

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PATRIMÔNIO E GESTÃO DAS CIDADES

Regina Andréa Martins¹ - CUNP

1- INTRODUÇÃO

As políticas públicas de patrimônio objetivam a manutenção de bens que representem os valores de uma sociedade, preservando a sua cultura, garantindo o desenvolvimento social e gerando símbolos identitários de um lugar. Neste sentido estas políticas devem proporcionar o adequado usufruto desses valores pela sociedade, possibilitando a construção e manutenção da coesão social.

A partir do momento em que a gestão das cidades brasileiras tem caminhado para inserção, cada vez maior, da população nos mecanismos de condução do desenvolvimento local, essas políticas poderiam ser utilizadas como mecanismos que integrariam a sociedade nessa gestão, cooperando para a democratização dos espaços urbanos preservados, conduzindo a fruição desses lugares com a comunidade. A gestão participativa tem se constituído em uma possível resposta para o cumprimento da idéia de função social da propriedade urbana, que deve ser inserida nas políticas de gestão local, definidas a partir do final do século passado no Brasil.

Faz-se necessário então verificar se o mecanismo de criação das políticas de preservação do patrimônio tem contemplado novas formas de condução de gestão local, garantindo à população o adequado usufruto de seu patrimônio, através das diversas possibilidades de desenvolvimento humano, ou se as mesmas vêm, em nome da gestão democrática, incentivando um uso cada vez mais “externo” do patrimônio local.

2- CULTURA E PATRIMÔNIO

De acordo com os conceitos de Santos (1994, p.24)² a cultura pode ser vista em função de uma dada realidade social, isto é, “[...] as maneiras de conceber e organizar a vida social ou a seus aspectos materiais.” E também como “[...] tudo aquilo que caracteriza a existência social de um povo ou nação, ou então de grupos no interior de uma sociedade.” A partir de então o autor mescla essas duas concepções caracterizando a cultura como “[...] construção histórica, seja como concepção, seja como dimensão do processo social. Ou

seja, a cultura não é algo natural, não é uma decorrência de leis físicas ou biológicas. Ao contrário, a cultura é um produto coletivo da vida humana.” (SANTOS, 1994, p. 45).

Entender o que cultura é entender o elo de ligação de uma sociedade e seu tempo. A cultura permeia os espaços e a sociedade conferindo a esses dois uma conexão que perpassa a história. Visto que a cultura é construída pelas diversas práticas sociais de um povo, e que, necessariamente, elas acontecem em um período e um lugar, irão formar e conformar a sociedade e suas características dando, a mesma, identidade.

É difícil, pois, separar do entendimento de cultura conceitos básicos como identidade memória e patrimônio, pois deles advém o verdadeiro sentido da palavra. E se essa representa uma comunidade, um povo ou nação, deve ser percebida como integrante do processo de formação da cidadania de qualquer sociedade.

Em relação à inserção desses conceitos a noção de cultura, Barreto (2000)³ afirma que eles auxiliam na formação cultural quando se caracterizam pela construção de símbolos identitários de um lugar e a memória coletiva a eles vinculada. Para Barreto esses elementos permitem que “[...] saibamos mais ou menos quem somos e de onde viemos, ou seja, que tenhamos uma identidade.” (2000, p. 43).

Para Yázigí⁴ (2001) é essa identidade que confere aos indivíduos segurança emocional, formando nas pessoas uma concepção de pertencimento e, conseqüentemente, dando a esse lugar personalidade e alma. Porém a manutenção desses aspectos só será possível quando eles permearem a vida cotidiana local, isto é, estiver de fato inserida no presente, projetando-se para o futuro.

Anteriormente, a cultura era vista como algo estático que devia ser preservado, em seu sentido literal, como se houve a possibilidade de se congelá-la no tempo e no espaço. Hoje a cultura tem sido considerada como um processo dinâmico, isto é, como aquela que permite renovar-se incorporando outras possibilidades, novos olhares. Entender cultura dessa forma é aproximá-la da sociedade, pois essa se transforma, incorpora novas tecnologias, novas sensações e emoções que a possibilitam “estar viva”, e se perpetuar. Na construção desse processo cultural, incorporar o dinamismo é fundamental, pois só assim,

estar-se-ia permitindo que a cultura sobreviva frente às mudanças globais. Sobre a necessidade de incorporação de novos elementos a identidade local, Barreto (2000, p.48) afirma que “[...] manter a identidade local é tentar impedir o processo normal pelo qual pessoas e sociedade evoluem.”

Neste sentido, a ação da população perante a conservação de sua cultura deve ser efetiva. Se nos dias atuais, essa necessidade de perpetuação e sobrevivência dos aspectos culturais de um lugar depende da incorporação de novos elementos, em contrapartida, a garantia dos aspectos essenciais desses vai depender, também, do posicionamento que a comunidade tomará em relação ao nível de incorporação desses novos elementos. Significa então dizer que, de nada adiantaria esse ingresso de novos elementos em uma dada realidade cultural, se os mesmos provocarem um processo de descaracterização e, conseqüentemente, de perda da identidade e da memória local.

A comunidade então deve assumir o papel de guardião da cultura, permitindo a sua renovação e ao mesmo tempo a sua conservação. Nesta concepção o poder público entraria como aquele que garantiria todo esse processo através de políticas claras e consistentes, que se pautem na participação popular contemplando, assim, a sua conservação.

Um outro aspecto que deve ser considerado é o fato de que a população participa da construção e manutenção da cultura basicamente através das manifestações e do uso do patrimônio edificado. Neste caso o acesso e usufruto da cultura de um lugar se dariam pelas vias acima descritas e pelas diversas relações que as envolvem.

É preciso, porém compreender que todos os elementos mencionados acabam por se constituir no patrimônio local, ressaltados por Fonseca⁵ (1997) pelos valores culturais pertencentes a uma sociedade. Neles estão contidos toda diversidade e heterogeneidade de bens que constituem o patrimônio, intimamente ligada à concepção de cultura adotada por em sociedade.

Em função de um entendimento unilateral de patrimônio cultural, esse foi identificado por muito tempo ao longo da história pelas obras e monumentos consagrados da

arquitetura. Essa relação está muito próxima da ‘história oficial’, isto é, aquela contada através das batalhas e conquistas de uma nação.

Para Barreto a idéia de territorialidade do patrimônio está marcada pela noção de pertencimento a um grupo social específico, definido pelos limites físico e administrativo local e a atuação legítima sobre esses bens terão esses como referência. Essa legitimidade deve incorporar a noção de identidade e memória, anteriormente mencionados, e que em função dessa incorporação, se relacionam melhor com a idéia de ‘legado cultural’ do que ‘patrimônio’.

Vivenciar espaços de patrimônio é tão importante quanto mantê-los, pois contribuem para a coesão social. Essa relação entre patrimônio e comunidade é imprescindível para formação da memória e conseqüentemente da cultura. Abordando esse aspecto Rangel⁶ (2004, p.22) afirma que “[...] a cultura e a memória de um povo são os principais fatores de sua coesão e identidade [...] noção básica para o senso de cidadania”. Relacionado a esse aspecto Rangel indica que:

Somente quando se sente como parte integrante de uma cidade ou de uma comunidade é que o cidadão irá valorizar as suas referências culturais, integrando-se aos processos de preservação dos elementos que constituem a memória local percebida através do patrimônio cultural. (RANGEL, 2004, p. 24).

Neste caso os elementos do patrimônio são importantes para a existência dessa coesão social, além de incorporar valores e idéias de um lugar. Porém o exercício de práticas cidadãs só será possível quando as ações públicas proporcionarem a efetiva presença da comunidade na gestão do patrimônio.

3- POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO E A CIDADE HOJE

Políticas de patrimônio no Brasil datam do início do século passado, quando o entendimento de patrimônio estava vinculado à idéia de bens que efetivamente representassem a idéia de objeto de arte. Esses valores, diretamente influenciados pelo movimento de intelectuais da Semana de 29, fica perceptível quando se verifica a concepção de patrimônio contida no anteprojeto para criação do serviço do patrimônio artístico nacional (SPAN), por Mário de Andrade em 1936.

Neste documento Andrade idealiza o funcionamento do serviço, caracterizando tudo aquilo que merecia ser considerado patrimônio no Brasil, além de determinar como seria todo o processo de tombamento e gerenciamento dos bens patrimoniais nacionais, ainda definindo a quem caberia determiná-los. Apesar de incluir a “arte popular” nas “obras de arte patrimonial”, a escolha por estes objetos estaria a cargo de intelectuais e artistas que deveriam verificar se esses eram “[...] obras de arte pura ou de arte aplicada, popular e erudita, nacional ou estrangeira, pertencentes aos poderes públicos, a organismos sociais e a particulares nacionais, a particulares e estrangeiros, residentes no Brasil”.⁷

Neste contexto verifica-se que o patrimônio era entendido como aquilo que pertencia a setores organizados da sociedade civil, tanto público como privado, remetendo ao aspecto popular aqueles objetos de posse dessas instituições. Os objetos artísticos patrimoniais ficaram então limitados ao entendimento e posse de poucos, incorporando a eles uma noção distante de representação social, apresentada anteriormente. A concepção de patrimônio, vinculado às obras públicas ou significativas das elites sociais, é uma herança francesa das idéias ali desenvolvidas sobre os objetos que efetivamente representariam a sociedade como um todo, conforme apresentado por Fonseca (1997) em sua obra. Esse trato perdurou até fins dos anos de 1980, quando da promulgação da Constituição Federal, que incorporou outros aspectos a noção de patrimônio.

A partir da Constituição de 88 várias aspectos relacionados à questão do patrimônio foram determinadas, dentre elas, em função das características descentralizadoras da mesma, a competência do processo nas mãos do poder público, mais especificamente do poder executivo; e o fato do patrimônio ser incorporado como item da política urbana. Neste sentido, ele deve ser incorporado ao processo de planejamento das cidades brasileiras, se caracterizando como um dos aspectos que garantiram “a função social da propriedade urbana” noção essa apresentada pela nova Constituição.⁸

Neste contexto o patrimônio toma uma conotação de coletividade, abrindo-se a possibilidade de democratização efetiva dos espaços urbanos preservados, que, de alguma forma, deveria sair das mãos da elite para assumir sua verdadeira condição de legado

cultural. Incluída então no processo de planejamento urbano, delegado fundamentalmente ao poder municipal, as questões de patrimônio devem ser geridas por esse, tomando como base o acesso do cidadão a esse espaço.

Desde a promulgação da Constituição, passou-se um longo tempo sem que um instrumento que efetivasse a Política Urbana pudesse nortear a ação pública em relação, não só ao planejamento, quanto à gestão do espaço urbano. O único instrumento até então definido pela Constituição, o Plano Diretor era obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, o que não se caracterizou como insuficiente para garantir a principal função atual do espaço urbano.

Em relação ao patrimônio, as ações efetivas ainda eram caracterizadas pela elitização do processo, trato e utilização desse, não se constituindo de fato como um lugar de apropriação democrática. Vários Planos Diretores foram elaborados sem a preocupação de efetivar as tendências de democratização do uso urbano, e, portanto não atingiram ao real objetivo de estabelecer um padrão socialmente desejável de comunidade.

Em meados dos anos de 1990, a elaboração do Estatuto das Cidades⁹ veio como resposta a esta lacuna da política urbana efetivando-se como objeto de “felicidade social”. Porém os trâmites burocráticos do legislativo brasileiro só permitiram sua aprovação e vigor no início desse século. O Estatuto das Cidades foi considerado um avanço social sem precedentes, tendo como principal objetivo o planejamento urbano das cidades de forma sustentável. Nele, o Plano Diretor se efetiva como instrumento democrático e participativo, além de defini-lo como obrigatório, não só para cidades com mais de 20.000 habitantes, mas também para aquelas que venham a desenvolver atividades reconhecidamente significativas para o desenvolvimento econômico e social da nação, como por exemplo, as de interesse turístico.

O Estatuto continua delegando aos municípios o planejamento e gestão das cidades, mas indica uma série de instrumentos democráticos de política urbana, reservando à sociedade em geral, através da Gestão Democrática da Cidade, a participação efetiva em todo o processo de implantação do Estatuto da Cidade. A preservação e conservação do

patrimônio ainda permanecem como função urbana a ser estabelecida pelo processo de planejamento, e está inserida em vários instrumentos de planejamento e gestão. Citando alguns se tem: Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas e Direito de Preempção. No caso da democratização da gestão, o Estatuto prevê a criação das mais variadas formas de participação popular nesse processo caracterizados por órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, além de conferência sobre assuntos de interesse urbano.

Uma das formas de permitir a participação popular em todo o processo de planejamento e gestão urbanos é conferir à comunidade o poder de participação em debates públicos sobre os assuntos pertinentes sobre a política urbana da cidade. Essa participação tem como caráter permitir uma co-responsabilidade sobre a gestão e implementação de ações para a melhoria da cidade. (KOHYAMA, 2005, p.376)¹⁰.

O que se apresenta no presente momento é a efetivação desses instrumentos na atual gestão urbana das cidades. Alguns Planos Diretores recentes de cidades em Minas Gerais vem criando mecanismos democráticos de participação popular, como forma de se adequar a atual orientação do Estatuto da Cidade. Porém quebrar antigos paradigmas relacionados ao trato do patrimônio é que hoje se constituem no principal desafio, fundamentalmente em relação às ações de uso e conservação/ preservação do patrimônio edificado. Romper com as forças políticas que atuam na gestão do patrimônio, muitas delas há várias gerações¹¹, e a efetiva inserção da população no processo é que se caracteriza como tarefa das mais difíceis. E aí cabe ao poder público fazer valer o seu papel de coordenador e disseminador de políticas e ações efetivamente participativas na gestão do espaço urbano. Sobre esse aspecto Castriota aponta:

[...] como se lidar com *os lugares*, com os traços físicos do passado, de forma que a sua preservação seja algo mais que a preservação de “contenedores” vazios, que terminam servindo como museus ou centros culturais ou, noutra vertente, como ambientes propícios para reconversões que, via de regra, levam ao perverso fenômeno da gentrificação¹². A resposta a esse tipo de desafio parece-nos estar em políticas que valorizem a “memória do lugar”, perspectiva que reúne a história social e a preservação urbana e arquitetônica, num processo que “ancora” espacialmente a memória dos diversos grupos. Essa perspectiva vai ter grande alcance, podendo mesmo contribuir para o desenvolvimento econômico das comunidades, sendo, exatamente por isso, importante para áreas deprimidas da cidade [...] Assim, nada mais apropriado que se estimularem processos que promovam o encontro entre a história social e história arquitetônica, que redescubram a “memória do lugar”, identificando junto com os residentes locais quais *lugares* são significativos e *porquê*. (CASTRIOTA, 2004, p.84-85)¹³.

Muitas localidades têm utilizado a atividade turística como mecanismo que possibilita a aproximação do patrimônio com lugar, visto que, a atratividade turística tem relação estreita com a valorização da cultura local, principalmente no turismo cultural. Várias políticas públicas têm inclusive incentivado o uso sustentável do patrimônio, essencialmente pautadas na participação da comunidade como forma de garantir essa sustentabilidade. Instrumentos como a interpretação do patrimônio¹⁴ utiliza-se de ação pública, envolvimento da sociedade e uso turístico como um mecanismo racional de conservação e preservação do patrimônio.

Essas tentativas de consolidar a participação popular na gestão dos espaços urbanos ainda são muito incipientes e muito recentes para se afirmar, que no caso do uso do patrimônio, elas de fato poderiam efetivar o uso social desses lugares cumprindo assim com a função social da propriedade urbana definidas por lei.

¹ Engenheira-Arquiteta. Mestre em Geografia pela UFMG. Professora do curso de turismo do Centro Universitário Newton Paiva. Orientadora do trabalho de Iniciação Científica intitulado: As políticas de patrimônio

² SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura**. 14 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 89p.

³ BARRETO, Margarita. **Turismo e Legado Cultural**: as possibilidades do planejamento. Campinas, SP: Papirus, 2000. 96p. (Coleção Turismo)

⁴ YÁZIGI, Eduardo. **A alma do lugar**: turismo, planejamento e cotidiano em litorais e montanhas. São Paulo: Contexto, 2001. p.11-49.

⁵ FONSECA, Maria Cecília L. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1997. 316p.

⁶ RANGEL, Marília. Educação patrimonial: conceitos sobre patrimônio cultural. In: MINAS GERAIS, Secretaria de Estado da Educação. **Reflexões e contribuições para a Educação Patrimonial**. Grupo Gestor (org.). Belo Horizonte: SEE/MG, 2002, cap.4, p. 15-36.

⁷ Anteprojeto para criação do serviço do patrimônio artístico nacional, Capítulo II, Determinações Preliminares: Patrimônio Artístico Nacional. In: CAVALCANTI, Lauro (org). **Modernistas na Repartição**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ MINC – IPHAN, 2000, p.38.

⁸ A Constituição define a função social da propriedade urbana na utilização plena do solo urbano como forma de garantir a sociedade e seus cidadãos o acesso à terra urbana, ou as diversas atividades que ali possam ser implantadas, possibilitando a sua principal função que é o bem estar coletivo em detrimento dos interesses individuais.

⁹ BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.252, de 10 de junho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

¹⁰ KOHIYAMA, Livia M. Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade ao planejamento turístico. In: BAHL, M.; MARTINS, R. ; MARTINS, S. **O turismo como força transformadora do mundo contemporâneo**. São Paulo: Rocca, 2005, p. 365-390. (Coletânea do XXV CBTUR – Congresso brasileiro de turismo 2005).

¹¹ Esse tipo de procedimento é verificado principalmente em cidades coloniais mineiras, em que o patrimônio edificado se constitui no maior bem da sociedade local.

¹² O autor explica o termo como “o processo pelo qual uma rua em que pessoas pobres viviam, muda quando pessoas com mais dinheiro passam a viver lá”. (SMITH apud CASTRIOTA, 2004, p.86).

¹³ CASTRIOTA, Leonardo B. As políticas da memória: identidade, arquitetura e cultura do lugar. In: **TOPOS** – Revista da Arquitetura e Urbanismo. v.1, n.2, (jan/jul). Belo Horizonte: NPGAU, 2004, p.79-86.

¹⁴ Para maiores esclarecimentos ver MURTA, Stela Maris; GOODEY Brian. **Interpretação do Patrimônio para o turismo sustentado**: um guia. Belo Horizonte: SEBRAE, 1995. 114p.