

POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL:

DICOTOMIAS E SIMILARIDADES CONCEITUAIS

Otto Ribas, Maria do Carmo de Lima Bezerra

Professores Doutores | Universidade de Brasília | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Programa de Pós-Graduação | Instituto Central de Ciências Norte, Bloco B, *Campus* Darcy Ribeiro, 70190-900, Brasília, DF, Brasil | Correspondência para/*Correspondence to*: O. RIBAS | *E-mail*: otto@umb.br

Recebido em 28/2/2012 e aceito para publicação em 24/4/2012

POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL: DICOTOMIAS E SIMILARIDADES CONCEITUAIS

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 às normas estabelecidas pelos técnicos — a partir de um modelo ideal, muitas vezes sem a devida avaliação da 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 como a cidade é apropriada por seus habitantes.

Por outro lado, a crítica emergente aos instrumentos de gestão do solo e ao sistema de planejamento urbano aponta a ausência de considerações culturais e socioambientais na formulação da política de gestão urbana. Têm predominado os interesses econômicos, sejam eles individuais ou coletivos, no sentido de maior produtividade e funcionalidade da cidade. Quando essas 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 interrelação 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 se estabelecerem pactos de preservação.

A título de exemplificação, tome-se o caso mais emblemático de preservação do espaço urbano, Brasília, com o Plano Piloto. A cidade, planejada sob a égide do funcionalismo e da eficiência estabelecidos 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 do desenvolvimento e da preservação pode ser uma estratégia de proteção desse bem tombado (Schlee, 2006).

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

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 promover a interação dos diferentes campos disciplinares envolvidos na proposição de políticas públicas.

O tema da sustentabilidade aponta a necessidade de se rever o marco teórico-conceitual que norteou a ideia de desenvolvimento associado a um modelo de modernidade técnica, entendida esta como aquela apoiada estritamente em critérios operacionais e de eficiência. Já a modernidade marcada pela sustentabilidade associa-se à promoção da ética (Bezerra & Bursztyn, 2000) em seu sentido mais amplo, ou seja, como fixação e 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 rela-

cional. 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, as quais impactam a qualidade de vida das pessoas.

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, por sua vez, têm demonstrado dificuldades em lidar com tais especificidades na 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, de interesse não só da geração presente, mas também das passadas e das futuras (Ribas, 2003).

Assim, faz-se necessária a análise das lógicas que estruturam a temática urbana e a preservação de bens históricos, mediante a construção de uma política urbana dotada de instrumentos aptos a munir gestores que promovam a qualidade de vida dos moradores, ou seja, a sustentabilidade das cidades.

Superar as dificuldades inerentes ao estabelecimento das interfaces necessárias à 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 do (chamado) desenvolvimento urbano e da preservação de bens de interesse histórico e cultural de uma sociedade.

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, derivado do direito romano e consolidado nas noções jurídicas de uso, fruição e disposição sobre as coisas (*jus utendi, fruendi et abutendi*). Por outro lado, o direito que fundamenta a preservação do patrimônio histórico fundamenta-se na esfera pública, o bem comum e o interesse coletivo, originário da democracia grega.

Como reflexo do modelo economicista de desenvolvimento, as cidades têm tratado os bens coletivos com bens “sem dono”, não lhes atribuindo um valor nem um sistema de proteção. Na história do Brasil, são patentes os resultados desse entendimento, haja vista as descaracterizações promovidas em nome do progresso das cidades.

Sob a ótica do cálculo economicista 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 e os edifícios sem uso (geralmente os tombados) como áreas “ocio-

sas”. Sob o princípio da maximização do bem-estar, princípio básico da economia neoclássica — fundamento da organização do capital, os bens patrimoniais podem “impedir” o desenvolvimento da atividade econômica que norteia a lógica imobiliária, inibindo a argumentação favorável à preservação.

A legislação federal sobre matéria urbana concentra-se no disciplinamento da atividade de parcelamento considerado como atividade econômica, seja estabelecendo obrigações para os loteadores, seja garantindo os interesses dos compradores, como proprietários. Predomina, assim, uma visão de regulação da propriedade privada. Mesmo quando a legislação define as parcelas dos loteamentos que devem passar para o domínio público, estas também são vistas como “propriedade” do município.

Por outro lado, a regulação sobre o patrimônio, seja histórico ou ambiental, focaliza 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: a valoração (atribuição de valor) dos bens coletivos ou públicos. Os bens comuns, que na racionalidade econômica dominante não possuiriam 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 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 no padrão de produção e consumo das áreas urbanas. Nessa ótica, não se tolera a demolição de edificações históricas, a destruição de sítios arqueológicos, o aterro de estuários marinhos e manguezais, a ocupação de várzeas e encostas, o avanço sobre áreas verdes ou alterações de traçados urbanos — condutas que se apropriam do espaço urbano sob a lógica da viabilização econômica, que é apenas uma das dimensões do fenômeno urbano.

Quando ocorrem as externalidades negativas, que podem ser representadas pela descaracterização da paisagem (natural ou construída), cria-se um fosso entre os valores sociais e os valores de mercado, de caráter privado. Essas divergências sempre surgem quando os direitos de propriedade não estão claramente definidos e deixam indistinta a fronteira entre bens públicos e bens privados. Na ausência de instrumentos legais e econômicos para compensar os agentes prejudicados pela degradação do patrimônio histórico-cultural ou ambiental, os agentes degradadores permanecem descompromissados com sua proteção.

Destaca-se, assim, o conflito latente entre a propriedade e o bem coletivo. Este tanto é tratado como sem dono, no caso do bem patrimonial, quanto é tido como ilimitado, no caso dos recursos naturais — portanto, sem valor, por não ter sido “apropriado”. Tal é

o conflito de fundo presente nas abordagens tradicionais da gestão urbana em relação ao patrimônio histórico e ambiental.

Assim, diante desse entendimento, depreende-se 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 está inserido. Tal apropriação não se faz no sentido restrito do termo, mas na perspectiva do valor.

DA DESCENTRALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO URBANA E DA CENTRALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DOS BENS DO PATRIMÔNIO

Uma análise atenta da Constituição Federal acerca da política urbana, ambiental e patrimonial permite identificar tanto uma responsabilidade dirigida ao poder público, quanto uma responsabilidade difusa, compartilhada pelo Estado e pela sociedade, na proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental. A competência para a execução da política urbana cabe à mais singular esfera do poder público, o município. Já a competência da política de proteção ao patrimônio histórico-cultural e ambiental situa-se no âmbito da União e dos Estados, demandando um movimento de cima para baixo rumo à descentralização, para tentar integrar a gestão patrimonial e ambiental à urbana.

No entanto, no âmbito das políticas locais, perpassa a ideia de que aqueles patrimônios são obstáculos à promoção do desenvolvimento municipal, e não oportunidades. Dessa forma, vai se fortalecendo o antagonismo entre a preservação em todos os seus aspectos, e a promoção do desenvolvimento, visto sob um viés econômico (Ribas & Bezerra, 2005).

DA TRANSITORIEDADE E DA PERMANÊNCIA

Uma das características da vida urbana é a transitoriedade, observável nas mudanças de uso e gabaritos dos edifícios, nas alterações das taxas de construção, nas redefinições de zoneamento, nas atualizações dos planos diretores e, até mesmo, nas reformas das tipologias edilícias. Essa dinâmica é moldada pelo sentido de modernidade e pelo modelo economicista 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 ou de um sistema tecnológico, ou mesmo das manifestações culturais de determinado período.

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 esse aspecto deve ser assimilado como um valor, a ser preservado ou não.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da sustentabilidade remete às relações entre as práticas sociais e a construção da qualidade ambiental urbana. Isto é, a grande questão é identificar o 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 civis e setor produtivo.

Vale destacar, entretanto, que é equivocada a concepção, hoje dominante no País, de que a participação social estaria garantida com a proliferação de inúmeros Conselhos. A prática está a demonstrar que a pulverização das discussões só veio enfraquecer a possibilidade de solução para questões que possuem lógicas articuladas. As estruturas de poder absorvem a demanda social por participação, sem necessitar alterar suas lógicas de decisão.

O desafio da preservação de Brasília, exemplo já referido, está em articular preservação com desenvolvimento, tanto no âmbito dos instrumentos utilizados, quanto nos espaços de discussão com a sociedade, ou ainda 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 à visão sobre qualidade ambiental urbana, a qual inclui 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 a dimensão econômica, a contemporânea lança um olhar essencialmente para a social. E continua-se a carecer do equilíbrio das dimensões do espaço para atingir a qualidade ambiental urbana.

Em que pesem 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 no atendimento às demandas sociais (por acesso à terra e à moradia). Permanece ainda como desafio futuro a defesa do patrimônio histórico e ambiental, bem como a ampliação do entendimento acerca da 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, como uma utopia concreta que desafia os tempos atuais.

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 um processo evolutivo do que um rompimento. Nessa medida, instrumentos de comando e controle vão-se somando a instrumentos gerenciais de enfoque estratégico, muitas vezes elaborados a partir da adaptação de procedimentos antes testados.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, M.C.; BURSZTYN, M. (Org.). *Ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável: subsídios a Agenda 21 brasileira*. Brasília: IBAMA, 2000.

RIBAS, O. *A sustentabilidade das cidades: os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade urbana*. 2003. Tese (Doutorado) — Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

RIBAS, O.; BEZERRA, M.C. *Sobre as lógicas que fundamentam a promoção do desenvolvimento urbano e a preservação do patrimônio histórico cultural*. Brasília: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 2005.

SCHLEE, A.R. *A preservação do moderno: o caso de Brasília*. In: PESSOA, J. et al. (Org). *Moderno e nacional*. Rio de Janeiro: EDUFF, 2006.

RESUMO

O artigo procede à 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 constituir uma dimensão assegurada do espaço, assim como hoje ocorre com as dimensões econômica e social da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil. Patrimônio. Planejamento urbano. Preservação. Sustentabilidade.

URBAN CONSERVATION AND DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL: CONCEPTUAL SIMILARITIES AND DICHOTOMIES

ABSTRACT

The article examines the logic that structures the domain of conservation actions and urban development, presenting a set of polarities that should be understood in order to achieve urban management that integrates the different dimensions of urban space. It discusses the necessary involvement of the population in the definition of conservation strategies, as a way of countering individual and collective interests present in the definition of priorities for the use and occupation of space. It concludes with the advancement of a legal framework necessary for urban policy, so that preservation, whether cultural or environmental, begins to constitute an assured dimension of space, as occurs today in the economic and social dimensions of the city.

KEYWORDS: *Brasil. Heritage. Urban planning. Preservation. Sustainability.*