

Dicotomias e similaridades conceituais nas políticas de preservação e de desenvolvimento urbano no Brasil

Otto RIBAS*, Maria do Carmo de Lima BEZERRA^a

*Professor Dr (UnB, 2003) da Universidade de Brasília
ICC Norte Bloco B – Campus Darcy Ribeiro – Brasília, DF – 70190-900
otto@unb.br

^a Professora Dra (USP, 1996) da Universidade de Brasília
macarmo@unb.br

Dicotomias e similaridades conceituais nas políticas de preservação e de desenvolvimento urbano no Brasil

Resumo

O artigo procede a análise das lógicas que estruturam o domínio das ações de preservação e desenvolvimento urbano, apresentando um conjunto de polaridades que devem ser compreendidas para alcance de uma gestão urbana que integre as diversas dimensões do espaço urbano. Discute o necessário envolvimento da população na definição de estratégias de preservação, como forma de contrapor interesses individuais e coletivos presentes nas definições de prioridades de uso e ocupação do espaço. Conclui pelo necessário avanço de marcos legais da política urbana no sentido de que a preservação, seja cultural ou ambiental, passe a se constituir em uma dimensão assegurada do espaço - assim como as dimensões econômica e social da cidade são hoje.

Palavras-Chave: Preservação, Patrimônio, Sustentabilidade, Planejamento Urbano, Brasília

Abstract

The article examines the logics that structure the field of conservation actions and urban development, presenting a set of polarities that should be included for a range of urban management that integrates the different dimensions of urban space. It discusses the necessary involvement in the definition of conservation strategies as a way to counter individual and collective interests present in the definition of priorities for use and occupation of space. It concludes by the advancement of legal framework necessary for urban policy towards the preservation, whether cultural or environmental, pass to constitute a dimension of space, as well as ensured today are the economic and social dimensions of the city.

key-words: Preservation, Heritage, Sustainability, Urban Planning, Brasilia

1. Introdução

As relações entre políticas de preservação de bens histórico-culturais e de desenvolvimento urbano devem ser analisadas à luz de conceitos que articulem seus fundamentos básicos, similitudes, dicotomias e complementaridades, no sentido de integrar as diferentes funções do espaço urbano.

Na maioria das vezes, os debates transcorrem como se desenvolvimento urbano e preservação do patrimônio cultural fossem temas descolados, ou no pior dos casos, antagônicos, especialmente em contexto de forte urbanização, e sob pressão da dinâmica demográfica.

As discussões sobre preservação do patrimônio histórico e cultural urbano têm se debruçado sobre a identificação do que vem a ser desconformidade de uso em relação a normas que estabelecem os técnicos - a partir de um modelo ideal, muitas vezes sem a devida avaliação em relação à real viabilidade de implantação, quando consideradas outras dimensões que compõem o espaço urbano. No que tange aos instrumentos de defesa dos bens patrimoniais, a prática comum é a de definir restrições de uso e

ocupação, ou punições; ou seja: uma aplicação exclusiva de instrumentos de comando e controle.

Como resultado, a prática consolidada de elaborar estratégias de preservação, na forma de um conjunto de recomendações gerais sobre como a sociedade deve usar seu espaço, camufla as tensões e os conflitos socioeconômicos e políticos-institucionais que se encontram presentes na sociedade, resultando em um distanciamento entre as normas legais (e desvirtuamento do que deveria ser preservado ou tombado) e a forma de como a cidade é apropriada pelos seus habitantes.

Por outro lado, a crítica emergente aos instrumentos de gestão do solo urbano e ao sistema de planejamento urbano aponta para a ausência de considerações culturais e sócio-ambientais na formulação da política de gestão urbana. Tem predominado os interesses econômicos, sejam eles individuais ou coletivos, no sentido de maior produtividade e funcionalidade da cidade.

Quando estas questões são colocadas sobre uma parcela de um determinado espaço urbano, como um bem a ser preservado, não pode deixar de gerar conflito o fato de que, no passado, essa mesma parcela fora gerada exatamente pela prevalência do modelo de planejar cidades, que hoje se questiona.

O tema se torna explosivo e requer um conhecimento da inter-relação entre as diferentes dimensões do espaço urbano por parte dos que objetivam a preservação. Perguntas como: o que preservar e para quem preservar, devem ser respondidas antes de estabelecer pactos de preservação.

A título de exemplificação, tomemos o caso mais emblemático de preservação do espaço urbano, Brasília - o Plano Piloto. A cidade planejada sob a égide do funcionalismo e da eficiência, que foi estabelecida como modelo urbano, representou um momento do urbanismo que se pretende preservar como documento histórico. Atualmente, o mesmo conceito de funcionalidade e eficiência urbana é o que dificulta a preservação de Brasília. A aliança entre as dimensões de desenvolvimento e preservação pode ser uma estratégia de proteção deste bem tombado.

Como incorporar um novo olhar sobre a gestão urbana que garanta a sua preservação, quando o que se está querendo preservar é fruto deste modelo de planejamento que se mostrou estático e incapaz de incorporar os conflitos inerentes à sociedade em que a “obra” foi construída?

2. A sustentabilidade numa perspectiva de política de preservação

A noção de sustentabilidade tem se colocado em quase todas as áreas de conhecimento como um conceito que procura articular os diferentes interesses presentes na sociedade, bem como a interação dos campos disciplinares envolvidos na proposição de políticas públicas.

O tema da sustentabilidade nos coloca diante da necessidade de revisão do marco teórico-conceitual que norteou a idéia de desenvolvimento associado a um modelo de modernidade técnica - entendida como aquela apoiada estritamente em critérios operacionais e de eficiência.

A modernidade, que se apresenta pela sustentabilidade, está associada à promoção da ética¹ em seu sentido mais amplo, enquanto a fixação e o respeito aos limites no exercício do convívio social. A modernidade ética tem como referência primordial o reconhecimento explícito de valores e finalidades extrínsecas aos critérios estritamente operacionais ou técnicos.

A perspectiva ética é, assim, eminentemente relacional. A ética reconhece as irreversibilidades e assimetrias nos exercícios de poderes, e, conseqüentemente, que o exercício do poder não assegura a sua legitimidade.

Qual o valor do patrimônio histórico para a sociedade, e qual o custo que a mesma está disposta a pagar por sua preservação? A preservação não será assimilada como objetivo da sociedade, se não ficarem claras suas relações com o atendimento de outras necessidades da vida urbana - parte integrante da qualidade de vida das pessoas.

3. Entendendo as lógicas da preservação e do desenvolvimento urbano.

Os instrumentos promotores do desenvolvimento urbano e da preservação do patrimônio histórico possuem bases conceituais distintas a fundamentarem suas finalidades, e que por sua vez, têm demonstrado dificuldades em lidar com as especificidades da promoção da sustentabilidade da gestão urbana.

Enquanto os instrumentos urbanísticos se originaram a partir da preocupação de organizar as relações econômicas e sociais do espaço privado, os instrumentos da gestão do patrimônio histórico cultural emergem de uma preocupação com a preservação dos bens coletivos - que possuem como seus interessados não só a geração presente, mas as passadas e as futuras.

Assim, a análise das lógicas que estruturam a temática urbana e da preservação de bens históricos se faz necessário, em uma perspectiva de construção de uma política de preservação do patrimônio histórico e cultural urbano dotada de instrumentos capazes de munir gestores urbanos para a construção da qualidade de vida urbana – a sustentabilidade das cidades.

Superar as dificuldades inerentes ao estabelecimento das interfaces necessárias a construção de instrumentos capazes de dotar o espaço urbano de sustentabilidade é, pois o objetivo das reflexões sobre algumas polaridades que explicam as lógicas de origem

¹ O documento de Ciência e Tecnologia da Agenda 21 Brasileira (Bezerra e Bursztyn, 2000) desenvolve esta abordagem entre modernidade técnica e ética para construir o caminho de superação do atual modelo de desenvolvimento.

do (chamado) desenvolvimento urbano e da preservação de bens de interesse históricos e culturais de uma sociedade.

3.1. Da regulação dos bens privados e da preservação dos bens coletivos

A esfera privada constitui a base fundamental dos instrumentos de gestão urbana, calcados no conceito de propriedade, que deriva do direito romano - organizado nos princípios do usufruto e abuso (“utendi, fruendi et abutendi”) da posse.

O direito que fundamenta a preservação do patrimônio histórico, por sua vez, se fundamenta na esfera pública, o bem comum – coletivo, que se origina na democracia grega.

Enquanto reflexo do modelo econômico do desenvolvimento, as cidades têm tratado os bens coletivos com bens “sem dono” não sendo, portanto, atribuídos um valor ou um sistema de proteção; são patentes na nossa história os resultados deste entendimento quando verificamos as descaracterizações promovidas em nome do progresso das cidades.

Sob a ótica do cálculo econômico tradicional, há “lógica” em considerar, na zona rural, a vegetação nativa (florestas e campos), como terra “improdutiva”; e, na zona urbana, os lotes não edificadas ou os edifícios sem uso (geralmente os tombados) como áreas “ociosas”. Sob o princípio da maximização do bem estar², os bens patrimoniais podem “impedir” o desenvolvimento da atividade econômica que norteia a lógica imobiliária, tornando assim difícil de argumentar a necessidade de preservação.

A legislação federal sobre matéria urbana se concentra em ações de disciplinamento da atividade de parcelamento enquanto uma atividade econômica - estabelecendo obrigações para loteadores e garantindo os interesses dos compradores, como proprietários. Predomina assim, uma visão de regulação da propriedade privada. Mesmo quando ela define as parcelas dos loteamentos que devem passar para o domínio público, elas são vistas, também, como a “propriedade” do Município.

Por outro lado, a regulação sobre o patrimônio, seja histórico ou ambiental, focaliza sobre os bens comuns – de dominialidade coletiva: a escala urbana, as características das morfologias representativas de um período histórico, as águas, as florestas, a qualidade do ar e assim por diante.

Um recente e importante conceito que tem sido adotado para a abordagem econômica do meio ambiente, pode ser aplicado também ao patrimônio histórico cultural; qual seja: o da valoração (atribuição de valor) dos bens coletivos ou bens públicos. Os bens comuns, que na racionalidade econômica dominante não possuem valor por estarem fora do mercado, passam a ser valorados pela lógica de mercado. Os bens coletivos são valorados por serem imprescindíveis à construção de uma sociedade fundamentada nos

² Princípio básico da economia neoclássica – fundamento da organização do capital.

valores éticos e culturais que dão sentido ao conceito de sustentabilidade, este sim é um bem escasso e, portanto digno de valor na teoria econômica.

A valoração dos recursos coletivos certamente implica alterações de padrões de produção e consumo das áreas urbanas. Demolição de edificações históricas, destruição de sítios arqueológicos, aterro de estuários marinhos e manguezais, ocupação de várzeas e encostas, manutenção das áreas verdes e alterações de traçados urbanos são apropriadas predominantemente, sob a prevalente lógica da viabilização econômica do espaço urbano, apenas uma das dimensões do fenômeno urbano.

Quando ocorrem as externalidades negativas, que podem ser representadas pelas descaracterizações da paisagem constituída ou natural, elas criam uma divergência entre valores sociais e valores de mercado (privados), e essas divergências sempre surgem quando os direitos de propriedade não estão claramente definidos (bens públicos e bens privados). Na ausência de qualquer instrumento (legal e econômico) para compensar os agentes prejudicados pela degradação do patrimônio histórico cultural ou ambiental de uma comunidade, os agentes degradadores permanecem descompromissados com a proteção (patrimonial ou ambiental).

Destaca-se, assim, o conflito latente entre a propriedade e o bem coletivo, tratado como sem dono, no caso do bem patrimonial; ou ilimitado no caso dos recursos natural; e, portanto, sem valor por não ter sido “apropriado”. Este é um conflito de fundo entre as abordagens presentes na regulação urbana tradicional e na gestão ambiental urbana ai incluso o patrimônio histórico.

Assim, diante deste entendimento, se depreende que nenhuma estratégia de preservação será alcançada se o bem a ser preservado continuar sem um sentido de apropriação por parte da comunidade urbana na qual ele esta inserido, que não seja no sentido sentido restrito do termo, mas na perspectiva do valor.

3.2. Da descentralização da regulação urbana e da centralização da regulação dos bens do patrimônio.

Uma atenta análise no texto dos artigos constitucionais brasileiros referentes às políticas urbana, ambiental e patrimonial permite identificar uma responsabilidade dirigida ao poder público, no primeiro caso; e uma responsabilidade difusa (poder público e sociedade), nos casos seguintes (da proteção do patrimônio histórico e cultural e do meio ambiente).

De igual sorte, a competência da execução da política urbana emerge a partir da mais singular esfera do poder público – o município. De modo reverso, a competência das políticas de proteção ao patrimônio e ambiental surgem no âmbito da União e dos Estados, demandando um movimento em sentido contrário (um vetor de cima para baixo), rumo à descentralização, para tentar integrar a gestão patrimonial e ambiental à urbana.

Perpassa no âmbito das políticas locais a idéia de que são obstáculos à promoção do desenvolvimento municipal, e não oportunidades.

Desta forma, vai se fortalecendo o antagonismo entre preservação em todos os seus aspectos, e a promoção do desenvolvimento - visto sob um viés econômico.

3.3. Da transitoriedade e da permanência

Uma das características típicas da vida urbana é a transitoriedade, marcada pela mudanças de uso, mudanças de gabaritos dos edifícios, alterações das taxas de construção, redefinições de zoneamentos, atualizações dos planos diretores e até mesmo, reforma das tipologias edilícias. Essa dinâmica é moldada pelo sentido de modernidade e pelo modelo econômico que caracteriza a estrutura de produção e consumo da sociedade brasileira.

Por outro lado, a atividade de defesa do patrimônio requer o “congelamento” de uma configuração tipológica, sistema tecnológico, ou mesmo, manifestação cultural de um determinado período da história.

Por conseguinte, a sociedade, na condição de usuária do espaço construído, sempre conviverá com essa situação de conflito latente entre o permanente e o transitório - e este aspecto deve ser assimilado como um valor, a ser preservado ou não.

4. Considerações sobre as reflexões procedidas

O tema da sustentabilidade nos remete as relações entre as práticas sociais e a construção da qualidade ambiental urbana. Isto é, a grande questão seria, na verdade, a identificação do que sustentar, definindo-se o que deve permanecer, o que será transformado e os limites dessa transformação.

As ações sobre o espaço urbano não são exercidas por uma sociedade indiferenciada; existem vários agentes socioeconômicos que atuam de acordo com seus entendimentos e interesses, inclusive agentes do próprio estado. A gestão urbana, incluindo a preservação patrimonial e a ambiental, depende do funcionamento do sistema social e da percepção da sociedade sobre o papel de cada um dos segmentos sociais, aí envolvidos governo, organizações da associação civil ou setor produtivo.

Vale destacar, entretanto, que a estratégia hoje dominante no país de entender que a participação social está garantida com a proliferação de inúmeros Conselhos, se constitui em um equívoco; pois a prática está a demonstrar que a pulverização das discussões só veio a enfraquecer a possibilidade de solução para questões que possuem lógicas articuladas. As estruturas de poder absorvem assim, a demanda social por participação, sem necessitar alterar suas lógicas de decisão.

O desafio da preservação de Brasília, para ficarmos no exemplo já referido, está em articular preservação com desenvolvimento, seja no âmbito dos instrumentos ou nos

espaços de discussão com a sociedade, mas especialmente nos objetivos a serem estabelecidos para a cidade: O que se quer? Qual o valor a ser preservado? Em nome de que valor se deseja desenvolver?

Outro aspecto a destacar diz respeito a visão sobre qualidade ambiental urbana, onde se entende também a preservação do patrimônio histórico cultural, na perspectiva dos atores que tradicionalmente compõem a “comunidade urbanística”. Pode-se facilmente verificar o protagonismo da dimensão social da sustentabilidade, que se expressa nas lutas pela gestão democrática das cidades e do acesso à terra - carro chefe da equidade social no discurso urbano.

Assim, se a visão tradicional apontava unicamente para o a dimensão econômica; a contemporânea nos lança um olhar essencialmente para a social. E continuamos a carecer do equilíbrio das dimensões do espaço urbano para atingir a qualidade ambiental urbana.

Em que pese os princípios emanados em seus capítulos iniciais, objetivando a sustentabilidade urbana e a qualidade do meio ambiente, o Estatuto da Cidade, principal marco regulatório da gestão urbana no país, originário da década de 1980, focaliza a instrumentalização na eficiência econômica do mercado imobiliário e na possibilidade do atendimento das demandas sociais (por acesso à terra e à moradia). Permanecem ainda como desafios futuros: o estabelecimento do protagonismo dos temas de defesa do patrimônio histórico e ambiental, e de como a ampliar o entendimento de sustentabilidade urbana.

Coloca-se assim, a perspectiva de adoção de novos instrumentos que incorporem a lógica da transversalidade – qualidade essencial para a construção da sustentabilidade urbana e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentável, enquanto uma utopia concreta que desafia nosso tempo.

Nessa perspectiva, conclui-se que o processo de construção de uma gestão urbana que avance sobre a regulação do privado, e incorpore os interesses coletivos expressos pelo patrimônio cultural e ambiental, constitui mais processo evolutivo do que rompimento - onde vão se somando instrumentos de comando e controle com instrumentos gerenciais de enfoque estratégico, elaborados, muitas vezes, por adaptação de procedimentos antes testados.

Referências

BEZERRA, Maria do Carmo & BURSZTYN, Marcel. (org.). **Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável: Subsídios a Agenda 21 Brasileira**, Edições IBAMA, Brasília, 2000, 221 p.

RIBAS, Otto & BEZERRA, M.C. **Sobre as lógicas que fundamentam a promoção do desenvolvimento urbano e a preservação do patrimônio histórico cultural**. Instituto dos Arquitetos do Brasil- DF, Brasília, 2005, 159 p.

9º seminário docomomo brasil
interdisciplinaridade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente
brasil . junho de 2011 . www.docomomobsb.org

RIBAS, Otto. A sustentabilidade das cidades: Os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade urbana, Tese de doutorado, CDS/UnB, Brasília, 2002, 252 p.

SCHLEE, Andrey Rosenthal. A preservação do moderno: O caso de Brasília, in **PESSOA, Jose et alli (org). Moderno e Nacional**, Rio de Janeiro, EDUFF, 2006 141.156