

GESTÃO DAS ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS - ESTUDOS DE CASO NAS CIDADES GAÚCHAS DE PIRATINI E NOVO HAMBURGO-

Ana Luisa Jeanty de Seixas¹
Jurema Kopke Eis Arnaut (Orientadora)²

RESUMO: A preservação de bens culturais é um tema que vem sendo tratado como política pública desde a Revolução Francesa, porém as áreas de entorno somente passaram a merecer preocupação nas primeiras décadas do século XX. Com o crescimento das cidades, verificou-se a necessidade de definição de política específica para a proteção das áreas vizinhas aos bens protegidos por lei e, apesar do esforço os resultados quase sempre parecem ficar aquém do proposto. Este trabalho investiga as implicações da preservação de áreas urbanas vizinhas aos bens protegidos e as possibilidades de articulação entre as três esferas do poder público, com o estudo de dois casos no universo gaúcho: a cidade de Piratini e de Novo Hamburgo, escolhidas por apresentarem diferentes realidades. Para isso, são analisadas as delimitações dessas áreas e as legislações incidentes para entender como vem ocorrendo a gestão das áreas de entorno.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio Cultural, Áreas de Entorno, Política e Gestão Pública, IPHAN, Legislação Patrimonial.

A discussão sobre o patrimônio cultural, cada vez mais, está presente na sociedade e com diferentes resultados. Com base nas observações da rotina da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional³ no Estado do Rio Grande do Sul - IPHAN/RS -pode-se afirmar que a preocupação com o bem tombado nem sempre incluiu o seu entorno. Essa prática trouxe, e ainda traz, dificuldades para a preservação dos bens tombados no estado gaúcho e da sua ambiência, uma vez que a falta de orientação sobre os critérios e as normas para intervenções nas áreas de entorno tem comprometido sua gestão

¹ Arquiteta urbanista formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010), com mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2013) e especialização em Restauração e Reabilitação do Patrimônio na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2014). Atualmente é Chefe do Parque Histórico Nacional das Missões – Escritório Técnico do IPHAN/RS. Email: analuisaseixas@gmail.com; ana.seixas@iphan.gov.br

² Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1976), especialização em Restauração e Conservação de Monumentos e Conjuntos Históricos, pela Universidade Federal de Minas Gerais (1978) e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (2006). É arquiteta e urbanista no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional desde 1974, desenvolvendo estudos e projetos nas áreas de tombamento, inventários e normas de intervenção em imóveis e sítios urbanos, promoção e difusão do patrimônio cultural brasileiro. Exerceu as funções de Coordenadora de Proteção da SPHAN-pró-Memória, Diretora de Promoção do IPHAN, Chefe do Escritório Técnico de Petrópolis/IPHAN-RJ, Gerente de Proteção e Coordenadora de Proteção, do Departamento de Patrimônio Material do IPHAN. Foi conselheira do Instituto Estadual do Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro (INEPAC) de 2002 a 2005. Atualmente, desenvolve, principalmente, estudos para tombamento de bens culturais e, desde 2011, é professora no Corpo Docente Permanente do Mestrado profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do IPHAN. Email: jurema.arnaut@gmail.com; jurema.arnaut@iphan.gov.br

³ Esse órgão de preservação, desde sua criação, apresentou diferentes denominações. Neste trabalho, será adotado o termo IPHAN, para denominar o órgão nacional de preservação.

pelo órgão federal no trabalho diário de fiscalização, análise e aprovação de projetos. Para esta pesquisa, foram escolhidos dois casos que, a partir do ano de 2000, vêm sendo revisados pelo IPHAN/RS, e que receberam diferentes propostas de gestão por parte do Instituto devido a suas diferentes realidades: a cidade de Piratini e a de Novo Hamburgo. Tendo por base esses casos e a legislação vigente, procura-se entender como vem ocorrendo a gestão de áreas de entorno dos bens tombados pelo IPHAN no RS.

Piratini é uma cidade localizada na região sul do Rio Grande do Sul, a 347 km de Porto Alegre, com sua trajetória intimamente ligada a grandes acontecimentos da história gaúcha e brasileira⁴, principalmente relacionados à Revolução Farroupilha (1835 – 1845), com edificações ou dessa época ou pertencentes a famílias ligadas à Revolução. Essas edificações são atualmente reconhecidas como patrimônio nacional, estadual ou municipal - três edificações tombadas pelo IPHAN, 15 bens tombados pelo IPHAE (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Estadual), e 34 edificações tombadas ou inventariadas pelo município. A relação da população com o patrimônio ocorre em função do potencial turístico que os tombamentos podem trazer, sendo que o foco da preservação e conservação é a implementação e o aumento do turismo na cidade.

Pelo fato da área mais antiga da Cidade de Piratini, conhecida como Centro Histórico, apresentar bens tombados nas três esferas, IPHAN e IPHAE optaram por trabalhar em conjunto para a definição de delimitação e diretrizes comuns para os entornos desses bens e os resultados preliminares dessa parceria foram apresentados à Prefeitura Municipal para incorporação da contribuição municipal à proposta. A ação baseou-se em dois estudos desenvolvidos conjuntamente por técnicos das duas instituições, entre 2005 e 2006 e, em 2012, o assunto foi retomado e aqueles estudos revistos, resultando na Portaria SEDAC nº52, de 26 de outubro de 2012 do IPHAE, que “Dispõe sobre a delimitação e definição de diretrizes de entorno de bens tombados no Município de Piratini” e em minuta de portaria do IPHAN sobre o mesmo assunto. Após algumas demandas específicas, notificações do Ministério Público ao IPHAE e questionamentos por parte da Prefeitura e da Câmara de Vereadores da cidade, o trabalho de revisão foi retomado em março de 2013, com reuniões entre os dois Institutos e a Prefeitura, o que culminou na realização de uma Audiência Pública em Abril do mesmo ano.

Analisando os estudos realizados ao longo desse tempo, é possível notar que as áreas de entorno adotadas pelo IPHAN e pelo IPHAE não eram coincidentes na época do primeiro

⁴ Sobre o assunto ver: <<http://www.prefeiturapiratini.rs.gov.br/site/content/historia/index.php>>. Acessado em setembro de 2012.

estudo em 2006, embora a região na qual se localizavam os bens tombados em cada esfera fosse a mesma, no caso o Centro Histórico. Nos estudos seguintes, em 2012 e 2013, buscou-se, como base para o estudo de diretrizes e delimitações comuns, a sobreposição das áreas de entorno adotadas pela prefeitura e pelas duas Instituições, de maneira a facilitar o diálogo entre as três esferas da administração pública e, dessa forma, a gestão da área. O resultado consolidado foi apresentado à população na Audiência e está em fase final para publicação no IPHAE e IPHAN.

Além do estudo sobre a delimitação das áreas de entorno, para avaliação da gestão do patrimônio tombado na cidade, foi analisada a aplicação ou não da legislação incidente sobre os temas. Observa-se que no caso de Piratini, o Artigo 18 do Decreto - lei nº 25/37, que estabelece genericamente a responsabilidade do IPHAN sobre a “vizinhança da coisa tombada”, é utilizado para embasar algumas decisões dos órgãos de preservação nas três esferas, subsidiando a análise de projetos no Centro Histórico ou de intervenções em edificações no entorno dos bens tombados, uma vez que ainda não havia portaria publicada sobre a área. Continuando a análise da aplicação do Decreto - lei nº25/37, o previsto no seu Artigo 23, de cooperação entre União e Estados, embora não aplicado explicitamente, poderia ser apontado no esforço de IPHAN, IPHAE e Prefeitura para a uniformização e/ou complementação da legislação sobre a mesma área, de maneira a facilitar não apenas as questões burocráticas de aprovação de projetos como, também, a gestão desse patrimônio. Em relação à Constituição Federal, que prevê a competência municipal administrativa, de preservar o patrimônio (Artigo nº 23), e legal, de editar leis sobre o patrimônio (Artigo nº24 e 30), o Município dispõe de legislação própria para o Centro Histórico, embora, na prática, recorra ao IPHAN e ao IPHAE para decisões sobre a preservação na cidade, não apenas pela necessidade de aprovação por essas esferas, mas principalmente pelo ônus político que a limitação do direito de construir acarreta. Ao analisar a aplicação do Estatuto da Cidade, de 2001, observa-se que as diretrizes (Artigo 2º) estabelecidas para a gestão democrática da cidade, a participação da população, também prevista no Art. nº 216 da Constituição Federal, inclusive por meio da convocação de audiências públicas (Artigo nº 43) – podem ser vistas em Piratini. Ainda, como indicado pelo Estatuto, a política urbana desenvolvida pela Prefeitura considera a proteção do patrimônio (Artigo 2º, XII), possibilitando sua exploração turística com intervenções urbanas específicas como, por exemplo, a denominada Linha

Farrroupilha, uma sinalização na calçada das edificações de interesse histórico⁵. A cooperação entre governos presente nesta legislação de 2001 (Artigo 2º, III) é, como já relatado, exercida positivamente na cidade. Além disso, o estudo que está sendo feito para a delimitação e definição de diretrizes de disciplinamento das intervenções no Centro Histórico demonstra o interesse da Prefeitura Municipal em revisar a Lei nº 767/84, citada no Plano Diretor como legislação específica para a área, outro ponto importante, apontado pelo Estatuto.

Fazendo o mesmo exercício de análise da aplicação da legislação estadual em Piratini, observa-se que o município segue a Legislação Estadual de Tombamento (Lei nº 7231/79), que, por sua vez, faz referência à legislação federal, inclusive no que prevê convênios entre as esferas. Outro aspecto a ser ressaltado na legislação estadual é o que diz respeito ao Sistema Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural, apontado no Decreto (nº 31.049/83). Embora existam ações na cidade de Piratini que poderiam ser entendidas como parte desse Sistema, como os estudos feitos em conjunto pelas três esferas, não há referência oficial sobre o assunto. E, mesmo estando prevista nesse Decreto, a ligação do município e do Estado às políticas e à gestão federais do patrimônio (Artigos 5º e 7º), não foi observado neste estudo de caso. Por outro lado, a promoção do desenvolvimento urbano, proposto pela Legislação Estadual nº 10.116/ 94, Artigo 2º, que prevê como uma das diretrizes a integração das ações entre as diferentes esferas, vem sendo desenvolvida em Piratini na ação conjunta dos estudos nos entornos dos bens tombados. Outra diretriz apontada é a relação entre desenvolvimento urbano e patrimônio, ponto que está presente na legislação municipal. Observa-se, inclusive, que uma das motivações para a revisão das diretrizes de proteção dos entornos dos bens tombados foi a dúvida, por parte da população, sobre como conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação do patrimônio. Exceto pelo viés do turismo, não foi constatada a existência de programas ou projetos municipais que associem o desenvolvimento à preservação do patrimônio.

Na legislação municipal, no que se refere as questões de patrimônio e sua gestão, observa-se no Plano Diretor da Cidade, na sua apresentação e no Apêndice, que há um entendimento de que a área do Centro Histórico deve ter um tratamento diferenciado do restante da cidade. O assunto é abordado de forma um pouco mais clara na vigente Lei nº 767/84. Nela, define-se o que são considerados como centro histórico, ruínas e elementos isolados, delimita-se a área do centro histórico com citação nominal de cada bem de interesse, além da definição de raio da área de proteção de cada bem. Embora essa lei também preveja

⁵ Sobre o assunto, *vide in* <http://www.turismopiratini.com.br/piratini/secao_1/cultura/download/guia.pdf> e <http://www.turismopiratini.com.br/piratini/secao_1/cultura/cultura.php>. Acessados em agosto 2013.

convênios com as outras esferas, pelo que se pode observar ao longo deste estudo, essa prática não faz parte da rotina municipal. Nota-se também que há, conforme a Legislação Municipal nº 1282/2011, a participação ativa do Conselho do Patrimônio Histórico na cidade, fazendo-se presente inclusive nas reuniões e na Audiência Pública realizada. A sua atuação está voltada, principalmente, para as ações que facilitem a exploração turística do patrimônio e para auxiliar a prefeitura (deficitária de técnicos) na análise e na fiscalização de obras e projetos. Cabe citar, ainda, a Proposta de Revisão da Legislação nº 767/84, atualmente em análise pela Prefeitura, com o apoio do IPHAN/IPHAE na medida em que as modificações propostas estão em acordo com os estudos desenvolvidos por essas instituições para a delimitação e definição de diretrizes no Centro Histórico de Piratini.

Após a análise da aplicação da legislação incidente, observa-se que há, em Piratini, em maior ou menor grau, o conhecimento e a intenção de cumprir e complementar o previsto em lei, entretanto isso muitas vezes não ocorre na prática. A gestão dos bens tombados talvez ainda seja o que SARAVIA (2006, p.28) aponta como um discurso meramente político e tecnocrático, uma vez que não se observa uma “apropriação afetiva” do tema pela população da cidade. Do que se pôde perceber ao longo deste estudo, os bens tombados só passam a ter significado para a população local quando são associados ao turismo, uma “apropriação econômica”. Nesse contexto, há espaço para o que Souza (2006), e Saravia (2006) apresentam como o “embate de interesses”, de um lado as instituições de preservação (IPHAN/IPHAE) que ainda são vistas, embora cada vez menos, como “empecilhos” para o desenvolvimento da cidade e, de outro, políticos, comerciantes e empresários que se sentem prejudicados por terem que respeitar as normas de proteção dos bens tombados. Trata-se de conflito de interesses que poderia ser enquadrado naquilo que Lowi (*apud* Souza, 2006, p.28) chama de “política pública regulatória”, que envolve questões burocráticas e grupos de interesse, assim como na chamada “política pública redistributiva”, na qual há perdas individuais para certos grupos, a curto prazo, para um ganho maior (social também), a longo prazo.

Ao aproximar as etapas da política pública que Saravia (2006) propõe e a realidade de Piratini, nota-se que, embora previstos na legislação, na prática há alguns elos fracos nessa corrente e que acabam por enfraquecer todo o processo. O trabalho em conjunto governo/sociedade faz parte de uma etapa que, talvez, pudesse ser entendida como o estágio de Agenda e de Elaboração das ideias e das propostas, nos quais é importante e fundamental também a participação da população, e não apenas de técnicos e de políticos. Nesse ponto, a participação da população, de uma maneira geral, foca-se na preocupação do individual, da propriedade privada (seja para fins de residência ou de comércio) e nas restrições impostas.

Há a preocupação de definir prioridades que visem o aspecto turístico do patrimônio como fonte de renda e não a memória ou a apropriação e valorização. Nos estágios seguintes, de Implantação da Agenda e das ideias e propostas acordadas, Execução e Avaliação, outro obstáculo existe - a fragilidade municipal em função da estrutura de recursos humanos e financeiros insuficientes, ou não prioritários, para implantar as políticas públicas que possam valorizar o patrimônio. Essas etapas aparentam ser vistas, pelo poder municipal e pela população, como de responsabilidade das instituições estadual e federal, uma vez que há o tombamento nesses níveis. Se poderia pensar na própria confusão de entendimento de que se um bem é tombado pela União ou pelo estado, esse bem é mais importante que o tombado a nível municipal. Dessa forma, como há bens tombados pelo IPHAN e IPHAE, cabe a eles, na visão do município, a preocupação maior com a preservação dos mesmos e das áreas nas quais estão inseridos.

Embora com sobreposições de responsabilidades e de atribuições, algumas vezes com regras conflitantes, há em Piratini essa tentativa de aproximação e de um trabalho em conjunto entre as três esferas da administração pública e a sociedade. Entretanto, apenas compatibilizar e ajustar as questões legais, jurídicas e burocráticas sobre as áreas de proteção não é, necessariamente, suficiente para uma política de gestão pública eficiente. É indispensável, também, o efetivo envolvimento da população e do poder municipal, para que, a médio prazo, possa ser construído um melhor entendimento sobre os interesses e os conflitos envolvidos, facilitando a definição de políticas públicas urbanas que venham agregar os valores culturais patrimonializados na cidade de Piratini, para além da sua exploração turística.

O segundo caso estudado é a Casa Schmitt-Presser localiza-se no bairro de Hamburgo Velho, na cidade de Novo Hamburgo, região metropolitana de Porto Alegre. Casa típica da imigração alemã, no sul do Brasil, teve seu tombamento solicitado ao IPHAN pela Fundação Ernesto Frederico Scheffel, em 1983. Embora o pedido de tombamento demonstre que a casa fazia parte de um conjunto, conforme referido posteriormente, o pedido não incluiu outros imóveis, apenas a Casa Schmitt - Presser, talvez pelo fato da casa precisar, na ocasião, de urgente intervenção e de que, para isso, entender-se necessário seu tombamento⁶. Na mesma documentação existe informação de que, além do material sobre a casa, há um estudo já realizado sobre todo o bairro histórico, além de recortes de jornais e material gráfico documentando o envolvimento da comunidade e seu interesse em preservar as características

⁶ ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. PT 1113-T-84. Casa Presser (Novo Hamburgo, RS) p. 2 - 3

de toda a área e a sua identidade cultural. Há alguns anos, a abertura do processo de tombamento desse núcleo original da região de Hamburgo Velho levou a estudos de diretrizes de proteção para a área e para a sua gestão. Essa proposta de tombamento do núcleo partiu da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo em 2009, sendo que a área em questão é alvo de estudos pelo IPHAN/RS e pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo desde 1983⁷. Desde essa época, há a preocupação com a preservação do núcleo, sendo que a Prefeitura Municipal tem recorrido muitas vezes ao IPHAN/RS em busca de orientações para a realização de inventários, instruções e diretrizes para aprovações de projetos.

A área de entorno da edificação Schmitt - Presser delimitada atualmente é uma parte do núcleo de Hamburgo Velho. Na proposta de tombamento em estudo⁸, há a previsão de que a região seja tombada nas três esferas sem a sobreposição desses tombamentos ou de áreas de entorno, mas com a “complementação” das áreas que formam o eixo principal da cidade, ligando o Centro Histórico (Hamburgo Velho – proposta de tombamento federal) ao centro atual (proposta de tombamento municipal), passando pelo chamado “corredor cultural”, com edificações de diferentes épocas e contextos (proposta de tombamento estadual).

Fazendo novamente o exercício de aproximação entre a legislação incidente e os casos em estudo, analisando como vem ocorrendo a gestão do patrimônio tombado de Novo Hamburgo à luz das normas federais, observa-se que, como no caso de Piratini, o Artigo 18 do Decreto - lei nº 25/37 é utilizado para embasar decisões dos órgãos de preservação na análise de projetos do entorno da Casa Schmitt- Presser, uma vez que também neste caso não há regulamentação publicada sobre o assunto. Há, inclusive, a apropriação por parte do município para a preservação dos bens tombados em nível municipal, do conteúdo do desse Artigo nº 18 na sua legislação municipal (Lei nº 7/1992). Existe um esforço do IPHAN e da Prefeitura, com o apoio do IPHAE, para a criação de legislações complementares sobre as áreas contíguas, facilitando principalmente a gestão desse patrimônio, o que poderia ser enquadrado no Artigo nº 23, do mesmo Decreto - lei. Há, em Novo Hamburgo, Legislação Municipal (no caso o Plano Diretor), que regulamenta a área de Hamburgo Velho e o entorno da Casa Schmitt – Presser, conforme o Artigo nº 30 da Constituição Federal. Como ocorre no município de Piratini, embora a Prefeitura de Novo Hamburgo tenha a competência de proteger e de impedir a destruição/descharacterização do bem (Artigo nº 23), recorre ao

⁷ IPHAN/RS. Processo nº 01512.000623/2009-11 e nº1.582 – T – 09 (Tombamento do Centro Histórico de Hamburgo Velho – Novo Hamburgo, RS).

⁸ O Processo nº 01512.000623/2009-11 e nº1.582 – T – 09 (Tombamento do Centro Histórico de Hamburgo Velho – Novo Hamburgo, RS) ainda não está finalizado, estando atualmente na Superintendência do IPHAN para análise e parecer.

IPHAN para decisões ou manifestações, respaldando-se na Instituição Federal como uma “instância superior”, principalmente em áreas que sofrem com a especulação imobiliária. Também prevista na Constituição, o envolvimento da população em Novo Hamburgo é muito mais amplo que em Piratini, atuando inclusive como “fiscais” do patrimônio através de denúncias e questionamentos e pedidos de manifestação técnicas feitos ao IPHAN como maneira de barrar a especulação na região. Em relação ao Estatuto da Cidade, é possível identificar a aplicação no município de algumas determinações, como a política urbana, defendida por entidades como a Fundação Scheffel e a OSCIP Defender, que buscam limitar as transformações na região e valorizar a identidade cultural do bairro, com o foco não no turismo, mas sim na qualidade de vida. O Plano Diretor e o regime urbanístico municipal, apontados como instrumentos a serem utilizados (Artigo 2º), estabelece disciplinamento específico para as regiões municipais identificadas como de valor cultural. Há também na cidade uma discussão sobre os tombamentos municipais, conforme o Artigo 4º do Estatuto, em área contígua de preservação e que ficariam a cargo no município para gerir e fiscalizar⁹. Outro ponto do Estatuto da Cidade adotado na cidade é o estabelecido no seu Artigo nº 43, com forte atuação da Fundação e da Defender, na promoção de encontros e debates além da produção de material gráfico para divulgação de ações de preservação no bairro.

Observa-se que o município segue a Legislação Estadual de Tombamento (Lei nº 7231/79), como no caso anterior de Piratini. Em relação ao Decreto nº 31.049/83, que propõe o Sistema Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural, observa-se que, embora já com um amplo levantamento e material sobre a área, em 2010 foi realizado pela prefeitura e com o apoio do IPHAN um inventário, previsto no Artigo 2º desse Decreto, sobre os bens existentes e que serviu de base para complementar o pedido de tombamento. A questão do desenvolvimento urbano, previsto pela Lei nº 10.116/94, como em Piratini, é referida tanto na legislação municipal como nos discursos da prefeitura e dos representantes de associações civis. Isso se reflete no Plano Diretor da cidade, com grande foco no desenvolvimento, mas respeitando o patrimônio cultural e natural, conforme o Artigo 2º. Não há, conforme os dados levantados, nenhuma ação explícita da ligação com outros projetos e programas de cidades próximas, embora Novo Hamburgo esteja localizada em região com a identidade alemã relevante.

Em âmbito da legislação municipal, é possível observar na Lei nº 7/92, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural e natural do município de Novo Hamburgo,

⁹ Cabe ressaltar que os imóveis inventariados pelo município, desde a Lei Complementar nº 2150/2010 não são mais protegidos em âmbito municipal.

complementar e inspirada no Decreto - lei nº25/37, principalmente no seu Artigo nº24, a previsão da manutenção da ambiência dos bens tombados. Nele também se baseiam as organizações e associações civis para cobrar do poder público, ações relacionadas a obras irregulares e sem aprovação. A questão da gestão poderia ser vista na criação do Conselho Municipal de Cultura, através da Lei nº 164/97 – entretanto esse conselho, tem efetividade limitada, tendo cabido ao IPHAN respaldar e embasar as decisões do Conselho contra pressões políticas e imobiliária. Além disso, há, no Plano Diretor da cidade - Lei nº 1.216/2004 a previsão de preservação não apenas de áreas de interesse cultural e/ou natural como, também, nominalmente, de Hamburgo Velho e do entorno da casa Schmitt – Presser (Artigos 15º, 32 e 35). Isso auxilia não só ao Conselho de Cultura e à Prefeitura como, também, à sociedade civil para a preservação dessas áreas, uma vez que estão claramente delimitadas e com diretrizes estabelecidas. Nota-se também, no que se refere as ações de gestão, a previsão de que essas áreas devem ser foco de uma política urbana diferenciada do restante da cidade, como previsto nos Artigos 91, 99 e 103.

Com semelhanças e principalmente diferenças em relação ao caso anterior, observa-se que há em Novo Hamburgo, desde a época do tombamento da Casa Schmitt - Presser, o envolvimento da sociedade nas ações de valorização da identidade local. Há muito forte no bairro de Hamburgo Velho, a preocupação com o reconhecimento do patrimônio, inicialmente, por parte da população e da administração pública, como o que ocorreu na casa Schmitt – Presser. Diferentemente de Piratini, há em Novo Hamburgo a “apropriação afetiva” dos bens e do bairro históricos, que resulta dessa valorização da cultura local. Isso reflete-se nas etapas iniciais apontadas por Saravia (2006), de Agenda e Elaboração, uma vez que há a definição das prioridades também pela própria sociedade. A fragilidade desse processo em Novo Hamburgo poderia, talvez, ser vista na etapa seguinte, de Formulação, na qual os embates de interesse, apontados por Saravia (2006) e Souza (2006), acontecem entre as instituições de preservação (nas três esferas) acompanhados por parte da sociedade civil (representada por associações) e os empreendedores que buscam, na região, uma oportunidade para investimentos imobiliários¹⁰. Isso poderia ser pensado dentro do apresentado por Lowi na “política pública regulatória”, uma vez que está ligado diretamente a questões burocráticas e grupos de interesse. Saravia (2006) também chama a atenção para um fator que aplica-se nesse estudo de caso: o “medo” e a inconstância que resultam das rupturas nos projetos políticos devido à troca de governos e a pressões políticas.

¹⁰ Essa pressão da especulação imobiliária pode ter sido a causa da mudança municipal em relação a proteção ou não dos bens inventariados pelo município.

A legislação adotada na cidade, como em Piratini, dá respaldo suficiente para a preservação e a gestão das áreas com valor patrimonial, neste caso nas três esferas da administração pública. Além disso, em Novo Hamburgo as áreas a serem preservadas (previstas no Plano Diretor) estão claramente definidas. Porém, em relação à gestão, as responsabilidades e atribuições de cada esfera não estão explicitadas, embora haja uma tentativa de aproximação e de trabalho conjunto entre poder público e sociedade. Como em Piratini, as etapas seguintes esbarram na pouca infraestrutura de recursos humanos e na falta de apoio político nas decisões, o que fragiliza a ação municipal.

Nos dois casos estudados, observa-se que políticas e práticas, embora com o mesmo objetivo - o compartilhamento da gestão dos bens tombados e de suas áreas de proteção -, são diferentes. No caso de Piratini, há uma sobreposição de áreas de entorno, de maneira a facilitar a definição dos limites da zona de interesse à preservação e dos critérios de intervenção. Entretanto, por uma questão de organização da gestão, a área foi dividida em setores cuja responsabilidade na aprovação de projetos é compartilhada segundo a competência de cada uma das instituições a fim de agilizar a análise e decisão sobre as intervenções propostas. Houve a “união de forças” entre a Administração Estadual e a União, buscando-se o apoio do Município, em favor de bens reconhecidamente importantes para os três níveis da administração pública.

No caso de Novo Hamburgo, há a sobreposição de áreas apenas no bairro Centro Histórico - conformada como entorno da área tombada pelo IPHAN de Hamburgo Velho e como área de proteção especial conforme o Plano Diretor Municipal. Nas demais, há uma “continuidade” das áreas de interesse cultural, em diferentes níveis de proteção: neste caso, a preocupação foi em preservar uma área que está sendo alvo de especulação imobiliária. Houve a “divisão de forças” entre as três esferas, somando três áreas para abranger uma maior área de proteção.

Cabe novamente lembrar que os dois estudos ainda, não foram implantados. Com isso, não é possível avaliar seus resultados ou se as propostas diferentes de gestão terão consequências diversas para a preservação e a manutenção da ambiência dos bens tombados. Observa-se que, em cada caso, dependendo da situação e dos atores envolvidos, como apresentam Souza (2006) e Saravia (2006), o IPHAN/RS optou por estratégias diferentes, mas procurando sempre o trabalho em conjunto com as diferentes esferas que atuam nas cidades, públicas ou não, visando à preservação cultural.

Por fim, ao longo dos anos, observou-se que proteger apenas o bem não garantia preservar os valores a ele atribuídos, tornando-se cada vez mais importante o entendimento de

que ele está sempre inserido em um contexto maior, nos casos estudados, no contexto das cidades. As mudanças na Constituição Federal de 1988 e, a partir delas, na legislação em geral, com a consolidação da função social da propriedade, embora tenham significado um grande avanço nesse campo, ainda são pouco compreendidas pela população e pouco aplicadas pelas autoridades responsáveis pela gestão das cidades. Essas mudanças se refletiram no próprio IPHAN, que desde a sua criação adotou diferentes posturas em relação ao patrimônio tombado e seus entorno até a consolidação de uma rotina para o tratamento das áreas de entorno, tema que envolve a administração pública nas três esferas.

Com base nisso, é possível apontar que não adianta apenas preservar o patrimônio cultural se não houver uma preocupação na gestão do mesmo, através de políticas públicas eficientes e que contem com os diferentes agentes envolvidos. A participação da sociedade civil deve ser buscada desde a definição de áreas a serem protegidas até a definição das normas de intervenção que visem a sua preservação. Considerado esse ponto, observa-se que, nos casos estudados, ocorrem diferentes resultados: ou embates entre os interesses da administração pública e da sociedade civil, por não haver apropriação afetiva do patrimônio tombado, isto é, por não haver identidade entre a população da cidade e as edificações tombadas, no caso de Piratini; ou disputas entre diferentes setores da sociedade civil, aqueles que querem o adensamento das áreas protegidas e os que defendem a preservação da memória, no caso de Novo Hamburgo. Essas diferentes realidades devem ser consideradas e isso tem acarretado diferenças na elaboração das propostas de proteção dos entornos dos bens tombados.

A etapa seguinte desse processo está por acontecer e, talvez, seja o elo mais fraco desse processo - a etapa de implementação das políticas de preservação estabelecidas. Visível em todas as esferas, a falta de equipes técnicas que possam implementar as ações propostas é um obstáculo a ser ultrapassado. Além disso, a descontinuidade política também pode ser apontada como um desafio a ser superado, já que pode levar à interrupção de ações ou de prioridades. Na ocorrência dessas dificuldades, as fases seguintes desse processo, as de execução e de acompanhamento, acabarão por, também, ficar comprometidas. Na possibilidade do processo ser concluído, na última fase, de avaliação, será fundamental contar com a memória de todo o processo, pois nela é que se poderá verificar se as atitudes e as escolhas tomadas no início do processo foram satisfeitas e, com isto, estudar e melhorar as próximas ações.

Com base nos estudos realizados, embora as propostas de gestão compartilhada entre as três esferas da administração pública não tenham sido, ainda, experimentadas, não sendo

possível assim, identificar, avaliar ou comparar seus resultados, algumas considerações podem ser adiantadas: Uma das maiores dificuldades encontradas, principalmente no caso de Piratini, é a pouca compreensão, ou a compreensão equivocada, sobre conceitos e ideias relativos ao patrimônio cultural, aos tombamentos e às áreas de entorno. Foi possível observar que a população não é, necessariamente, contra o tema, mas que compreende pouco ou nada sobre as implicações da ação de preservação de bens culturais, o que é agravado pelo desconhecimento das regras e diretrizes estabelecidas pela administração pública ou pela falta de clareza e coerência entre as esferas - uma dificuldade que poderia ser minimizada se houvesse maior diálogo entre as instituições de preservação e a sociedade envolvida. Outro ponto muito importante, além desse distanciamento entre a administração pública e os moradores, é o distanciamento existente das esferas entre si, no caso União e Estado (que atualmente estão trabalhando juntos) e o município, que é o responsável direto, para o cidadão e o morador, das ações públicas de gestão. Essa falta de diálogo torna mais difícil a compreensão sobre os direitos e deveres de cada instituição na cidade. Em Novo Hamburgo, a participação da população no tombamento da Casa Schmitt - Presser e na valorização do bairro de Hamburgo Velho possibilitou que as instituições de patrimônio sejam vistas como aliadas contra a especulação imobiliária. A articulação da sociedade é significativa, o que lhe possibilita buscar outros meios e instrumentos legais para atingir seus objetivos, inclusive junto ao Ministério Público.

Em ambos os casos, entretanto, muito se precisa avançar. Embora a possibilidade de acordos e de apoio entre as esferas públicas e privadas esteja previsto na legislação, na prática, isso ocorre em uma escala ainda muito reduzida, com prejuízos à ação de preservação e de construção de políticas conjuntas de gestão do patrimônio cultural. Em alguns momentos, esse distanciamento e o pouco diálogo podem acarretar em uma dificuldade maior para que cada uma das esferas envolvidas assuma efetivamente a sua responsabilidade. A falta de clareza e de definição de regras e diretrizes nas áreas de entorno de bens tombados acaba por ser um dos maiores problemas, podendo levar a que cada instância estabeleça critérios próprios de intervenção, gerando problemas, confusão e até mesmo a indisposição de usuários, moradores e investidores com relação à preservação de bens e sítios. É possível observar que, embora com alguns pontos ainda a serem mais especificados ou delimitados, a legislação nas diferentes instâncias prevê meios e instrumentos para que a gestão em áreas de entorno possa se dar de modo compartilhado entre as diferentes instâncias públicas, faltando, talvez, a sua aplicação na prática cotidiana da preservação.

REFERÊNCIAS:

ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. **PT 0097-T-38**. Palácio Farroupilha; Casa Garibaldi (Piratini, RS).

ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. **PT 0450-T-51**. Quartel General Farroupilha (Piratini, RS).

ACI/RJ. Série Processo de Tombamento. **PT 1113-T-84**. Casa Presser (Novo Hamburgo, RS).

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto – lei nº 25**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL. **Estatuto da Cidade (Lei nº10257/2001)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v.2).

CALABRE, L. **Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

IPHAN/RS. **Processo nº 01512.000623/2009-11 e nº1.582 – T – 09** (Tombamento do Centro Histórico de Hamburgo Velho – Novo Hamburgo, RS).

IPHAN. **Portaria nº 420**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. Brasília, 2001.

IPHAN. **Portaria nº 299**. Brasília, 2004.

IPHAN, IPHAE. [Estudo: Diretrizes para o Disciplinamento na Área de Entorno dos Monumentos Tombados em Nível Federal e Estadual na Cidade de Piratini – RS, 2006.]. Porto Alegre, 2006.

MARTINS, M.C. & HAHN, E. [Estudo: Avaliação das Diretrizes para o disciplinamento na área de entorno dos monumentos tombados, em âmbito estadual e federal, na cidade de Piratini-RS e proposta de nova área e diretrizes de entorno.] Porto Alegre, 2005.

MOTTA, L. **Entorno de Bens Tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2010.

NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 7/1992**. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural e natural do município de Novo Hamburgo, disciplina a integração de bens móveis e imóveis, cria incentivos ao tombamento e dá outras providências. Novo Hamburgo, 1992.

NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 164/1997**. Cria o Conselho Municipal de Cultura. Novo Hamburgo, 1997.

NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 1216/2004**. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental - PDUA do município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo, 2004.

NOVO HAMBURGO (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 2150/2010**. Altera a Lei Municipal nº 1.216/2004, de 20/12/2004, e dá outras providências. Novo Hamburgo, 2004.

OLIVEIRA, I.C.E. **Estatuto das cidade: para compreender...** . Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PIRATINI (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 767 / 84**. Institui normas de proteção ao centro histórico de Piratini, ruínas e elementos isolados cujas expressões históricas, arquitetônicas, urbanísticas e paisagísticas, sejam significantes para o patrimônio cultural da cidade, disciplina o uso e ocupação do solo, autoriza o poder público a realizar convênios e criar incentivos e dá outras providências. Piratini, 1984.

PIRATINI (RS). Prefeitura Municipal. Apresentação *in* **Plano Diretor**. Piratini, 1986.

PIRATINI (RS). Prefeitura Municipal. **Lei nº 1282 / 2011**. Dispõe sobre a criação do conselho municipal de preservação do Patrimônio Histórico do município de Piratini e dá outras providências. Piratini, 1986.

RABELLO, S. **Estatuto da cidade e a preservação do patrimônio cultural federal: Compatibilizando a gestão**. Disponível em <http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/estatuto_da_cidade_e_a_preservacao_do_patrimonio_cultural_federal_compatibilizando_a_gestao.pdf>. Acessado em maio 2013.

RABELLO, S. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 7.231**. Dispõe sobre o patrimônio cultural do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1978.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 31.049**. Organiza sob a forma de sistema as atividades de preservação do patrimônio cultural no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1983.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.116**. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Porto Alegre, 1994.

SARAVIA, E. “Introdução à teoria da política pública”. In: SARAVIA, E.& FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas. Coletânea**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p. 21-42, 2006.

SILVA, F.A.B. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v.2).

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, 2006.