



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Anais

IV Seminário Internacional Sociedade Inclusiva

Propostas e ações inclusivas: impasses e avanços

Belo Horizonte
17 a 20 de outubro de 2006

Sessões de Comunicações

Realização:



GESTÃO DE CIDADES E POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO: O CASO DE SABARÁ - MG

Regina Andréa Martins

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 histórico edificado em Sabará – MG.

Rua Monte Castelo, 268 – B. Santa Branca – BH – MG – CEP: 31.565-140.

Telefone: (31) 3443-1152

r_martins2005@yahoo.com.br

Resumo

Os instrumentos de gestão municipal, atualmente no Brasil, têm colocado que a participação da população no processo de organização socioespacial é primordial para a geração de lugares mais democráticos, do ponto de vista da função urbana que devem cumprir. Inserida nesses instrumentos está a preservação do patrimônio, que também deve contemplar mecanismos de ação participativa no trato dos mesmos. O desafio que se apresenta é incorporar a antigas formas de gestão do patrimônio novos paradigmas que favoreçam a efetiva participação da comunidade nesse processo de gestão. Junto a elas pode-se identificar a atividade turística como um dos mecanismos auxiliares nesse fazer participativo.

Palavras-Chaves: Patrimônio – Gestão Participativa – Turismo.

1- INTRODUÇÃO

A gestão participativa vem se constituindo em uma possível resposta para o cumprimento da idéia de função social da propriedade urbana, que deve ser inserida nas políticas de gestão local¹, definidas a partir do final do século passado no Brasil. Em especial atenção tem-se o Estatuto das Cidades, que inclui o tombamento e a preservação do patrimônio como instrumentos de gestão municipal², os quais devem estar contemplados no instrumento maior que é o Plano Diretor.

Em contrapartida, o contexto econômico em que se encontra a maioria das cidades brasileiras tem levado o poder público local a buscar formas alternativas de arrecadação de verbas, objetivando aliviar os cofres municipais dos constantes déficits financeiros em que se encontram. No caso das cidades mineiras o uso de leis de incentivo fiscal, como a Lei "Robim Hood"³, vem sendo amplamente utilizado para o aumento dessa arrecadação através de investimento nos bens de patrimônio, principalmente o edificado. Além disto, esses locais se potencializam em atrativos turísticos, visto que o turismo vem utilizando, cada vez mais, as áreas de patrimônio como objeto de exploração.

Esse fato pode ser indicado como um dos aspectos que contribuem para que os municípios vislumbrem, aí, também outra possibilidade de aumento da arrecadação municipal, assumindo o turismo como uma atividade "próspera", capaz de gerar muitos recursos para o local. No entanto, esse tipo de uso pode levar, por vezes, a uma mudança no real sentido e importância da preservação dos patrimônios locais.

Esse olhar turístico das edificações tombadas, principalmente nas cidades coloniais, pode estar conduzindo a relação entre comunidade e bem tombado a um distanciamento que levaria à perda da referência de legado cultural para a localidade, caracterizando-se em descaso e descuido com a conservação e preservação desses bens no meio urbano.

¹ "II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano"; BRASIL. Estatuto das Cidades. Cap.1, ART. 2º.

² Estatuto das Cidades. Capítulo. II, Seção 1, Art 4º.

³ Lei 12.040/95, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios mineiros.

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 POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO E A CIDADE HOJE

Políticas de patrimônio no Brasil datam do início do século passado, quando o entendimento de patrimônio se vinculava 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, ficam perceptíveis quando se verifica a concepção de patrimônio contida no anteprojeto para criação do serviço do patrimônio artístico nacional (SPHAN), por Mário de Andrade, em 1936.

Nesse documento, Andrade idealizou 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 esses 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” (ANDRADE, 2000, p.38).

Neste contexto, verifica-se que o patrimônio era entendido como aquilo que pertencia a setores organizados da sociedade civil, tanto públicos como privados, 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 à noção de patrimônio.

A partir da Constituição de 88, vários elementos relacionados à questão do patrimônio foram determinados, em função das características descentralizadoras da mesma, como, por exemplo, a competência do processo nas mãos do poder público, mais especificamente do poder executivo, e o fato de o patrimônio ser incorporado como, item da política urbana. Neste sentido, ele deve ser inserido no processo de planejamento das cidades brasileiras, caracterizando-se como um dos aspectos que garantiram “a função social da propriedade urbana”, noção essa apresentada pela nova Constituição⁴.

Neste contexto o patrimônio toma uma conotação de coletividade, abrindo-se a possibilidade de democratização efetiva dos espaços urbanos preservados, que, de alguma forma, deveriam sair das mãos da elite para assumir sua verdadeira condição de legado cultural⁵. Incluídas então no processo de planejamento urbano, delegado fundamentalmente ao poder municipal, as questões de patrimônio devem ser geridas por este, 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 tanto em relação 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 se caracterizou como insuficiente para garantir a principal função do espaço urbano.

Em relação ao patrimônio, as ações efetivas ainda eram caracterizadas pela elitização do processo, trato e utilização deste, 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,

⁴ A Constituição define a função social da propriedade urbana como a utilização plena do solo urbano, a fim de garantir à sociedade e seus cidadãos o acesso à terra urbana, ou às diversas atividades que ali possam ser implantadas, possibilitando a sua principal função, que é o bem-estar coletivo, em detrimento dos interesses individuais.

⁵ Conforme a noção apresentada por Barreto (2000).

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 Cidades veio como resposta a essa lacuna da política urbana, efetivando-se como objeto de “felicidade social”. No entanto, os tramites burocráticos do legislativo brasileiro só permitiram sua aprovação e vigor no início deste século. O Estatuto das Cidades foi considerado um avanço social sem precedentes, tendo como principal objetivo o planejamento urbano das cidades de forma sustentável. Pelo Estatuto, o Plano Diretor se efetiva como instrumento democrático e participativo, além de 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 turísticas.

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 a conservação do patrimônio ainda permanecem como função urbana a ser estabelecida pelo processo de planejamento, e se vê inserida nos seguintes instrumentos: Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano e Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana. No primeiro podem-se citar os seguintes: Transferência do Direito de Construir, que possibilita a preservação de áreas patrimoniais no espaço urbano; Outorga Onerosa do Direito de Construir, que dá ao proprietário o direito de ultrapassar limites construtivos, desde que sejam dadas contrapartidas ao município como investimento em preservação e conservação de bens patrimoniais; Operações Urbanas Consorciadas, que permitem ao poder público e aos atores da iniciativa privada realizar projetos de recuperação, revitalização e reutilização de áreas urbanas degradadas, inclusive para fins turísticos; e Direito de Preempção, segundo o qual o poder público pode ter preferência na compra de imóveis de interesse social.

No caso da democratização da gestão, o Estatuto prevê a criação das mais variadas formas de participação popular nesse processo, caracterizadas 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).

O que se observa no presente momento, é a efetivação desses instrumentos na atual gestão urbana das cidades. Alguns Planos Diretores recentes de cidades em Minas Gerais vêm criando mecanismos democráticos de participação popular, como forma de se adequarem à atual orientação do Estatuto da Cidade. Entretanto, quebrar antigos paradigmas relacionados ao trato do patrimônio é que hoje constitui o 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 gerações⁶, 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 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 gentrificação⁷. 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 *por quê*. (CASTRIOTA, 2004, p.84-85).

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 o turismo cultural. Várias políticas públicas têm inclusive incentivado o uso sustentável do patrimônio, essencialmente pautadas na participação da comunidade como forma de

⁶ Esse tipo de procedimento é verificado principalmente em cidades coloniais mineiras, onde o patrimônio edificado se constitui no maior bem da sociedade local, e no principal produto turístico.

⁷ 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).

garantir essa sustentabilidade. Instrumentos como a interpretação do patrimônio utiliza-se de ação pública, educação patrimonial, envolvimento da sociedade e uso turístico como um mecanismo racional de conservação e preservação do patrimônio.

3 A GESTÃO DO PATRIMÔNIO EM SABARÁ

O município de Sabará, distante aproximadamente 25km de Belo Horizonte, representa um dos mais significativos exemplos do barroco no estado de Minas Gerais. Seu conjunto arquitetônico e urbanístico, carregado de exemplos e simbolismos da história mineira está insere-se num dos principais locais de interesse turístico do estado, que é o Circuito do Ouro. Por possuir rico acervo construído, a cidade utiliza-se da atividade turística, mais especificamente do turismo cultural como uma das formas de movimentação econômica local.

Desde as primeiras ações preservacionistas realizadas em Sabará, datadas dos anos de 1930, observa-se que a preservação do patrimônio restringia-se às edificações de importância artística, como aquelas vinculadas à Igreja católica. Essa noção de patrimônio iniciada pelos intelectuais modernistas, e que tinha a idéia de transformar as cidades setecentistas em representantes da identidade nacional (SIMÃO, 2001), levou várias cidades coloniais a ter como único instrumento de “gestão” do patrimônio o tombamento, que incluía edifícios, casarões, igrejas, chafarizes, etc., edificações representantes de uma classe social privilegiada e intelectualizada.

Portanto, as ações de tombamento em Sabará levaram em consideração aspectos técnicos de seleção dos bens a serem preservados, além de a decisão de inserção destes no livro do tomo achar-se nas mãos de poucos representantes da sociedade sabarense, ação esta centralizadora, não sendo observada nenhuma participação popular nesse processo. A exceção ficou por conta de poucas solicitações feitas por escrito onde a prefeitura encaminhava, aos órgãos oficiais, pedidos de restauração de igrejas com o aval da população local ⁸.

⁸ Levantamento documental feito por estudantes do grupo de Iniciação Científica sobre as políticas de preservação em Sabará onde foram encontradas cartas da prefeitura de Sabará enviadas ao IEPHA,

Desse momento em diante a preservação do patrimônio em Sabará seguiu, durante muito tempo, o critério artístico e arquitetônico como referência para ações de gestão. Isto significa dizer que para a comunidade sabarense a noção dos elementos que representam a sociedade local vincula-se às edificações representadas da elite social e que a conservação destas, necessariamente, é de responsabilidade do poder público local.

Neste sentido, percebe-se um distanciamento dessa comunidade de ações efetivamente preservacionistas e, simultaneamente, as que existem restringem-se à área central do município, apesar da presença de vários elementos significativos nos diversos distritos municipais. Também se percebe que várias festas e manifestações populares não são nem consideradas com pertencentes ao patrimônio local, justificando a apatia da população em relação a essas questões.

A junção desses fatores leva a uma ação elitizada e bastante centralizadora em relação à história da gestão do patrimônio em Sabará, que também se reflete no estado de conservação precário em que se encontra o patrimônio edificado local, alvo de constantes atos de vandalismo e depredação.

No momento, os atos do poder público local vêm tentando reverter essa situação de descaso. Não se pode negar que a elaboração de instrumentos de gestão pública, como o Plano Diretor Municipal, é uma resposta para diversas obrigações legais que os municípios brasileiros devem cumprir e que foram definidos pelo Estatuto das Cidades. Neste, a gestão do patrimônio e o tombamento, que aparecem como instrumentos de planejamento municipal, devem essencialmente privilegiar a participação popular, já mencionada antes.

Além disto, os locais de interesse turístico se vêm obrigados a elaborar o Plano Diretor, e este é o caso do município de Sabará. Neste sentido, as obrigações legais, aliadas ao turismo, atividade fundamental nas cidades coloniais, podem caracterizar-se como a via que vai conduzir para uma mudança nas ações de preservação em Sabará, que deve ser fundamentalmente participativa para assumir o verdadeiro sentido da palavra patrimônio.

anexas ao processo de tombamento da Capela de Nossa Senhora do Rosário e Capela de Santa Efigênia, mencionando os constantes apelos da comunidade.

Essa necessidade de transformação fica bem evidente quando se reproduz a fala do atual Secretário de Turismo de Sabará:

Não é bem um descaso e nem tampouco a falta de interesse. Há sim um adormecimento da comunidade em detrimento daquilo que pertence aos monumentos históricos. Há até mesmo na sua própria residência tombada. Porque ele desconhece muita coisa das leis que o beneficia e eu acredito que há também um adormecimento nas ações dos poderes que gerenciam essas áreas da parte histórica da cidade [...] ⁹.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão participativa é um instrumento recente na vida social do Brasil. Um país que ainda tenta reconstruir a idéia de cidadania e participação, perdidas no período da ditadura, tem muito que caminhar para que a população perceba seu real papel na sociedade.

Os instrumentos que legalizam essa participação representam um mecanismo vital para o retorno dessa ação cidadã. Juntamente a esse aspecto, a eliminação de antigos conceitos e paradigmas que tanto permeiam a sociedade brasileira também constitui outro desafio a ser vencido.

Em Sabará essa realidade não é diferente; permeado por idéias extremamente elitistas em relação à noção e trato de patrimônio, o município tem ainda um longo caminho a percorrer. As primeiras ações em direção à construção de uma gestão participativa já são percebidas, resultado da aplicação das diretrizes definidas no Plano Diretor Municipal. Programas e projetos de Educação Patrimonial já se encontram em fase de implantação, e os primeiros frutos já estão sendo percebidos através da resposta das crianças do ensino público, numa mobilização em prol a conservação dos monumentos históricos locais.

O grande desafio que se coloca é da condução democrática de todo esse processo de transformação social. Deve-se cuidar para que antigas formas de pensar o patrimônio local não direcionem às ações de uma forma unilateral, reforçando as diferenças sociais locais existentes, principalmente em relação à idéia

⁹ MORAIS, Afrânio. Entrevista concedida a Alberto Fagundes e Nathalie Nadif. Sabará: Centro Universitário Newton Paiva. Abr. 2005.

de pertencimento e identidade, que deve permear toda a população local, e não algumas áreas municipais isoladas.

O poder público tem papel fundamental a cumprir, no sentido de democratizar a participação popular e a ampliação dos elementos pertencentes ao patrimônio sabarense, para que efetivamente possa se construir a idéia de legado cultural.

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, definida por lei.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mário. 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.

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

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal estabelece diretriz geral de política urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

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

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

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**. (Coletânea do XXV CBTUR – Congresso brasileiro de turismo 2005). São Paulo: Rocca, 2005. p.365-390.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE SABARÁ. Lei Complementar nº 003/2004. **Institui o Plano Diretor do Município de Sabará**. Câmara Municipal. Jan. 2004.

SIMÃO, Maria Cristina Rocha. **Preservação do patrimônio cultural em cidades**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.128p.