suas propriedades, serão estimulados, pela valorização imobiliária decorrente, a melhorá-los (GISIGER, 1978, p. 9. Apud Silva, 2009, p. s/n).

O grande valor do projeto de Gisiger, sem entrar no mérito de suas propostas, foi se transformar no estopim para o desencadeamento do mais duradouro programa de revitalização do centro histórico, que perdurou por quase 30 anos e envolveu cerca de U\$ 100 milhões. Iniciativa só comparável ao programa de revitalização do Centro Histórico de Salvador.

Ao final da Convenção, superadas as desconfianças sobre as propostas para a Praia Grande, foi anunciado oficialmente o lançamento do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís – PPRCHS, com a participação das três esferas de governo. Também foram criados a comissão de coordenação e o grupo de trabalho para conduzir as ações necessárias à sua implantação. A Secretaria de Planejamento do Estado – SEPLAN ficaria responsável em coordenar e dar suporte ao grupo (Decreto nº 7.345 de 16/11/1979).

O PPRCHS atravessou nada menos que sete períodos administrativos do governo estadual (1979–2006). Seu desenvolvimento

é caracterizado por seis etapas distintas, que se alternaram entre períodos de menor ou maior investimento dependendo do grau de prioridade dada pela administração estadual do momento. Na verdade, seriam vários projetos, personalizados pela marca política dos sucessivos governadores, agrupados na marca Programa de Preservação do Centro Histórico, cuja unidade era dada pelo grupo de coordenação técnica, que curiosamente se manteve basicamente o mesmo durante todo período.

Nessa sucessão de etapas, cabe destaque a terceira, denominada de Projeto Reviver. Pois foi a de maior visibilidade e força política, tanto que passou a ser adotada comumente para designar o todo o programa, embora tenha durando apenas um mandato (1987 a 1991).

Outra de sua característica marcante é o protagonismo do governo estadual na sua condução, a prefeitura sempre teve um papel secundário. O ganho político foi do Governo do Estado, pouca visibilidade foi dada aos demais participantes, com exceção do IPHAN. Esse dado reflete a histórica disputa política entre esferas governamentais, e que em São Luís ganha traços mais efetivos considerando o grau de adversidade partidária que sempre envolveu a disputa pelo governo estadual e governo municipal.

Nesse sentido, cabe citar um pequeno trecho das observações do Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Municipal –

IPLAM, Marcelo do Espírito Santo, sobre as ações efetuadas pelo governo estadual no centro histórico no âmbito do PPRCHSL:

As ações propostas ao longo dos últimos 25 anos, apesar do aporte financeiro, do volume de obras e do reconhecimento externo, não foram suficientes para reverter o quadro de gradual deterioração por abandono do centro preservado, bem como não conseguiram incentivar a permanência da função residencial na área, {...}

Os programas, planos e projetos para diferentes áreas do Centro Histórico, que deveriam ser vistos como parte de um todo maior, não ocorreram dessa forma. O que, hoje, o poder público estadual exibe como Programa de Preservação do Centro Histórico de São Luís é apenas um conjunto de ações isoladas, agrupadas por subprogramas que apresentam as diferentes ações de sucessivos governos estaduais na área, marcadas ora por investimentos financeiros significativos, ora por ausência completa de recursos ou de obras isoladas, apesar de seu excepcional valor cultural. (Espírito Santo, 2006, p. 183-184).

Percebe-se no discurso do Presidente do IPLAM, além da crítica ao modelo de intervenção adotado, certo distanciamento das ações efetuadas no centro histórico. É como se o governo municipal tivesse sido um espectador privilegiado e não interveniente no processo de revitalização posto em marcha pelo governo estadual.

Como confirmação desse distanciamento ele cita o Plano

Municipal de Gestão para o Centro Histórico de São Luís, concebido pela Prefeitura, em 1998. Não se percebe que haja nessa proposta a participação do Estado nem do IPHAN, considerando que em certo momento é feita uma espécie de convocação à integração institucional dos organismos locais:

O Plano Municipal, agregado ao esforço da equipe técnica estadual, poderá estabelecer uma nova dinâmica entre os atores envolvidos na gestão do Centro Histórico de São Luís, orientando-os no sentido de consolidar um esforço de integração voltado para preservação e transmissão da base material e dos valores culturais presentes {...}

O plano proposto busca estruturar um sistema de gestão {...} Propõe-se, portanto, uma estrutura em interface contínua com os diversos atores sociais que atuam na área, entendendo a revitalização como um processo contínuo, permanente e sustentável. (Espírito Santo, 2006, p. 186).

Foi durante o período de execução do PPRCHS, em seu momento mais eufórico, que a cidade recebeu o título de Patrimônio Cultural da Humanidade. Fruto do ferrenho empenho político do governo da época, aliado ao consistente trabalho técnico da equipe responsável pela elaboração do Dossiê. Fato que reafirmava a hegemonia do discurso e da prática preservacionista adotados no Programa de Preservação do Centro Histórico.

Na ocasião dos festejos os governantes, como de praxe, foram pródigos em alardearem seus compromissos com a preservação do centro histórico e empenharem seus esforços na realização de um trabalho integrado entre as esferas governamentais.

“Será uma tarefa que exigirá, cada vez mais, reflexão e criatividade, diálogo e firmeza, para que o centro histórico de São Luís, enquanto patrimônio mundial, constitui uma referência cultural universal expressiva, permanente e socialmente relevante”, disse a governadora.

Em seu breve pronunciamento, Roseana Sarney assumiu o compromisso de, juntamente com a prefeitura de São Luís e os ministérios da Cultura e das Relações Exteriores e outras instituições e organismos nacionais, “dar continuidade aprimorar o trabalho sistemático de preservação do patrimônio cultural, urbanístico e socioeconômico do Centro Histórico de São Luís, agora patrimônio comum dos povos” (O Imparcial, 04/12/1979, p. 9, apud Silva, 2009, p. s/n)

Acabada a festa, porém, “... tudo tomou seu lugar e cada qual no seu canto e cada canto uma dor...”, como nos diria Chico Buarque (a Banda).

Com a suspensão dos maciços investimentos públicos, a partir de 2005, essa área histórica voltou a sofrer dos seus velhos problemas de abandono e deterioração. 30 anos de investimentos não foram suficientes para atrair novos parceiros e criar condições

socioeconômicas, para a reinserção dessa área na dinâmica urbana local, de forma a mantê-la como espaço de convivência cotidiana da população. As relações sociais criadas no momento da euforia revitalizadora foram frágeis e não se sustentaram. Mesmo aquele público formado nos anos de 1990, pouco vai a essa área.

Não se criou mecanismos político-institucionais de fortalecimento da gestão urbana, que continua precária, segmentada e sem um propósito definido. Os instrumentos utilizados não foram para alterar a sua realidade urbana, que continua com seu imenso patrimônio imobiliário desvalorizado. Nos últimos anos, lucra-se mais com estacionamento em terrenos baldios. Daí que tem mais vantajoso aos proprietários demolirem o miolo das edificações, para servirem de estacionamentos improvisados. Fenômeno que tem motivado IPHAN e o Ministério Público a impetrarem diversas ações contra proprietários de imóveis no centro histórico.

Nos últimos cinco anos, pelo menos dez casarões centenários foram transformados em estacionamento em São Luís. É um negócio lucrativo que descaracteriza o patrimônio histórico e arquitetônico.¹⁵³ (

As tentativas de reinserção habitacional na área foram tímidas e

¹⁵³ Matéria apresentada no jornal televisivo *Bom Dia Brasil*, em 15/7/2008. Disponível em:

<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,MUL646954-5598,00-CASARÕES+SAO+DESTRUÍDOS+E+VIRAM+ESTACIONAMENTOS+NO+MA.html>. Acesso em 20/7/2008.

relutantes em incorporar os moradores remanescentes, apenas 7 edificações foram recuperadas para uso habitacional entre 1979 e 2002 (Governo do Estado, apud Espírito Santo, 2006, p. 181).

O turismo sempre visto como alternativa palpável para dinamizar a economia da área não se efetivou. A recorrente proposta de transformação do centro histórico em pólo do turismo cultural, de expressão nacional e internacional, tem sistematicamente fracassado. O número de turistas que visitam o local tem sido risível, conforme nos mostram os frustrantes dados dos órgãos desse setor.

A Infraestrutura turística na cidade é incipiente e precária, falta investimentos e mesmo apelo atrativo, conforme discutido anteriormente. Na lista elaborada dos dez destinos brasileiros mais visitados no país, São Luís nem aparece. Dos centros históricos brasileiros inscritos na Unesco, somente Salvador, com 13,47% e em 4º lugar tem lugar no ranking. (Embratur/2010)

Sobre a utilização do turismo cultural como elemento transformador da realidade socioeconômica local, Silva (2009), nos aponta o quanto essa questão tem sido tratada de maneira falaciosa.

Apesar da grande ênfase em se fomentar na cidade o turismo cultural que fosse um meio capaz de trazer melhorias econômicas e sociais, a luz dos fatos é que após mais de duas décadas de intervenções urbanísticas de diversos programas o turismo na cidade mostra-se aquém de outros pólos turísticos nordestinos e

sendo que apenas parcela da população desfruta dos benefícios de se residir em uma cidade Patrimônio Histórico Nacional e que está inscrita na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO. (Silva, 2009, p. s/n)

O título da Unesco por si só, evidentemente, não seria suficiente para alterar a situação do turismo em São Luís. Teria sido surpreendente que apenas o novo status patrimonial da cidade, instantaneamente, a transformasse em um destino turístico atraente e cobiçado. Ignora-se que isso tenha ocorrido em algum outro lugar com a mesma distinção. Ainda que as expectativas fossem superestimadas:

Para Andrés, o reconhecimento internacional do patrimônio de São Luís, garantirá à cidade não somente status e divulgação, mas servirá ainda de aval junto às entidades financiadoras internacionais, que passarão a ter um referencial seguro para investir no Estado, e este por sua vez terá condições de preservar o seu acervo (O IMPARCIAL, 08/09/96, Cidades, p. I I, apud Silva, 2006, p. s/n).

3.5.3. Aspecto Conceitual

Uma das características marcantes percebida na ação preservacionista em São Luís é o seu forte caráter formalista e nostálgico, no qual predomina uma glorificação acentuada do passado e de seus símbolos. Daí que as intervenções realizadas no centro histórico, mais precisamente no Largo do Comércio, têm a preocupação

de recriar o ambiente urbano representativo do período entendido como de seu apogeu socioeconômico. E que, portanto, precisa ser recriado e valorizado como patrimônio de todos. Ainda que seus valores representem apenas uma parte do espectro social que a construiu e, exatamente, aquela oriunda do segmento hegemônico.

Há uma forte preocupação em mimetizar tudo que possa “sujar” a paisagem do século XIX idealizada, com isso se tenta resgatar uma ambiência asséptica e harmônica, que na verdade nunca existiu. O centro histórico, assim como os demais espaços urbanos, sempre foi palco de disputas sociais.

Pereira (1992), ao descrever as intervenções no Largo do Comércio, registra bem essa preocupação conceitual do PPRCHSL em reconstruir um cenário calcado no século XIX:

A praça do Comércio recebeu o plantio de árvores recuperando-se a sua paisagem original conforme as fotografias do final do século XIX. {...} A nova iluminação pública passou a ser feita através de lâmpões e postes de ferro fundido, conforme os modelos de iluminação a gás do mesmo Período {...} projetados a partir de fotos do início do século. (Pereira, 1992, apud, Vieira, Natália, 2008, p. 245).

Esse aspecto nostálgico que as áreas históricas nos evocam nos remete ao que observou Jeudy (2005), quanto à necessidade de se refrear essa busca desmedida dos projetos de restauração, em limpar a

cidade de seus signos e construir espaços:

A cidade excede a representação que cada pessoa faz dela. Ela se oferece e se retrai segundo a maneira como é apreendida. Uma certa nostalgia parece nos fazer acreditar que a cidade não corresponde mais ao signo {...}. Nos centros históricos, os bairros restaurados e as fachadas rebocadas com suas velhas insígnias evocam a cidade perdida, uma cidade mítica da qual não mais encontraremos, olhando ao acaso, os poucos vestígios ainda escondidos, pois foram todos recuperados. A limpeza dos monumentos, desses edifícios urbanos que representam a história da cidade e sua inscrição no tempo, não faz senão consagrar o poder da uniformização patrimonial. Contudo, a proliferação dos signos em uma cidade permanece vertiginosa. {...} apesar da obsessão da restauração {...} (Jeudy 2005, p. 81).

3.5.4. Aspecto Urbanístico

Os 220 ha da área sob proteção histórica envolvem um conjunto urbano bastante homogêneo, tanto em relação à forma e ocupação do solo, quanto à tipologia arquitetônica, que se apresenta com pouca diversidade. De maneira simplificada pode-se dizer que é formada por uma malha urbana compacta, composta por ruas longas, estreitas e ortogonais, com as edificações geminadas e em sua maioria alinhadas ao espaço público. Mantêm uma altura uniforme, com poucos exemplares acima de dois pavimentos, exceto alguns mais recentes. O padrão arquitetônico não apresenta grandes variações de estilo e assumem

expressividade pelo conjunto que formam.

Não obstante essa homogeneidade urbana à medida que nos afastamos do núcleo original da cidade vamos encontrar padrões construtivos muito distintos. Haja vista, que a cidade foi construída ao longo de diversos ciclos econômicos e por segmentos sociais variados, razão para que se identifiquem pelo menos dois grandes conjuntos urbanos ou zonas urbanas como definiu Andrés (2006, p. 79). Ambos bem caracterizados facilmente identificáveis e assumidos pela legislação de proteção histórica, nas suas diferentes esferas de governo.

O primeiro conjunto compõe a parte mais antiga da cidade e vai, pelo menos, até a altura da Fonte do Ribeirão, no qual prevalece um padrão arquitetônico mais refinado oriundo do próspero ciclo econômico que a cidade vivenciou entre a segunda metade do século XVIII a meados do XIX, boa parte representativa do período pombalino. Ainda que nas bordas Norte e Sul apresentem um padrão urbano mais popular, com edificações mais simples e onde se concentra a boa parte população de baixa renda remanescente. É nesse conjunto que vamos encontrar um grande número de imponentes sobradões, moradas inteiras e meias-moradas, alguns desses com a fachada azulejada, o que conferem à cidade uma particularidade arquitetônica marcante e única.

Os exemplares mais recentes ali inseridos, já no século XX, são em sua maioria de padrão elevado também, de acordo com seus

proprietários iniciais – são exemplares art-deco, art-nouveau, ecléticos e foram construídos já na primeira debandada dos abastados moradores da Praia Grande. Ou são prédios modernos como o Ed. Caiçara, Ed. João Goulart, Ed. BEM e Ed. Colonial.

É essa parte mais enobrecida da área histórica e onde se concentram as funções administrativas, que está sob proteção federal e titulada como Patrimônio Mundial pela Unesco – com uma pequena variação. E é na Praia Grande, um dos quatro bairros dessa área, mais precisamente no Largo do Comércio e adjacências, que se concentram as maiores preocupações preservacionista e os investimentos dos programas de revitalização do centro histórico. Atitude que reflete uma distinção dentro de uma área que já é diferenciada. A própria inscrição dessa área na Unesco corrobora esse entendimento.

O segundo conjunto, contíguo ao primeiro, apresenta exemplares menos imponentes, com um bom número de casas térreas e estilo mais despojado. Ao longo do tempo perdeu a sua antiga função residencial e, desde anos de 1980, passou a concentrar comércios e serviços de caráter mais popular, sobretudo depois da saída da classe média para a faixa litorânea. Restando ainda alguns redutos residenciais. Contudo, se trata de uma área urbana significativa sob o ponto de vista histórico e arquitetônico, exatamente pela homogeneidade do conjunto e por representar.

Quadro 3.11. Áreas Sob Proteção Histórica

Delimitação	Área km ²	Nº Imóveis
Centro Histórico	2,2 km ²	3.869
Tombamento Federal	0,56 km ²	1.000 (incluindo nos limites da Unesco)
Inscrição na Unesco	0,6 km ²	1.369
Tombamento Estadual	1.6 km ²	2.500

Ao contrário da Praia Grande, onde o abandono é a maior ameaça ao acervo patrimonial, aqui são as reformas para instalação de comércios e serviços, muitas vezes feita de maneira improvisada e de baixa qualidade arquitetônica que causam aflição aos órgãos protecionistas. Indicativo importante de que essa área ainda mantém boa vitalidade urbana, pelo menos no período comercial. Por ato de tombamento é esse o conjunto urbano que está sob proteção do Estado. No entanto, numa espécie de versão urbana do primo pobre, pouca atenção tem recebido do Poder Público, e quase nenhum recurso tem sido investido na preservação e valorização do seu espaço.

Seguindo o vetor de crescimento no rumo Leste vamos encontrar a área que está sob proteção da Prefeitura e que está inserida na Macrozona de Requalificação Urbana, definida no Plano Diretor. Funciona como zona de entorno de área tombada, com edificações mais simples e com poucos exemplares arquitetônicos expressivos.

Essa realidade territorial da área histórica, que se expressa na legislação de proteção, nos dá um bom indicativo de como se

desenvolve a ação protecionista na cidade. Os territórios de atuação estão bem demarcados, assim como os papéis de cada esfera governamental, nos apontando que nessa divisão há uma hierarquia a ser seguida, de acordo com a representatividade política. A área mais significativa fica com a área de maior expressividade política que é a União, e que sempre está mais próxima do Estado do que do Município. Nesse inusitado arranjo não custa lembrar que a Prefeitura, nos últimos 30 anos, sempre esteve com grupos políticos opostos ao do governo estadual, que mantém seu domínio há pelo menos 40 anos.

Vieira (2009, p. s/n) ao analisar a preservação do Centro Histórico de São Luís, sob a análise do instituto do tombamento, nos apresenta uma boa imagem do que ali acontece em termos de trabalho integrado e de articulação institucional. Fenômeno que reflete a própria divisão territorial expressa na legislação de proteção:

Na prática, o que se observa é algo que pode se denominar de “pacto de cavalheiros”, isto é, cada órgão fica responsável por atuar na área que é de sua competência, sendo o IPHAN responsável por atuar na área tombada pelo Governo Federal e intitulada pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade, enquanto o DPHAPMA fica responsável pela fiscalização e conservação da parte tombada pelo Governo Estadual. Ao Município resta então a regulamentação no que couber a sua competência suplementar e as questões ligadas ao interesse local.

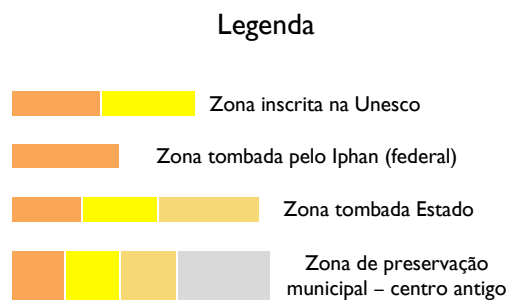


Fig. 3.55. - Limites legais das áreas de preservação

3.5.5. Aspecto Político-Institucional

São Luís, assim como restante do Estado, encontra-se em um estágio de cidadania muito precário, onde pontifica um ambiente político-institucional instável, clientelista, deficiente e de pouco controle social. A realidade evidenciada pelos seus indicadores socioeconômicos nos aponta, que as políticas públicas ali pouco funcionam. Nesses termos, é compreensível que as instituições públicas como parte dessa realidade e responsáveis pela execução dessas políticas sejam inadequadas, frágeis, personalistas e enfrentem enormes problemas de funcionamento e desempenho.

Na área de planejamento urbano e de proteção cultural, setores que respondem pelas ações no centro histórico, essa situação tem sido historicamente dramática. Nos três níveis de governo - municipal, estadual e federal -, vamos encontrar uma situação comum, onde se destacam a pouca prioridade política de suas ações, a precariedade técnico-operacional e a defasagem tecnológica das instituições responsáveis por essas ações, juízo que se confirma, inclusive, na baixa remuneração do quadro técnico – entre 2 e 10 SM. Contexto emoldurado pela crônica desarticulação entre as instituições diretamente envolvidas, que se aproximam apenas em ações específicas e circunstanciais para confirmarem a regra.

Não obstante os esforços de alguns abnegados profissionais, são

ações institucionais isoladas, desarticuladas, momentâneas e dependentes dos humores políticos das sucessivas administrações governamentais. Fenômeno comum aos três níveis de governo e que evidencia o quanto o processo de gestão urbana tem se efetivado de maneira primária, visivelmente deficiente e ineficaz para enfrentar os enormes desafios que apresenta o contexto urbano local, particularmente, no que concerne ao centro histórico.

Contexto alimentado, evidentemente, pelos interesses, conflitos e disputas por espaço político, que acompanham a trajetória da administração pública nas três esferas de governo desde sempre. Aqui, ali e em qualquer lugar.

Realidade que tão bem se amolda ao que nos observou Castro (2005, p. s/n), sobre os conflitos cotidianos entre a área de preservação do patrimônio cultural e a de planejamento urbano, que se ampliam quando se trata de envolver as três esferas governamentais:

Quem trabalha na administração pública {...} não desconhece as perplexidades, e não raro os conflitos, fruto de disputas por espaços de atuação, que por vezes acontecem entre os órgãos de cultura encarregados da preservação de espaços e imóveis urbanos, e aqueles encarregados do planejamento urbano. Estas disputas acabam por ser resolvidas pelo tempo, ou pela persistência de alguns técnicos que insistem na implantação das ações através de seus órgãos, ou ainda pelas chefias que tenham,

momentaneamente, mais prestígio junto ao chefe do Executivo. Porém, muito poucas vezes é explicitado, de forma clara e consistente, as regras ou procedimentos necessários ao balizamento destes conflitos.

Se isto acontece dentro de um mesmo nível de governo, podemos imaginar a enormidade de conflitos que surgem - uma verdadeira esgrima de interesses públicos - quando se considera a competência dos órgãos da administração pública estadual e federal, que também podem ter a cidade como palco e objeto de sua atuação.

Compreender esta realidade e harmonizar estes múltiplos interesses é o desafio e a missão do administrador público de qualquer nível de governo, em prol não só da eficiência de sua ação, como também da transparência administrativa, tão fundamental para se viabilizar a cidadania.

Vamos encontrar em São Luís, conforme sói acontecer nas capitais de Estado, um protagonismo do governo estadual nas ações recuperação do centro histórico. Situação semelhante ao que ocorre em Salvador, onde o Governo do Estado, historicamente, tem assumido a condução das intervenções no Pelourinho. Em Recife também tem sido assim, o governo estadual tem atuado de forma preponderante na recuperação do centro histórico local. Os motivos, além das intrincadas relações de poder, passam evidentemente pela autopromoção visibilidade política que esse tipo de ação costuma emprestar aos seus

realizadores.

A área federal, por meio do Iphan, também tem sido agente preponderante nesse processo, atuando, sobretudo, na fiscalização das intervenções na área sob tombamento federal, ainda que de maneira precária e pontual. A sua estrutura é pequena e insuficiente para responder adequadamente pelas suas atividades.

As tentativas de integração das ações locais para a preservação do centro histórico foram muitas, mas poucos prosperaram. E aqui cabe destacar a Comissão Técnica do Patrimônio Histórico – COTEPHA, criada por meio de convênio de cooperação entre o IPHAN, Secretaria de Cultura e a Secretaria Municipal de Urbanismo. Esta comissão atuou entre 1986 e 1990, e buscava unificar critérios analíticos e agilizar o processo burocrático de aprovação de projetos na área. Durante seu funcionamento foi possível resolver alguns conflitos institucionais, simplificando bastante a vida de moradores da área histórica.

Confirmando esse descompasso na gestão pública local a Coordenadora de Cultura da Representação da Unesco no Brasil, Jurema Machado, em visita a cidade deu o seguinte depoimento:

“Existem lacunas nas ações realizadas pelos órgãos responsáveis. Além da falta de corpo técnico. As equipes são reduzidas e os trabalhos existentes não são suficientes”, afirmou Jurema Machado.

Outro ponto destacado pela coordenadora {...} foi a inexistência de projetos que envolvam o centro histórico de São Luís. {...}. “É importante ter projetos de desenvolvimento da área tombada, pois assim é possível arrecadar mais recursos para a preservação do patrimônio. Hoje o governo tem condições de apoiar projetos, mas primeiro é preciso que eles existam”, {...}.

Para a coordenadora, uma medida que pode ser adotada para preservar o centro histórico seria fomentar um projeto de habitação, mas com cautela para que não haja uso indevido dos casarões. Ela disse também que é preciso incluí-lo no processo de desenvolvimento da cidade.¹⁵⁴

À semelhança de Brasília, São Luís também dispõe de um detalhado e bem concebido sistema de gestão urbana, que está definido no Plano Diretor do Município de São Luís – PDMSL (Lei nº 4.669 de 11/10/2006). Trata-se do Sistema de Planejamento e Gestão Democráticos, cuja coordenação fica a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento do Município – SEPLAN, e tem como órgão superior o Conselho da Cidade – CONCID (Título IX do PDMSL).

Em relação ao patrimônio histórico edificado o Plano Diretor instituiu a Política de Conservação Urbana Integrada, (Título VII, Art. 68), e delegou sua execução à Fundação Municipal de Patrimônio

Histórico – FUMPH, vinculada a SEPLAN. A política proposta trata o tema preservacionista de maneira abrangente e estabelece uma série de diretrizes para sua execução, que são organizadas em duas frentes:

- I. a preservação do patrimônio cultural;
- II. a reabilitação e requalificação urbana e rural.

Em relação a proteção do patrimônio cultural estabelece que esta “fica incorporada ao processo permanente de planejamento e ordenação do território.” (Art. 69 § único)

Como se percebe, São Luís não se diferencia em nada do modelo de gestão das demais cidades do país, considerando que segue o receituário de execução da Política Urbana definido do Estatuto da Cidade. Ou seja, no plano teórico, dispõe dos mecanismos de gestão urbana ali preconizados.

Um aspecto marcante é a defasagem tecnológica das instituições. O nível de informatização é muito pequeno. Nenhuma possui banco de dados informatizado sobre o centro histórico, não utilizam informações georreferenciadas. O que evidencia a dificuldade e a precariedade das informações e dados sobre o objeto de intervenção. Algumas instituições não dispõem de computadores para todos os técnicos. Situação que se reflete inclusive na comunicação social, poucas utilizam a internet para instituir um canal de articulação com a sociedade, divulgando ações, projetos, normas e legislações. As páginas

¹⁵⁴ Matéria publicada no Jornal Pequeno. Em 28/8/2008. Disponível em: <http://www.jornalpequeno.com.br/2008/8/28/Pagina85882.htm>. Acesso em 22/4/2010.

institucionais, quando existem, costumam ser deficientes e pouco informativas, além de serem efêmeras. A cada mudança de dirigente recria-se tudo, sob a lógica de que nenhuma memória do período anterior deva ser mantida. A exceção a destacar é a página do Iphan, que pelo menos em nível nacional, possui um bom nível de informação.

A tímida e cerimoniosa participação social é também um aspecto a ser assinalado. Todas as instituições pesquisadas informam ser muito pequeno o envolvimento da população nas suas ações e projetos. Aspecto que nos parece ser reflexo da própria conjuntura política local, personalista e bastante impermeável ao controle social.

▪ Nível Municipal

FUMPH – Fundação Municipal de Patrimônio Histórico é uma autarquia vinculada a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN. Criada em 2005 (Lei N° 4.493 de 8/7/2005) responde pelas ações preservacionistas no âmbito municipal, cabendo-lhe a gestão da Política de Conservação Urbana Integrada do Município (Art. 78 PDSL). A FUMPH veio substituir a Coordenação do Patrimônio Histórico, uma pequena unidade administrativa existente na Fundação Municipal de Cultura – FUNC, desde 1997.

A reforma institucional de 2005 permitiu que nas questões afetas à preservação cultural e, sobretudo, ao centro histórico, o trabalho da Prefeitura ganhasse maior amplitude. Contudo, a área municipal ainda se

ressente de uma Infraestrutura técnico-administrativa mais adequada para enfrentar os desafios. Sua atuação tem sido secundária no processo de intervenção no centro histórico, onde historicamente tem prevalecido o protagonismo do Estado e da União, conforme já se observou. Ainda que a Prefeitura tenha tido momentos de grande participação quando, por exemplo, da elaboração do Plano Diretor de 1975, primeiro a incluir ações específicas para o centro histórico, incluindo a construção do anel viário, que contorna essa área na perspectiva de desviar o tráfego de seu interior.

A FUMPH, refletindo a situação institucional da Prefeitura, que historicamente sempre teve uma estrutura inadequada, possui um quadro técnico pequeno - cerca de 30 técnicos de nível superior, onde 10 são arquitetos, com média salarial entre 2 e 10 SM -, poucos recursos financeiros e espaço político reduzido. Sua atuação concentra-se basicamente nas seguintes áreas:

- pesquisa e documentação
- educação patrimonial e publicações
- análise e elaboração de projetos
- execução e fiscalização de obras

Em 1998 técnicos da Prefeitura, por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento – IPLAM apresentam o Plano Municipal de Gestão do Centro Histórico de São Luís, que contemplava uma proposta de

gerenciamento e monitoramento conjunto dessa área. Contudo, a falta de recursos e as frágeis relações políticas inviabilizaram a parceria com outros agentes e dificultaram a sua efetivação. Ainda que tenha definido diversas ações municipais na área histórica, mas em bairros fora da Praia Grande, como o do Desterro, por exemplo.

Uma das iniciativas importantes de integração institucional é a criação do Núcleo Gestor do Centro Histórico de São Luís (NGCHSL), em 2003 e ratificado no Plano Diretor de 2006 (Art. 79). Coordenado pela FUMPH constitui uma unidade de gerenciamento e de articulação de órgãos municipais, estaduais e federais, assim como da sociedade civil, para promover o planejamento e intervenções nessa área.

No entanto, o NGCHSL tem tido enormes dificuldades políticas de consolidação e funcionamento. Concorrem para isso, além dos inevitáveis conflitos políticos e institucionais nas três esferas políticas, o entendimento de alguns setores (sobretudo do Estado) que acham essa iniciativa pretensiosa e mesmo oportunista, pois ao instituí-lo em 2003, a Prefeitura desconsiderou e marginalizou as ações que já vinham sendo efetuadas na área por diversos outros agentes. Desse modo, sua ação ficou restrita e pontual, concentrando-se no Bairro do Desterro, não atingindo os objetivos para o qual foi criado. Ver, por exemplo, Vieira (2008); Espírito Santo (2006).

São Luís participa do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas

Centrais - PRAUC, em co-parceria com o Midades. A FUMPH, como agente local responsável pelas ações do programa, concluiu o Plano de Reabilitação da Cidade, documento básico de inserção ao mesmo, mas esse programa está tendo sérios problemas de continuidade. Também, em conjunto com a área estadual e a federal, é corresponsável, pelas ações do PAC das Cidades Históricas, tendo assinado convênios com o governo federal para a execução de diversas obras e aguarda liberação de recursos.

SEMTHURB – Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo, é o órgão responsável pela aprovação de projetos e obras, concessão de alvarás de obras e de serviços e fiscalização urbanística. Em relação ao centro histórico tem funcionado bem mais como agente burocrático, fazendo apenas o repasse dos processos de intervenção para análise dos órgãos estadual e federal, de acordo com as respectivas jurisdições. O Município não analisa obras na área sob proteção histórica.

▪ **Nível Estadual**

SPC – Superintendência do Patrimônio Cultural é um órgão da Secretaria de Cultura do Estado, instituído em 1992. Sua atuação ocorre por meio de dois departamentos: Departamento do Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Maranhão – DPHAP, e o Departamento de Projetos Especiais – DPE. O primeiro, criado em 1973, responde atualmente pelas ações cotidianas e burocráticas da

preservação (análise e aprovação de projetos, fiscalização de obras etc.) O DPE, criado em 1992, no âmbito da reforma institucional da Secretaria de Cultura, atua primordialmente no desenvolvimento de projetos específicos. Sua criação buscou dar maior agilidade e amplitude ao trabalho estadual de preservação, ficando sob sua responsabilidade elaborar e coordenar ações como: Projeto Reviver, Projeto Embarcações do Maranhão e publicação de livros (Vieira, 2008).

Historicamente, desde a época em que existia apenas o DPHAP, tem atuado com enormes dificuldades técnicas e defasagem tecnológica. Seu quadro é pequeno – 15 técnicos de nível superior, sendo 4 arquitetos –, com média salarial de 2 a 5 SM. Seu desempenho no centro histórico tem se alternado entre maior e menor participação, a depender do grau de envolvimento do Estado, e dos financiamentos externos disponíveis.

Cabe assinalar que a Superintendência encontra-se instalada em um dos mais belos sobrados do século XIX do centro histórico, o Solar do Vasconcelos. Edifício que estava em ruínas e foi recuperado e adaptado pelo governo do Estado no âmbito do projeto Reviver, com recursos do PRODETUR-NE (2000). Abriga também o Memorial do Centro Histórico, que contém uma rica exposição permanente de estudos, fotos, projetos e maquetes das intervenções realizadas na área inscrita.



Fig. 3.56 – Solar dos Vasconcelos – Sede da Superintendência do Patrimônio Cultural - SPC

▪ Nível Federal

IPHAN – Superintendência do Maranhão responde pelas ações preservacionista da esfera federal, atuando basicamente na área tombada pela União e a titulada pela Unesco. Está instalada em São Luís desde 1980 e, refletindo a realidade do Iphan e das demais unidades regionais, também atua com dificuldades técnico-operacionais. Possui uma pequena e inadequada equipe técnica, composta por 14 técnicos de nível superior

– sendo quatro arquitetos -, com média salarial entre 5 e 10 SM.

Cabe também destacar que a sua sede, análoga ao do órgão estadual, ocupa o mais imponente sobrado da área histórica, de quatro pavimentos e uma expressiva arquitetura. Sua restauração foi finalizada em 1988.



Fig. 3.57 – Bairro da Praia Grande – Sede do Iphan – São Luís

3.5.6. Aspecto Jurídico

O dispositivo do tombamento se constitui, quase que exclusivamente, no único instrumento normativo para respaldar as ações protecionistas no centro histórico. Ao contrário de Brasília, que além do tombamento federal regulamentado por uma portaria

específica, dispõe de uma lei distrital para conduzir a proteção de sua área histórica, não se encontrou em São Luís nenhum instrumento que defina os critérios de intervenção na área histórica, nem no âmbito local nem federal.

Cabe assinalar, porém, que tanto o Estado quanto Município possuem leis específicas para a proteção de seus acervos culturais- Lei nº 5.082 de 20/12/1990 e Lei nº 3.392 de 4/7/1995 respectivamente. Porém, como se buscou observar, são instrumentos genéricos que, à semelhança da lei federal, se apoiam exclusivamente no ato do tombamento. Como o Decreto Estadual nº 10.089/96, que dispõe sobre tombamento do conjunto urbano no entorno imediato da área sob proteção federal.

▪ Nível Municipal

O Município não possui nenhum bem sob proteção histórica. A legislação que respalda sua atuação, conforme já observado, é o Plano Diretor. Além do zoneamento urbano, onde a área do centro histórico se inclui na zona preservação histórica – ZPH I, o PDMSL estabelece uma política específica de preservação do patrimônio cultural no âmbito, na qual se destaca uma série de diretrizes para a sua efetivação. Inclusive incorporando a proteção do patrimônio cultural “ao processo permanente de planejamento e ordenamento do território” (Art. 69, § único).

O problema, conforme já se observou, é que os planos diretores em nosso país são verdadeiras cartas de intenções, ou meros “cardápios” como nos mostrou Villaça (2005), a serem usados à conveniência dos mandatários. Na verdade, juridicamente há a obrigação de elaborá-los, mas não de executá-los, pelo menos na prática tem ocorrido dessa forma.

Para confirmar a impressão da inutilidade do Plano Diretor, sobretudo em relação ao centro histórico, cabe citar cinco dos 19 incisos que compõem o corpo da política de preservação municipal e que passaram despercebidos pelas sucessivas administrações (Art. 70):

- definição de critérios de intervenção para áreas de proteção e conjuntos urbanos de interesse;
- elaboração de projetos e normas edilícias especiais para a adaptação e recuperação dos conjuntos tombados, bens tombados isoladamente e Áreas de Interesse Cultural;
- identificação, inventário, classificação e cadastramento do acervo do patrimônio cultural de São Luís e sua atualização permanente;
- definição de critérios para instalação de mobiliário urbano, de vinculação publicitária, anúncios indicativos, artefatos e equipamentos de uso público, de acordo com os princípios do desenho universal;

- incentivo à manutenção sistemática do patrimônio cultural edificado;

O PDMSL no âmbito da Política Habitacional define ainda uma diretriz importante para a revitalização da área histórica, que é uma antiga reivindicação do setor preservacionista. Trata-se do incentivo à moradia na área central, “inclusive no Centro Antigo” (Título VI, Art. 66, inciso II, letra k).

▪ **Nível Estadual**

O Estado tem sob sua proteção uma área de cerca de 160 ha, que abrange cerca de 2.500 edificações (Decreto Estadual nº 10.089 de 6/3/1986). Essa área é contígua à área tombada pelo Governo Federal e engloba o conjunto da Praça Gonçalves Dias – Largo dos Amores e outros bens que já estavam protegidos pelo IPHAN, mas que se situam fora do perímetro de tombamento federal. Essa medida ampliou a área de proteção histórica da cidade, incorporando um conjunto urbano muito significativo produzido a partir do segundo quartel do século XIX.

Cabe destacar, que em março de 2008 a Câmara Legislativa aprovou a Emenda Constitucional nº 054/2008. Essa emenda instituiu o Fundo para a Conservação e Recuperação do Centro Histórico de São Luís do Maranhão, cuja composição seria de até 0,2% da parcela estadual do ICMS. Todavia, até o momento, a lei complementar de sua regulamentação não foi editada (D.O.E. de 28/03/08).

▪ Nível Federal

Duas áreas urbanas estão sob proteção federal. A primeira é uma área de 9 ha que foi tombada em 1955 e constitui o Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Praça Gonçalves Dias - Largo dos Amores (LBA inscr. 432, fl. 81). A segunda foi tombada em 1974 e se constitui no Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de São Luís, o que se convencionou chamar de Centro Histórico de São Luís. Abrange 55 ha e possui cerca de 1.000 imóveis (LAEP insc. 64, fl. 15; LBA insc. 513 fl. 13). É pouco menor que a área inscrita na Unesco, com algumas quadras menos, e o IPHAN está desenvolvendo estudos para promover a equiparação entre as mesmas. Além desses dois conjuntos urbanos, distantes um do outro cerca de 2 km, edificações isoladas também integram o acervo sob proteção federal.



Fig. 3.58 – Largo dos Amores – São Luís

▪ Nível Mundial

O título de Patrimônio Cultural da Humanidade foi outorgado ao Centro Histórico de São Luís em 6 de dezembro de 1997, na 21ª Reunião do Comitê do Patrimônio Mundial ocorrida em Nápoles, Itália - . Nessa data foi homologada a decisão técnica que havia sido tomada na 21ª Reunião internacional do Bureau do Comitê do Patrimônio Mundial - CPM, acontecida em Paris, em junho de 1997. A titulação se fundamentou em três critérios:

- testemunho excepcional de uma tradição cultural (iii).
- exemplo destacado de conjunto arquitetônico de paisagem urbana que ilustra momento significativo da história da humanidade (iv)
- exemplo destacado de um assentamento humano tradicional que é representativo de uma cultura ou culturas em especial se encontra vulnerável (v)

Os limites da área inscrita na Unesco, como se observou, difere dos limites da área sob proteção federal, sendo esta um pouco menor. – cerca de duas quadras a menos. Estimam-se que 1.369 imóveis estejam incluídos nesse perímetro – nessa área se incluem os 1.000 imóveis protegidos pelo governo federal.

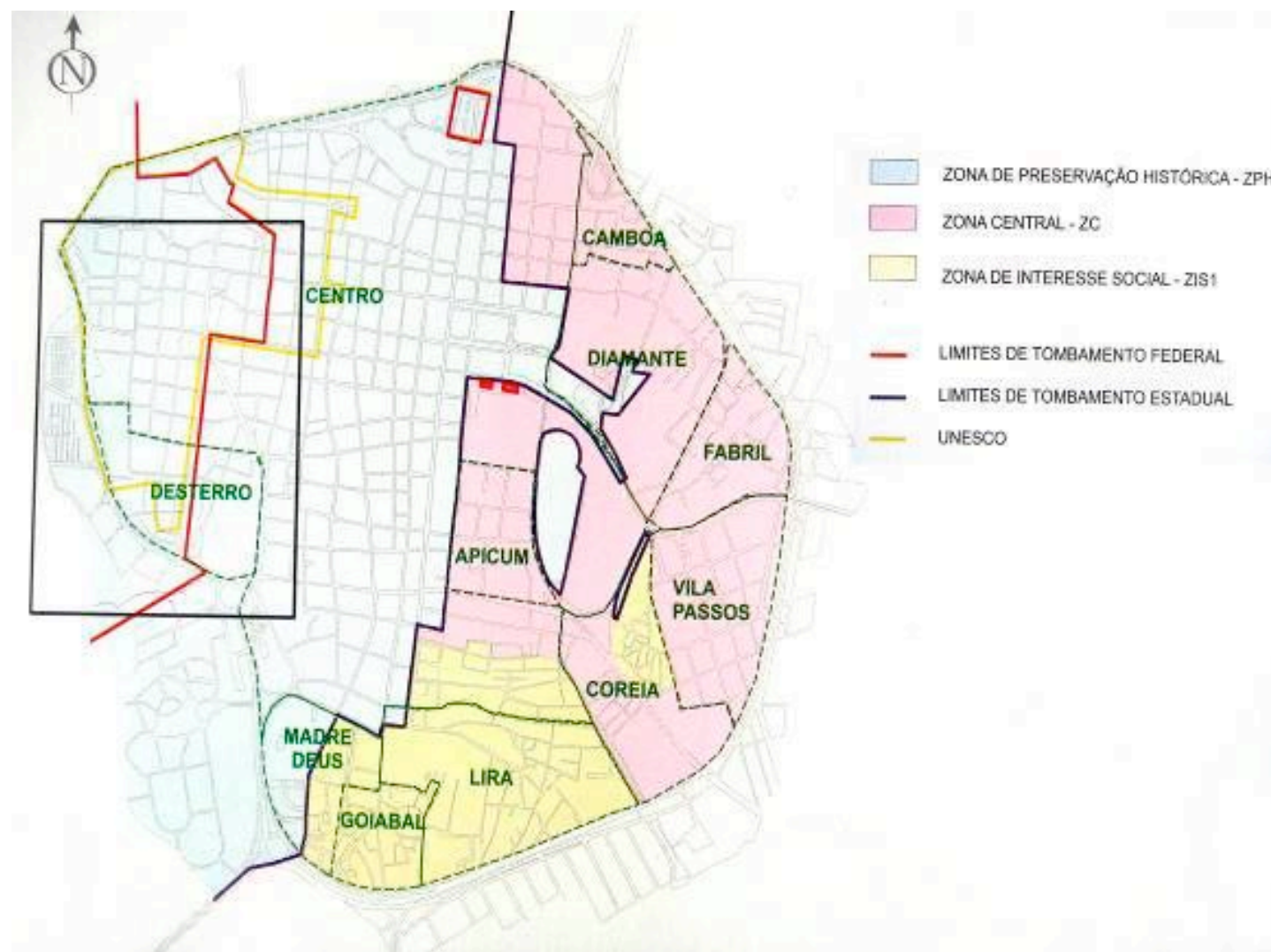


Fig. 3.59 – Delimitação das áreas de proteção histórica –fonte: Andrés 2008

3.6. DE URBANIDADE E REVITALIZAÇÕES

Em maio de 2011 tive oportunidade de voltar a São Luís.¹⁵⁵ Após nove anos da visita de 2002 encontrei uma cidade ainda mais fragmentada, dispersa e com um quadro de distinção socioeconômica e de depredação ambiental mais agudizado. A paisagem urbana local com seus objetos tão diversos quanto díspares - em forma e qualidade -, mostrava o quanto o crescimento urbano ali tem acontecido de maneira heterogênea e perversa. Enquanto a orla marítima se elitiza e a cada dia fica mais exclusiva, a periferia se espalha de forma precária e se marginaliza ainda mais. Fenômeno evidenciado pelos vergonhosos dados socioeconômicos que aqui pontuamos. Evidente, que longe de ser uma característica local, essa é uma realidade urbana recorrente nas demais capitais brasileiras, que ali assume proporções dramáticas.

No centro histórico a situação era desoladora, pois se em 2002 ainda havia uma dose de incerteza sobre os desdobramentos do modelo de urbanidade que ali se implantava, agora se confirma a sua fragilidade e ineficácia. Haja vista, que o centro mostra-se hoje mais vazio e degradado, com um número bem maior de prédios abandonados e em ruínas. Inclusive, as competentes e bem intencionadas intervenções urbanas feitas no Largo do Comércio da Praia Grande, no âmbito do PPRCHSL (1987/2006), que tanto haviam me chamado à atenção

naquela visita, já apresentam sinais de desgastes, expondo a falta de novos investimentos na área e de comprometimento governamental.



Fig. 3.60 – Largo do Comércio – Praia Grande - 2011

O festivo ambiente daquela época havia se dissipado e os bares pareciam decadentes. Alguns, inclusive, haviam mesmo fechado de vez as suas portas. As lojinhas de artesanato – com seus repetitivos produtos – se encontravam vazias, sem cliente algum.

Se no Largo do Comércio o sentimento era de desolação, fora dele o de insegurança era ainda mais forte, ao ponto de nos intimidar a fazer qualquer incursão nas redondezas. Mormente, em virtude do

¹⁵⁵ Antes dessa viagem já havia fechado o texto sobre São Luís. Inclusive, afirmando que depois de 2002 não havia mais retornado à cidade. Porém, com essa inesperada visita, tive que reescrever o seu final.

horário – final de tarde e início da noite. Na verdade, a não ser o começo da movimentação nos bares e da agitação dos alunos no trecho em torno da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual, que funciona a algumas quadras dali, nenhum outro movimento se percebia na área. Exceto a travessia de alguns transeuntes que, apressados, cruzavam aquelas ruas e becos poucos iluminados, para apanhar seus ônibus no terminal logo ali abaixo.

Em conversas com técnicos envolvidos com o trabalho de preservação histórica na cidade, percebeu-se uma unanimidade sobre o quanto essa atividade ali se fragilizou nos últimos anos, por conta da falta de apoio político e melhores condições técnico-operacionais de trabalho – sobretudo a partir de 2004, passada a euforia do *Projeto Reviver*. Nos três níveis de governo, as instituições responsáveis pelas ações preservacionistas se encontram politicamente ainda mais enfraquecidas, desarticuladas e funcionando em condições técnicas muito precárias, bem abaixo do padrão qualitativo mínimo que requer um trabalho técnico. Situação agravada pela baixa remuneração e instabilidade dos servidores - boa parte é apenas comissionada.

O sentimento entre esses técnicos era de profundo descrédito na reversão desse quadro e de agudo desgaste profissional, considerando a atual falta de prioridade da atividade preservacionista na agenda governamental. Situação que se reflete na baixa estima desses

profissionais e no estado de degradação e abandono do centro histórico. Realidade que não é muito diferente da encontrada nas demais localidades pesquisadas, ainda que existam, evidentemente, estágios distintos de desgaste em cada uma delas.



Fig. 3.61 – Bairro da Praia Grande - 2011

Não surpreende, portanto, que a enquete que vem sendo feita na internet pelo Observatório Social de São Luís, sobre como as pessoas avaliam a situação da Praia Grande (centro histórico), a resposta “um ambiente ameaçado pelo crescente abandono e descaso” está com 97,1% dos votos.¹⁵⁶



Fig. 3.62 – Bairro da Praia Grande - 2011

156

Disponível

http://www.nossasaoluís.org.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=200001. Acesso em 10/5/2011.

em:

Em visível contraste, porém, via-se no outro lado da cidade, na orla marítima, uma paisagem urbana diferente, pujante e sedutora, repleta de luxuosos condomínios e edifícios residenciais, amparados por um amplo sistema viário e um rol de sofisticados comércios, serviços, bares e restaurantes.



Fig. 3.63 – Bairro da Ponta d'Areia - 2011

De um lado essa realidade confirma as impressões de 2002 sobre os rumos urbanos dessa porção da cidade, que àquele momento, já se mostrava proeminente no *boom* imobiliário, que ali se efetivava com forte caráter especulativo, seletivo e bancado em boa parte por

investimentos públicos. De outro, reitera a sina de degradação e esvaziamento do centro histórico sempre às voltas com seus sucessivos, descontínuos e ineficientes planos de revitalização, visto serem desconectados da dinâmica urbana da cidade.

Burnett (2007), ao analisar a inépcia das políticas públicas de cultura em resolver a crise urbana do centro histórico de São Luís, nos oferece uma boa reflexão sobre as intrincadas relações que levam a essa situação e, entre elas, aponta de modo veemente o cumprimento das “exigências da acumulação e reprodução capitalista no espaço urbano”:

Enquanto o Estado se mantiver refém da ideologia do crescimento e suas redes pró-crescimento, isto é, interesses especiais ativos que exercem poder monopolístico sobre o espaço e canalizam o processo de desenvolvimento para certas formas espaciais muito distintas (Gottdiener, 1993:254), a predominância dos interesses privados irá se antepor às necessidades coletivas, provocando mais desperdício do trabalho social, materializado na cidade, e piores condições de moradia e trabalho para a população da área central. No caso de São Luís, isto significa direcionar os investimentos públicos, prioritária e majoritariamente, para aqueles espaços onde existam possibilidades de ganhos privados.

Como, em nosso país, o mercado imobiliário tem mostrado uma histórica incapacidade de atender até mesmo às camadas médias (Maricato, 1995), o resultado é a canalização, cada vez maior, de

recursos públicos para as áreas ditas nobres, onde se concentra a clientela do luxo (Villaça, 2001). Esta é a verdadeira razão porque nem os programas habitacionais nem a requalificação dos espaços de moradia da área central conseguem deslanchar, apesar do discurso oficial para nativos e forasteiros.¹⁵⁷

Contudo, há de se fazer justiça ao trabalho de preservação e revitalização urbana que ali se realizou, no período de 1980 a 2006, no âmbito do PPRCHSL. Pois, se sabem dos percalços políticos, administrativos, técnicos e financeiros enfrentadas pelo grupo responsável por esse processo, considerando-se o jogo de forças e de interesses que compõem o quadro político local. E mesmo assim, ainda que não se tenha rompido com o círculo vicioso da preservação – no seu eterno faz e refaz - algumas ações alcançaram resultados bem satisfatórios. A recuperação da Feira da Praia Grande, com seu comércio popular; o albergue; os incipientes projetos habitacionais; a melhoria da infraestrutura urbana; a recuperação de parte do acervo imobiliário e o registro documental feito no período são provas peremptórias de êxito, ainda que efêmero. De outra forma, ainda que os ganhos sociais tenham sido tímidos, foi demonstrado que é possível reinserir essa área no contexto socioeconômico da cidade, e que a sociedade só teria a ganhar com isso.

¹⁵⁷ Burnett, Carlos Frederico Lago. O estado e o patrimônio cultural: políticas de elitização e popularização na área central de São Luís. Comunicação apresentada na III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, MA, 28 a 30 de agosto. 2007.

Mesmo julgando discutíveis alguns de seus aspectos – forte viés culturalista, formalista e turístico, por exemplo – não seria exagero inferir, que a experiência de São Luís pode ser considerada uma das mais obstinadas e profícuas intervenções em centros históricos no país. Através dessa proposta foi possível carrear investimentos importantes para a área e manter parte de sua estrutura urbana com um bom grau de originalidade e o casario sem grandes alterações arquitetônicas. Que de outra forma teria se perdido. Os paradoxos, porém, são evidentes e a distância entre intenção e gesto mais ainda. Os laços e os pactos sociais ali criados foram efêmeros e de difícil sustentação.

É preciso reconhecer que os problemas dessa área não decorrem do programa de recuperação urbana ali efetivado, ainda que este seja peça fundamental do processo de esvaziamento. Teria sido miraculoso se no contexto sociopolítico conturbado e instável como o maranhense, no qual nenhuma política pública parece funcionar, um programa dessa natureza, tivesse cumprido plenamente com seus objetivos. No período de 1979 a 2006, ainda que originários da mesma corrente política, foram nada menos que seis governadores. Conjuntura que nos leva a imaginar os desencontros, os conflitos e as disputas geradas em torno desse programa, entre os grupos políticos locais.

Outro aspecto a considerar nesse intrincado jogo político, relaciona-se ao caráter idealizado e cultural das intervenções. Eram

consideradas ações da área cultural e a ela dizia respeito, os demais setores governamentais atuavam como coadjuvantes. A rigor, havia um projeto de valorização cultural para a área, e não uma política pública de recuperação e reinserção do centro histórico à dinâmica urbana contemporânea da cidade.

A população residente, o segmento social que mais poderia se beneficiar com as intervenções, participou do processo revitalização como convidada, com as exceções de praxe. O ambiente criado era para lazer, festa e não para vida cotidiana, ou seja, era pensado para o visitante, o forasteiro. Tanto que nos momentos festivos e com forte subsídio público, a área restaurada se enchia de visitantes – ainda hoje é assim. As propostas de inserção habitacional foram tímidas e pouco eficientes no trato de um desafio tão amplo.

Phelipe Andrés, que foi o coordenador do PPRCHSL, nos dá um importante depoimento sobre as inevitáveis dificuldades e ingerências políticas no desenvolvimento do programa, ao tempo em que expõe a indefectível distância entre discurso e prática nesse tipo de ação:

Se algumas das propostas iniciais não atingiram plenamente seus objetivos, pode-se creditar a dificuldades naturais da administração pública e das diferenças partidárias que em diversos momentos praticamente inviabilizam uma gestão compartilhada que seria necessária para se exercitar mais plenamente a Conservação Integrada. Assim podemos também inferir que se a

gestão não atendeu plenamente aos cânones desejados certamente o planejamento o fez de forma muito aproximada.

Dois aspectos podem ainda ser considerados não satisfatórios. O primeiro deles é o perfil relativamente baixo de participação do setor privado. Muito embora se possa contabilizar em dezenas o número de empresas privadas e bancos assim como casas comerciais que hoje são usuárias de imóveis recuperados no centro histórico, ainda é considerada insuficiente a resposta do setor privado face aos investimentos realizados pelo poder público na área. (Andrés, 2006, p. 219)

As reflexões de Burnett (2007) e o depoimento de Andrés (2006) nos levam à discussão inicial de nossa análise. Para se entender a realidade do centro histórico é preciso levantar o olhar para além do seu território. Porque este não se explica por si mesmo. Sua condição urbana é fruto de intrincadas relações políticas e sociais ocorridas quase sempre fora do seu espaço. Milton Santos, em 2009, nos dava essa lição.

Contudo, boa parte dos problemas do centro histórico encontra explicação na própria política urbana local, que traz consigo um enorme paradoxo. Pois enquanto uma pequena parte dos investimentos públicos é destinada aos programas de revitalização do centro histórico – sempre com muito alarde-, seus esforços e investimentos se concentram, verdadeiramente, em promover a expansão urbana e a criação de novas centralidades para exploração do capital imobiliário.



Fig. 3.64 – Bairro da Praia Grande – São Luís/2011

A preservação do núcleo antigo, frente aos investimentos na área nobre da cidade, dá a impressão de ser apenas uma atividade secundária e diletante no processo de desenvolvimento urbano da cidade. Sua execução foi relegada a um problema meramente cultural e

de responsabilidade exclusiva dos órgãos de preservação histórica, que sabemos, não dispõem de meios políticos, técnicos e financeiros para enfrentar tamanho desafio, conforme se buscou aqui enfatizar.

Visivelmente, as prioridades dos investimentos públicos estão definidas sob uma ótica desenvolvimentista e alinhadas com os interesses privados. Tem prevalecido a produção de novos espaços, em detrimento dos setores urbanos mais antigos, e para um determinado segmento social de maior poder aquisitivo. Nesse jogo o setor imobiliário tem sido um dos mais beneficiados, ampliando enormemente os seus lucros. Essa atitude, porém, não é apenas em relação ao centro histórico, outras áreas da cidade também padecem de investimentos públicos e privados.



Fig. 3.65 – Bairro Renascença - Shopping Center

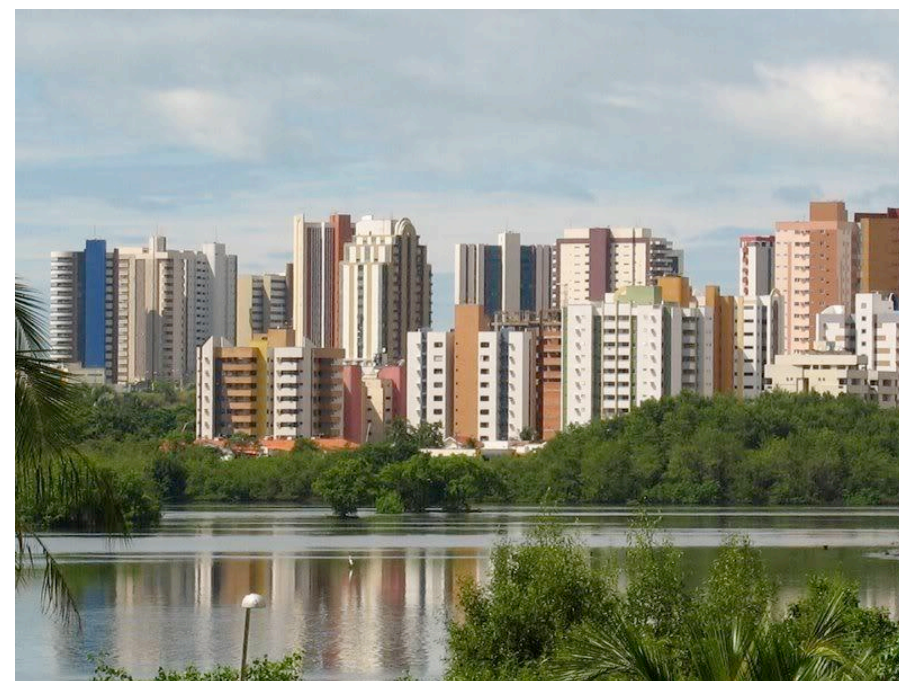


Fig. 3.64 – Bairro do Renascença – São Luís

Essa opção de desenvolvimento se evidencia desde o final dos anos de 1960 e se materializa no volume de recursos públicos e privados empregados na implantação de serviços e de infraestrutura urbana na parte nova da cidade, que se estende além do bairro de São Francisco em direção às praias. Fenômeno esse estimulado pela inauguração da ponte que liga a ilha ao continente (Ponte José Sarney), em 1972, e que se fortaleceu nos anos de 1980, com a implantação da Avenida Litorânea.

Inclusive, foi nessa área de expansão que o Governo do Estado

iniciou a construção de seu novo centro administrativo, iniciativa que provocou a transferência de grande parte das instituições estaduais do centro histórico para esse setor. Assim, o próprio Palácio dos Leões, sede secular do governo estadual, foi transformado em um espaço cerimonial esporádico e a sua função administrativa foi transferida para esse local. Experiência igualmente vivida por Fortaleza e Salvador, cidades que também transferiram a sede de seus governos para fora do centro tradicional, e hoje passam por fenômeno semelhante quanto à perda de vitalidade de suas áreas centrais.

Para ratificar tal afirmação basta cruzar o rio Anil e visitar a parte nova da cidade, mais precisamente, a sua face litorânea. Que tem recebido toda atenção governamental e, por isso mesmo, se constitui no setor urbano de maior dinamismo econômico.



Fig. 3.65 – Bairro Renascença – São Luís/2011

No entanto, para que não se crie falsas ilusões sobre a modernidade da nova São Luís, é preciso dizer que aqui se repete os mesmos padrões urbanísticos encontrados nos atuais bairros de classe média e alta do país. Isso equivale a dizer que são espaços desarticulados entre si, seletivos, exclusivistas, verticalizados, compostos por edifícios isolados, cercados e com pouca ou nenhuma interação com o espaço público. As ruas são corredores murados e vigiados, aliás, de baixa qualidade urbanística e com sérios problemas de calçamento e drenagem. Fenômeno agravado pelas precárias condições sanitárias da cidade - que não tem tratamento de esgoto - e pela deficitária coleta e tratamento do lixo.



Fig. 3.66 - Bairro Ponta d'Areia – São Luís /2011

Contexto que revela a gritante falta de compromisso social com o espaço público. Enquanto o jardim interno ao condomínio está bem cuidado, a rua em frente está mal conservada e suja, pois é entendida como passagem e não como espaço de usufruto coletivo. Basta dizer que em contraponto ao alto investimento imobiliário ali efetuado, nenhum centavo foi gasto em saneamento básico. Os dejetos são lançados *in natura* nas praias próximas ou em antiquadas fossas, que requerem contínuas manutenções. Ou seja, muita urbanização e pouca urbanidade, como que confirmando o que intuía Ana Clara Ribeiro (1995, p. 552) em preciso artigo, que analisava os riscos do modelo de urbanização que estava se desenhando no país.¹⁵⁸

{...} De fato, para o que interessa mais diretamente ao tema da urbanização, o perfil dos novos investimentos no espaço urbano-metropolitano indica a presença de riscos graves de "compressão intensificada" dos investimentos, isto é, de afirmação de formas de intervenção espacial e economicamente restritivas e, mais, com significativo poder de arraste dos recursos públicos, como ilustram os assim chamados "paraísos do consumo": condomínios, hotéis, shopping centers e centros culturais e de lazer.

Essa realidade urbana de grande precariedade seria decorrente direta, segundo o promotor da 3ª Promotoria Especializada de Proteção

do Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural do Ministério Público do Maranhão, Fernando Barreto, do modelo de gestão adotado na cidade. Afirmativa que não só corrobora a nossa análise, como dá um bom indício sobre os termos em que se realiza a política urbana local e, por conseguinte, a de preservação do centro histórico.

Pior do que não executar a política urbana é não se avaliar essa política urbana. Isso é fruto de falta de mentalidade de gestão. Em São Luís não existe Planejamento e Gestão Urbana Participativa. O modelo em execução é ultrapassado por ser centralizador e focado nas grandes obras que, na prática, apenas repetem um ciclo vicioso de investimento público induzindo a mais-valia imobiliária, aumento da especulação e formação de mercado imobiliário excludente. Esse modelo aumenta as tensões sociais e sobrecarrega a infra-estrutura de serviços públicos para as áreas onde habitam as classes A e B, e penalizam as classes pobres.

{...} É que São Luís, nos termos ambientais e urbanísticos, é gerenciada por modelo dos anos 1970. É um modelo de gabinete. Fechado e excludente. É assim na gestão ambiental, urbana e no patrimônio cultural. Ela não é uma gestão transparente, participativa e inclusiva. Uma das características é a decisão de gabinete e a grande obra. Lá vem o sábio e diz: a solução para os engarrafamentos em São Luís são novas avenidas. Esse discurso é falacioso e ultrapassado.¹⁵⁹

¹⁵⁸ RIBEIRO, Ana Clara Torres (1995). Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas. Texto apresentado no Seminário O Processo Brasileiro de Urbanização: Diagnóstico Global. Belo Horizonte, MG, 30 e 31 de março de 1995. In Ensaio FEE Vol. 16, Nº 2 (1995) pp. 572. Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1792/2161>. Acesso em 16 de maio de 2011.

¹⁵⁹ Entrevista concedida ao repórter Itevaldo Júnior do jornal O Estado do Maranhão em 4/11/2010. Disponível em:

Todavia, para o centro histórico nem tudo está perdido. Uma nova onda de investimentos e revitalizações promete retirá-lo da sua letargia e trazê-lo revigorado ao presente. O objetivo é prepará-lo para a festa dos 400 anos da cidade, que ocorre em 2012. Pelo menos é o que anuncia o governo estadual em matéria publicada no *O Estado*, em 21 de julho de 2009, dando conta de que está negociando um novo empréstimo com Prodetur/BID para realizar ações na área histórica.

O Centro Histórico de São Luís vai ser totalmente revitalizado pelo Governo do Estado. Em Brasília, {...} iniciaram as negociações com o Ministro do Turismo {...} para a contratação de empréstimo de aproximadamente US\$ 40 milhões que serão utilizados em obras e ações para restauração e revitalizado do Centro Histórico.

{...} a meta é preparar São Luís para as comemorações de seus 400 anos de fundação. Está prevista a edificação de um monumento em homenagem a elevação de São Luís a Cidade Patrimônio da Humanidade, {...}.

A obtenção do empréstimo vai ser coordenado pela Secretaria do Planejamento e as Secretarias de Turismo e Cultura se encarregarão da execução do projeto, que terá a participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).¹⁶⁰

A Prefeitura também promete contribuir na reversão do atual quadro de arruinamento do centro histórico e participar da festa de 400 anos da cidade. Conforme notícia publicada no *Jornal Pequeno*, em 23 de janeiro de 2011, foi firmada uma parceria com o Banco Mundial (BIRD) para lançar um novo programa de revitalização denominado *Aliança pelo Centro Histórico*, fundamentado no incremento turístico. Também pretende criar um sistema de gestão compartilhada para a área.¹⁶¹

A Prefeitura de São Luís iniciará mais uma ação de valorização das riquezas turísticas da capital com o lançamento da Aliança pelo Centro Histórico, que acontecerá durante o workshop “Centro Histórico de São Luís: Desafios e oportunidades”. {...} Durante o workshop, será firmado o termo de parceria {...}, entre representantes municipais e do Bird.

Nesta primeira fase do projeto de revitalização, serão trabalhadas 24 ruas onde há um fluxo maior de turistas, mas a tendência é que, com a chegada de mais parceiros, o número siga aumentando até a cobertura de todo o perímetro.

“Queremos que esse evento incentive a iniciativa privada para que, juntos, possamos revitalizar o nosso Centro Histórico. {...}. Esta iniciativa visa ao bem-estar de toda a população e de nossos turistas”, disse o prefeito de São Luís, {...}.

http://www.nossasaoluís.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=276%3Arai-o-x-da-cidade-de-sao-luis&Itemid=2 . Acesso em 10/5/2011.

¹⁶⁰ Disponível em: <http://colunas.imirante.com/platb/gastaovieira/2009/07/21/governo-vai-revitalizar-o-centro-historico-de-sao-luis> . Acesso em 10/4/2011.

¹⁶¹ Disponível em: <http://www.jornalpequeno.com.br/2011/1/22/prefeitura-vai-firmar-alianca-pela-revitalizacao-do-centro-historico-143993.htm>. Acesso em 15/6/2011.

Como se vê há um prenúncio de novos tempos para o centro histórico ludovicense, seus governantes assim anunciam. Cada um a sua maneira e com seus trunfos, conforme convém a adversários políticos. Na verdade, são velhas promessas políticas acompanhadas de repetitivos programas revitalizadores. E, como sempre, onerosos para a sociedade, segmentados, circunstanciais e ineficientes. Modelo de intervenção que já se mostrou esgotado.

No entanto, nada se ouve sobre a efetiva institucionalização da política urbana da cidade. Tampouco sobre a reestruturação de suas instituições, na perspectiva da administração pública local superar sua crônica precariedade técnico-funcional e atingir outro patamar qualitativo de planejamento e gestão urbana.

Política esta que não precisaria ser inventada, posto que o Plano Diretor do Município de São Luís a definiu em 2006, depois de longa discussão com sociedade. Lá estão todos os princípios, diretrizes, instrumentos de ação e de controle social para que se cumpram os objetivos preconizados no Estatuto da Cidade. Mormente aqueles relativos ao direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer.



Fig. 3.67 – Vista do centro histórico. – São Luís/2011.

Tampouco seria necessário elaborar uma nova política para o centro histórico da cidade. O Plano Diretor já definiu uma política abrangente e detalhada para esse setor – a Política de Conservação Urbana Integrada -, basta implantá-la e aperfeiçoá-la. Da mesma forma que o Plano Municipal de Gestão para o Centro Histórico já está concebido pela Prefeitura, por meio do seu Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPLAM, desde 1999.

Uma boa maneira de a Prefeitura iniciar os festejos dos 400 anos da cidade seria, talvez, com a transformação do generoso cardápio de

boas intenções contido no Plano Diretor em efetivas ações urbanas. Inclusive, no que diz respeito à institucionalização da Política Urbana Municipal e a Política de Conservação Urbana Integrada.

O governo estadual, de sua parte, poderia abrir o calendário festivo com a edição da lei complementar referente à Emenda Constitucional N° 54/2008 aprovada na Câmara Legislativa, em 28 de março de 2008, e que instituiu o Fundo para a Conservação e Recuperação do Centro Histórico de São Luís. Com isso, a cidade passaria a ter 0,2% da parcela do ICMS que cabe ao Estado para investir na sua área histórica (DOE de 28/3/2008).

A velha senhora certamente agradecerá e seus filhos, quem sabe? Tendo o que comemorar, não sairiam às ruas em festa?



Fig. 3.68 – Bairro da Praia Grande – São Luís/2002



Fig. F I- Ouro Preto - 2010

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diabo não há! Existe é o homem humano.

Guimarães Rosa, 1956

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Grande Khan já estava folheando em seu atlas os mapas das ameaçadoras cidades que surgem nos pesadelos e maldições {...} Disse;

-- É tudo inútil, se o último porto só pode ser a cidade infernal, que está lá no fundo e que nos suga num vórtice cada vez mais estreito.

E Polo:

O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer.

A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.

Ítalo Calvino
Cidades Invisíveis

Partindo-se da premissa de que o modelo de gestão adotado nos centros históricos brasileiros encontra-se exaurido, buscou-se saber como se situam as cidades tituladas Patrimônio Cultural da Humanidade nesse contexto. A conclusão do estudo confirma a hipótese de que esses centros históricos padecem dos mesmos problemas institucionais e enfrentam as mesmas dificuldades operacionais na proteção de seus acervos históricos.

Constata-se que o título internacional e os compromissos governamentais assumidos para preservá-las, não foram suficientes para promover o aprimoramento do processo de gestão nessas localidades. Pouco se avançou na estruturação de um sistema de proteção conservação e valorização desses sítios históricos, posto que as ações ali efetuadas permanecem frágeis, circunstâncias, pontuais, e desarticuladas.

Comprova-se, portanto, a tese de que as experiências nessas localidades não fugiriam ao modelo de gestão dos demais centros históricos do país. Ou seja, o quadro de precariedade política, técnica e administrativa que permeia a atividade preservacionista, também é válido para os núcleos distinguidos pelo Unesco.

O status de Patrimônio Cultural da Humanidade, sobreposto ao de Patrimônio Histórico Nacional, não contribuiu para qualificar a ação preservacionista nesses sítios, que continua deficiente e com sérias dificuldades estruturais de operacionalização. Nesses termos, pode-se afirmar que as experiências preservacionistas nessas cidades pouco têm a contribuir na formulação de um novo modelo de gestão para os demais centros históricos do país.

Tendo por base os casos de Brasília e São Luís, o painel analítico aqui construído evidencia não só a instabilidade e a precariedade institucional da política de proteção dos centros históricos, mas, por

simetria, a política de preservação cultural do país, onde se concentram as ações dessa área. Embora perdue um discurso unânime em defesa do patrimônio histórico-cultural, a prática nos mostra as dificuldades encontradas para esse tema se impor e se efetivar como política pública. Não é surpresa, portanto, as limitações funcionais que sofrem as instituições dessa área, nas três esferas de governo. A verdade é que o desempenho desse setor tem sido medíocre.

Na construção desse argumento utilizou-se quatro parâmetros analíticos, que aplicados de maneira interdependente, permitiram configurar a deficiência do modelo de gestão dessas localidades. O quadro de instabilidade política e de precariedade institucional encontrado é bastante equivalente nos sítios analisados, ainda que existam intensidades distintas. Contexto que pode ser sintetizado nos seguintes aspectos:

- **Conceitual** – a política de proteção adotada nesses sítios se apóia, amiúde, em uma leitura romântica, idealizada e mítica do passado, na qual predomina uma busca desmedida em prol de um ambiente urbano asséptico, harmônico e sem conflitos que, como se sabe, jamais existiu. Percebe-se um forte caráter racionalista e elitista das intervenções, centrado no aspecto material, formal e edílico desses espaços, e mais precisamente no acervo simbólico representativo do segmento social historicamente hegemônico. Há pouco interesse no

fortalecimento do tecido social que lhe dá vida.

A preocupação tem sido com a paisagem, com o alegórico, olvidando-se o intrincado jogo das inter-relações políticas e sociais que determinam a constituição e a apropriação do espaço.

Com isso, esquece-se que o espaço é uma categoria histórica, portanto, social e mutável no tempo. É um “conjunto indissociável de sistemas de formas e de sistemas de ações”, conforme nos apontou Santos (2006).

A abordagem essencialmente culturalista e desprovida de função social tem transformado as ações revitalizadoras nas áreas históricas, em medidas meramente paliativas e extemporâneas. Cativas ao fetiche da forma geram espaços alegóricos e funcionalmente específicos.

Daí os ambientes homogêneos, estéreis e sem originalidade encontrados nesses centros históricos, após passarem por programas revitalizadores. De maneira geral o propósito embutido nesses planos é preparar tais ambientes para um público exclusivo e alheio ao cotidiano local.

São Luís, ao pautar suas ações preservacionistas no resgate de um ambiente urbano do século XIX, seria um caso emblemático dessa atitude. Mesmo em Brasília, cuja paisagem

ainda está em consolidação, prevalece esse entendimento. A tentativa em manter imaculada a proposta urbana idealizada em 1957 é uma prova disso.

- **Urbanístico** – um dos problemas encontrados refere-se à delimitação e caracterização dos espaços sob proteção histórica. A outorga do título pela Unesco a uma parcela do centro histórico, induz a uma distinção daquilo que já é distinto na cidade. Atitude que hierarquiza ainda mais os espaços e alimenta uma disputa sobre o que é e o que não é importante preservar. O título cria uma espécie de grife para determinadas áreas históricas levando a receberem maiores atenções dos órgãos preservacionistas, em detrimento dos demais setores sob proteção histórica.

Em Brasília, única a ter reconhecimento internacional antes mesmo de se tornar patrimônio nacional, essa questão foi resolvida com a inscrição de toda a área definida como histórica. Seu problema passou a ser de outra ordem e diz respeito à dimensão dessa área – 112,25 km², que abarca áreas de discutível valor urbanístico e histórico.

Em São Luís, porém, essa distinção é evidente. O perímetro inscrito na Unesco tem não só monopolizado as atenções dos órgãos preservacionistas, como abocanhado os parques e

disputados recursos financeiros disponíveis para a ação preservacionista. Fenômeno que se repete, em menor ou maior grau, nas demais cidades.

Observa-se que há uma preocupação em tratar essas áreas como se elas fossem blocos monolíticos e homogêneos, desconsiderando-se as suas diversas morfologias e temporalidade. Em Brasília essa questão é potencializada, e se reflete na própria legislação protecionista, que define critérios apenas para determinados tipos morfológicos de sua área histórica. Sobre a escala residencial, por exemplo, inclui-se apenas a superquadra, nada de diz sobre as quadras 700 e as demais tipologias residenciais.

Outra questão a destacar é o tratamento essencialmente culturalista e segmentado dessas áreas em relação ao restante da cidade. Retira-se da ação preservacionista a sua dimensão social e econômica, tornando-a uma atividade estéril e que pouco teria a contribuir com a gestão do espaço urbano e com a qualidade de vida no presente. É como se a preservação dessas áreas se justificasse por si mesmo.

Atitude que gera um enorme distanciamento entre a ação preservacionista e a política urbana. Como se a realidade dessas áreas históricas pudesse ser explicada por elas mesmas

e não estivesse inter-relacionada com a dinâmica urbana que a cerca e, tampouco, com as relações sobre as quais a sociedade se espacializa. É um equívoco continuar tratando essas áreas como meros desafios da área cultural, e fora de uma política de desenvolvimento urbano.

De outra parte, o setor responsável pelo planejamento urbano tem historicamente sua atuação calcada na visão desenvolvimentista e tecnicista, que em nome do progresso desmedido tem uma obsessão pelo novo. Na verdade, a ação preservacionista tem sido tratada como um apêndice incômodo e inútil do processo de desenvolvimento urbano. Fator que dificulta uma aproximação entre esses dois setores, que têm tido atuações distintas e às vezes antagônicas. Cidades como Ouro Preto e Brasília, por exemplo, buscam enfrentar essa situação concentrando em um único órgão essas duas atividades.

Diferentes na forma, tais iniciativas mostram resultados distintos. Ouro Preto inovou e criou a Secretaria de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano - SMPDU, ou seja, inseriu a questão urbana no tema patrimonial. Brasília, tímida e ortodoxa, criou uma unidade de patrimônio histórico na Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Os ganhos da primeira foram evidentes e simplificaram procedimentos burocráticos

para a população. A segunda continua com as históricas dificuldades de integração dessas áreas. Evidente, que nessa leitura, não se pode desprezar a escala, o contexto urbano e a simbologia da ação preservacionista em cada uma dessas cidades. Em Ouro Preto, assim como em outros sítios históricos menores, a questão preservacionista assume enorme centralidade nas ações governamentais.

- **Político-Institucional** – A situação encontrada é de grande instabilidade e precariedade. Realidade que impõe sérias dificuldades técnicas, financeiras e operacionais às entidades diretamente responsáveis por esse trabalho. Situação agravada pela desarticulação e competição entre as três esferas de poder, bem como pelo distanciamento entre a ação preservacionista e a política urbana.

Na verdade, convive-se com um modelo de gestão burocratizado e insatisfatório, no qual persiste uma indefinição sobre as competências, organização e operacionalização das entidades envolvidas na atividade preservacionista. A competência sobre a política urbana, referendada no Estatuto da Cidade, é da esfera municipal, no entanto a tutela exercida historicamente pelos órgãos preservacionistas no âmbito federal geram conflitos operacionais de difícil encaminhamento.

É premente, portanto, estabelecer uma política clara para esse setor e criar uma agenda comum e cooperativa entre os entes federativos, na perspectiva de se criar mecanismos de sistematização e coordenação das ações nessas áreas. Incluindo a distribuição equitativa das obrigações e dos recursos.

O equilíbrio das relações e das competências intragovernamentais entre os entes federados é, sem dúvida, um dos maiores desafios a ser enfrentado na gestão dos centros históricos.

As instituições são politicamente instáveis e frágeis, vivem ao sabor dos humores políticos. Pouco se investe na qualificação técnica de seus quadros e na infra-estrutura operacional. As equipes são sempre reduzidas, mal remuneradas e com pouca diversificação profissional. São compostas majoritariamente por arquitetos e engenheiros.

A defasagem tecnológica é imensa, apenas Brasília possui um sistema de informações georreferenciadas, ainda que funcione de forma insatisfatória. A base cartográfica, as informações e os dados cadastrais sobre esses sítios são escassos, mal sistematizados e praticamente inacessíveis à população. A fiscalização urbana é deficiente e ineficaz.

A interação com a sociedade é pontual, esporádica e

circunstancial, com as exceções de sempre para confirmar a regra. Conjuntura que implica em um controle social muito precário das ações nessa área.

É preciso frisar que os Planos Diretores dessas localidades estabelecem um amplo e complexo sistema de planejamento e gestão. No campo legal, portanto, cada uma possui os meios políticos institucionais, jurídicos e operacionais para conduzir o seu desenvolvimento urbano de maneira eficiente e, por simetria, a proteção de suas áreas históricas. Sem dúvida que a produção desse instrumental técnico-operacional constitui um avanço para o encaminhamento da questão urbana. No entanto, é preciso superar essa etapa do processo e partir para a concretização dessas proposições.

- **Jurídico** – Os problemas que envolvem o arcabouço jurídico referente à proteção e preservação dos centros históricos nesse campo são imensos e aqui se destacam cinco aspectos: defasagem, inadequabilidade, complexidade, desconhecimento e descumprimento.

O envelhecimento da legislação protecionista específica é evidente. Amparada no Decreto-Lei 25/1937 tem no instituto do tombamento o mecanismo básico da ação protecionista. Reconhece-se que além de envelhecido, esse dispositivo pouco

tem contribuído para estimular a participação social na proteção dessas áreas, haja vista o seu forte caráter proibitivo e policalesco, ainda que de pouca eficácia.

Outro aspecto é a sua inadequação para os conjuntos urbanos, daí a sua constante flexibilização quando usada nessas áreas. A prática tem nos mostrado que nesses casos as decisões passam a ser arbitradas pelas instituições protecionistas, que evocando o princípio da discricionariedade passam a determinar, com discutível fundamentação técnica, o que fere e o que não fere o tombamento. Fenômeno que cria um contencioso no relacionamento com população, pois se compromete a segurança jurídica dos atos. Apenas Brasília e Ouro Preto dispõem de portarias específicas de regulamentação do tombamento. Ainda que apresentem problemas de aplicação.

A complexidade do conjunto normativo protecionista é notória. Os diferentes conceitos, as variadas formas de proteção dos bens culturais e as esferas de decisão envolvidas, dificultam o seu entendimento e sua aplicação. Ao se associar à complexa legislação urbana, esse problema assume uma dimensão imensurável e difícil de ser enfrentada pelas instituições protecionistas e demais entidades públicas.

Não há na estrutura desses órgãos um setor específico,

tampouco um quadro técnico especializado para tratar das questões jurídicas diretamente afetas à preservação. Quando existem no organograma funcionam de maneira precária, alocados em pequenos núcleos operacionais genéricos – *assessorias jurídicas*. Essa questão, a rigor, não faz parte do cotidiano técnico dessas instituições. Apenas o IPHAN, em sua sede central, dispõe de uma estrutura específica nessa área – a Procuradoria Federal.

A complexidade nos remete ao problema do desconhecimento dessa legislação. Mesmo os profissionais da área ignoram seu conteúdo e sua especificidade. O nível de desconhecimento é preocupante, pouco se divulga e se esclarece sobre essa legislação. Para o cidadão comum é quase impossível saber as regras em que pode atuar, seu acesso à legislação é muito difícil.

Reconhecidamente, um dos sérios problemas enfrentados no país refere-se à aplicação e efetividade das suas leis. Os exemplos de descumprimento da ordem jurídica são muitos e afetam todas as áreas. Em relação à proteção histórica e ao ordenamento urbano não poderia ser diferente. A situação nessas áreas é alarmante, conforme se buscou evidenciar. Portanto, não surpreende a precariedade urbana encontrada

nas cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade, por exemplo, tem pouca efetividade. Ainda que os Planos Diretores sejam discutidos e elaborados, e tragam temas específicos sobre proteção histórica, não há cumprimento dos seus dispositivos. Tornaram-se inúteis cardápios de boas intenções urbanísticas, como nos mostrou Villaça (2005).

O que se buscou demonstrar é que os problemas aqui apontados não estão circunscritos aos centros históricos e, tampouco, exclusivos da área preservacionista. A instabilidade e a precariedade político-institucional são extensivas ao sistema de gestão urbana como um todo. Como se observou antes, o próprio Ministério das Cidades ainda carece de um maior fortalecimento político-institucional.

Argumenta-se que se houver interesse político em corrigir distorções e alcançar outro patamar político-institucional para o desenvolvimento urbano e, por conseguinte para a preservação dos centros históricos, não há dúvidas sobre a premência de revisão do modelo de gestão que vem sendo adotado. É imperativo estabelecer novas abordagens, marcos e princípios de ação.

Nessa perspectiva é preciso reconhecer que os problemas dos centros históricos são os mesmos da cidade. Assim, os esforços devem ser direcionados para o enfrentamento dos problemas urbanos como

um todo. O desafio que se apresenta à sociedade brasileira é construir cidades com ambientes justos, igualitários e saudáveis para todos. Por extensão, as questões afetas aos sítios históricos devem ser entendidas e tratadas no âmbito desse desafio.

Destarte, o que nos parece importante discutir é como superar tais adversidades e nos aproximarmos desse ideal urbano de cidades justas e igualitárias, considerando o ambiente político-institucional fragilizado em que o país ainda se encontra. No qual direitos básicos ainda são uma quimera para um bom número de pessoas e onde prospera uma cultura político-administrativa que tem dado prevalência ao interesse particular em detrimento do coletivo.

A trajetória da administração pública no país nos mostra uma forte influência dos interesses econômicos de grupos particularizados, nas suas ações e decisões. Os escândalos político-administrativos são constantemente denunciados pela imprensa.

Como enfrentar tais desafios e obter melhores resultados na administração pública e na gestão urbana? Como proceder em um ambiente político-institucional tão precário e movediço, que se apresenta às vezes como intransponível?

É difícil dizer, sabe-se apenas que não há solução mágica nem definitiva, somente caminhos a seguir. E esses passam obrigatoriamente pela consolidação e aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

Princípio constitucional basilar e que entre outros substratos, pressupõe o fortalecimento e a qualificação das instituições públicas, o cumprimento da ordem jurídica, a participação e o controle social. Ou seja, o exercício da cidadania, amparado no fortalecimento do princípio republicano, da governabilidade e da governança. De outra forma, dificilmente se conseguirá romper com esse círculo vicioso de desmandos e ineficiência da Administração Pública, que tanto tem comprometido a qualidade do ambiente citadino.

Como nos alertou Milton Santos (2009, p. 41):

Devemos nos preparar para estabelecer novos alicerces de um espaço verdadeiramente humano, de um espaço que possa unir os homens para e por seu trabalho, mas não para dividi-los em classes, em exploradores e explorados; um espaço matéria-inerte que seja trabalhada pelo homem mas não se volte contra ele; um espaço Natureza social aberta à contemplação direta dos seres humanos, e não um fetiche; um espaço instrumento de reprodução da vida, e não uma mercadoria trabalhada por outra mercadoria, o homem fetichizado.

É na perspectiva de enfrentamento desses desafios e construção de novas práticas para a gestão urbana no país, e por decorrência para a preservação dos centros históricos, que a citação de Calvino torna-se pertinente... “tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.”



Fig. F 2 - Ouro Preto -2010

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. *Densidade Urbana*: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Trad. Cláudio Acioly. Rio de Janeiro, Mauad, 1998. Disponível em:

http://books.google.com.br/books?id=ly3i_R9YzUsC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false . Acesso em 4/6/2010.

ALBERNAZ, Lady Selma Ferreira. O "urrou" do boi em Atenas: instituições, experiências culturais e identidade no Maranhão. São Paulo, Campinas, UEC, tese de doutorado, 2004.

ARGAN, Giulio Carlo. História da arte como história da cidade. Tradução Pier Luigi Cabra. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

AMARAL, Luiz Otávio de O. Brasília, Capital Federal e Distrito Federal. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/artigos/2001/luizamaral/conceitos.htm>. Consulta em 5/03/2007.

ANDRÉS, Luiz Phelipe de Carvalho Castro. Reabilitação do Centro Histórico de São Luís: revisão crítica das políticas adotadas pelo Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luis, sob o enfoque da conservação urbana integrada. Dissertação de Mestrado. UFPE. Recife, abril de 2006.

ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ; Vozes, 2000.

AZEVEDO, Paulo Ormino de. A recuperação do patrimônio habitacional. Revista Rua. Salvador. I (1): 35-51, 1988.

-----, Paulo Ormino de. *El Pelourinho de Bahia, cuatro décadas después*. INCONOS N° 20, 2004 Flacso – Equador, Quito, PP 45-52

-----, Paulo Ormino de. Crise Urbana em Salvador e RMS – Desconstrução do setor público na Bahia? In Pensando Salvador do Futuro - <http://osvaldocampos.blogspot.com/2010/01/paulo-ormindo-de-azevedo-o-que-igual.html>. Consulta em 23/6/2010.

BARROSO, Dulce Blanco; REIS, Carlos Madson; RIBEIRO, Sandra Bernardes. *Brasília, Patrimônio Contemporâneo: Critérios de Preservação para o Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília*. Brasília, 1995. Cópia.

BLAKE, Peter. *Form follows fiasco: why modern architecture hasn't worked?* Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1997.

BONDUKI, Nabil. As duas faces da cidade brasileira. CULT n° 113, março 2010. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/113/> . Acesso em 4/5/2010

BORRALHO, José Henrique de Paula Borralho. *Terra e Céu de Nostalgia: Tradição e identidade em São Luís do Maranhão*. Assis-SP. Programa de Pós-Graduação em História da UNESP. Dissertação de Mestrado. 2000.

BOTELHO, Tarcísio R.. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. EURE (Santiago), v.31, n° 93, agosto 2003. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009300004&lng=es&nrm=iso . Acesso em 7/8/2005.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Ministério das Cidades. Reabilitação de Centros Urbanos. Coordenação de Raquel Rolnik e Renato Balbim. Brasília, MCidades, 2005.

_____, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Reabilitação de Centros Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL, Ministério da Cultura, IPHAN. Portaria N° 314, de 08 de outubro de 1992. <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=414>. Acesso em 12/03/2007.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. *Além do Rio Anil, Urbanização e Desenvolvimento Sustentável*: estudo sobre a sustentabilidade dos tipos de urbanização na cidade de São Luís do Maranhão. Dissertação de Mestrado. UFPE. Recife, julho de 2002. http://www.arquitetura.uema.br/arquivos/artigos/burnett/tiposurb_slz.pdf consulta em 12/08/2005.

-----, Carlos Frederico Lago. Estado, Interesses Privados e a Permanência da Crise do “Centro Histórico”: políticas de elitização e popularização nas áreas centrais de São Luís do Maranhão. In Revista de Políticas Públicas, núm. 2-2008, julho de 2008. P.93- 102. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/oacute-rico-iacute-aacute-reas-220673773>. Acesso em 10/4/2010.

CALVINO, Ítalo. *As Cidades Invisíveis*. Trad. Diogo Mainard. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPOFIORITO, Ítalo. Brasília Revisitada. In Revista Eletrônica do Iphan (1990). <http://www.revista.iphan.gov.br/materia.php?id=101>. Acesso em 12/03/2007.

CASTRO, Sônia Rabello de. Estatuto da Cidade e a Preservação do Patrimônio Cultural Federal: compatibilizando a gestão. Rio de Janeiro, INEPAC, 2005. Disponível em: http://www.inepac.rj.gov.br/arquivos/sonia_castro.pdf. Acesso em 10/3/2011.

CORRÊA, Alexandre Fernandes. Vilas, Parques, Bairros e Terreiros: Novos patrimônios na cena das políticas culturais, em São Paulo e São Luís. São Paulo: PUC, tese de doutorado, 2001.

CORRÊA, Helidacy Maria Muniz. Antigo Regime, Império Português e Governança no Maranhão e Grão Pará. Mneme – Revista de Humanidades, UFRN. Caicó (RN). v.9. n° 24. set/out. 2008. Disponível em www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anaais.

COSTA, Lucio (1974). Considerações em Torno do Plano Piloto de Brasília in Anais do I Seminário de Estudos

dos Problemas Urbanos de Brasília. Brasília, Senado Federal, 1974.

-----, Lucio (1957). Relatório do Plano Piloto de Brasília. ArPDF, CODEPLAN e DePHA. Brasília: GDF, 1991.

-----, Lucio (1987). Brasília Revisitada. In Revista Projeto nº 100/julho 1987.

-----, Lucio (1995). Registro de Uma Vivência. São Paulo. Empresa das Artes.

DE PAOLI, Paula Silveira. Uma história do tempo presente: os tombamentos da arquitetura moderna pelo IPHAN (1947- 2007). In: Anais do 3º Seminário DOCOMOMO Norte-Nordeste. João Pessoa: 3º Seminário DOCOMOMO Norte-Nordeste/UFPB, 2010

DISTRITO FEDERAL, Comissão Técnica. Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do DF. Brasília, 1991. Mimeo.

-----, Câmara Legislativa. Lei Orgânica do Distrito Federal, 2005 Consolidada. <http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao>. Acesso em 12/ 03/ 2007.

-----, Decreto n.º 10.829, de 14.10.87. Regulamenta o Art. 38 da Lei Nº 3.751 de 13.4.1960. <http://www.tc.df.gov.br/silegisdocs/distrital/gdf/decretos/1998/dec-1987-10829-500.htm>. Acesso em 12/03/2007.

ESPÍRITO SANTO, Marcelo José. Plano Municipal de Gestão: a revitalização do centro histórico de São Luís. In: VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard (orgs.) Intervenções em Centros Urbanos: objetivos e resultados. Barueri, SP; Manole, 2006.

FENELON, Dea Ribeiro. Políticas Públicas em Centros Históricos: A Experiência de São Paulo, 1989/1992. In Pelo Pelô: História, Cultura e Cidade/Org. Marco Aurélio A. De Filgueiras Gomes. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia/ Faculdade de Arquitetura/ Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, 1995.

FERNANDES, Natália de Andrade Fernandes. Breves considerações sobre a proteção do Conjunto Arquitetônico do Centro Histórico de São Luís – MA a partir da análise do instituto do tombamento. Disponível

em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=2511&idAreaSel=16&seeArt=yes> . Acesso em 5/3/2011.

FICHER, Sylvia. (1998). Senzala e Casa Grande. Brasília, junho de 1998. Mimeo.

-----, Sylvia; Leitão, Francisco; França, Dionísio Alves (2003). Blocos Residenciais das Superquadras do Plano Piloto de Brasília. Brasília, junho de 2003. Cópia digital encaminhada por Francisco Leitão.

-----, Sylvia; PALAZZO, P.P. Paradigmas Urbanísticos de Brasília. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, Salvador, v. Edesp, p.49-71, 2005.

-----, Sylvia, Batista, Leitão e Schlee. Brasília: uma história de planejamento. UnB 2006. Texto desenvolvido do artigo “Brasília: A Capital no Hinterland” (in Gordon, 2006, pp.164-81). Disponível em http://www.brasiliapoetica.blog.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=1761

FREIRE, Karla Cristina Ferro. Que reggae é esse que jamaicanizou a —Atenas brasileira? São Luís: UEMA, dissertação de mestrado, 2010. Disponível em: www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_docman&task . Acesso em 25 de maio de 2011.

GONÇALVES, Alcindo F. O Conceito de Governança. Conpedi, 2005.

<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>

GUIMARÃES, Nathália Arruda. O Direito Urbanístico e a Disciplina da Propriedade. FAAC, 2003/2004. In www.fcaa.com.br/site/. Consulta em 12/03/2007.

GUY, Debord. A Sociedade do Espetáculo. (<http://www.terravista.pt/IlhadoMel/1540>), 1997.

GULLAR, Ferreira. Cidades Inventadas. Rio de Janeiro, José Olympio, 1997.

HOBBSAWM, Eric J. & RANGER, Terence. A Invenção das tradições. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HOLANDA, Frederico de. Brasília. Cidade moderna, cidade eterna. Brasília, FAU UnB, 2010.

ICOMOS – Brasil. Relatório da Missão do Consultor Raoul Pastrana. Paris: 2002. Tradução. Jeanne-Marie Sawaya. Brasil; outubro, 2002.

IPEA. Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades. 2.ed. rev. e ampl. / organizador: Milko Matijascic. – Brasília: Ipea, 2010. Disponível: <http://www.ipea.gov.br/presenca/>

IPHAN. Cidades históricas; inventário, pesquisa: São Luís – Rio de Janeiro: IPHAN, 2006. Edições do Senado Federal. Volume 85;

JANE, Jacobs; tradução de Carlos S. Mendes Rosa. Morte e Vida de Grandes Cidades. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JEUDY, Henri-Pierre; tradução Rejane Janowitz. Espelho das Cidades. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

LACROIX, Maria de Lourdes Lauande. A Fundação francesa de São Luís e seus mitos. 3ª Ed. Rev. E ampliada. São Luís: UEMA, 2008.

LASSANCE, Adalberto. Brasília Capital do Brasil. IHGDF. Brasília: Porfiro, 2003.

LEITÃO, Francisco. Do risco à cidade: as plantas urbanísticas de Brasília, 1957-1964. Dissertação de Mestrado. Brasília, DF, FAU/UnB, 2003.

LEFÈBRE, Renée & COSTA FILHO, Odylo. Maranhão: São Luís e Alcântara. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

LOMBARDI, Giorgio. A Cidade Histórica como Suporte da Memória. In Direito à Memória: patrimônio histórico e cidadania. Org. Maria Clementina Pereira da Cunha. São Paulo: DPH/SMC, 1992.

LOPES, José Antônio Viana. Urbanismo e Preservação em São Luís: A comissão do patrimônio Artístico e tradicional do Município. Ciências Humanas em Revista. São Luís, v. 3. N, 1, p. 67-87, julho de 2005.

MACHADO, Marília Pacheco. Superquadra: pensamento e prática urbanística. Dissertação de Mestrado. Brasília,

DF, FAU/UnB, 2007.

MACHADO, C. C.. Propugnando um conceito jurídico-metodológico de políticas públicas. In: Rodolfo Pamplona Filho; Nelson Cerqueira; Gilson Alves de Santana Júnior;. (Org.). Metodologia da Pesquisa em Direito.. Salvador: , 2010, v. II, p. 99-118.

MARTINEZ, Vinício C.. Estado de Direito. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 918, 7 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7786>>. Acesso em: 6 jun. 2011.

PAVIANI, Aldo. A Metrópole Terciária. In Paviani, Aldo (Org.) Brasília, Ideologia e Realidade: espaço urbano em questão. São Paulo. Ed. Projeto, 1985. pp. 57-79

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2005.

REVISTA VEJA. Brasília 50 anos. São Paulo: Editora Abril, ano 42, nov. 2009. Edição especial.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas. Texto apresentado no Seminário O Processo Brasileiro de Urbanização: Diagnóstico Global. Belo Horizonte, MG, 30 e 31 de março de 1995. In Ensaio FEE Vol. 16, Nº 2 (1995) pp. 572. Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/viewFile/1792/2161>. Acesso em 16 de maio de 2011.

RIBEIRO, Sandra Bernardes. Brasília: memória, cidadania e gestão do patrimônio cultural. São Paulo: Annablume, 2005.

SANTOS, Milton. Salvador: centro e centralidade na cidade contemporânea. In GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (org.) Pelo Pelô: história, cultura e cidade. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Arquitetura/Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, 1995. p. 11-27.

-----, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*, 4 ed. São Paulo: HUIPEC, 1996.

- , Milton – *A Natureza do Espaço*: Técnica, Razão e Emoção - 4 ed. 2 reimp. . São Paulo: Edusp, 2006.
- , Milton. *O centro da cidade do Salvador*. São Paulo: Edusp, 2008a .
- , Milton. *Técnica, espaço, tempo*: globalização e meio-técnico- científico-informacional, 5 ed . São Paulo: Edusp, 2008b.
- , Milton. *Pensando o espaço do homem*, 5 ed. São Paulo: Edusp, 2009.
- , Milton. *O espaço do cidadão*, 4 ed. São Paulo: Edusp, 2007. Disponível em: <http://books.google.com.br>. Acesso em 15/8/2009.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso. acessos em 08 jun. 2010. doi: 10.1590/S0011-52581997000300003.
- SCHLEE, Rosenthal Andrey; FICHER, Sylvia. *Guia de Obras de Oscar Niemeyer*: Brasília 50 anos. Brasília: Instituto dos Arquitetos do Brasil; Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.
- SCHVASBERG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In Paviani, Aldo...{et al.} (Org.) Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010.
- SILVA, João Ricardo Costa. *A Construção do Patrimônio*: a trajetória de preservação do acervo arquitetônico e paisagístico do centro histórico de São Luís. Dissertação (Mestrado). São Luís, MA, Salvador, BA, UFMA/PPCS, N/I.
- UNESCO. Patrimônio Mundial do Brasil. Brasília: UNESCO, Caixa Econômica Federal, 2000.
- , Relatório da Missão UNESCO-ICOMOS em Brasília (2001). O Estado de Conservação do Sítio do

Patrimônio Mundial de Brasília, Brasil. Tradução de Alberto do Carmo. Mimeo.

-----, Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil. Brasília, 2009

VIEIRA, Natália Miranda. *Gestão de sítios históricos*: a transformação dos valores culturais e econômicos em programas de revitalização em áreas históricas. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. 2005 Disponível em http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em 10 de jan. 2011.