Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Lilian Louise Fabre Santos

Diálogos entre preservação e urbanismo: o tombamento e a gestão do conjunto histórico e paisagístico de Antonina-PR

Rio de Janeiro
2014

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Lilian Louise Fabre Santos

Diálogos entre preservação e urbanismo: o tombamento e a gestão do conjunto histórico e paisagístico de Antonina-PR

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como requisito necessário para obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.
Orientador: Profª Me. Adriana Sanajotti Nakamuta
Supervisor: Moisés Stival Soares

Rio de Janeiro

2014

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Lilian Louise Fabre Santos

Diálogos entre preservação e urbanismo: o tombamento e a gestão do conjunto histórico e paisagístico de Antonina-PR

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como requisito necessário para obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2014.

Banca examinadora

_____

Professora Me. Adriana Sanajotti Nakamuta (orientadora)

_____

Professora Me. Lia Motta (PEP/MP/IPHAN)

_____

Professora Dra. Cristiane Souza Gonçalves (Universidade Cruzeiro do Sul/SP)

À Célia *(in memoriam),*

minha admiração.

AGRADECIMENTOS

Iniciei o curso de mestrado almejando aprofundar meus conhecimentos acerca da preservação do patrimônio cultural devido ao meu interesse profissional na área. Mas hoje, fazendo um balanço desses dois anos, percebo que os ganhos profissionais foram ínfimos em comparação ao meu crescimento pessoal, e isso se deu exclusivamente as pessoas com que tive a felicidade de conviver em função do PEP, a quem gostaria de expressar minha gratidão:

À toda equipe do IPHAN/PR, agradeço pelo carinho que aquecia meus dias frios em Curitiba, graças a vocês meu sentimento diário ao subir aquela escada de madeira rangendo era de felicidade por mais um dia de trabalho. Em especial, pela atenção afetuosa do meu SUPERvisor Moisés Stival, as provocações paternais do José Luiz Lautert, aos ensinamentos de como apreciar os detalhes de José La Pastina Filho, à doce companhia de Lia Ono e à sincera amizade de Luz, Mônica, Bernard e Letícia.

À minha turma do PEP 2012, que me propiciou inesquecíveis momentos de desconstrução da minha identidade sulista, me fazendo sentir o quanto é diverso e incrível nosso país. Ficarei orgulhosa de saber que nosso patrimônio cultural está na mão de profissionais tão competentes e dedicados como vocês. Do fundo do coração, agradeço àquelas que me proporcionaram as melhores memórias afetivas do Rio de Janeiro: Ana Betânia, Michelle, Tamyres, Joseane, Mônica e Simone.

À equipe da COPEDOC pela atenção e dedicação em nos instruir da melhor maneira possível para essa jornada preservacionista. Principalmente a Adriana Nakamuta, pelo prazer das nossas conversas de orientação, pela paciência, incentivo, destreza em saber equilibrar afeto e puxões de orelhas quando necessário, e por me inspirar a ser uma mulher de sucesso sem deixar de ser impecavelmente bela.

Às amizades construídas no IPHAN/GO com Dafne, Larissy e Déborah e ao apoio e compreensão de Beatriz Sant'anna e Salma Saddi nessa conturbada reta final da dissertação.

Aos meus familiares de Curitiba meu eterno agradecimento por me receberem de braços abertos em suas casas, sem o apoio de vocês seria inviável ter cursado esse mestrado.

E principalmente aos meus pais, Graça e João e ao meu irmão Germano, pelo amor sempre manifestado, por serem uma base sólida que me sustenta onde quer que eu vá, e pela incondicional confiança nas minhas escolhas.

Ao se transporem seis rios e três cadeias de montanhas, surge Zora, cidade que quem viu uma vez nunca mais consegue esquecer. Mas não porque deixe, como outras cidades memoráveis, uma imagem extraordinária nas recordações. Zora tem a propriedade de permanecer na memória ponto por ponto, na sucessão das ruas e das casas ao longo das ruas e das portas e janelas das casas, apesar de não demonstrar particular beleza ou raridade. O seu segredo é o modo pelo qual o olhar percorre as figuras que se sucedem como uma partitura musical da qual não se pode modificar ou deslocar nenhuma nota. Quem sabe de cor como é feita Zora, à noite, quando não consegue dormir, imagina caminhar por suas ruas e recorda a sequência em que se sucedem o relógio de ramos, a tenda listrada do barbeiro, o esguicho de nove borrifos, a torre de vidro do astrônomo, o quiosque do vendedor de melancias, a estátua do eremita e do leão, o banho turco, o café da esquina, a travessa que leva ao porto. Essa cidade que não se elimina da cabeça é como uma armadura ou um retículo em cujos espaços cada um pode colocar as coisas que deseja recordar: nomes de homens ilustres, virtudes, números, classificações vegetais e minerais, datas de batalhas, constelações, partes do discurso. Entre casa noção e cada ponto do itinerário pode-se estabelecer uma relação de afinidades ou de contrastes que sirva de evocação à memória. De modo que os homens mais sábios do mundo são os que conhecem Zora de cor.

Mas foi inútil a minha viagem para visitar a cidade: obrigada a permanecer imóvel e imutável para facilitar a memorização, Zora desfez-se e sumiu. Foi esquecida pelo mundo.

Ítalo Calvino, As cidades invisíveis (As cidades e a memória 4), 1990.

RESUMO

A presente pesquisa surgiu a partir de uma demanda real de trabalho na Superintendência do IPHAN no Paraná, relacionada à gestão de preservação do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina, tombado em 2012 pelo órgão. Diferentemente da maioria das cidades históricas consagradas pelo tombamento federal, Antonina apresenta um conjunto arquitetônico heterogêneo, descaracterizado e em péssimo estado de conservação, de modo que a iniciativa do IPHAN de proteger essa cidade até o momento ignorada pela historiografia brasileira demonstrou uma mudança substancial na atribuição de valor cultural para patrimonialização das cidades históricas. Para propor qualquer ação preservacionista, neste contexto infrequente, mostrou-se necessário primeiramente compreender as motivações que levaram o IPHAN a tombar Antonina, quais foram os valores atribuídos ao conjunto e quais as intenções do órgão com esta ação. Após a assimilação dos objetivos atuais do IPHAN e da complexidade de se gerir uma cidade de acordo com os preceitos contemporâneos de preservação do patrimônio cultural, descreveremos o processo de elaboração da Normativa de Antonina, instrumento base para a gestão do conjunto, apontando alguns questionamentos que surgiram no processo e problematizando sua eficácia no contexto proposto. Assinalando por fim, e necessidade de se estabelecer uma relação de comprometimento entre os três principais agentes envolvidos: IPHAN, Prefeitura de Antonina e sociedade civil, com intuito de construir políticas públicas de preservação do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina que promovam o desenvolvimento qualitativo da cidade.

Palavras-chave: IPHAN, Preservação urbana, Planejamento urbano, Antonina.

ABSTRACT

The actual research came from a real work demand by IPHAN's Superintendence in Paraná, related to the preservation management of Antonina's Historical and Landscape Site, turned into public patrimony in 2012. Differently from most of the historical cities that were established as federal patrimonies, Antonina shows a heterogeneous architectural site, mischaracterized and in disrepair, in a city ignored by the Brazilian historiography till now, with a condition of economic stagnation that stays for decades. IPHAN's initiative in protect this site showed a substantial change in the allocation of cultural value to the patrimonialization of the historical cities. To plan any preservationist action in this unusual context, it was necessary to, first of all, understand the motivations that inspired IPHAN to turn Antonina in a public patrimony, what were the values attributed to the site and what was the intention of the agency with that action. After the assimilation of the current goals of IPHAN and the complexity in managing a city according to contemporary principles of cultural heritage preservation, We will describe the process of elaboration of the Normative of Antonina, basic instrument for the management of the set, pointing out some questions that arose in the process and problematizing its effectiveness in the proposed context. Finally, we will show the possibilities of establishing a relation of commitment between the three main involved agents: IPHAN, the City Hall of Antonina and the civil society, in order to build public politics for the preservation of Antonina's Historical and Landscape Site, which will promote qualitative development.

Keywords: IPHAN, Urban preservation, Urban planning, Antonina.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01: Localização da cidade de Antonina no Brasil (2014)..... 70
FIGURA 02: Localização da cidade de Antonina no Estado do Paraná (2014) 70
FIGURA 03: Localização da cidade de Antonina no litoral do Paraná (2014) 71
FIGURA 04: Mapa da Baía de Paranaguá e região contígua (1653) 73
FIGURA 05: Vista Panorâmica de Antonina (1880) 74
FIGURA 06: Esboço Topographico de parte da Província do Paraná indicando as estradas existentes de Antonina a Corytiba à Colonia Assunguy (1877)..... 75
FIGURA 07: Detalhe do Mapa do Porto de Antonina, Marinha do Brasil (1901) 76
FIGURA 08: Vista de Antonina, intitulada "Paranagoa", J.B. Debret, (1827)..... 76
FIGURA 09: Vista panorâmica da área portuária (1920) 77
FIGURA 10: Vista panorâmica (1970) 78
FIGURA 11: Vista do Conjunto Matarazzo (s/d) 79
FIGURA 12: Conjunto Matarazzo (s/d) 79
FIGURA 13: Rua da praia (s/d) 80
FIGURA 14: Rua XV de novembro (s/d) 80
FIGURA 15: Mapa dos bens tombados pelo SEEC..... 81
FIGURA 16: Fonte da carioca..... 81
FIGURA 17: Igreja Bom Jesus do Saivá..... 81
FIGURA 18: Mapa da área de proteção municipal do Centro Histórico e Antonina..... 83
FIGURA 19: Vista da Igreja Matriz e antiga Santa Casa a partir da baia..... 84
FIGURA 20: Vista atual da Igreja Matriz e antiga Santa Casa a partir da baia..... 85
FIGURA 21: Pico do Paraná..... 85
FIGURA 22: Trecho de ferrovia na Serra do Mar 85
FIGURA 23: Entorno da Praça Coronel Macedo (2014) 89
FIGURA 24: Rua Carlos Gomes da Costa (2014) 90
FIGURA 25: Sítio do areião (2013) 91
FIGURA 26: Conjunto da estação (2013) 91
FIGURA 27: Poligonais de Tombamento (laranja) e Poligonal de Entorno (azul) 91
FIGURA 28: Poligonais de Tombamento (laranja) e Poligonal de Entorno (azul) 92

FIGURA 29 e 30: Deslizamentos de terra no Morro Bom brinquedo, Antonina..... 108
FIGURA 31, 32 e 33: Fragmentos de fachadas de edificações do conjunto (2012) 114
FIGURA 34: Ruínas do Armazém Macedo (2012)..... 114
FIGURA 35: Ruínas do Conjunto Matarazzo (2012) 114
FIGURA 36: Vista do trapiche para Matriz (2012) 115
FIGURA 37: Vista da Rua XV de novembro para Matriz (2013) 115
FIGURA 38: Vista do casario da Rua XV de novembro (2013) 115
FIGURA 39: Vista aérea do casario da Rua XV (2010) 115
FIGURA 40: Vista panorâmica I (2013) 116
FIGURA 41: Vista panorâmica II (2013) 116
FIGURA 42: Vista panorâmica III (2013) 116
FIGURA 43: Vista do conjunto de Antonina do mirante do Morro do Bom Brinquedo..... 117
FIGURA 44: Classificação das edificações do Centro Histórico de Antonina..... 120
FIGURA 43: Zoneamento do Centro Histórico de Antonina-PR..... 123

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: Exemplo das fichas de classificação das edificações do Centro Histórico de Antonina.....119
TABELA 02: Classificação das edificações do Centro Histórico de Antonina 120
TABELA 03: Características das conjuntos do Centro Histórico de Antonina.....128

LISTA DE SIGLAS

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

PEP – Programa de Mestrado Profissional

SE/PR – Superintendência Estadual do IPHAN no Paraná

SEEC – Secretaria de Cultura do Paraná

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

DEPAM – Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização

CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural

PCH – Programa Cidade Históricas

INBI-SU – Inventário Nacional de Bens imóveis – Sítios Urbano

PPSH – Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano

SICG – Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão

INCEU – Inventário de Configurações de Espaços Urbanos

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

PAC-CH – Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas

APPC's – Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

CIAM – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....14

CAPÍTULO 1: RELAÇÕES ENTRE O URBANISMO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO URBANO NO BRASIL.....30

1.1 A trajetória do IPHAN na preservação dos conjuntos urbanos.....31

1.1.1 A historicidade das práticas de preservação das cidades históricas.....32

1.1.2 O instituto jurídico do tombamento na preservação de conjuntos urbanos.....40

1.1.3 As práticas de preservação de cidades históricas a partir dos anos 2000.....50

1.2 O Urbanismo e a preservação de conjuntos urbanos.....59

1.2.1 Notas sobre o planejamento urbano brasileiro: o Estatuto da cidade na preservação urbana.....60

CAPÍTULO 2: AÇÕES DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO EM ANTONINA.....70

2.1 Contextualização histórica.....71

2.2 Ações de proteção do conjunto anteriores ao IPHAN.....81

2.3 O processo de tombamento pelo IPHAN.....88

2.3.1 Apresentação da proposta de tombamento ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.....94

CAPÍTULO 3: PRESERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DO CONJUNTO HISTÓRICO E PAISAGÍSTICO DE ANTONINA ATRAVÉS DA NORMATIVA DO IPHAN.....107

3.1 Outras informações para compreensão do objeto da pesquisa.....108

3.1.1 Aspectos gerais sobre o desenvolvimento econômico de Antonina.....108

3.1.2 Considerações sobre a relação entre IPHAN, Prefeitura e Sociedade civil.....110

3.1.3 Análise da morfologia urbana e arquitetônica do conjunto de Antonina.....112

3.2 O processo de elaboração da Normativa de Antonina.....118

3.2.1 Premissas adotadas pela equipe da SE – IPHAN/PR.....118

3.2.2. Questionamentos e a busca por respostas: a elaboração da minuta da norma.....119

CONCLUSÃO.....134

REFERÊNCIAS.....142

INTRODUÇÃO

O tema e a identificação do objeto de estudo no cotidiano da preservação

O tema da presente pesquisa foi surgindo ao longo do primeiro ano de participação nas atividades práticas de rotina da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN[1]) no Paraná, relacionadas principalmente às ações de gestão da preservação urbana de Antonina, cidade paranaense que foi reconhecida como patrimônio cultural brasileiro, em 2012, através do tombamento do seu conjunto histórico e paisagístico pelo IPHAN.

Digo que o tema 'foi surgindo', pois o dia-a-dia de um órgão de preservação é permeado de tantas complexidades operacionais, técnicas e políticas que fazem com os técnicos ali atuantes questionem suas ações constantemente. E no meu caso, que entrei para refletir a preservação a partir das práticas institucionais por meio do curso de mestrado profissional da própria Instituição, esta tarefa se deu maneira ainda mais intensa.

As principais atividades propostas para minha formação no âmbito da Superintendência, segundo constava no edital de seleção, delimitavam a trajetória do aluno e a temática de onde seria possível identificar um problema de pesquisa para ser desenvolvido na dissertação, a saber:

> Participação no **desenvolvimento de estudos para a normatização do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina/PR**, visando **estabelecer critérios e normas de intervenção na área tombada e entorno a partir de diretrizes já pré-estabelecidas**. Serão abordadas questões de preservação de sítios históricos que subsidiarão o estabelecimento de critérios e normas para: intervenção em edifícios históricos, inserção de novos edifícios na área tombada, preservação da paisagem, definição de cores e materiais de acabamento e equipamentos publicitários, entre outras ações. (Anexo I, Edital de Seleção do PEP/MP, 2012, grifo nosso).

Diante disso, o primeiro passo ao ingressar no mestrado foi conhecer pessoalmente a cidade de Antonina, localizada no estado do Paraná, para uma pesquisa de campo e uma primeira aproximação com o futuro objeto de pesquisa. Ao chegar lá me deparei com uma cidade singelamente implantada de acordo com o que a geografia do sítio lhe permitia, entre a Baía de Paranaguá e os morros circundantes pertencentes a Serra do Mar. Ao longo do

[1] Neste trabalho, a sigla IPHAN será utilizada, genericamente, quando se referir ao órgão federal de preservação, a despeito das diversas nomenclaturas assumidas desde a sua criação em 1937. Em caso de citações ou referência explicitas a documentos, será adotada a sigla correspondente ao período referido: SPHAN (1937), DPHAN (1946), IPHAN (1970), SPHAN (1979), IBPC (1990) e IPHAN (1992).

caminho o arquiteto Moisés Stival, técnico da Superintendência do IPHAN no Paraná e supervisor de minhas atividades práticas, me explicou que a Baía de Paranaguá foi um dos pontos iniciais de ocupação territorial do sul do país no período colonial, que a região teve grande importância no desenvolvimento econômico regional devido a exploração mineral no século XVIII, e posteriormente no século XIX e início do XX, devido à atividade portuária, responsável pelo escoamento de mercadorias produzidas no planalto do estado como a madeira e a erva-mate.

Porém, adentrando nas ruas centrais de Antonina, pude perceber a heterogeneidade dos seus edifícios, devido ao considerável número de construções novas inseridas de forma improvisada, os diferentes estilos das edificações antigas, pois grande parte do conjunto já tinha sofrido intervenções que as descaracterizam, e um grande número de imóveis em processo de arruinamento. Foi também possível perceber constantes abordagens hostis de moradores e até de técnicos da Prefeitura Municipal aos técnicos do IPHAN, em função da rejeição da população ao tombamento da cidade. Diante dessa realidade, a primeira questão que me surgiu foi: porque Antonina foi tombada pelo IPHAN?

O ponto de partida para qualquer pesquisa neste contexto e para qualquer ação de preservação desse conjunto seria primeiramente compreender as motivações que levaram o IPHAN a tombar Antonina. Somente a partir do entendimento dos valores que foram atribuídos ao conjunto e da intencionalidade do órgão com esta ação seria possível enfrentar a principal problemática no cotidiano da Superintendência que é a gestão daquele conjunto tombado diante de suas complexidades. Posto isso, a presente pesquisa tem o objetivo de contribuir nesse contexto com uma reflexão sobre a complexidade de se gerir uma cidade de acordo com os preceitos contemporâneos de preservação do patrimônio cultural, sobretudo na proposição de ações através das discussões conceituais e da possibilidade de verificação do uso de mecanismos do planejamento urbano.

Preservação urbana na teoria urbanística: a revisão da literatura para identificação das aproximações

A preservação e o urbanismo são práticas que nasceram juntas historicamente, porém desenvolveram-se paralelamente ao longo do século XIX. Segundo o arquiteto e urbanista Marco Aurélio Gomes (2009, p.130) a preocupação, ou pelo menos o interesse pelo passado e pela história, está presente na reflexão sobre a cidade desde os primórdios da constituição do

urbanismo, ainda que não necessariamente sob a forma de uma preocupação com a preservação do preexistente.

Nesse quesito, uma importante contribuição merece aqui destaque. Trata-se da autora Françoise Choay, que em sua obra *Alegoria do Patrimônio* (2001), nos apresenta uma reflexão sobre a distância de 400 anos entre a invenção do monumento histórico e a da cidade histórica, e demonstra ainda que a conversão da cidade material em objeto de conhecimento histórico foi motivada pela transformação do espaço urbano que se seguiu à revolução industrial.

Os primeiros a considerá-la em perspectiva histórica, e a estudá-la segundo os mesmos critérios que as formações urbanas contemporâneas, são os fundadores do urbanismo. Apesar disso, Choay adverte que "*a história das doutrinas do urbanismo e de suas aplicações concretas não se confunde, de modo algum, com a invenção do patrimônio urbano histórico e de sua proteção. A noção de patrimônio urbano histórico constituiu-se na contramão do processo de urbanização dominante"*. (2011, p. 179-180). Segunda a autora, importa observar que, quer o urbanismo se empenhasse em destruir os conjuntos urbanos antigos, quer procurasse preservá-los, foi justamente tornando-se um obstáculo ao livre desdobramento de novas modalidades de organização do espaço urbano que as formações antigas adquiriram sua identidade conceitual.

Nesse sentido, o urbanista inglês Peter Hall (2009), em seu livro sobre a história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX intitulado *Cidades do amanhã,* problematiza a falta exatidão em iniciar a história do planejamento urbano, embora defenda que o tema em pauta teve origem na reação à cidade industrial do século XIX. Ao verificarmos a posição de Choay (2005, p.03) sobre essa questão, em sua obra antológica intitulada *O Urbanismo*, uma vez que a autora utilizada o termo pré-urbanismo para denominar as críticas iniciais a realidade das grandes cidades industriais, às críticas sem modelo ou aos modelos utópicos que se apresentavam de cidade ideal, dividindo essa fase inicial em três vertentes: o pré-urbanismo progressista, o pré-urbanismo culturalista e o pré-urbanismo sem modelo.

A vertente progressista pode ser definida pelas obras de Robert Owen[2], Fourier[3], Cabet[4], Proudhon[5], que consideravam o homem como tipo que, independente das suas diferenças de

[2] Robert Owen (1771 – 1858): reformista social galês, considerado um dos fundadores do socialismo e do cooperativismo. Foi um dos mais importantes socialistas utópicos. In: *pt.wikipedia.org/wiki/Robert_Owen.*

lugares e tempos, era suscetível a necessidades-tipos cientificamente dedutíveis. Desta forma, defendiam que o racionalismo, a ciência, a técnica deveriam possibilitar resolver problemas colocados pela relação do homem com o meio e entre si.

Em contrapartida, o pré-urbanismo culturalista extraído das obras de Ruskin[6] e Morris[7], atribuía o caos da cidade industrial ao desaparecimento da antiga unidade orgânica da cidade sob a pressão desintegradora da industrialização. Este ponto de vista, diferente do modelo progressista que focava no indivíduo, refletia sobre o agrupamento humano na cidade. Com origem nostálgica, os autores postulavam a possibilidade de fazer um estágio ideal passado reviver, vendo os meios para isso através de uma volta às formas do passado. Eles preconizavam a irregularidade, a assimetria, o estético, o artesanal, construções sem padrões, prédios comunitários e democráticos. Choay (2005), em contraponto, aponta ainda que a temporalidade criadora não tem curso nesse modelo fundado sobre o testemunho da história, pois ele fecha-se a historicidade. (2005, p.14) Do ponto de vista da preservação das cidades, Choay (2001) denomina esta abordagem como *memorial*, pois apesar de alertar a opinião pública contra as intervenções que lesam a estrutura das cidades antigas, a autora defende não a conservação de cidades e conjuntos históricos em si, mas a sobrevivência da cidade ocidental pré-industrial. Para ela, (2005) o que difere o pré-urbanismo do urbanismo é que enquanto o primeiro se caracterizava por obras generalistas, o segundo é um lugar exclusivo dos especialistas – os arquitetos. Outro contraponto ainda destacado pela autora é que ao invés de serem utópicos, os projetos dos seus técnicos serão aplicados na prática. Porém, mesmo aplicáveis eles não estão livres da dimensão do imaginário e, por isso, podemos encontrar nele os dois modelos do pré-urbanismo só que de uma forma atualizada.

---

[3] Charles Fourier (1772- 1837): francês, filósofo socialista e criador do falanstério, que consistiam em grandes construções comunais que refletiriam uma organização harmônica e descentralizada onde cada um trabalharia nos conformes de suas paixões e vocações. In: *http://pt.wikipedia.org/wiki/Charles_Fourier.*

[4] Étienne Cabet (1788 – 1856): francês, filósofo e socialista utópico. In: *pt.wikipedia.org/wiki/Etienne_Cabet.*

[5] Pierre-Joseph Proudhon (1809 - 1865): filósofo político e econômico francês, foi membro do Parlamento Francês. É considerado um dos mais influentes teóricos e escritores do anarquismo. *http://pt.wikipedia.org/wiki/Pierre-Joseph_Proudhon.*

[6] John Ruskin (1819–1900) Foi protagonista dos movimentos intelectuais em prol da conservação dos monumentos históricos na Inglaterra de meados do século XIX. Foi escritor, crítico de arte, sociólogo, e um apaixonado pelo desenho e pela música. Suas ideias adquiriram maior repercussão no ano de 1849 através do livro *As sete lâmpadas da arquitetura* e no ano de 1853 com *The Stones of Venice*, onde descreveu sua apologia ao "ruinísmo" como um devoto às construções do passado, pregando o total e absoluto respeito à matéria original das edificações. *In: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/07.074/3087.*

[7] William Morris (1834 –1896) Foi um dos principais fundadores do Movimento das Artes e Ofícios britânico. Ele era pintor - de papéis de parede, tecidos padronizados e livros - além de escritor de poesia e ficção e um dos fundadores do movimento socialista na Inglaterra. *In: http://pt.wikipedia.org/wiki/William_Morris.*

A nova versão do modelo progressista, baseada na arquitetura racionalista e nos preceitos do C.I.A.M[8]., teve como precursor o arquiteto Tony Garnier. A chave para este modelo é a ideia de modernidade, mas não nas estruturas econômicas e políticas, mas sim nas técnicas e estéticas. Abolira-se a rua em nome da higiene e rejeita-se qualquer sentimentalismo a respeito ao legado estético do passado. As cidades antigas deveriam ser replanejadas, praticando o urbanismo de ponta de faca. A ruptura com o passado é assumida de modo agressivo, provocante, e os novos valores (mecanização, padronização, rigor, geometrismo) são afirmados num estilo de vanguarda, expostas ao público como forma de adesão para conquista de uma impressão futurista. (CHOAY,2005, p.25) Peter Hall (2009, p. 244), por sua vez, contextualizar um caso exemplar apresentar a situação de Paris como caótica, pois a cidade serviu de "matéria-prima" para as ideias de Le Corbusier, nas décadas de 20 e 30, onde por trás das fachadas, a cidade estava presa aos cortiços e epidemias, situação que segundo o urbanista só poderia ser salva por homens 'sem remorsos'.

Já a nova versão do modelo culturalista que teve como seu maior representante Camillo Sitte, pregava os princípios ideológicos baseados na a totalidade (aglomeração urbana) que prevalece sobre as partes (os indivíduos) e o conceito cultural de cidade sobre a noção material de cidade (2005, p.27). Porém a motivação pela volta do olhar sob as cidades antigas se dá principalmente pela questão estética, e não mais pelas considerações políticas e sociais como anteriormente mencionamos e observa-se no seguinte trecho: *"é estudando as obras de nossos precursores que poderemos reformar a organização banal de nossas grandes cidades."* (SITTE, 1918 *apud* CHOAY, 2005, p. 27). A proposta, nesse caso, era a definição de um modelo espacial que preconizasse a rua como um órgão fundamental, e as formas diretoras não sendo mais as dos edifícios, e sim as dos locais de passagem e de encontro, isto é, as ruas, largos e praças. A principal crítica de Françoise Choay em relação ao modelo culturalista do início do século XX é de que a valorização inconsiderada do passado leva a uma reitificação do tempo, que é tratado ao modo de um espaço como se fosse reversível. O

[8] CIAM: Os Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna constituíram uma organização e uma série de eventos organizados pelos principais nomes da arquitetura moderna internacional a fim de discutir os rumos a seguir nos vários domínios da arquitetura. Fundados em 1928 na Suíça, os CIAM foram responsáveis pela definição daquilo que costuma ser chamado *international style*: introduziram e ajudaram a difundir uma arquitetura considerada limpa, sintética, funcional e racional. Os CIAM consideravam a arquitetura e urbanismo como um potencial instrumento político e econômico, o qual deveria ser usado pelo poder público como forma de promover o progresso social. O produto mais influente dos CIAM tenha sido a Carta de Atenas, escrita por Le Corbusier baseada nas discussões ocorridas na quarta conferência da organização. A Carta praticamente definiu o que é o urbanismo moderno, traçando diretrizes e fórmulas que, segundo seus autores, são aplicáveis internacionalmente. A Carta considerava a cidade como um organismo a ser planejado de modo funcional e centralmente planejada, na qual as necessidades do homem devem estar claramente colocadas e resolvidas.

resultado é tão utópico quanto o urbanismo progressista, o que o diferencia é que ao invés se configurar como o culto o funcionalismo, é o culto a nostalgia. (2005, p. 29)

Quem vai trazer no discurso a inserção das áreas históricas na estrutura urbana moderna, é Gustavo Giovannoni, por volta dos anos 1920 (GOMES, 2011, p. 132) e 1930 (SANT'ANNA, 1995, p. 58) defendendo que os planos de recuperação das áreas antigas deveriam se integrar em um planejamento urbanístico único. Para Choay (2001), Giovannoni sintetiza a superação das duas visões precedentes, representadas por Ruskin e Sitte, constituindo o alicerce de toda indagação atual de se preservar a arquitetura maior, seu entorno, a escala urbana, sua morfologia, ambientação, concepção da mutação do espaço urbano pela era industrial, isto é, a preservação dos conjuntos urbanos antigos na dinâmica do desenvolvimento.

Como os modelos do urbanismo não deram resposta aos problemas urbanos colocados pela sociedade industrial, suas realizações provocaram uma nova crítica, iniciada ao longo dos anos de 1910, mas que se intensificou depois da Segunda Guerra Mundial, proporcionalmente a importantes realizações práticas do urbanismo. Essa crítica orienta-se segundo as duas direções colocadas em evidência anteriormente por Choay (2005), ou seja, o progressismo e o culturalismo.

O urbanismo progressista suscitou uma crítica radical que visa tanto a arbitrariedade de seus princípios quanto seu desprezo pelas realidades concretas. Essa crítica, que se desenvolveu entre sociólogos, historiadores, economistas, juristas, psicólogos, isto é, fora do meio especializado dos urbanistas, pretendeu reintegrar o problema urbano em seu contexto global, partindo de informações dadas pela antropologia descritiva, buscando um planejamento humanista que levasse em consideração a localização humana como enraizamento espaço-temporal, ou seja, um urbanismo de continuidade, bem distinto da ruptura progressista.

No início do século XX, Patrick Geddes um dos principais representantes desse modelo que Françoise Choay denomina "Antrópolis", valoriza o passado, pois considera o patrimônio o lugar em que o presente se alimenta e mergulha suas raízes, mas ao contrário dos culturalistas, não deixa de reconhecer a irredutível originalidade da situação presente. Sua especificidade é considerar que hoje se trata de um desenvolvimento e de uma transformação do passado, não de sua repetição. Para Peter Hall, Patrick Geddes foi o responsável por trazer à teoria do planejamento urbano a ideia de que os homens e mulheres poderiam construir suas próprias cidades, escapando assim, da massificação industrial para um mundo de atividade

artesanal, onde as coisas novamente pareceriam bonitas por terem sido feitas corretamente. (2005, p.287)

O pensamento de Geddes foi desenvolvido e ampliado através de Lewis Mumford e sua crítica ilustrou o papel mutilador e alienante do urbanismo progressista, particularmente a ruptura das continuidades culturais, a desnaturalização das zonas rurais, o servilismo do homem a maquina através de planos concebidos para o uso máximo do automóvel. Na procura de fórmulas novas, Mumford constantemente recorreu às lições da história. A cidade bem circunscrita da época pré-industrial pareceu-lhe uma forma melhor adaptada que a megalópole a um harmonioso desenvolvimento das aptidões individuais e coletivas. O esforço deveria, segundo Mumford, recair hoje numa espécie de planejamento, de adaptação ao presente daquela unidade de vida social existente na cidade pré-industrial e que, tradicionalmente foi o lugar da cultura. (CHOAY, p. 40) A perspectiva desses autores se referencia à história da cidade para compreender a cidade do presente e seus desafios para o enfrentamento futuro, ainda que, segundo Gomes (2011, p.131), raras vezes voltadas de forma explícita para a preservação de conjuntos antigos.

Outra referência importante é uma segunda tendência crítica do humanismo, que estuda a aglomeração urbana do ponto de vista de suas ressonâncias sobre o comportamento humano. Através da psicologia percebeu-se que a higiene mental não coincide com a higiene física e para haver um desenvolvimento harmonioso da personalidade e da sociabilidade, um certo clima afetivo é o único fator insubstituível. Estudos desenvolvidos principalmente por americanos nas décadas de 50 e 60, mostraram que a aplicação dos princípios de um urbanismo dos C.I.A.M podiam ter resultados muito diferentes segundo as populações em causa. Por exemplo, o urbanismo progressista revelar-se-ia inviável no caso de habitantes com fortes ligações comunitárias (CHOAY, 2005, p.44).

Já o terceiro ponto de vista do humanismo, segundo Françoise Choay, considera a ressonância da morfologia urbana sobre o comportamento. Neste caso, a abordagem metodológica da construção de um modelo feito *a priori* neste caso é substituída por uma proposta *a posteriori,* e que decorre do conhecimento do ponto de vista do habitante: o projeto deixa de ser objeto na medida em que, pela mediação da psicologia experimental e do questionário, o habitante torna-se, diante do planejador, um tipo de interlocutor. (CHOAY, 2005, p. 48). Tal abordagem foi desenvolvida principalmente por Kevin Lynch, através de pesquisas sobre as percepções visuais da cidade que tiveram como primeiro resultado o esclarecimento de sua especificidade. Isto é, uma cidade não é percebida pelos que habitam

nela como um quadro, sua percepção é organizada de modo radicalmente diferente, em função de série de laços existenciais, práticos e afetivos que os unem a ela. (CHOAY, p.48) Assim, para Françoise Choay, a maior contribuição das duas últimas abordagens foi colocar o problema da morfologia urbana em temos de significações. (2005, p.49)

A partir daí, a autora chega a algumas conclusões sobre a crise do urbanismo, apontando que na raiz de qualquer proposta de planejamento escondem-se tendências e sistemas de valores e assinala como o âmago da crise do urbanismo os sistemas de valores nos quais o ele se baseia, principalmente que a ilusão de reduzir a cidade a um objeto, um meio de realizar funções vitais frustrou-se ao ignorar que a cidade é também um quadro de relações interconscienciais, o lugar de uma atividade que consome sistemas de signos complexos. (CHOAY, 2005, p.55).

Ainda sobre a crise do Urbanismo, principalmente a partir dos anos 50, Peter Hall afirma que à medida que o planejamento tem se transformado em ofício que se aprende através da educação formal, foi ele progressivamente adquirindo um corpo mais abstrato e mais formal de teoria pura. Parte dessa teoria, segundo o jargão que lhe é próprio, é teoria sobre planejamento: conhecimento das técnicas e metodologias práticas, sempre tão necessárias aos planejadores, que anteriormente elas eram adquiridas no processo do próprio trabalho. Em contrapartida, "*a teoria do planejamento, é cavalo de cor diferente: sob essa rubrica tentam os planejadores compreender a verdadeira natureza da atividade que exercem, incluídas as razões que lhe justificam a existência".* (HALL, 2009, p. 13)

A ruptura do urbanismo do Movimento Moderno com o enfrentamento da questão do patrimônio construído urbano será um dos principais pontos de contestação desse movimento contrário ao universalismo e a tabula rasa, que começou a se desenvolver na Europa a partir da década de 60. Alguns dos princípios estavam voltados para a defesa da história e da cultura, a preservação de bairros e centros antigos, manutenção do caráter social da ocupação, e a compreensão da cidade e da vida urbana enquanto fato de cultura e *lócus*, onde se tecem diferentes redes de relações entre os citadinos e o espaço que habitam. (GOMES, 2011, p.134)

Uma referência crítica seminal contra as doutrinas modernas do urbanismo progressista foi o livro publicado em 1961 por Jane Jacobs, *Morte e vida de grandes cidades*[9]. O contexto dos ataques de Jacobs ao urbanismo moderno ortodoxo era o programa norte-americano de renovação urbana das áreas centrais das cidades, do fazer tábula rasa de setores urbanos

[9] Título original: *Death and Life of Great American Cities* (cuja tradução brasileira omite do título a especificidade norte-americana de suas análises).

consolidados, substituídos por megaprojetos de reurbanização nos quais uma arquitetura burocrática ou monumental, viadutos, elevados, vias expressas e florestas de concreto configuravam a nova paisagem das grandes cidades. Porém, Jacobs se posicionava contra o bucolismo das cidades-jardins e defendia a densidade das metrópoles, todavia, não a ordenada metrópole idealizada por Le Corbusier, mas a cidade tradicional.

Numa etnografia jornalística, a autora procurou identificar no cotidiano de grandes cidades norte-americanas as razões da violência, da sujeira e do abandono, ou o contrário, a boa manutenção, a segurança e a qualidade de vida de lugares que constituíam a cena real das metrópoles, em contraponto aos esquemas dos modos de vida que os planejadores previam em seus modelos urbanos ideais, para defender que ao contrário das rígidas e vazias proposições modernistas, o caos urbano e o microcosmo dos bairros constituíam uma vida rica e densa de significados.

Segundo Hugo Segawa[10], a principal e duradoura lição pregada por Jacobs é a necessidade da diversidade urbana: funções que gerem presença de pessoas em horários diferentes ("a necessidade de usos principais combinados") e em alta concentração, valorização de esquinas e percursos ("a necessidade de quadras curtas"), edifícios variados e de diferentes idades ("a necessidade de prédios antigos"), e ressaltando outras medidas profiláticas para uma melhor qualificação urbana: "a subvenção de moradias", "erosão das cidades ou redução dos automóveis", "ordem visual: limitações e potencialidades", "projetos de revitalização", etc. (Revista Vitruvius, 2002). Para Jacobs, a necessidade da preservação dos prédios antigos deve ser analisada como uma das medidas de defesa de elementos que deem condições de diversidade urbana, conforme explicita:

> As cidades precisam tanto de prédios antigos, que talvez seja impossível obter ruas e distritos vivos sem eles. Ao falar em prédios antigos, refiro-me não aos edifícios que sejam peças de museu, nem os prédios antigos que passaram por reformas excelentes e dispendiosas – embora esses sejam ótimos ingredientes – mas a uma boa porção de prédios antigos simples, comuns, de baixo valor, incluindo alguns prédios antigos deteriorados. (JACOBS, 2000, p. 207)

A autora defende a permanência de prédios antigos na cidade, não pelo discurso da preservação da história e memória local materializada nesses edifícios que estamos habituados a ouvir a favor da sua conservação, mas porque acredita que eles asseguram a diversidade necessária para manter a dinâmica urbana. Baseia sua afirmação na questão dos custos de vida

[10] *In: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/01.001/3259,* acessado em 05.05.2014.

em edifícios novos, pois se em uma determinada área só existirem edifícios novos, as empresas que venham a existir nessa área estão automaticamente limitadas àquelas que podem arcar com os custos dos novos edifícios, relativamente mais altos em comparação como o que necessariamente se exige em prédios antigos. Generalizando os usos nas cidades, a autora aponta que redes de lojas, bancos, grandes supermercados e afins, geralmente se instalam em prédios novos, já bares de bairros, restaurantes, boas livrarias, antiquários, pequenos negócios, se instalam em prédios antigos. Justamente usos que por sua utilidade permitem a circulação e principalmente a permanência de pessoas, necessárias para a segurança e vida nas ruas e nos bairros.

Já a autora Otilia Arantes (2000, p.11) ao analisar esse período pós-crise do urbanismo, onde os projetos de arquitetura e urbanismo procuraram romper com a prática modernista e iniciar uma nova fase, classifica-os como processos de ironia objetiva, por converterem as melhores intenções no seu avesso, realizando não por desvio, mas por finalidade interna, o contrário do que prometiam. Para a autora esta "nova geração urbanista" não representa nenhuma ruptura maior de continuidade com a anterior além de resumir ao "gerenciamento", jargão assumidamente empresarial, que levou a ressuscitar o vocabulário descartado do "planejamento", posto em descrédito pela voga contextualista anterior.

Esse período é expresso pela convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno de uma espécie de teorema-padrão, "que as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um plano estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização" (ARANTES, 2000, p.13)

Este movimento de volta ao planejamento da cidade, não veio com o objetivo de corrigir o antiurbanismo da geração anterior, mas de substituir os conceitos de racionalidade, funcionalidade, zoneamento, plano diretor e etc., por revitalização urbana ou requalificação, sempre com a ênfase na questão "cultural". O "tudo é cultura", que inaugurou nos anos 1960 se transformou no que Otília Arantes chama de *culturalismo de mercado*:

> [...] a cultura – que nos primórdios da Era Industrial se cristalizara como esfera autônoma dos valores antimercado – ao tornar-se imagem, quer dizer, representação e sua respectiva interpretação (como sabe qualquer gerente marketing numa sociedade do espetáculo), acabou moldando, de um lado, indivíduos (ou coletividades "imaginadas") que se autoidentificam pelo consumo ostensivo de estilos e lealdade a todo tipo de marca; de outro, o sistema altamente concentrado dos provedores desses produtos tão intangíveis quanto fabulosamente lucrativos. Trocado em miúdos, esse o

> verdadeiro "poder da identidade". Daí a nova âncora identitária da nova urbanística. (ARANTES, O. 2000, p.16)

Em geral, as estratégias culturais de apropriação espacial da pós-modernidade acarretaram na inversão das identidades espaciais, onde, segundo Sharon Zukin (2000), do mesmo modo que a individual, a identidade coletiva é definida por uma estratégia de apropriação cultural e ao mesmo tempo simbolizada e percebida pelo consumo visual. Ainda segundo a autora, o fenômeno da pós-modernidade "Disney Word" demonstra que as pessoas irão se satisfazer apenas com uma imagem do vernacular abstraído da história.

Nesse sentido, Harvey (1992) aponta que o capital simbólico só se mantém como capital na medida em que os caprichos da moda o sustentam. Unir a ideia do capital simbólico com a busca da riqueza simbólica é a essência dos processos de gentrificação, a produção da comunidade (real, imaginária ou apenas empacotada para venda pelos produtores), a reabilitação das paisagens urbanas e a recuperação da história (mais uma vez, real imaginária ou apenas reproduzida como pastiche). No contexto das políticas urbanas brasileiras, Rogério Proença Leite aponta o trato de seus centros históricos como Recife e Salvador, dentro dessa perspectiva mercadológica, ressaltando que:

> O enobrecimento por via da requalificação de sítios históricos se dá mediante a instalação de serviços e da promoção de uma oferta extensiva de cultura, lazer e entretenimento para as classes médias e altas. Em geral, a situação que antecede essas intervenções é caracterizada por um declínio abrangente do sítio, tanto no seu aspecto físico (deterioração das edificações, do mobiliário urbano e da infraestrutura sanitária, entre outros aspectos), como em seu aspecto simbólico (decaimento da cidade; perda de centralidade e crescente representação social negativa, muitas vezes relacionada com a insegurança e o caráter inóspito e marginal do local). A despeito desse diagnóstico problemático, essas áreas mantêm forte significado para a história da cidade, exatamente por terem sido locais de grande visibilidade e importância econômica, política e cultural. (LEITE, 2010)

É dentro desta perspectiva de enobrecimento que as áreas urbanas históricas se tornaram a chave dos projetos urbanísticos no final do século XX, e perduram até os dias atuais com diversas denominações como revitalização, renovação, reciclagem urbana. A preservação espacial, material e simbólica do lugar não é o objetivo final, mas serve como discurso legitimador dessas ações voltadas para a valorização mercadológica, onde *"o patrimônio histórico e a cultura, de uma maneira geral (e o espetáculo que elas ajudam a configurar) se tornaram "ingredientes" essenciais da cidade contemporânea e umas das marcas dos*

processos socioespaciais em curso." (GOMES, 2011, p.129) Essa forma de "valorização" dos espaços de permanência da história como espaços de "lazer cultural", afasta cada vez mais o sentimento de pertencimento, de cidadania, da memória coletiva existente nesse espaço, sendo:

> (...) a consequência mais direta dessa proliferação aleatória de ações de construção, de apropriação dos espaços e da multiplicação de referências simbólicas alheias ao convívio coletivo, é a impossibilidade da consolidação de qualquer configuração de memória capaz de gerar algum sentido de identidade comum. (SEVCENKO, 2011, p. 30 apud AZEVEDO, 2014[11])

David Harvey (2013) sobre essas problemáticas, afirma que torna-se necessário restituir a todos os mecanismos de produção desses espaços coletivos, do ambiente em que vivemos juntos, numa estrutura organizacional democrática que instaure outro paradigma de convivência e intervenção espacial. Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo, e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização.

A partir desse panorama do pensamento da disciplina urbanística, foi possível perceber diversas aproximações da disciplina com o tema da preservação da cidade pré-existente, desde o pré-urbanismo culturalista de Ruskin e Morris; o modelo culturalista propriamente dito de Camilo Sitte; a evolução preconizada por Gustavo Giovannoni onde defendia a ideia de que os planos de recuperação das áreas antigas deveriam se integrar em um planejamento urbanístico único; às críticas suscitadas pela ruptura com a história no período modernista/progressista que defendiam o crescimento orgânico sem a hegemonia técnica no planejamento, como uma forma melhor adaptada que a megalópole a um harmonioso desenvolvimento das aptidões individuais e coletivas, pensamento convergente com a americana Jane Jacobs, ao demonstrar a necessidade de manter o caráter afetivo existente na cidade tradicional; e de Otília Arantes e David Harvey, destacando que as ações práticas que culminaram dessa nova tendência de valorização da cultura existente nos projetos de revitalização contemporâneos apropriaram-se de forma excepcionalmente mercadológica.

[11] AZEVEDO. Jorge P. Dobrando esquinas, escavo vestígios e arquiteto cidades. In: *http://artcontexto.com.br/revista/artigo-jorge_peloso.htm,* acessado em 10.08.2014.

A pesquisa e a organização da dissertação

Posto essa primeira aproximação e revisão historiográfica sobre o tema, a presente pesquisa – teórica-prática reflexiva –, foi desenvolvida partindo primeiramente da investigação de fontes arquivísticas documentais textuais e iconográficas – contidas no processo de tombamento de Antonina pelo IPHAN – e nas fontes bibliográficas relativas à pesquisa histórica para compreensão do processo de atribuição de valor de patrimônio ao conjunto, e à trajetória de ação do órgão na preservação de conjuntos urbanos, à construção das relações da disciplina urbanística com a cidade pré-existente, os ensaios críticos atuais sobre as relações entre a preservação do patrimônio e o planejamento urbano para compreensão das dissonâncias e consonâncias dos diálogos entre esses dois campos – o patrimônio e a urbanismo –, e a experiência prática de elaboração de normativas no âmbito da Superintendência do IPHAN no Paraná, especialmente no caso da cidade de Antonina, enquanto parte do processo de construção de conhecimento sobre o patrimônio a partir de uma vivência prática, institucional e profissionalizante. Em outras palavras, pode-se resumir que se trata de uma verificação – pontual e delimitada – entre o que e de forma são planejadas e executadas as ações institucionais de preservação das cidades com o competente patrimônio cultural diante das diversas demandas sociais, culturais e políticas da atualidade.

Para tanto, essa dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro inicia procurando compreender através de um panorama do pensamento urbanístico, tanto na teoria quanto na prática, às vezes em que a disciplina se aproximou e em outras se afastou, da noção de preservação do legado patrimonial das cidades antigas. Apesar de termos consciência que na prática ainda há certo antogonismo entre as ações de órgãos de preservação do patrimônio e órgão de planejamento urbano, acreditamos que a compreensão de como se construiu (ou reconstruiu) essa relação entre urbanismo e preservação, nos dê subsídios para repensar que os desafios atuais de preservação das nossas cidades estão dentro de um sistema mais amplo e complexo do que simplesmente na compreensão da soma de bens materiais que a constituem.

Apesar das políticas de preservação apresentarem especificidades regionais, dada extensão territorial e diversidade cultural no Brasil, elas estão sempre relacionadas com um contexto maior, ainda mais em se tratando do IPHAN, que é o órgão responsável pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. Nesse sentido, dentre todas as atribuições do IPHAN o patrimônio urbano é uma das mais debatidas tanto academicamente quanto na

prática cotidiana da Instituição, haja vista a identificação de inúmeros conflitos gerados com outros órgãos públicos, com os proprietários dos imóveis e principalmente pelo objeto protegido – uma cidade – se tratar de algo tão complexo.

A concepção de cidades históricas pelo IPHAN mudou substancialmente no decorrer de praticamente sete décadas de atuação do órgão. A inclusão de novos conceitos nas práticas do órgão influenciou na visão anteriormente consolidada de que uma cidade é um somatório de bens imóveis, inclusive no sentido literal do termo, mostrando que a dinâmica de crescimento a torna um bem cultural em constante transformação. A intenção nesse primeiro capítulo é compreender por da literatura produzida sobre o tema a preservação de conjuntos urbanos pelo IPHAN, principalmente com o intuito de verificar se a ampliação na atribuição de valor de patrimonio nacional a um conjunto urbano acarretou em uma mudança nas práticas de gestão pós-tombamento desses bens, pois o principal instrumento de proteção continua o mesmo: o Decreto-Lei 25, de 30 de outubro 1937. Por esse motivo, procuraremos compreender a compreensão da interpretação do instituto do tombamento à luz dos conceitos de patrimônio cultural, principalmente das constituições federais, que fez com que esse instrumento jurídico, que não teve alterações no seu texto desde sua criação, continuasse sendo a possibilidade mais eficaz de proteção do patrimônio material pelo órgão.

Finalmente, apresentaremos as atuais estratégias do IPHAN na resolução dos conflitos na gestão urbana de conjuntos históricos, principalmente o Programa Nacional de Normatização dos Centros Históricos, com a publicação de portarias que objetivam o estabelecimento de normas e diretrizes de intervenção nos imóveis e espaços públicos das áreas protegidas pelo tombamento.

No segundo capítulo, mostraremos que a forma de construção do valor de Antonina como patrimônio cultural não foi uma novidade trazida pelo IPHAN, pois as ações regionais com esse enfoque já tinham sido iniciadas na década de 80, a partir da participação das instâncias municipal de proteção do centro histórico e estadual de proteção de bens isolados, e algumas tentativas de gestão compartilhada entre os dois órgãos, mas que não foram capazes de assegurar a conservação do conjunto, devido a fatores que procuraremos esclarecer e analisar nesse capítulo.

Sobre o tombamento, questão central desse capítulo, analisaremos o caminho percorrido pelo processo de tombamento para que possamos compreender as motivações que levaram o órgão a tombar Antonina, a justificava do valor cultural através da pesquisa histórica que a inseriu na história da ocupação do território brasileiro, a realização de pesquisas e inventários

produzidos a partir do conjunto e que deram subsídios para a Superintendência do IPHAN no Paraná abrir o Processo nº 1.609-T-2010 com a proposta de tombamento e, por fim, a análise feita Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural em 21 de janeiro de 2012.

Verificou-se nessa etapa da pesquisa que dado o estado de degradação das edificações, aliado à iminência do impacto gerado pela retomada da atividade portuária na cidade, iniciou-se uma pressão dos demais órgãos e da sociedade civil sobre a Superintendência do IPHAN no Paraná [12] quanto a responsabilidade da Instituição e a necessidade de se tomar uma postura pela preservação do conjunto ameaçado. Isso, portanto, foi uma das justificativas que se fizeram necessárias para a construção de uma narrativa que justificasse o tombamento da cidade de Antonina pelo seu valor histórico e cultural.

Tombado, o próximo desafio do IPHAN seria então a gestão da preservação desse conjunto, e para isso, o instrumento que daria subsídios para o IPHAN realizar essa gestão seria uma Normativa para Antonina. A partir dessa real demanda e da compreensão do "porquê" normatizar um conjunto tombado, analisaremos qual o alcance e quais os limites da Normativa na gestão de preservação desse conjunto específico.

A dinâmica dessa pesquisa por estar inserida em um programa de mestrado profissional foi de retroalimentação da prática e da pesquisa de maneira quase instantânea, afinal, ao longo do período da pesquisa as demandas cotidianas da gestão de preservação do conjunto de Antonina estavam dividindo a mesma estação de trabalho que a bibliografia teórica sobre o tema. Desta forma, reforçada através da pesquisa a necessidade da elaboração da Normativa de Preservação como instrumento base para a gestão de um conjunto tombado, como vimos no primeiro capítulo, e imbuídos da análise do processo de patrimonialização do conjunto em estudo demos sequência em conjunto com a equipe técnica na elaboração da Minuta da Normativa de Antonina.

Essa demanda prática, de competência da Superintendência do IPHAN no Paraná, associado ao fato da pesquisadora dividir o papel de fala com a técnica que participou da elaboração da normatização, motivou a presente dissertação que, como já dito anteriormente, não busca construir uma análise crítica da normativa, já que isso se trataria de uma autoavaliação do próprio processo construído coletivamente em que também faço parte, mas sim, pretende apresentar as reflexões oriundas desse processo que vão desde a valoração do objeto – o conjunto histórico e paisagístico de Antonina –, por meio do tombamento –

[12] Informação obtida em conversa com o Superintendente do IPHAN no Paraná – José La Pastina Filho. Curitiba, 2012.

inclusive com projetos institucionais específicos para subsidiar a construção dessa narrativa –, a importância e necessidade de se normatizar as cidades históricas e conjuntos urbanos tombados, ao processo que culminou na elaboração de uma proposta de normativa para Antonina.

A análise do processo de preservação de Antonina e os questionamentos levantados na pesquisa demonstrarão que apesar de Antonina ter suas particularidades, as necessidades de promoção de desenvolvimento local, de estabelecer critérios e controle de novas inserções, da falta de planejamento do crescimento urbano, de compartilhamentos de responsabilidades, assim como a dificuldade de aproximação com a população detentora dos bens e espaços, entre outras, é uma situação vigente no âmbito da política de preservação em todo contexto brasileiro, especialmente no segmento dos bens materiais, e que diante de tamanha complexidade, estamos vivenciando um processo de revisão das práticas da preservação do patrimônio urbano, como observado por antropólogo Antônio Augusto Arantes:

> Nesse sentido, torna-se oportuno fortalecer – no caso específico do patrimônio ambiental urbano – a perspectiva da integração entre a "conservação" e o "planejamento urbano", com base no reconhecimento da singularidade das áreas preservadas (como artefatos e repositório de sentidos e práticas) no contexto mais amplo da cidade. Além disso, é urgente desenvolver formas de gestão compartilhada desse patrimônio, valorizando sua inserção na vida cotidiana e equacionando, em termos práticos e de modo efetivo, o preceito constitucional de responsabilidades concorrentes [entre sociedade civil e as esferas federal, estadual e municipal do poder público]. (ARANTES, 2006, p.109)

Compreendendo a cidade como organismo dinâmico e de que há outros agentes, outros aspectos relacionados à economia, à política, à sociedade e afins, perceberemos que a complexidade da gestão de preservação urbana está relacionada a muitos aspectos que vão além do alcance do IPHAN.

CAPÍTULO 1: RELAÇÕES ENTRE O URBANISMO E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO URBANO NO BRASIL

É extensa e permanentemente necessária a reflexão sobre os desafios tanto da preservação do patrimônio urbano quanto do planejamento urbano. Diversas discussões apontam como uma solução para as principais problemáticas de ambos os campos a complementação das práticas de gestão urbana e preservação, ao contrário das ações desarticuladas, conforme Rodrigo Melo Franco de Andrade já apontava nos anos 80. Segundo ele:

> **Um monumento isolado**, que se tenha mantido íntegro e não apresente indícios de deteriorização, estruturais ou secundários, **poderá ser conservado sem necessitar de planejamento especial para sua preservação**. Assim, igualmente, poderão ser conservados os remanescentes de uma cidade arcaica, desabitada, que a vizinhança de povoações não ameace por motivos utilitários. Tanto num caso, como no outro, as providências de conservação dispensam a elaboração de planos e impõem-se apenas à vista das próprias circunstâncias. Mas, em se tratando **de sítio urbano e com população em atividade, não há possibilidade de assegurar-lhe a conservação perfeitamente adequada sem planejamento cauteloso e bem estudado. Grande número de considerações de ordem material e social têm de ser levadas em conta e vários objetivos, de uma natureza ou de outra, carecem de ser visados. O planejamento não se poderá restringir à previsão de medidas destinadas exclusivamente à proteção e conservação dos bens culturais e das características do sítio. Precisa atender também às necessidades, conveniências e aspirações naturais de conforto e progresso de sua população, se praticáveis, porque não seria justificável impor-lhes estilos e condições de vida do passado**. (ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. Conservação de Conjuntos Urbanos, Planejamento. In: RODRIGO E O SPHAN, 1987, p. 81, grifo nosso)

De forma provocativa, trouxemos justamente um discurso nesse sentido proferido por Rodrigo Melo Franco de Andrade[13], onde é possível perceber que o fundador do IPHAN, tinha o entendimento de que em se tratando da preservação de uma cidade histórica a atenção do órgão preservacionista não poderia se *"restringir à previsão de medidas destinadas exclusivamente à proteção e conservação dos bens culturais e das características do sítio"* (ANDRADE, 1987, p. 81), mas sim atender a questões mais amplas relacionadas as dinâmicas de uso, apropriação dos citadinos e de crescimento e desenvolvimento urbano.

Porém, apesar dessa clareza de entendimento de gestão de preservação urbana demonstrada por uma das figuras mais representativas da história do IPHAN, não temos na prática uma rotina de ações consolidas e contínuas abordando esses aspectos, conforme

[13] Rodrigo Melo Franco de Andrade (1889-1969): advogado e jornalista, foi o fundador do IPHAN e durante 30 anos, na direção-geral do SPHAN, esteve à frente - de 1937 a 1967 - da instituição de proteção ao Patrimônio Cultural Brasileiro Rodrigo consolidou os ideais de proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro. In*: http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/481/vida-e-obra-rodrigo-melo-franco-de-andrade-*

verificaremos a partir da análise da literatura produzida sobre a trajetória do IPHAN na preservação das cidades históricas, buscando compreender como se deu esse distanciamento entre a intencionalidade do órgão e as práticas, sobretudo para assim nos apropriar da política pública atual em que se pauta a proteção da cidade em estudo.

Posto isso, analisaremos o "outro lado da moeda" a partir das principais teorias do pensamento urbanístico, apontando as aproximações disciplina do intento de preservação do legado patrimonial das cidades, e finalmente as possibilidades de práticas efetivas do planejamento urbano brasileiro advindas com o Estatuto da Cidade.

1.1 Trajetória do IPHAN na preservação dos conjuntos urbanos

Apesar das políticas de preservação apresentarem especificidades regionais, dada a extensão territorial e diversidade cultural no Brasil, elas estão sempre relacionadas com um contexto maior, ainda mais se tratando do IPHAN que é o órgão responsável pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. Dentre todas as atribuições do IPHAN, o patrimônio urbano é uma das mais debatidas tanto academicamente quanto na prática cotidiana da Instituição. Podemos compreender tal fato pelos conflitos gerados com outros órgãos públicos, com os proprietários dos imóveis e principalmente por o objeto a ser protegido se tratar de algo tão complexo como uma cidade.

Em matéria de literatura sobre a trajetória das práticas de preservação dos conjuntos urbanos, desde a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, até a década de 90, as obras de autoria de Márcia Sant'anna (1995) e Maria Cecília Londres Fonseca (1997), sobre a atuação do órgão na constituição do campo do patrimônio a nível nacional, serviram como importante embasamento teórico para nosso tema. Por isso, buscaremos aqui analisar como as mudanças na atribuição de valor a um conjunto urbano para consagrá-lo como patrimônio nacional acarretou em mudanças nas práticas de gestão pós-tombamento desses bens.

Diante disso, trataremos sobre o tombamento, instrumento de proteção instituído através do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que até hoje é o mais utilizado pela Instituição para a preservação de áreas históricas. Embora o texto do Decreto-lei 25/37 não tenha sido modificado no decorrer de mais de setenta anos, na prática ele foi constantemente interpretado à luz dos conceitos de patrimônio cultural, inclusive a partir das constituições federais. Além disso, a própria noção de cidades históricas pelo IPHAN mudou

substancialmente no decorrer desse período de atuação do órgão, influenciando também na interpretação do Decreto-lei 25/37 e na elaboração de outros instrumentos, principalmente de portarias, com o objetivo de regulamentar essa proteção.

A proteção do nosso objeto de estudo se dá pelo Decreto-lei 25/37, como veremos detalhadamente no próximo capítulo, porém diversas portarias, normativas internas e programas governamentais, orientam a gestão da preservação das cidades históricas no IPHAN na atualidade, como abordaremos mais adiante, para assim nos apropriar da política pública atual em que se pauta a proteção da cidade em estudo.

1.1.1A historicidade das práticas de preservação de conjuntos urbanos.

Em 1938 os modernistas[14], através da sua atuação no SPHAN, iniciaram sua obra de construção do patrimônio histórico e artístico nacional. Segundo Sant'Anna (1995, p.123) esta obra estava intimamente ligada ao processo de consolidação da arte moderna como a nova arte brasileira, e este fato determinava a ação de construir uma identidade da nação basicamente a partir de uma identidade artística. Neste mesmo ano seis cidades mineiras – Ouro Preto, Diamantina, Mariana, Tiradentes, São João Del Rei e Serro –, foram tombadas inteiramente e inscritas no Livro do Tombo das Belas Artes.. A escolha dessas cidades se deu ao fato de que *"para eles, no barroco mineiro ter-se-ia operado a síntese entre a cultura portuguesa e a cultura africana, que permitiria apontá-lo como estilo nacional"* (Sant'anna, 1995, p.116). Isto é, os modernistas identificaram em Minas Gerais o berço de uma cultura, a seu ver, genuinamente brasileira.

Além de considerarem essas cidades como obras de arte excepcionais, a escolha delas para patrimonialização está também relacionada ao estado de estagnação econômica em que todas se encontravam, situação em que o tombamento aparentemente em nadas as abalaria. Esses mesmos arquitetos pertencentes ao grupo inicial do SPHAN[15] eram profissionais comprometidos com a ideologia do urbanismo moderno, portanto, não lhes ocorreria tombar cidades em processo de desenvolvimento, cujas necessidades de reestruturação urbana para adaptação as novas demandas pudessem ser impedidas por um tombamento em grande escala.

[14] Rodrigo Melo Franco de Andrade, Lúcio Costa, Mário de Andrade, Carlos Drummond de Andrade.
[15] São eles: Renato Soeiro, José de Souza Reis, Alcides da Rocha Miranca, Edgar Jacintho, Paulo Thedim Barreto, que ingressaram no SPHAN entre 1937 e 1940. Para mais informações ver: CHUVA, Márcia. *Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940),* Rio de Janeiro, 2009.

Além dessas cidades mineiras, pouco foram os tombamentos de conjuntos urbanos em comparação aos bens imóveis isolados de arquitetura religiosa e civil do período colonial desde a criação até a década de 50.

A apreensão da cidade como um monumento, uma obra de arte de época, remetia a uma preservação global do objeto urbano por entendê-la como um todo fechado, onde não se concebia o seu crescimento territorial, e quando muito a expansão ou modificação jamais poderia ocorrer de forma orgânica em seu próprio âmbito. Além desse modelo de expansão, a concepção da área urbana-patrimônio como cidade-monumento informava também os critérios para a projetação de obras novas no interior do núcleo tombado, que deveriam seguir o mesmo "espírito" das antigas, ou seja, tirar partido da utilização dos materiais característicos da região e do sistema construtivo tradicional, sem, entretanto copiar o estilo. Porém, tal norma foi apropriada de maneira acrítica pela população, como podemos perceber na análise que Lia Motta (1987) faz das intervenções em Ouro Preto, onde foi criado o que localmente se denominou "estilo patrimônio".

Já na década de 60, segundo Sant'anna (1995, p.223) a principal preocupação não era aumentar o acervo de cidades tombadas, mas sim encontrar uma forma de viabilizar a preservação das áreas já selecionadas, em face do processo de industrialização e crescimento do país, em contrapartida da falta de condições materiais do SPHAN para exercer essa proteção nos termos estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 25/37. Situação que mudou na década de 70 com maior disponibilidade de recursos em decorrência da implantação do Programa Cidades Históricas (PCH) e em função da criação de instituições estaduais de preservação. O PCH (1973-1983) foi o primeiro programa do governo federal que investiu significativamente na recuperação de cidades históricas no Brasil e que abordava o patrimônio dentro da lógica de desenvolvimento, objetivando, sobretudo, a reativação econômica no Nordeste, principalmente pautado no potencial turístico dessa região.

Esse programa desencadeou algumas mudanças nas políticas de preservação do patrimônio urbano pelo IPHAN, sendo que uma delas foram as operações de valoração, já que houve novos tombamentos principalmente na Bahia, e extensões de tombamentos já existentes, indicando o início da flexibilização de critérios de seleção com o reconhecimento do valor da arquitetura mais modesta para ambientação dos monumentos e áreas históricas. Também impactou e gerou uma reflexão sobre a gestão dos conjuntos tombados no órgão, à

medida que demonstrou a necessidade de conhecer melhor essas áreas para a aplicação dos planos e de seus investimentos através da elaboração de inventários e planos de preservação.[16]

Além das legislações nacionais, a prática da preservação sempre foi influenciada e regulamentada por recomendações, cartas ou convenções de órgãos internacionais como Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Na análise de Márcia Sant'anna (1995, p. 51) o conjunto de recomendações internacionais voltadas para a salvaguarda de conjuntos históricos aponta, de início, o seu caráter repetitivo e até mesmo empobrecedor das experiências nacionais de preservação que alimentam seu conteúdo. Ao fazer uma rápida comparação delas com as legislações nacionais, Sant'anna revela que são na realidade resumos e adaptações das principais experiências europeias de preservação, que se consagram como uma espécie de cânone a ser disseminado e aplicado em todo o mundo. A trajetória de convenções e recomendações internacionais mostra uma crescente apropriação das áreas urbanas-patrimônio como instrumento de política urbana e habitacional e, a partir dos anos 60 até meados de 70, a ênfase foi dada na dimensão econômica e no papel que o patrimônio histórico teria enquanto motor do desenvolvimento cultural. Podemos verificar nas diretrizes da *Norma de Quito* de 1967, que a política de preservação preconizada volta-se para transformação da área urbana histórica como valor patrimonial para uma mercadoria economicamente atraente:

> "as vantagens econômicas e sociais do turismo monumental figuram nas mais modernas estatísticas, especialmente nas dos países europeus, que devem sua presente prosperidade ao turismo internacional e que contam, entre suas principais fontes de riqueza, com a reserva de bens culturais."(ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1967, p.08)

Um tema complexo na preservação dos conjuntos históricos que está diretamente relacionado com as questões de ordenamento urbano é a proteção do entorno. A proteção do entorno dos bens tombados é definida pelo Artigo 18 do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937[17], cujo objetivo inicialmente é impedir construções que comprometam a visibilidade

[16] Informação oral fornecida por Márcia Sant'anna na disciplina "Conservação e requalificação urbana: Instrumentos de identificação, proteção e gestão do patrimônio urbano", fornecida no curso de Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural. PEP/IPHAN. Rio de Janeiro, outubro de 2013.

[17] Decreto-Lei 25, Artigo 18: "sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandado destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto".

dos bens tombados. Segundo, Lia Motta e Analucia Thompson (2012, p.175) o vocábulo "entorno" foi cunhado especificamente pelos técnicos do IPHAN ao longo da década de 1970, como um neologismo que designava as áreas vizinhas aos bens tombados, sendo adotado em documento oficial em 1981[18]. Porém, também a partir de reflexões geradas principalmente pelas abordagens do tema pelas recomendações internacionais, a concepção da natureza e da função do entorno foi expandida, ao partir da preocupação da preeminência do objeto arquitetônico tombado, em sua visibilidade e ambiência, para a de contexto cultural.

Apesar do respeito pela visibilidade dos monumentos antigos ser apontada desde a *Carta de Atenas* de 1931, das Recomendações de Paris de 1962 e de 1968, propor a delimitação de zonas especiais de monumentos, é na *Norma de Quito* que a utilização do zoneamento é mais especificada, propondo que a legislação de proteção delimite-se em: zona de proteção rigorosa, zona de proteção ou respeito e zona de proteção da paisagem urbana. Segundo Motta e Thompson (2012) em alguns processos de tombamento abertos no IPHAN, encontram-se menções a esse tipo de delimitação, que considera a área de entorno como uma zona intermediária, onde pode ocorrer a aplicação de parâmetros urbanísticos menos rigorosos do que aqueles aplicados às áreas tombadas ou de maior interesse histórico[19].

Na continuação das recomendações que relacionam a preservação com ordenamento territorial, temos em 1975 a *Declaração de Amsterdã* que considera que a conservação do patrimônio, focado no bem arquitetônico, deve ser considerada como um dos principais objetivos do planejamento urbano e não como um problema marginal:

> O planejamento urbano e ordenamento do território devem integrar objetivos de conservação do patrimônio arquitetônico e não tratar esse patrimônio como um elemento secundário e desligado do conjunto das preocupações, como tem sido feito, frequentemente, num passado recente. É, pois, indispensável favorecer o diálogo permanente entre os técnicos que se ocupam da conservação do patrimônio e os urbanistas. Os urbanistas devem reconhecer que as classes de espaços não são todas iguais e que devem ser tratadas segundo as suas especificidades. Os centros históricos devem possuir objetivos e regras urbanísticas próprias, atendendo aos seus valores estéticos e culturais. As regras gerais do planejamento urbano e de ordenamento do território devem ser coordenadas, e não apenas sobrepostas às regras específicas da proteção do patrimônio arquitetônico (CONGRESSO DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO EUROPEU, 1975, p.04)

[18] Portaria nº 05 de 24/06/1981 referente ao caso de Petrópolis.

[19] É o caso dos estudos realizados no contexto da década de 1970, a partir dos Compromissos de Salvador e de Brasília, para alguns sítios urbanos tombados, como Ouro Preto, em Minas Gerais, e São Cristóvão, em Sergipe, para os quais foram estabelecidos setores diferenciados de ocupação e tratamento urbanístico. (MOTTA e THOMPSON,2012, p. 179)

Para Sant'anna (1995, p. 56) a *Carta de Nairóbi*, de 1976, é o documento mais completo e específico sobre a salvaguarda de conjuntos históricos, e é também *"um libelo contra o urbanismo moderno, acusado de uniformização e despersonalização do habitat humano à medida que os conjuntos históricos seguem sendo vistos como fontes de preservação da individualidade e da dimensão cultural dos povos".* Contudo, para a autora, a grande contribuição da *Carta de Nairobi* é o reconhecimento da especificidade da área urbana enquanto objeto patrimonial e da complexidade que envolve sua preservação.

Na *Carta de Nairóbi* consta também que em muitos países falta uma legislação suficientemente eficaz e flexível que trate do patrimônio arquitetônico e a suas relações com o planejamento físico-territorial. Assim, consta nesta recomendação que em cada Estado Membro se formule, nas condições peculiares a cada um em matéria de distribuição de poderes, uma política nacional, regional e local a fim de que sejam adotadas medidas jurídicas, técnicas, econômicas e sociais pelas autoridades nacionais, regionais e locais para salvaguardar os conjuntos históricos ou tradicionais, e sua ambiência e adaptá-los às exigências da vida contemporânea. Essa política deveria influenciar o planejamento nacional, regional e local e orientar a ordenação urbana e rural e o planejamento físico-territorial em todos os níveis.

No Brasil, apesar de ratificarmos e acatarmos as disposições desses e outros documentos internacionais, a aplicação na prática se deu de maneira parcial. Podemos verificar o aproveitamento econômico do patrimônio para fins turísticos, conforme indicado nas *Normas de Quito*, nas ações do Programa de Cidades Históricas (PCH), como vimos acima, e as reconceituações no conceito das áreas de entorno que refletiram na delimitação de diversas portarias, como foi apontado pelas autoras Motta e Thompson (2012).

Segundo Fonseca (2006, p.36) somente a partir de meados da década de 70 os critérios adotados de seleção pelo IPHAN começaram a ser objeto de reavaliações sistemáticas que levaram a proposta de uma nova perspectiva para a preservação de bens culturais, onde foi introduzida no vocabulário das políticas culturais a noção de "referência cultural". Na historiografia oficial do SPHAN, referenciada por Gonçalves (2002, p.50), o marco dessa nova política para o patrimônio cultural brasileiro começa a partir de 1979, momento em que Aloísio Magalhães, coordenador geral do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), assume a direção do SPHAN. Segundo José Reginaldo Gonçalves:

> Aloísio amplia a noção de "patrimônio cultural" de modo à incluir elementos que não se restrinjam à categoria de arte e arquitetura colonial brasileira. Para ele, monumentos e obras de arte são considerados como um tipo especial de bens culturais – "bens patrimoniais" – que são primordialmente associados à "alta cultural" e ao passado histórico e artístico. Eles devem merecer, segundo Aloísio, tanta atenção quanto quaisquer outros bens culturais, mas não deveriam ser privilegiados numa política nacional de patrimônio cultural. Diferentes formas de "cultura popular" são valorizadas e opostas à assim chamada alta cultura: arte e arquitetura popular, deferentes tipos de artesanato; religiões populares; culturas étnicas; esportes; festas populares etc. (GONÇALVES, 2002, p.54 *apud* MAGALHÃES, 1985;1986)

Para Aloísio M. esses bens culturais são os participantes da vida cotidiana como formas de expressão de diferentes segmentos da sociedade brasileira, sendo eles os formadores da "autêntica" identidade nacional que, para o diretor, ainda estava em processo de construção (GONÇALVES, 2002, p.54). Passou-se a pôr em destaque a dimensão social e política da ação de seleção dos bens a serem preservados, relativizando a atividade como meramente técnica. Nesta nova perspectiva "a matriz dos sentidos, significações e valores não está nas coisas em si, mas nas práticas sociais" (MENEZES, 2006, p.35).

O ano de 1979 foi marcado pela fusão dos principais órgãos de preservação então existentes no âmbito do governo federal: o IPHAN, o PCH e o CNRC. As ações do CNRC representaram um passo importante no sentido de ampliar a noção de patrimônio cultural no Brasil ao se aproximarem as demandas de setores até então marginalizados das políticas culturais (indígenas, negros, populações rurais e da periferia urbana, etc.). Essa dimensão que reconhece o "povo" não apenas como objeto de estudo e/ou de uma atuação política, mas também como coautor, se manifestou inicialmente no discurso e, em certa medida, na prática institucional, como a preocupação com a "devolução" dos resultados dos trabalhos para as comunidades.

Fonseca (1996, p.157) faz uma análise da prática de tombamentos do IPHAN para analisar o exercício da cidadania na política federal de patrimônio no rito de consagração do valor cultural de um bem. Apesar ter sido decidido na primeira reunião do Conselho Consultivo do SPHAN, em 1938, que qualquer pessoa poderia entrar com pedido de tombamento, as iniciativas partiram prioritariamente dos funcionários da instituição até os anos 70, quanto este cenário mudou conforme descreve Maria Cecilia Londres Fonseca:

> A consideração do conjunto de processos abertos nas décadas de 70 e 80 indica que o sinal mais visível de uma mudança em relação às décadas anteriores, no sentido do envolvimento da sociedade brasileira na questão do patrimônio, é um aumento considerável no número de processos abertos a

> pedido de pessoas, grupos ou instituições externos ao IPHAN [...] outro traço significativo é a diversidade de bens que são apresentados para tombamento. Ao lado de igrejas, casas, palácios e mansões figuram inúmeras construções mais recentes e ligadas à vida moderna: à industrialização, ao comércio, aos meios de transporte, ao abastecimento, ao lazer e aos meios de comunicação, à educação, à ciência e à medicina. (FONSECA, 1996, p.157)

Quanto à visão de preservação das cidades históricas na gestão de Aloísio Magalhães, no livro "E triunfo?" (1997) que traz compilado de discursos do gestor acerca de diversos temas relacionados com o patrimônio cultural, podemos observar no trecho que segue a sua preocupação com ações de gestão de preservação compatíveis com a realidade das cidades brasileiras em processo de desenvolvimento[20]:

> [...] como compatibilizar preservação com desenvolvimento? Nós não queremos ver as nossas cidades mortas, paradas no tempo; os nossos são países cuja trajetória apenas se inicia. Como vamos proteger os componentes do passado, do nosso passado também recente, do progresso da cidade? Eu acho que nós, do sistema patrimonial, não devemos assumir a atitude terrível que, ao meu ver, deveria ser evitada a qualquer custo: a de sermos uma estrutura policialesca. Não pode fazer! Não tem direito de fazer! Não mexa na sua janela! Não faça mais um quarto! Diminua a sua família! Isto em nome do Patrimônio. Parece-me uma coisa absolutamente fora de propósito [...] como resolver esse problema? Como guardar, preservar e não cercear a dinâmica de vida própria de uma comunidade nova? Este é um desafio imenso, é uma coisa que deve fazer parte das nossas discussões: encontrar os mecanismos que permitam essa adequação entre a postura de preservar e a postura de mudar, crescer. (MAGALHÃES, [1980] 1997, p.92-93)

Somente a partir dos anos 80 a preocupação de tornar a comunidade um agente nas ações de reconhecimento e preservação do patrimônio cultural foi traduzida no discurso oficial, principalmente na Constituição de 1988, nos seus artigos 215[21] e 216. Esta década também foi marcada pela ampliação do acervo de cidades e centros históricos tombados, devido à transformação dos critérios de valoração, onde foram protegidas cidades representativas da ocupação do território e da imigração europeia da virada do século. As principais motivações de preservação não estavam mais ligadas às qualidades estéticas ou a homogeneidade estilística, mas sim na capacidade que teria esta localidade em testemunhar a história.

[20] Importante contextualizar que a década de 70 foi o período da ditadura militar no Brasil, onde uma prática de preservação como que não impedisse o desenvolvimento econômico era compatível com o processo proposto por este regime político.

[21] Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

A arquiteta Márcia Sant'anna (1995) identifica nesse período um redimensionamento ou uma reelaboração do conceito de centro histórico, que propiciou o tombamento de áreas consideradas sem interesse artístico e incluiu no rol do patrimônio bens ligados ao cotidiano das populações e áreas representativas de determinados períodos de evolução da cidade (1995, p.226). Este conceito implicou em mudanças tanto nos critérios de seleção quanto nos de intervenção sobre o patrimônio urbano, que deixou de priorizar os aspectos estético-estilísticos para dar importância na concentração de informações históricas presentes na implantação do sítio urbano.

Quanto às operações de intervenção, Castriota (2010, p.51) demonstra, baseado em cartas patrimoniais como a *Carta de Burra*, de 1980, que a partir da concepção mais ampliada do objeto, o conceito de *preservação* que pressupõe a limitação da mudança se desloca para o de *conservação*, pois o mesmo refere-se à sua inevitabilidade de mudança e à sua gestão. O conceito de *conservação* vai apontar uma dimensão mais dinâmica, passando da ideia da manutenção de um bem cultural no seu estado original para o da conservação das características que apresentem uma significação cultural.

A Carta de Washington para a salvaguarda das cidades históricas elaborada pelo ICOMOS neste período, precisamente em 1987, entende por "Salvaguarda das Cidades Históricas" as medidas necessárias para a sua proteção, a sua conservação e o seu restauro, assim como para o seu desenvolvimento coerente e para a sua adaptação harmoniosa à vida contemporânea. Para sua eficácia neste sentido a proteção deve fazer parte integrante de uma política coerente de desenvolvimento econômico e social, e ser levada em conta nos planos de ordenamento e de urbanização, a todos os níveis. Importante apontar nessa recomendação a ampliação dos valores a se preservar na cidade, enumerando-os nos seguintes tópicos:

> Os valores a preservar são: o caráter histórico da cidade e o conjunto de elementos materiais e espirituais que determinam a imagem, em especial:
> a) a forma urbana definida pela malha fundiária e pela rede viária;
> b) as relações entre edifícios, espaços verdes e espaços livres;
> c) a forma e o aspecto dos edifícios (interior e exterior), definidos pela sua estrutura, volume, estilo, escala, materiais, cor e decoração;
> d) as relações da cidade com o seu ambiente natural ou criado pelo homem;
> e) as vocações diversas da cidade adquiridas ao longo da sua história.
> f) qualquer ataque a estes valores comprometeria a autenticidade da cidade histórica (ICOMOS, 1987, p.02)

Já na década de 90, denominada de cidade-atração por Márcia Sant'anna (2004), a função do patrimônio passa a ser a de atrair investimentos externos. Uma das principais

consequências desta mercantilização nas cidades históricas são os projetos de gentrificação que buscam enobrecer tais espaços dando ênfase na monumentalidade e cenografia. As ações desse período estão relacionadas a um modelo de urbanismo que se apropria do valor simbólico acumulado para revertê-lo em valor de consumo, criando um cenário de espetacularização do patrimônio, como veremos melhor no terceiro capítulo onde relacionaremos as ações da prática urbanística com a preservação do patrimônio urbano.

Uma importante referência da análise das ações ou até aspirações do IPHAN acerca da preservação do patrimônio cultural é a *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, um periódico publicado pela Instituição com o intuito de servir como plataforma de produção e divulgação de conhecimento a respeito da preservação do patrimônio no Brasil. Cláudia Leal e Luciano Teixeira (2013) observam que desde a primeira publicação em 1937, a Revista não é um simples referendo e promoção das ações institucionais, mas também um espaço destinado a manifestações e regiões pouco atendidas pela Instituição que revela a demarcação do objeto da preservação não apenas restrito à atuação real desta, mas dentro de uma gama de 'possibilidades de atuação do SPHAN', (informação oral[22] *apud* CHUVA, 1998, p. 233) que viriam influenciar e abrir espaço para ações futuras de proteção no âmbito da própria Instituição, a partir de sugestões de temas e abordagens para trabalhos a serem desenvolvidos.

A exemplo disso cita-se o artigo publicado na edição de 2012, *História e civilização material: a Revista do Patrimônio,* que procura entender a importância deste periódico na formação do campo do patrimônio no Brasil, por se constituir em lugar privilegiado de fala do patrimônio. Os autores perceberam que, durante a primeira fase da Revista, o conceito de civilização material, por seu caráter abrangente, atendeu às especificidades de um momento de fundação e consolidação do campo, o qual prescindia da especialização das diversas disciplinas, entre as quais a história. Em contraste, na segunda fase, é o próprio campo do patrimônio que se especializa, a partir do diálogo e da contraposição a outros campos disciplinares, delimitando seu próprio universo categorial e redefinindo antigas noções e práticas de preservação. (THOMPSON, LEAL, SORGINE, TEIXEIRA, 2012, p.196)

Apesar das problemáticas da preservação dos conjuntos urbanos serem levantadas em artigos publicados em diversas edições da *Revista do Patrimônio*, somente na 23º edição, datada de 1994, intitulado *Cidades,* faz sob a curadoria de Heloísa Buarque de Holanda, é que o tema ganha destaque, tendo com isso uma edição especial sobre o assunto. Mais do que

[22] Informação oral obtida na disciplina "Instrumentos de identificação e valorização do patrimônio", ministrada por Cláudia Leal e Luciano Teixeira no curso de Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural. PEP/IPHAN. Rio de Janeiro, outubro de 2013.

abordar questões diretamente relacionados com a preservação do patrimônio, os artigos publicados procuram analisar o complexo fenômeno cultural e artístico que caracteriza a cidade.

Na apresentação da 23ª edição Glauco Campello (1994, p. 11), presidente do IPHAN em exercício na época, descreve que a escolha do tema decorreu da preocupação com as limitações no trato dos problemas relacionados com o patrimônio histórico e a memória social, e que as nossas ações são ainda hoje permeadas por uma visão estratificada, não abrangente, nem inteiramente aberta, do processo de formação de nossa identidade, como pode ser observado no trecho que segue:

> Viemos caminhando por duas linhas paralelas, como os trilhos de um trem. Não construímos ainda esta visão integrada, mas aprendemos que tanto as manifestações culturais populares e eruditas quanto as igrejas, os monumentos, qualquer produto arquitetônico, as praças e jardins, o traçado das ruas e caminhos, os arquivos e museus, as obras de arte, os fazeres e as peculiaridades do comportamento social, a paisagem e os vestígios arqueológicos, podem estar reunidos no cenário da cidade. Tudo isso constitui, na cidade, as suas referências, a sua memória e a sua identidade. E tudo isso está aí numa integração viva e, portanto, em evolução. (CAMPELO, 1994, p. 12-13)

Esta visão estratificada apontada por Glauco Campello diz respeito às políticas de patrimônio em que ainda não encontraram um caminho comum de ação que envolva as suas naturezas tangíveis e intangíveis que, segundo o autor, culminam no espaço da cidade. Justamente a cidade como o espaço da produção cultural é a visão de Michel de Certeau, Rafael Argullol, Michel Foucault, Lena Bergstein e Beatriz Sarlo nos seus artigos que também integram essa 23ª edição. Já Antonio Augusto Arantes, Ítalo Campofiorito e Néstor Garcia Canclini discutem os novos sentidos que a cidade vem dando a identidade cultural.

Além desses pensadores e agentes patrimoniais, há a visão de áreas diversas como a literatura representada por Ariano Suassuna, o cinema com Wim Wenders, as artes com Hélio Oiticica, a própria arquitetura com Lina Bo Bardi e Lúcio Costa, entre outros, que segundo a curadora refletem a ampliação do sentido que a noção de cidade vem experimentando e seu novo status no centro de debates sobre a cultura. (IPHAN, 1994, p.19)

Posteriormente, na 24ª edição, *Cidadania,* de 1996, sob curadoria do antropólogo Augusto Arantes, amplia-se o enfoque político a qual se procura tratar as questões do patrimônio cultural, demonstrando o reconhecimento pela Instituição que o acesso à memória e seus símbolos e a definição de seus valores e significados é um direito do cidadão, como podemos observar na fala de introdução do presidente do IPHAN em exercício:

> A pluralidade cultural, os direitos individuais e coletivos que constituem o cerne da sociedade impõem-se como pré-requisitos a serem recolhidos e garantidos pelo estado. E a consciência de pertencimento a um grupo nacional ou regional, reflete-se, inexoravelmente, na concepção que se possa ter do patrimônio cultural, no modo como ele venha a ser apropriado, mantido e integrado à vida social. (CAMPELO, 1996, p.7)

As questões da cidadania e dos diretos à cultura são abordadas nessa edição com estudos sobre as construções simbólicas, políticas de patrimônio relativas à memória social e suas relações com a dinâmica cultural e com o espaço urbano. Segundo o curador, nesses artigos tematiza-se a participação/exclusão das classes populares bem como o papel dos intelectuais, artistas e outros profissionais (CAMPELO 1996, p.13). Essas questões são discutidas nos textos de Ribeiro, Holston, Arantes, A., Guatarri em relação à gestão/construção da cidade e à estética urbana, e são também enfatizadas algumas tendências relacionadas à globalização da economia, tais como a estetização e enobrecimento dos centros das megacidades, particularmente das áreas históricas, como pode ser observado nos textos de Zukin, Monnet e Arantes, consequências das ações de preservação do mesmo período que Sant'anna (2004) denomina de "cidade-atração" como vimos acima.

1.1.2 O instituto jurídico do tombamento na preservação de conjuntos urbanos.

O tombamento é instrumento para a ação do Poder Público no sentido de promover a proteção jurídica dos bens de valor cultural. Sonia Rabello (2009, p.19), jurista especializada na questão da proteção legal de bens de natureza material, aponta que devemos saber distinguir o tombamento, restrito por uma lei, do conceito genérico de preservação. Além disso, para além do tombamento, outros instrumentos podem ser destacados na proteção do patrimônio cultural brasileiro, a saber: a Lei 3.924, de 26 de julho de 1961 que trata da preservação de monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei 4.845, de 19 de novembro de 1965 que proíbe a saída para o exterior de obras de arte e ofícios produzidos no País, até o final do período monárquico, o Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, que Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que Constituem Patrimônio Cultural Brasileiro.

O Decreto-lei 25/37 divide-se em cinco capítulos referentes ao conceito de patrimônio histórico e artístico nacional, ao tombamento, aos efeitos do tombamento, ao direito de preferência sobre a coisa tombada e às disposições gerais. No que se refere ao Tombamento,

previsto no Cap. II, há também descrito no Art. 4 os quatros livros do tombo nos quais serão inscritos os bens tombados, separada ou agrupadamente, sendo eles: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Livro do Tombo Histórico, Livro do Tombo das Belas Artes e Livro do Tombo das Artes Aplicadas.

A indicação de determinado bem para tombamento pode partir de qualquer pessoa, mas toda a avaliação de valor é feita pelo Conselho Consultivo do IPHAN, o que torna o tombamento um ato discricionário e unilateral do poder público. Para Sônia Rabello (2009, p.56), por caracterizar-se como ato administrativo, é mister que se tenha os pressupostos técnicos que constituirão sua motivação. Assim, apesar do tombamento não prescindir estudos técnicos aprofundados relacionados com o sentido e a compreensão dos quais sejam os valores culturais atribuídos, são elaborados estudos técnicos que embasam a decisão do Conselho Consultivo, justamente para esclarecer a motivação do ato administrativo, explicitando a relação entre a escolha de determinado bem e o interesse público de conservá-lo.

Quanto ao processo administrativo do tombamento, o Decreto-lei 25/37 especifica dois procedimentos: o voluntário, onde o proprietário pode solicitar o tombamento ou anuir com ele, e o compulsório, quando o proprietário do bem impugna o tombamento[23]. No caso do tombamento compulsório, a impugnação apresentada seria submetida ao Conselho Consultivo, juntamente com a resposta dada a ela pelo órgão do qual tivesse emanado a iniciativa do tombamento. (RABELLO, 2009, p.65)

O ato do tombamento pelo Poder Executivo, pelo exercício do seu poder de polícia, tem como finalidade a imposição de delimitação às propriedades, públicas ou privadas, criando obrigações para o proprietário do bem, para o poder publico e para terceiros. Concluído o processo[24], os principais efeitos são basicamente a restrição à alienabilidade da coisa, mediante o exercício do direito de preferência pela União, estado e municípios; a proibição da exportação do bem tombado ou de sua saída do país sem expressa autorização do IPHAN; a proibição de destruir, desnaturar ou descaracterizar a coisa, e de, sem autorização do IPHAN, intervir no bem tombado ou fazer em sua vizinhança qualquer construção que impeça ou

[23] Segundo consta no artigo 9° do Decreto-lei 25 de 30 de novembro de 1937.

[24] Segundo Sônia Rabello (2009, p.102) o Decreto-lei 25/37 previu dois momentos para a produção dos efeitos do ato administrativo do tombamento: o primeiro, o momento da notificação ao proprietário, que submete o bem ao regime de tombamento provisório, com exceção feita aos efeitos relativos às restrições à alienação que também está condicionada à decisão definitiva; o segundo momento é o da inscrição dos bens no Livro do Tombo, que torna o bem protegido definitivamente, assentado, através desta forma de registro, a tutela do interesse público em questão.

reduza sua visibilidade; a possibilidade do proprietário que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação necessárias solicitar que as mesmas sejam executadas a expensas da União; e, por fim, de que os proprietários ou responsáveis pela coisa tombada não coloquem empecilhos para a inspeção do IPHAN.

O primeiro capítulo do Decreto Lei 25/37 define o objeto a ser considerado patrimônio histórico e artístico nacional e consequentemente tutelado pelo IPHAN, da seguinte maneira:

> Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.
>
> § 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.
>
> § 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

Exposto isso, observa-se que segundo o Decreto-lei 25/37 é o poder público que institui o valor cultural de um bem para considerá-lo patrimônio nacional, o qual só se comportaria de bens tombados. Nessa questão vale ressaltar a menção feita por Ulpiano Bezerra de Menezes, na ocasião de sua conferência para abertura do I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, realizado na cidade de Ouro Preto, no estado de Minas Gerais, em dezembro de 2009, ao afirmar que a Constituição Federal de 1988 trouxe uma novidade na atribuição de valor, deslocando a matriz quando do reconhecimento de que os valores culturais não são criados pelo poder público, mas pela sociedade, conforme podemos observar no seu artigo 216º:

> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
> I - as formas de expressão;
> II - os modos de criar, fazer e viver;
> III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
> IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
> V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Para Menezes (2009) o estado e o governo podem participar da criação desses valores, privilegiando ou marginalizando uns e outros, mas sempre no jogo das práticas sociais: "*O poder público, agora tem um papel declaratório e lhe compete, sobretudo, proteção, em colaboração com o produtor de valor, a comunidade. Entretanto, mesmo sem qualquer intervenção do poder público, existe o "patrimônio cultural nacional."* (2009, p.34)

Essa afirmação pode ser corroborada também pela interpretação do jurista Carlos F. M. de Souza Filho (2006, p.86) ao apresentar que a Constituição de 1988 possuiu uma diferença jurídica fundamental em comparação as constituições anteriores. Segundo ele, através do ato de conceituar o patrimônio cultural brasileiro que se desvinculou-o do ato administrativo do tombamento. Para compreender tal afirmação, procuramos analisar através de Fernandes e Alfonsin (2010, p. 15) os avanços conceituais no tratamento da questão da proteção jurídica do patrimônio cultural no Brasil, especialmente na leitura dos diferentes tratamentos do tema nas Constituições Federais.

A aprovação do Decreto-Lei nº 25, em 1937, foi a primeira forma de materialização legislativa do princípio constitucional da função social da propriedade, que já havia sido reconhecido anteriormente pela Constituição Federal de 1934. Tal princípio determina que cabe ao Poder Público encontrar a medida adequada de equilíbrio entre, por um lado, os diretos privados e interesses individuais de aproveitamento econômico dos bens móveis, imóveis, e, por outro lado, os direitos coletivos e interesses difusos envolvidos na utilização e preservação desses bens. (RABELLO, 2009; FERNANDES e ALFONSIN, 2010)

O jurista Edésio Fernandes (2010, p.24) especialista em Direito e Desenvolvimento urbanístico, faz uma análise do tema a luz das constituições federais mostrando que enquanto a Constituição Federal de 1934 dispunha sobre a competência da União e dos Estados para tratar da proteção de "belezas naturais" e "monumentos de valor histórico e artístico", a Constituição Federal de 1937 já falava de "Nação, Estado e Municípios", alargando a noção de patrimônio – que passava assim a explicitamente compreender bens públicos e privados – para dispor sobre "monumentos históricos, artísticos e naturais", bem como "paisagens e locais particularmente dotados pela natureza". Indo ainda mais além, a Constituição Federal de 1967 dispunha que estavam sob a "proteção do Poder Público" as "obras, monumentos, documentos de valor histórico e artístico", bem como "monumentos naturais e paisagens e locais dotados de particular beleza". A Constituição Federal de 1967, assim como a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, determinavam que cabia ao Estado "amparar a cultura", colocando sobre a "proteção especial" do Poder Público "documentos, obras e bem

de valor histórico e artístico; monumentos e paisagens naturais", bem como as "jazidas arqueológicas". Chegando até o conceito atualmente em vigor foi determinado pelo Art. 216 da Constituição Federal de 1988. Tratando-se de um conceito extremamente abrangente, que organizou e expandiu a experiência histórica e os debates sobre o tema até então, mas que, por isso mesmo, requer um esforço muito mais organizado no sentido de se criarem as condições de ação institucional e de suporte jurídico para que possa ser materializado.

Além disso, aponta outra novidade que é a definição das competências onde explicita, no 1° parágrafo, que cabe ao Poder Público "com a colaboração da comunidade" promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. Porém, segundo o autor, essa é uma expressão que necessita ser melhor compreendida, pois descortina toda uma série de novos cenários para o tratamento jurídico da questão, inclusive para a determinação das condições de distribuição dos custos e benefícios da proteção do patrimônio cultural entre todas as partes interessadas.

Os deslocamentos da noção original de que somente "bens de valor monumental" mereciam proteção jurídica para a de que "bens de valor local" também devem ser protegidos, da proteção de bens individuais para a proteção em conjunto, do patrimônio "pedra e cal" para o patrimônio imaterial, da ação dominante do governo federal para ações cada vez mais significativas de governos estaduais e municipais, propõem outra maneira de se pensar a relação entre políticas públicas de proteção do patrimônio cultural. Para Edésio Fernandes há alguns princípios básicos já consolidados da ordem jurídica de proteção ao patrimônio cultural, tais como:

> 1.Proteção do patrimônio pelo Poder Público – ficando ainda aberta à interpretação a definição de se intervenção do Poder Público é obrigatória em todos os casos – com a colaboração da comunidade;
> 2Função social da propriedade, acarretando a vinculação dos bens culturais ao cumprimento da finalidade de proteção;
> 3Multiplicidade dos meios de proteção;
> 4Fruição coletiva dos bens protegidos;
> 5Prevenção de danos;
> 6Responsabilização pelos danos causados aos bens protegidos;
> 7Equilíbrio na ação do Poder Público;
> 8Participação popular na tomada de decisões acerca da instituição do regime de proteção jurídica e na formulação das políticas públicas;
> 9Educação patrimonial a ser promovida de diversas maneiras, e em todas as etapas, pelos diversos atores envolvidos; e
> 10Solidariedade intergeneracional, a exemplo do que já se aceita para as questões ambientais e, em menor medida, também para as questões urbanísticas. (FERNANDES, 2010, p.27)

O Decreto-Lei 25/37º é principal instrumento jurídico de preservação das áreas urbanas no Brasil pelo IPHAN, apesar de não constar no seu texto nenhum efeito voltado diretamente

para áreas urbanas, e sim para "a coisa" tombada[25]. Conforme previsto em seu artigo 1º, o § 1º possibilita o tombamento de um bem individualmente ou em conjunto[26], e podemos interpretar "a coisa" como um conjunto urbano ou um conjunto de bens imóveis. Apesar de não constar no texto do Decreto-Lei 25 de 1937 nenhum efeito voltado diretamente para áreas urbanas, observa-se essa prática de tombamento iniciada já em 1938, pelos mesmos responsáveis pela redação do texto, de tombar inteiramente seis cidades mineiras: Ouro Preto, Diamantina, Mariana, Tiradentes, São João Del Rei e Serro.

Márcia Sant'anna ilustra através do exemplo de Diamantina-MG que esses tombamentos suscitaram discussões já naquela época, conforme pode ser observado no trecho abaixo, que se refere à uma carta do Diretor do SPHAN Rodrigo Mello Franco de Andrade, para o representante do SPHAN em Diamantina Jair Brandão Costa, datada de 17 de setembro de 1941[27], em resposta a uma solicitação feita por Jair Costa relativa para obter orientações de como aplicar o instituto do tombamento na preservação de Diamantina:

> Como bem lhe pareceu, esse processo não poderia ser o prescrito nos artigos 6, 7, 8 e 9 do Decreto-Lei n° 25 de 30 de novembro de 1937, artigos esses que regulam a hipótese do tombamento voluntário ou compulsório de bens de propriedade de pessoas jurídicas de direito privado.
> O processo de tombamento de extensos conjuntos arquitetônico e urbanísticos, como o que foi feito em relação a algumas cidades mineiras, *na verdade não está fixado na lei*. Em tais casos, este Serviço tem aplicado, *por analogia*, o disposto no artigo 5 do citado Decreto-lei e isso em virtude das duas considerações seguintes:
> 1°) O que constitui monumento, pelo seu excepcional valor histórico e artístico, nos aludidos casos, não é nenhum dos edifícios considerado em si mesmo, isoladamente, mas a sua coexistência, a sua conservação em conjunto, formando um todo que, por isso mesmo, assume feição urbanística e arquitetônica de valor inestimável, tanto do ponto de vista puramente histórico, como do histórico-artístico. É esse conjunto que importa preservar, no seu todo, pois empresta às cidades, que ainda apresentam essa documentação viva da sua formação e desenvolvimento originários, a sua fisionomia peculiar. É portanto, esse conjunto (*bem imaterial, que é de toda a cidade sem pertencer particularmente a quem quer que seja*) o objeto do tombamento, o monumento incorporado ao patrimônio histórico e artístico nacional. Não é isso o mesmo que uma série de tombamentos especiais, de bens individualizados, cada um isoladamente considerados. (1995, p.138)

[25] Ver capítulo III – efeitos do tombamento.
[26] "Artigo 1º: (...) Parágrafo 1º - Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o Art. 4º desta lei."
[27] Correspondência contida no processo de tombamento n° 64-T-38 da cidade de Diamantina pesquisada por Márcia Sant'anna e publicada em sua dissertação de mestrado – UFBA/1995. Grifos da autora.

Essa correspondência torna-se peça documental importante nessa pesquisa, uma vez que registra a interpretação de Rodrigo M. F. de Andrade sobre a preservação de cidades históricas, principalmente por mostrar que para o Diretor do SPHAN o valor atribuído na cidade não estava relacionado somente a soma de suas partes, mas sim a um todo. O justifica também o porque desses tombamentos iniciais serem feitos com notificação por ofício aos prefeitos, já que segundo seu entendimento, o município era o responsável pela manutenção do conjunto urbano como um todo.

A visão de Rodrigo M. F. de Andrade era realmente vanguardista se comparada com as políticas públicas atuais de preservação urbana. No entanto, segundo informação transmitida pela própria Márcia Sant'anna[28], essa ideia não era consenso para todos os participantes dessa fase inicial do SPHAN tanto que, no ano 1943, Rodrigo M. Franco de Andrade encomendou ao jurista Prudente de Moraes Neto dois documentos: o primeiro, um decreto para regulamentar o Decreto-Lei 25, e o segundo, um decreto específico para criação do tombamento de cidades monumento. Contudo, por pressões políticas nenhum dos dois foi efetivamente implementado[29].

Na prática não possível politicamente, nem legalmente, convencer que os municípios deveriam conduzir as ações no espaço urbano, uma vez que as leis urbanísticas para a preservação do patrimônio e os conflitos de poder sob o uso do solo urbano gerou conflitos entre o SPHAN e as prefeituras municipais. Diante disso, percebendo que ao invés de parceiras as prefeituras eram adversárias ao tombamento, o SPHAN teve que implantar uma representação local para fiscalizar que o mesmo fosse respeitado, assumindo assim a gestão da preservação mesmo que de forma precária, por não possuir uma boa estrutura interna e nem delimitações e normas públicas de como seria esse controle. Este quadro conflituoso entre o Iphan e Prefeituras, principalmente no que diz respeito à sobreposição de poderes que perceberemos no desenrolar das práticas de preservação, perdura até os dias atuais.

A aplicação do instituto do tombamento, segundo Edésio Fernandes (2010, p.32) provocou menos conflitos de interesse no período inicial já que as cidades históricas ainda não estavam integradas no novo modelo econômico de base urbano-industrial, se comparada com a década de 1950. Esta década, por sua vez, foi marcada com o avanço da urbanização, onde surgiram maiores conflitos devido a pressão por demolição, agravados pela falta crônica

[28] Informação verbal fornecida na disciplina de Preservação de áreas urbanas, ministrada por Márcia Sant'anna no curso de mestrado em preservação do patrimônio cultural. Rio de Janeiro, outubro de 2013.
[29] Outras informações sobre as tentativas de alteração e complementação do Decreto-lei n°25/37, podem ser consultadas na Dissertação de Márcia Sant'anna (1995), capítulo 4, p. 103-112.

de recursos financeiros dos órgãos técnicos, falta de fiscalização e polícia administrativa, pouca aplicação dos princípios penais pelas administrações públicas, bem como pela falta de utilização de critérios técnicos consistentes pelos órgãos competentes. Há ainda quem defendesse a necessidade de compensação aos proprietários nos casos em que o tombamento significou uma perda considerável do aproveitamento econômico do imóvel, argumentando que o tombamento só gera ônus, devido ao alto valor de manutenção de uma edificação histórica, privando, em muitos casos, o proprietário de usufruir de um maior aproveitamento construtivo e consequentemente econômico do terreno.

Nesse sentido, Sônia Rabello (2009, p.128) contrapõe esse discurso argumentando que o principal efeito jurídico do tombamento é transformar em interesse jurídico os valores culturais contidos na coisa. O proprietário do bem, ao se tornar titular de domínio, ele o é sobre os aspectos materiais (e econômicos) da coisa. A coisa, no entanto, pode ter funções de interesse público, enquanto objeto inserido no contexto social, e dentre esses interesses, estão os valores culturais. Desta forma, uma vez regulado em lei, cabe à administração limitar o exercício dos direitos individuais em função do interesse coletivo, isto é, a função social da propriedade.

A função social da propriedade urbana também foi definida na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 182, § 2º, cuja "*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor."* Para SOUZA FILHO (2006, p. 28) a propriedade urbana está vinculada à função social da cidade que visa, ela mesma, o bem-estar de seus habitantes. No caso rural ou urbano, o reconhecimento de valor cultural, histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico ou científico agrega por compor o bem-estar dos habitantes das cidades ou o meio ambiente, função social à propriedade.

Ainda na Constituição de 1988, observa-se que a Carta Magna também traz à tona o papel do município na preservação do patrimônio cultural ao dar condições de ampliação da autonomia aos mesmos e a competência de legislar sobre os interesses da cidade, segundo previsto no Artigo 30°, inciso VIII[30], espaço onde geralmente estão inseridos os bens culturais, sejam protegidos por legislações federais, estaduais ou locais.

Nessa seara, SOUZA FILHO (2005, p.120) afirma que a existência de bens culturais, sejam os imóveis, conjuntos urbanos, paisagens notáveis, sítios arqueológicos,

[30] "Art. 30°: Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."

paleontológicos ou ecológicos, dentro das cidades, exigem serviços e obrigações às autoridades municipais além da obrigação constitucional de protegê-los. A existência destes bens gera problemas de ordem urbanística, de trânsito, de ambientação, de visualização, de poluição, que devem ser resolvidos por normas municipais, exigindo que as autoridades locais contem com serviços especiais que, fruto de sua autonomia, devem auto-organizar.

Alguns desdobramentos identificados por FERNANDES (2010, p.33), a partir da década de 1980, principalmente decorrentes na nova Constituição Federal, merecem destaque nessa reflexão, tais como: a tendência de ações da municipalização nas políticas de proteção; a procura de democratização dos processos decisórios; a compreensão do papel central do urbanismo para a preservação urbana; a adoção de medidas compensatórias; a formulação de uma política articulada de proteção, e não mais meramente o uso isolado do instituto do tombamento. A noção central que dá suporte a essa política articulada de proteção é a necessidade de se promover uma justa repartição dos ônus e encargos entre proprietários e comunidade beneficiada, para que os bens possam ser efetivamente protegidos e cumprir sua função social.

Se na área do direito administrativo houve avanços significativos, e até uma consolidação dos conceitos de preservação do patrimônio cultural, ainda há muito que se avançar em termos de políticas públicas, já que apesar da declaração de interesse público e do aporte legal do tombamento, em diversos casos isso não acarreta na preservação efetiva do bem, tendo como consequência a descaracterização do bem e provocando *"o esvaziamento do instituto e uma descrença generalizada quanto a seus efeitos e a sua utilização"* (Fernandes, 2010, p,32). O que vemos na realidade das cidades brasileiras é um quadro de perda e descaracterização do patrimônio, pois os interesses do mercado imobiliário têm sobressaído diante dos interesses coletivos, incluindo a preservação de bens culturais.

1.1.3 Práticas de preservação de cidades históricas pelo IPHAN a partir dos anos 2000.

Segundo dados fornecidos pelo Departamento de Patrimônio Material do IPHAN (DEPAM), até a década de 1970, existiam 18 cidades protegidas a nível nacional, sendo que 6 foram tombadas em 1938. Entre 1971 e 1999, isto é, num intervalo de 30 anos, aconteceram 23 novos tombamentos de cidades históricas, e entre 2000 e 2010 foram protegidas mais 24

cidades históricas. Com esses dados podemos concluir que a partir de 2000 a proteção de cidades históricas foi também umas das prioridades das ações do IPHAN.

Nesse mesmo período foram publicadas pelo IPHAN portarias administrativas com o intuito de uniformização da ação institucional. Dentre elas as que se referem às áreas urbanas são: a Portaria 187, de 11 de julho de 2010, que dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações; e a Portaria 420, de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para a realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. Essas portarias procuraram solucionar o grande problema de gestão de áreas urbanas pelo IPHAN que é a fiscalização, tanto no estabelecimento de uma série de procedimentos para aplicação de sanções para os casos que não respeitarem o disposto no Decreto-lei n° 25/37, quanto para a análise de novas intervenções.

Porém, pouco se alterou na realidade prática de fiscalização, principalmente nos casos em que esses procedimentos não estão vinculados a normas e critérios de intervenção definidos especificadamente para o conjunto tombado. Ou seja, como mensurar uma sanção baseada em um dano sem definir o que efetivamente se pretende preservar? Como analisar uma intervenção sem conhecer quais são as possibilidades de intervir sem que haja perda do seu valor patrimonial? O Decreto-lei dá autonomia para que essa análise seja feita caso a caso, mas quais os efeitos dessa prática no conjunto? Quais as consequências e possíveis transformações nos valores inicialmente atribuídos a um bem, como um todo, que essa ação de gestão pode gerar?

Em 2004 houve uma tentativa de instituir um novo instrumento acoplado aos tombamentos de modo a fazer que todos esses tombamentos fizessem jus ao plano de preservação geral. Publicada pelo IPHAN, a Portaria nº 299, criou o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano (PPSH), e estabeleceu, para tanto, um Termo Geral de Referência para orientar a sua formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. Segundo o Artigo 2º da Portaria:

> O Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano – PPSH é um instrumento de caráter normativo, estratégico e operacional, destinado ao desenvolvimento de ações de preservação em sítios urbanos tombados em nível federal, e deve resultar de acordo entre os principais atores públicos e privados, constituindo-se em processo participativo.

Com as seguintes finalidades:

a) dotar a instituição de um regime de disciplina urbanística e edilícia compatível com o regime de proteção dos sítios históricos urbanos;
b) tornar compreensíveis e explícitos os princípios, critérios e normas de preservação que devem balizar as ações públicas e privadas nos sítios tombados em nível federal;
c) criar novos padrões de abordagem da preservação de sítios históricos urbanos, apoiados no planejamento e gestão urbanos;
d) melhorar e intensificar a articulação entre as diversas esferas político-administrativas com competência sobre essas áreas, visando a maior eficácia na gestão do patrimônio cultural urbano;
e) lidar de modo eficaz com o novo papel social, econômico e ambiental atribuído ao patrimônio cultural urbano.

O PPSH procurou abordar três diferentes dimensões da gestão de preservação dos conjuntos urbanos: 1) a dimensão normativa, compreendendo o regulamento de ordenação urbanística e de preservação do sítio histórico urbano; 2) a dimensão estratégico-operacional, correspondendo ao programa de atuação para o sítio histórico urbano; 3) a dimensão avaliadora, correspondendo ao sistema de avaliação do PPSH. Para fins de instrumentalização o recorte espacial do plano é a área protegida, tanto pela esfera federal como pelas demais; área de entorno, de acordo com os conceitos de ambiência, visibilidade e integração na paisagem; e as áreas onde o uso do solo está diretamente articulado ao uso do solo da área protegida, denominada de área de influência.

Os produtos resultantes do PPSH, segundo artigo 17, seriam: o Regulamento de Ordenação Urbanística e de Preservação do Sítio Histórico Urbano, o Programa de Atuação para o Sítio Histórico Urbano e o Sistema de Avaliação do Plano de Preservação. Poucos foram os planos elaborados e implantados, contudo, mesmo não aprofundando nesse momento o alcance desse instrumento na gestão dos sítios protegidos, o objetivo foi apontar como o PPSH oficializa que o órgão reconhece a preservação como um fenômeno/processo inerente ao chamado desenvolvimento urbano, a necessidade de uma abordagem urbanística da preservação dos sítios urbanos, e a importância de buscar uma gestão compartilha entre os entes responsáveis por gerir as áreas protegidas.

Em 2009, o IPHAN publica também a Portaria n° 127, instituindo a chancela da paisagem cultural, com a expectativa que ela pudesse complementar e integrar os instrumentos de proteção e promoção existentes. Na definição do IPHAN, paisagem cultural é uma *"porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, ao qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores".* A gestão dessa "porção peculiar do território nacional" se daria mediante

um pacto de gestão compartilhada que poderia envolver ou não o estabelecimento de Plano de Gestão entre os atores públicos e privados envolvidos, e onde seriam produzidos relatórios de monitoramento e revalidação da chancela após 10 anos, a partir de deliberação do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Embora não se destine especificadamente a preservação de conjuntos urbanos, a paisagem cultural tem uma grande interface com o tema, e inova no sentido de articular as dimensões materiais e imateriais do patrimônio. Segundo a Portaria 127/2009, os instrumentos de proteção existentes, como tombamento e o registro do patrimônio imaterial, podem e devem, ser mobilizados para preservação dessa paisagem cultural que se deseja chancelar, ou seja, o papel da portaria seria nesse caso o de complementá-los e integrá-los. O ponto fraco desse instrumento, e talvez a dificuldade de uma implementação efetiva[31] seja a necessidade de estabelecer um pacto de gestão compartilhada, dificuldade antiga do órgão como podemos perceber nessa trajetória. A dificuldade de gestão há na medida em que a portaria não estabelece nenhuma obrigatoriedade, a não ser uma intenção de elaboração de um plano de proteção da paisagem que descreva as responsabilidades dos envolvidos, os procedimentos a serem realizados e delimite parâmetros de gestão. Problemática de gestão muito próxima do que percebemos no caso da preservação de conjuntos urbanos.

Um recente programa de recuperação de áreas urbanas centrais de 26 cidades históricas foi o Programa de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano, conhecido como *Monumenta*, que apesar de passar por uma tentativa de implementação em 1999, foi somente em 2003 que os primeiros convênios para execução de projetos foram assinados. O *Monumenta*, através de um Termo de Cooperação Técnica firmado entre IPHAN e os Ministérios da Cultura, das Cidades e do Meio Ambiente Articulação, objetivou articular suas ações com outros programas nacionais de desenvolvimento e estimular às contrapartidas de estados e municípios, ampliando as condições de sustentabilidade dos projetos locais e a realização de Planos Diretores em cidades tombadas.

O diferencial do *Programa Monumenta* foi os editais de seleção de projetos de imóveis privados para receber financiamento em obras de recuperação de fachadas e coberturas, estabilização e consolidação de estruturas, além de reparos no interior dos imóveis admitidos para proprietários com renda de até três salários mínimos, em casos de adequação sanitária e de imóveis que tivessem aproveitamento para geração de renda. O financiamento

[31] Há somente uma paisagem cultural chancelada no Brasil que são os Roteiros Nacionais de Imigração no estado de Santa Catarina.

provido do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) tinha condições de financiamento facilitadas, com taxa de juro zero e prazos de pagamento variando entre 10 e 20 anos, podendo ser iniciado o pagamento em seis meses após a conclusão das obras em parcelas depositadas no Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico.

Por fim, algumas ações em desenvolvimento na Instituição merecem destaque no que tange à temática desse estudo:

1) Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão – SICG

Trata-se de uma base de dados georreferenciada para reunião e integração de informações sobre cidades históricas, bens móveis e integrados, edificações, paisagens, arqueologia, patrimônio ferroviário e outras ocorrências relacionadas a bens de natureza material e imaterial. A finalidade é de desenvolver inventários de varredura (mapeamentos) de base territorial ou temática com vistas à proteção e valorização do patrimônio cultural pelas várias esferas do poder público, subsidiar a gestão compartilhada do patrimônio cultural, a formulação de planos e normas de preservação e a formulação de planos de reabilitação. A iniciativa é interessante ao formar uma base única de informações compartilhadas entre IPHAN, Estados e Municípios, para desenvolvimento de políticas integradas de preservação, com possiblidade de subsidiar a formação de planos de cooperação técnica, normas de preservação e programa de recuperação, não só de centros históricos. Porém, como a plataforma ainda está em elaboração não é possível fazer uma análise da efetividade desse banco de dados. Importante salientar que o SICG não funciona como os inventários anteriormente citados, como INBI-SU e INCEU, pois não apresenta uma metodologia de colhimento e compilação de dados e sim, uma plataforma em aberto para a inserção de informações previamente coletadas.

2) Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas

O PAC Cidades Históricas é "uma ação intergovernamental articulada com a sociedade com o objetivo de preservar o patrimônio brasileiro, valorizar nossa cultura e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos." [32]O PAC 2 Cidades Históricas – eixo comunidade cidadã, lançado no início de 2013, atuará inicialmente em 44 cidades, de 20 estados da federação, com a

[32] Disponível em: *http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=17776&retorno=paginaIphan.*

disponibilização total de R$ 1,9 bi de reais até 2015, sendo R$ 1,6 bi para obras públicas. Os outros R$ 300 mi estão destinados a uma linha de crédito para proprietários de imóveis de cidades tombadas pelo IPHAN. Na primeira etapa do programa, cidades com sítios ou conjuntos urbanos tombados em nível federal firmaram com o IPHAN Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural – APPC's, onde a partir destas foram selecionadas as prioritárias para esta segunda etapa do PAC 2, segundo critérios de seleção dos conjuntos reconhecidos como patrimônio mundial pela UNESCO e conjuntos que apresentavam condições de risco devido o estado de conservação.

A partir da seleção das cidades contempladas foram apresentadas propostas pelos chefes do Poder Executivo Municipal nas seguintes modalidades: 1. Obras em Imóveis de Uso Público e 2. Obras em Espaços Públicos. As propostas poderiam contemplar realização de obras; a elaboração de projetos, ou elaboração de projetos conjugado à realização de obras, com aplicação do RDC[33]. As propostas selecionadas[34] foram hierarquizadas segundo os seguintes critérios: a) projeto executivo licenciado; b) projeto em elaboração ou projeto a contratar, nesta ordem de prioridade; c) proposta localizada na área de tombamento federal ou localizada em seu entorno, nesta ordem de prioridade.

Conforme frisado nos discursos oficiais, o programa pretende ser uma "ação intergovernamental articulada com a sociedade com o objetivo de preservar o patrimônio brasileiro, valorizar nossa cultura e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos"[35], isto é, este investimento bilionário de recursos federais vai além de um simples montante de obras de restauração, pois tem a intenção de causar um impacto que contribua para o desenvolvimento econômico e social tão necessário para a preservação cultural das cidades brasileiras.

Neste caso, uma prática necessária e refletida nas proposições do PAC Cidades Históricas é a descentralização das ações executivas de preservação do patrimônio cultural na instância federal, que no caso brasileiro é representada pelo IPHAN, e compartilhamento das mesmas com as instâncias municipais e estaduais. Porém, é de conhecimento a falta de corpo técnico especializado no quadro das prefeituras municipais, tanto no campo de projetos e obras de restauração arquitetônica, quanto nos

[33] Regime Diferenciado de Contratações Públicas, instituído pela lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011.
[34] As propostas selecionadas foram divulgadas em agosto de 2013, através da Portaria Nº 383 (DOU, 22/08/13)
[35] http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=17776&retorno=paginaIphan, acessado em 01/07/2014.

setores administrativos que conheçam os trâmites necessários para a execução das contratações através do Regime Diferenciado de Licitações (RDC).

Em razão do andamento em que se encontra o presente Programa, não se pretende nesse momento fazer uma análise do mesmo, justamente por estar inserida nesse contexto. Contudo, somente a partir dessa convivência na prática com o Programa que foi possível perceber que por mais que as prefeituras se esforçassem para executar as ações dentro dos prazos estipulados, dada a estrutura técnica atual desses órgãos, ainda permanece a necessidade da atuação do IPHAN em ser centralizador e executor para que não se perca a celeridade do processo e essa oportunidade de aplicação de recursos tão volumosos para a preservação urbana brasileira.

Por fim, além do PAC–Cidades Históricas estão ainda em andamento outras articulações entre o IPHAN e o Ministério das Cidades como oficinas de capacitação de gestores urbanos municipais, realizadas ao longo de 2013, em três regiões do país: Região Sul (Curitiba-PR), Região Nordeste (Recife-PE) e Região Centro-Oeste (Brasília-DF). Foi elaborado também um Manual de Orientações titulado "Implementação de ações em áreas urbanas centrais e cidades históricas" para auxiliar as cidades na elaboração de processos de planejamento e implementação de ações integradas com o intuito de "*organizar as ações do poder público e da sociedade com o objetivo de produzir cidades mais democráticas, ajudando a preservar a sua memória, com a promoção de inclusão social, econômica e cultural de seus moradores"*. (RIBEIRO, Aguinaldo. Apresentação do "Manual – Implementação de ações em áreas urbanas centrais e cidades históricas" pelo Ministro das Cidades, 2013).

3) O Programa de Normatização das Cidades Históricas

Como podemos observar no decorrer do capítulo, uma das ações de gestão de preservação mais problemáticas para o IPHAN nos bens tombados é fiscalização, isto é, tanto o acompanhamento do estado de conservação dos bens móveis, imóveis, áreas de entorno, quanto o controle de intervenções nesses bens e áreas, já que qualquer intervenção em bem tombado deve ser previamente autorizada pelo IPHAN, em cumprimento dos artigos 17° e 18º do Decreto-Lei 25/37. Conforme disposto na Portaria nº 420, de 22 de dezembro de 2010, há determinados procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. No artigo 5º da Portaria são

descritas as cinco categorias de invenção, que são: I - Reforma Simplificada; II - Reforma/Construção nova; III - Restauração; IV - Colocação de Equipamento Publicitário ou Sinalização; V - Instalações Provisórias. São descritos também os documentos que o requerente deverá apresentar para solicitar a autorização de intervenção, ou informação prévia de acordo com a categoria enquadrada, os prazos e os procedimento administrativos em caso em que se deferir ou indeferir o requerimento de autorização onde se caberá interposição de recurso. A Portaria 420/2010 não descreve a metodologia de análise do requerimento, somente aponta no artigo 23º que Art. 23. *"a proposta de intervenção ou projeto serão aprovados quando estiverem em conformidade com as normas que regem o tombamento."* Porém o Decreto tampouco especifica uma metodologia de análise dos projetos e a concepção de "mutilar" o bem pode ser interpretada de diversas maneiras, ocasionando na análise das propostas de intervenções caso a caso. A noção da necessidade de definição de normas claras para que os conflitos na preservação das cidades históricas fossem amenizados acarretou no Programa de Normatização das Cidades Históricas, cujo objetivo é de que todos os conjuntos urbanos tombados estabeleçam, de acordo com o seu contexto e com os valores atribuídos para o reconhecimento como patrimônio cultural, normas claras sobre os elementos a serem preservados, as possibilidades de intervenção e diretrizes quanto à qualificação das áreas tombadas. A intenção, nesse caso, *"é definir as regras de maneira que as análises sejam coerentes com o conjunto, possibilitando renovações a partir do entendimento das dinâmicas urbanas, e o respeito aos anseios sociais"*. (DEPAM, 2010, p.09)

Dada à diversidade do patrimônio urbano brasileiro, das especificidades de cada conjunto, sejam pela natureza do tombamento, pelos valores atribuídos, pela dinâmica de crescimento, pela relação entre o IPHAN com os órgãos locais e a sociedade ou outros fatores aqui não nominados, é coerente que as normativas sejam elaboradas pela representação local do órgão, seja ela uma Superintendência estadual ou um Escritório técnico. Assim, o DEPAM utilizou a estratégia de promover oficinas de capacitação para os técnicos de diversas partes do país, para que os mesmos pudessem retornar as suas unidades e elaborar em conjunto com a equipe técnica as normativas das cidades a qual são responsáveis pela gestão e fiscalização.

Segundo informado por técnicos do DEPAM[36], este trabalho de capacitação e sistematização das normativas que chamamos de Programa de Normatização das Cidades Históricas teve início em 2009. Porém vários conjuntos como Ouro Preto/MG e Cidade de Goiás/GO, já possuíam normativas de preservação publicadas em portarias, mas que necessitavam ser revisadas, uma vez que:

> A maior parte das normativas estabelecidas para cidades históricas ao longo da trajetória do Iphan apresenta problemas que impactam tanto a dinâmica das cidades quanto o trabalho cotidiano de gestão da preservação. Tais problemas frequentemente decorrem do detalhismo e do preciosismo que caracterizam essas normativas e acabam estimulando seu descumprimento. Outra forte motivação para o descumprimento das normativas é o fato de estarem excessivamente focadas na arquitetura e não considerarem as características urbanísticas e a dinâmica de transformação das cidades. (IPHAN, 2012, p.66)

Além da complexidade de elaboração das normativas de preservação, ela se agrava dada os passivos que se apresentam, como a delimitação das poligonais de tombamento e entorno, processos de tombamento antigos sem claros pareceres que definam as motivações do tombamento pelo órgão e etc, sendo que esses trabalhos de base ainda deverão ser realizados para posteriormente estabelecer as normativas consequentes.

Segundo dados publicados pelo IPHAN, em 2010, estavam sob proteção do IPHAN, através do tombamento, 94 conjuntos urbanos, situados em 70 cidades brasileiras, tais como: Brasília, Olinda, Ouro Preto, Tiradentes, Diamantina, São Luis, Parati e Laguna, dentre tantas outras. Alguns desses conjuntos formam núcleos históricos, como os de Salvador, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belém e Recife. Outros formam parques históricos como os sítios de Guararapes e São Miguel das Missões. Nesse contexto, verificou-se que menos de 10% das áreas tombadas em nível nacional dispunha de normas capazes de nortearem as intervenções nos conjuntos históricos, dificultando a ação eficaz e transparente tanto na análise dos projetos de intervenção, quanto na fiscalização dos locais não normatizados.

Podemos considerar que esses dados já foram e continuam sendo permanentemente alterados, considerando que tanto o tombamento de conjuntos urbanos quanto a publicação de portarias com as normativas são trabalhos recorrentes

[36] Informação verbal obtida através de reunião informal com os arquitetos do DEPAM: Giovane, Fábio e Carla, na Sede do DEPAM em Brasília, em 03.10.2014.

da Instituição. Porém, analisando a realidade atual, podemos com segurança afirmar que o número de normativas vigentes em comparação com a de conjuntos urbanos tombados é incipiente, situação que não contribui no quadro de gestão de preservação pelo IPHAN das áreas urbanas no território nacional como um todo.

A partir da análise da trajetória do IPHAN na preservação das cidades históricas foi compreender que a ampliação dos valores atribuídos na operação de avaliação e seleção dos bens para patrimonialização não significa somente uma ampliação quantitativa de bens culturais, mas a adoção de uma perspectiva diferente de salvaguardar esse patrimônio, que no caso das cidades se dá com uma nova dimensão, onde a visão de que uma cidade é um somatório de bens materiais passou a ser substituída para a de que a dinâmica de crescimento a torna um bem cultural em constante transformação, de tal modo que, na atualidade, reconhecer uma cidade como um bem cultural e preservá-la a partir destes novos moldes, é um dos principais desafios do IPHAN.

Desafio esse que fez com que o órgão investisse em produção de conhecimento e de instrumentos para identificar, proteger e gerir esses conjuntos urbanos, tanto que hoje não se carece de metodologias de inventários para identificação e mapeamento dos elementos urbanos, nem tampouco de instrumentos legislativos para proteção dos conjuntos urbanos, muito menos de uma visão crítica e holística e complexa da problemática da gestão dos conjuntos históricos.

Porém, nos questionamos se através de uma simples observação da realidade dos conjuntos históricos tombados pelo IPHAN é possível perceber o reflexo dessas mudanças? Podemos defender que a gestão dos centros históricos se dá de maneira satisfatória e alcança seu objetivo de preservação cultural dos conjuntos?

Ousaremos afirmar que não. Mas, justamente a inquietação de desvendar o que falta nesse complexo campo que levou a pesquisa a buscar respostas na disciplina do Urbanismo, posto que, através da análise bibliográfica da trajetória do IPHAN na preservação dos conjuntos urbanos, foi possível perceber que dada à incumbência do órgão da preservação dos conjuntos urbanos patrimonializados foram necessárias ações que dizem respeito ao planejamento e ordenamento urbano.

1.2 O Urbanismo e a preservação de conjuntos urbanos

Ao longo do capítulo percebemos que o Urbanismo mostra-se presente no grande conjunto de disciplinas envolvidas na preservação do patrimônio cultural. Desta forma, pretendemos trazer para auxiliar a discussão as principais teorias do pensamento urbanístico que se aproximam do intento de preservação do legado patrimonial das cidades, e apontar possibilidades de práticas efetivas do planejamento urbano brasileiro advindas com o Estatuto da Cidade que possam esclarecer a lacuna existente na gestão de áreas urbanas patrimonializadas.

1.2.1 Notas sobre o planejamento urbano brasileiro: O Estatuto da cidade na preservação urbana.

A atividade de planejamento urbano teve um forte desenvolvimento prático no Brasil durante o regime militar com uma quantidade inédita de Planos Diretores elaborados no período. Entretanto, segundo a autora Emília Maricato esses planos foram como álibi ou convicção positivista, de que o planejamento seria a solução para o "caos urbano" e o "crescimento descontrolado", sendo sua eficácia foi fundamentalmente ideológica, ressalta de Flávio Villaça em sua crítica sobre o assunto. (VILLAÇA, 1999 apud MARICATO, p.139)

Na verdade, o planejamento urbano refletia a situação dos governos locais que, até o final da década de 70, eram privados de autonomia em relação ao governo central que concentrava o processo administrativo e as decisões, "conferindo peso insignificante às administrações locais na definição das políticas e na gestão dos recursos públicos" (FONTES et al., 1996 *apud* SIMÃO, 2000).

Renato Cymbalista (2010, p. 225) informa que na década de 1980, enquanto a trajetória de planejamento urbano das décadas anteriores era questionada por não produzir as necessárias transformações estruturais das cidades brasileiras, verificou-se uma reconfiguração de parte do campo do planejamento urbano, promovendo uma convergência de interesses com outros atores sociais em busca de maior legitimidade para suas próprias agendas, principalmente com movimentos sociais de luta por moradia e assessores técnicos ligados a esses movimentos, incluindo os segmentos da igreja católica.

Dessa convergência de interesses surgiu uma potente articulação, o *movimento nacional pela reforma urbana*, que buscou inserir na problemática do Plano Diretor um conteúdo

político mais explícito. O autor descreve sucintamente esse processo dos movimentos sociais até a aprovação do capítulo da reforma urbana na Constituição de 1988, conforme trecho que segue:

> Em uma campanha prévia à Constituição de 1988, o movimento pela reforma urbana conseguiu que fosse avaliada pelo Congresso Constituinte a Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada com milhares de assinaturas. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (arts. 182 e 183), que instituiu novo papel para o Plano Diretor. O Plano adquiriu com a Constituição a função estratégica de definir exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana, além de defini-lo como o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser regulamentado por lei municipal (antes não era necessariamente em lei). Naquele momento, não se identificou na agenda da reforma urbana qualquer aderência mais relevante com a questão do patrimônio histórico, que entrou na nova Constituição por outras portas, mas apenas indiretamente pelo capítulo da política urbana. (CYMBALISTA, 2010, p.225-226, grifo nosso)

Segundo Raquel Rolnik (2001), foi depois de onze anos de negociações e adiamentos que o Congresso Federal aprovou o Estatuto da Cidade, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988.

Encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos. As inovações contidas no Estatuto, de acordo com a autora, situam-se em três campos: 1) um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; 2) uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e 3) a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

> Na verdade, pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto. (ROLNIK, 2001)

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, para Raquel Rolnik (2011) mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano Diretor deverá ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. O Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos, sobretudo urbanísticos, depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas.

Segundo Cymbalista (2010, p.223) talvez mais do que qualquer outro país, o Brasil transformou nas três últimas décadas de forma bastante clara as suas práticas de planejamento urbano. De um planejamento eminentemente técnico, o país construiu a partir da década de 1980 um arcabouço instrumental, quadros técnicos e uma base social que interferiram nos processos de planejamento, politizando o debate, dando visibilidade e legitimidade a novos atores sociais e originando novos instrumentos de intervenção.

Na prática, porém, deveremos fazer uma ressalva, segundo a visão crítica de Ermínia Maricato (2000 p. 124) que apesar do planejamento urbano no Brasil ser orientado por um abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo, etc.), ele convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada. A autora assegura que os problemas graves que as cidades brasileiras apresentam não ocorrem por falta de planos urbanísticos, e não também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, "mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão." Constatação da realidade da gestão urbana, reforçada abaixo por Raquel Rolnik, que contribui para aumentar a desigualdade e segregação social do espaço urbano:

> (...)a apropriação privada (e na mão de poucos) da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de

> todos (...) além de configurar um confisco, este mecanismo perverso é da tal forma alimentado pela desigualdade de condições urbanas que caracteriza as nossas cidades, que acaba sendo responsável também por instaurar um urbanismo condenado a um modelo excludente: as poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda. Para os mais pobres, em nosso país a maioria, resta a ocupação das franjas, das áreas longínquas ou pouco aptas para urbanizar como as encostas de morros, as beiras de córrego, os mangues. Desta forma uma poderosa máquina de exclusão territorial é posta em operação, monstro que transforma urbanismo em produto imobiliário, negando à maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade. (ROLNIK, 2011, p.?, grifo nosso)

De qualquer forma, devemos reconhecer que o Estatuto da cidade foi um avanço nas políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano no Brasil, pois apesar de reunir instrumentos jurídico-urbanísticos em sua maioria já consagrados na doutrina e na normativa nacional, todos receberam uma nova conotação, principalmente quanto à função social da propriedade privada e pública. Dentro desse contexto de instrumentos de ordenamento urbanístico, o tombamento[37] é abordado pelo Estatuto da Cidade como meio para promover o direito à cidade, que engloba o conceito de qualidade de vida e proteção de bens culturais, já que a "proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico", está apontada no artigo 2º, inc. XII, como uma das diretrizes gerais da referida lei.

O instrumento básico e central para essa nova política de desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor. Renato Cymbalista (2011, p.246) faz uma análise de Planos Diretores aprovados após o Estatuto da Cidade[38] demonstrando que eles aprofundam as conexões entre o planejamento histórico e o planejamento urbano em várias dimensões, tais como: a inclusão da preservação entre os objetivos e diretrizes da política urbana; a instituição da preservação como um dos componentes do direito à cidade e à propriedade urbana; e a regulamentação de inúmeros instrumentos urbanísticos que podem ser acionados para a proteção do patrimônio, dentre eles:

> Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública (art. 8º), parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º e 6º), imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo (art. 7º) usucapião especial de imóvel urbano (art. 9º a 14º) direito de preempção (art, 25º a 27º) direto de superfície (art. 21º a 24º) outorga onerosa do direto de construir (art. 28º a 31º) transferência do direito

[37] Artigo 4º, inciso V, d.

[38] O autor analisa em seu artigo como a questão do patrimônio cultural aparece nos Planos Diretores dos municípios de Manaus/AM, Belém/PA, Guarulhos/SP, Campinas/SP, São Paulo/SP, Fortaleza/CE, Curitiba/PR, Recife/PE, Salvador/BA e Goiânia/GO.

> de construir (art. 35º) operações urbanas consorciadas (art. 32º a 34º) consorcio imobiliário (art. 46º) no caso dos instrumentos de democratização da gestão urbana, tem-se: estudo de impacto de vizinhança (art. 36º a 38º) plano diretor municipal (art. 39º a 42º) (BRITO, 2003 *apud* PINHEIRO, 2013, p.106)

É no Plano Diretor que se integram os demais instrumentos que devem ser implementados para o cumprimento a função social da cidade, em certos casos, estes instrumentos podem anemizar as limitações de aproveitamento do solo urbano imposta aos proprietários mediante o tombamento, já que este é uma das maiores causas da resistência de proprietários na preservação de seus imóveis.

Um instrumento amplamente utilizado que tem como finalidade compensar o proprietário de imóvel situado em área onde houve limitações ao direito de construir é a Transferência do Direito de Construir[39] que confere ao proprietário de imóvel, por lei municipal, a possibilidade de exercer em outro local ou vender o direito de construir previsto nas normas urbanísticas e que ele não utilizou.

O poder público deve identificar os imóveis de forma a possibilitar ao proprietário o direito de usar o potencial construtivo em outras áreas urbanas previstas, preservando o patrimônio edificado. O instrumento deve estar previsto no Plano Diretor e, para seu funcionamento, deve especificar as regras de transferência, a demarcação das áreas ou imóveis que têm este direito e das áreas que podem receber o potencial construtivo adicional, desde que não exceda o limite máximo permitido na lei de uso e ocupação do solo. (BRASIL, 2011, p.122)

Outra forma de amenizar a limitação de um proprietário de especulação monetária de seu terreno, é a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Este instrumento utiliza o conceito de solo criado, onde o direito do proprietário de edificar está restrito ao coeficiente único ou básico definido no Plano Diretor. Qualquer edificação acima desse coeficiente somente será permitida em áreas pré-definidas e mediante uma contrapartida paga ao poder público municipal. Com uma lógica oposta da Transferência do Potencial Construtivo que procura compensar o proprietário lesado economicamente pelo tombamento, a Outorga Onerosa do Direito de Construir poderia tarifar os proprietários que têm a possibilidade de explorar uma área maior dos seus terrenos, com o mesmo objetivo de haver uma equidade econômica entre todos.

[39] Instrumento regulamentado pelo Estatuto da cidade mas existente na legislação urbana brasileira desde 1980.

Outro desafio constante da gestão de preservação urbana é reverter o avançado estado de degradação dos imóveis, causados muitas vezes por abandono proposital do proprietário. Tais imóveis, geralmente localizados em áreas centrais, dotados de infraestrutura urbana, conferem um caráter de decadência, desvalorizando todo o conjunto, que se conforma no início do quadro de esvaziamento funcional e social existentes em muitos centros históricos.

Tal abandono pode ser combativo através de sanções aos proprietários e até mesmo de desapropriação do imóvel ou terreno que se destinará a um equipamento de uso coletivo sobre propriedade e responsabilidade da municipalidade. É o caso do Parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) / IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com títulos da dívida pública. A aplicação dos três instrumentos visa dar função social, ou seja, coibir a ociosidade de terrenos bem localizados na cidade ou dotados de infraestrutura pública, estimulando o melhor aproveitamento dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados nas áreas definidas no Plano Diretor, como por exemplo, as áreas centrais e os imóveis protegidos. (BRASIL, 2011, p.104)

Estes três instrumentos devem ser aplicados sequencialmente, portanto serão apresentados de forma conjunta: o PEUC é um instrumento urbanístico por meio do qual a prefeitura obriga o proprietário a fazer uso do seu imóvel, fixando um prazo para isso acontecer de acordo com os critérios estabelecidos no Plano Diretor. O IPTU Progressivo no Tempo é a penalidade aplicada ao proprietário de terreno urbano pouco ou não aproveitado que decorrido o tempo estipulado pela PEUC não dá uso ao seu imóvel, sob pena de aumento anual da alíquota de IPTU[40]. Após os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo, caso o proprietário ainda não tenha dado destinação ao imóvel, o município pode desapropriar o imóvel com títulos da dívida pública. A partir da data de incorporação ao patrimônio, a prefeitura terá cinco anos para realizar a adequação e aproveitamento do imóvel nos termos previstos pela lei municipal. (BRASIL, 2011, p.108)

O Instituto do abandono, previsto no Código Civil, é outra maneira de sancionar proprietários que abandonem seu imóveis pois prevê a perda do direito de propriedade sobre um imóvel caso o proprietário o tenha abandonado, mas neste caso sem direito a qualquer indenização. Se houver construção, o proprietário deve zelar para que não haja risco de desabamento, se for um terreno, deve mantê-lo limpo e, caso o proprietário se omitir nessas e em outras providências e não pagar os impostos, seu imóvel poderá ser arrecadado como bem

[40] O IPTU é um imposto cobrado sobre imóveis urbanos, calculado como uma porcentagem do valor de mercado do imóvel. O limite que a lei federal admite para a alíquota é sempre de 15%. Caso o proprietário persista descumprindo sua obrigação de fazer uso do imóvel, a alíquota de 15% se mantém.

vago e, passado três anos, poderá ser incorporado ao domínio do município. (BRASIL, 2011, p. 138)

E desta maneira é possível analisar a aplicabilidade de outros instrumentos de acordo com necessidades de cada cidade específica, porém é importante atentar para o fato de que para a aplicação dos mesmos ter o sucesso esperado é imperativo que hajam mapeamentos atualizados, inventários sobre o estado de conservação dos imóveis, delimitação das taxas de ocupação do solo necessárias para se preservar o valor atribuído ao conjunto urbano já que no caso em estudo estamos falando de áreas tombadas.

Mas quem é responsável por essa normatização? Trouxemos instrumentos disponíveis no Estatuto da cidade para auxiliar na gestão de um conjunto urbano tombado pelo IPHAN porém segundo o próprio estatuto a responsabilidade de legislar sobre o solo urbano é da municipalidade. Como fica então a relação entre as competências dos entes municipais e federais na preservação urbana após o advindo do Estatuto da cidade?

A jurista Sônia Rabello (2011, p.39) em tratar do assunto, considera o Estatuto da Cidade importante nas políticas de gestão do patrimônio urbano, pois ele reacendeu em todos que lidam com a administração pública urbana a preocupação de estabelecer de modo mais claro, os níveis e o âmbito da competência executiva dos órgãos de gestão do planejamento urbano e da proteção do patrimônio cultural brasileiro. A autora aponta a enormidade de conflitos de interesses que tornaram difíceis e delicada a missão dos planejadores urbanos municipais, cuja tarefa é de compatibilizar o planejamento da cidade com os inúmeros interesses públicos, ainda mais quanto se considera a sobreposição de competência entre diferentes níveis de governo sobre o mesmo interesse, como acontece, por exemplo, com a gestão de preservação do patrimônio urbano tombado por duas ou três esferas de governo.

Sobre a competência dos entes no Estatuto da Cidade, segundo a afirmação de Rabello (2010, p.40), a referida Lei Federal consolidou o sistema jurídico constitucional vigente, reforçando principalmente a competência municipal para dispor e gerir o uso do solo urbano, sem comprometer ou excluir competências dos demais entes federativos, Estados e União, no que concerne a seus interesses públicos específicos, também incidentes sobre a propriedade e sobre esse mesmo espaço. Consequentemente, embora o Estatuto da Cidade reafirme a competência do Município para o planejamento municipal, especialmente através do Plano Diretor (art. 4°, inc. III, a), isso não implicou na alteração das competências constitucionais, federal ou estadual, de legislar e proteger o patrimônio cultural, estabelecendo restrições sobre bens imóveis em núcleos urbanos, especialmente por meio do tombamento.

Sobre a inclusão da preservação do patrimônio cultural no artigo 2°, inciso XII, do Estatuto da Cidade, dentre as diretrizes legais que balizam as políticas públicas urbanísticas, Sônia Rabello (2010, p.40) reflete sobre quais os seus desdobramentos na questão relativa às competências para proteção do patrimônio cultural e para o planejamento urbano, questionando se sendo o planejamento urbano responsabilidade precípua dos Municípios e, tendo a proteção e preservação do patrimônio cultural como uma de suas diretrizes, como compatibilizar as responsabilidades de preservação do patrimônio cultural urbano da União e dos Estados com os diversos interesses públicos de planejamento municipal? E ainda: de que modo o Município cumprirá a diretriz de proteção e preservação do patrimônio cultural, no nosso caso em matéria de núcleos urbanos, no âmbito do planejamento urbano da cidade? Quais suas responsabilidades? Para ela:

> Quando o órgão de proteção do patrimônio federal ou estadual tomba um sítio urbano em função do seu interesse cultural, este ato administrativo estará criando, diretamente, uma significativa área de articulação de interesses superpostos em relação aos Municípios. Em função deste ato de proteção, o Município terá que recepcionar, ou absorver, necessariamente, aquela imposição na sua atividade de *gestão urbanística*[41], mesmo que não a explicite, diretamente no corpo de suas leis. (RABELLO, 2010, p.42, grifo nosso)

Rabello (2010, p.43) ainda observa que não é necessário o município integrar as diretrizes federais ou estaduais de preservação no corpo de suas leis municipais, até mesmo porque as leis municipais são atos legislativos resultantes do poder federativo dos Municípios, diretamente atribuídos pela Constituição Federal. Contudo, a autora frisa que não é por não ter a obrigação de integrar aquelas normas aos seus textos legislativos municipais, que o Município poderá deixar de observá-las. O Município, ao licenciar qualquer atividade no seu território, só poderá fazê-lo se esta for compatível com todos os interesses públicos incidentes sobre aquele objeto: interesses urbanísticos municipais e outros interesses públicos federais e estaduais, tais como a preservação cultural, a preservação ambiental, a segurança aeronáutica, as normas sanitárias etc. Concluiu-se, portanto, que a vigência do Estatuto da cidade, obrigando o Município a prover de planejamento urbano nas cidades com mais de 20.000

[41] A autora usa aqui o termo "gestão urbanística" para a atividade, exclusivamente municipal, de licenciamento para obras de uso e ocupação do solo urbano, isto é, de deferimento, ou não, do alvará de demolição ou construção. Entendemos que tal atividade está prevista no já referido inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal. Esta atividade, no entanto, não exclui a necessidade de aprovação do projeto, diretamente ou por delegação, pelas demais autoridades públicas às quais tenha sido deferido algum poder de polícia, em função de limitações administrativas de ordem diversa da urbanística.

habitantes, não excluiu, afastou ou eliminou a incidência de outros interesses na cidade, e que se impõem obrigatoriamente no seu sítio, com ampla repercussão no seu planejamento urbano.

Quando a administração federal, ou estadual estabelece a proteção legal de uma área urbana, através do tombamento ou entorno, essa imposição deve ser considerada e respeitada pelos agentes públicos municipais quando praticarem atos de gestão urbana, pelos quais são constitucionalmente competentes. Contudo, só é possível cumprir uma determinação quando se conhece o seu conteúdo e os seus limites relacionados à sua motivação, conforme esclarecimento no trecho abaixo:

> (...)a razão prática disto é simples: não se pode cumpri o que não se conhece! A especificação da área tombada, seu entorno, e as restrições básicas que dela decorrem são, a meu ver, condição necessária, para a efetividade do tombamento, e decorrente lógico do princípio constitucional da publicidade. Todas as diretrizes de preservação serão justificadas pelo motivo do tombamento – ou seja, as razões explicitadas no processo de tombamento que justificaram o ato de interesse publico, e a fixação do entorno. Nesse sentido é que podemos sugerir ser impossível ao Município pretender cumprir a diretriz disposta no art.2º, inc. XII, do Estatuto da Cidade, se o órgão do patrimônio não especificar quais são, para cada local e circunstancia de tombamento, as diretrizes mínimas que quer ver cumpridas para proteção do interesse público federal, ou estadual.(RABELLO, 2010,p.44, grifo nosso)

Isto significa dizer que o ato de imposição de tombamento nos núcleos tombados deverá ter clara a demarcação de seu objeto físico, bem como especificadas as regras que deverão, a partir de então, ser observadas. A autora reconhece que a compatibilização da gestão dos interesses públicos de proteção do patrimônio cultural e de planejamento urbano não é tarefa simples, mas que sua eficácia depende fundamentalmente da clareza das diretrizes aplicáveis às áreas e núcleos tutelados, ainda que se reconheça ser esse um trabalho tecnicamente complexo para os órgãos de proteção do patrimônio cultural. Todavia, uma vez realizada a tarefa, mecanismos de gestão poderão ser utilizados para facilitar a administração pública, sendo um deles apresentado por Sônia Rabello que é o caso da delegação de competência para exame e aprovação de projetos, para fins de licenciamento:

> A delegação é um mecanismo de administração publica que tem sido muito pouco utilizado entre órgãos públicos de diferentes níveis de governo. Imaginamos que a pouca utilização da delegação, como técnica de gestão, decorra ou de uma desconfiança injustificada entre órgãos da administração pública, ou de uma atitude bastante conservadora e altamente centralizada de gestão administrativa. (RABELLO, 2010, p. 45)

A delegação de competências para análise de projetos de intervenção em edificações em áreas protegidas pela União facilitaria o procedimento, já que na maioria dos casos é simples, porém tem que percorrer um grande percurso até a análise, o que não se justifica quando as regras já estão estabelecidas. Desta maneira solucionaria uma das maiores causas de insatisfação do cidadão com a administração pública, que é a morosidade do andamento dos processos. Logicamente há exceções, e alguns requerimentos necessitam de um aparato técnico mais especializado para emissão de um parecer, porém na rotina em geral os pedidos de intervenção são referentes a pequenas intervenções como troca de cobertura, pinturas, instalação de elementos publicitários, aberturas de vãos e etc, tornando-se insustentável a justificativa que a aprovação prescinde a análise de órgãos em diferentes instâncias de governo. Sonia Rabello, ainda lembra que nas gestões delegadas, o delegante sempre manterá o controle e a fiscalização dos termos e dos limites da delegação, sob pena de ineficácia dos atos praticados fora dos seus parâmetros. (2010, p.45)

> Urge, portanto, um esforço para estabelecer estas diretrizes que poderão, e até deverão, ser formuladas com rapidez, com transparência e, quando possível, com participação social. Sem elas, os Municípios não estarão informados suficientemente de suas obrigações para com o patrimônio cultural; sem elas, o disposto contido no art. 2º, inc. XII, é apenas retórico, uma regra oca, já que despida de um conteúdo material que lhe dê eficácia. (RABELLO, 2010, p. 45)

Exposto isso e considerando as questões apontadas pela jurista Sonia Rabello, (2010), podemos interpretar que a diretriz contida no Estatuto da Cidade que submete o planejamento à proteção e à preservação do patrimônio cultural, significa a obrigação do órgão federal estabelecer, com clareza, suas diretrizes mínimas para a proteção de cada sítio tombado e seu entorno e, por outro lado, do Município observar, na gestão do planejamento, essas regras estabelecidas.

Dando luz a nossa primeira inquietação sobre o que falta ao IPHAN na gestão das cidades históricas, já que, apesar da Programa de Normatização das Cidades Históricas, ainda persiste a falta de normas e diretrizes específicas de cada conjunto urbano, que delimite um conjunto de regras e de ações necessárias para preservar as características e valores que distinguem um bem cultural e determinaram o seu tombamento orientando a ação dos técnicos do IPHAN, dos gestores públicos locais e da população envolvida na preservação.

CAPÍTULO 2: AÇÕES DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO EM ANTONINA

A partir da constatação feita pelo DEPAM/IPHAN[42], de que a ampliação de valores acerca do patrimônio material estava ocasionando um aumento significativo de tombamentos ao longo do território nacional, e que, por sua vez, havia uma falta de unidade temática entre muitos deles, foi introduzida uma proposta de inventário de conhecimento a partir dos seguintes temas: ciclos econômicos, eventos históricos, ocupação territorial, caminhos históricos, imigração no Brasil, patrimônio ferroviário, patrimônio naval, patrimônio rural e etc., cujo objetivo foi de alinhar os novos tombamentos a um contexto histórico de abrangência nacional.

Diante disso, no final do ano de 2007, foi aberta uma licitação pública para contratação da pesquisa para "Estudos dos Equipamentos Urbanos, Caminhos e dos Edifícios Relacionados com as Minas da Repartição do Sul nos séculos XVII e XVIII", com o objetivo de fornecer subsídios para a compreensão dos processos de ocupação do território e urbanização da Região Sul do Brasil, particularmente no trecho entre o Rio de Janeiro, então capital, e os limites sul da ocupação portuguesa, em Santa Catarina.

Esse material está sendo utilizado pela Instituição em atividades como o tombamento de Iguape e São Luís do Paraitinga, no estado de São Paulo, e Paranaguá e Antonina, no estado do Paraná, cidades estas testemunhas desse processo, a identificação dos remanescentes dos antigos caminhos terrestres, marítimos e fluviais de articulação territorial, como o Caminho das Tropas, entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, Caminho do Itupava no Paraná, e Rota das Monções, entre São Paulo e Mato Grosso do Sul; e dos antigos pontos de mineração, baseado na contextualização das referências culturais das populações ali residentes, como a cultura caiçara[43]. (REIS, 2013, p.277[44])

Podemos observar que estudos realizados por iniciativa de órgãos públicos como o IPHAN não visam apenas o aumento de conhecimentos históricos, mas objetivam fundamentar políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural, que nesse caso, procurava estabelecer e justificar os critérios de valor para o patrimônio cultural por meio de uma visão

[42] Informação fornecida por Antonio Miguel pertencente ao corpo técnico do DEPAM na palestra ministrada no curso de Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural. Rio de Janeiro, outubro de 2013.
[43] A cultura caiçara é marcante em todo o litoral entre São Paulo e Santa Catarina, e o IPHAN iniciou sua política de preservação dessa cultura também a partir do Registro do Fandango caiçara como Patrimônio Imaterial do Brasil em 2012.
[44] Informações extraídas da nota conclusiva de Anna Finger, Coordenadora de identificação e Proteção DEPAM/IPHAN na publicação de Nestor Goulart Reis, São Paulo, 2013.

de conjunto. Ao relacionar simultaneamente centros históricos, paisagem, caminhos, modos de organização social e principalmente as suas relações, o estudo aproximou a noção de paisagem cultural como síntese dos meios cultural e natural, subsidiando, com isso, as ações de proteção em diversos âmbitos do patrimônio cultural.

Dentro desse contexto, foi iniciado o processo de valoração e proteção da cidade de Antonina através do tombamento do seu conjunto. Como o objetivo desse capítulo é analisar o processo de patrimonialização de Antonina, partiremos dessa pesquisa publicada em 2013 pelo arquiteto e Conselheiro do IPHAN Nestor Goulart Reis, no livro *"As minas de ouro na formação das Capitanias do Sul",* para compreendermos o recorte histórico utilizado pelo IPHAN na atribuição do valor histórico e paisagístico para o conjunto urbano e paisagístico de Antonina.

2.1 Contextualização histórica

A cidade de Antonina está localizada no litoral do estado do Paraná, mais precisamente no fundo da Baía de Paranaguá, como podemos observar nas imagens que seguem abaixo:



Figura 01 e 02: Localização da cidade de Antonina no Brasil e no Estado do Paraná. Fonte: Google imagens, acessado em 2014.

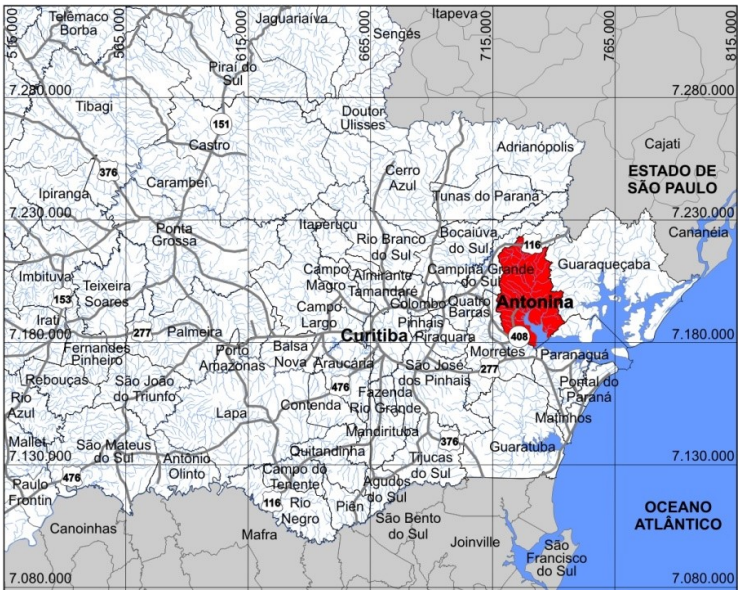


Figura 03: Localização da cidade de Antonina no litoral do Paraná. Fonte: Google imagens, acessado em 2014.

A área do estudo contratado pelo IPHAN foi delimitada dentro da Repartição do Sul, criada em 1608, pela divisão do Governo Geral do Brasil em duas partes. Seu território correspondia às capitanias do Espírito Santo, do Rio de Janeiro, de São Vicente, de Santo Amaro e à capitania de Sant'Ana, onde o autor Nestor Goulart reconhece que por volta de 1592 já havia notícias de mineração na região de São Paulo e, em 1640, nas regiões de Paranaguá, Curitiba. Iguape e Cananéia. (REIS, 2013, p.15).

O autor delimita uma extensa faixa de terra, ao longo do litoral e outro tanto no planalto, com cerca mil quilômetros de comprimento por 50 a 100 de largura, na qual uma parte significativa dos centros urbanos originou-se, direta ou indiretamente, das atividades de exploração do ouro.

O autor faz o levantamento histórico a partir de algumas hipóteses. A primeira é que a história da mineração do Brasil tem sido contada como resultado de algumas descobertas que teriam ocorrido nos últimos anos do século XVII e na primeira década do século XVIII, na região das Gerais. Sua hipótese é que existiram dois ciclos de mineração no Brasil. O primeiro, mais modesto, seria o da Repartição do Sul, de 1593 (ou antes) a 1697, e o segundo seria a exploração já conhecida na historiografia brasileira referente à Gerais, Mato Grosso e Goiás. Com isso, o autor demonstrou que cada um deles tiveram características específicas, sendo que o segundo ciclo foi um desdobramento do anterior e seu momento de superação, ou seja, o período de 1697 a 1711, foi o apogeu e o fim do primeiro ciclo. (REIS, 2013, p.29)

A segunda hipótese é que as características de organização dos trabalhos de busca e mineração do ouro na Repartição do Sul, em decorrência das relações com os indígenas,

foram muito diversas das que foram utilizadas nas Gerais, depois de 1708. Na Repartição do Sul, mais do que uma forma de escravidão, havia uma simbiose, um sistema de trocas, que incluiu o uso da língua tupi na sua forma geral, o sistema de alimentação de base coletora e uma intensa mestiçagem, na qual os descendentes não eram necessariamente escravos, mas formavam um contingente paralelo. As tribos aliadas e os índios administrados eram uma espécie de parceiros "menores" no processo. (REIS, 2013, p.31). Para o autor:

> A partir dessa última vertente, nosso foco é a outra história, pouco lembrada, a das atividades dos grupos menores, que se apropriaram desse imenso território e organizaram com sucesso suas formas estáveis de produção, de início praticamente sem apoio, quase sempre reconhecidos posteriormente e, ao final, pressionados e transformados pela ação oficial. (2013, p.31)

A terceira hipótese está baseada em outra revisão considerada necessária pelo autor, devido a uma visão fragmentada da história desse território que foi elaborada no final do século XIX e no início do século XX, e que visou apenas a descrição de feitos extraordinários de heróis locais. O que se procura agora, afirma Nestor Goulart, é realçar a unidade básica existente do modo de organização da vida cotidiana, com suas formas de trabalho e de consumo, em quase toda Repartição do Sul, ignorando os limites de capitanias (que variaram mesmo naquela época) e os limites dos atuais estados e superar os regionalismos de alguns historiadores. A hipótese é a de que havia uma homogeneidade básica dessas formas de organização social em praticamente toda a Repartição do Sul, no planalto como no litoral, inclusive na capitania do Espírito Santo, com a qual se comunicavam os sertanistas das regiões mais ao sul. (REIS, 2013, p.35, grifo nosso)

Com a carência de adequada documentação escrita, a tendência da historiografia tradicional foi sempre a aplicação, a esse território, de parâmetros de interpretação amadurecidos nos estudos de outras regiões, em especial do Nordeste açucareiro e das grandes áreas de mineração do século XVIII. Para superar as limitações dessas formas de distorção, os pesquisadores voltaram à atenção para outra modalidade de documentos: as evidências materiais. "As evidências deixadas pelas formações urbanas na região são tão úteis para o estudo de sua história quanto os documentos escritos. Nos casos em que há escassez desses registros, a utilidade é ainda maior." (REIS, 2013, p.43) Importa salientar que estudos dedicados a uma revisão historiográfica, especialmente do urbanismo, a partir de evidências materiais, só serão possíveis de realizar a medida que os elementos capazes de trazer tais informações, sejam eles cartográficos, arqueológicos, edificados ou naturais forem

preservados, ou seja, a pesquisa e a produção de conhecimento, nesse caso, também é uma importante ação e instrumento de preservação.



Figura 04: Mapa da Baía de Paranaguá e região contígua, 1653.[45] Fonte: Inventário de Antonina- Ficha M101, 2009 *apud* Soares & Lima, 1994.

De acordo com o arquiteto e Superintendente do IPHAN no Paraná, José La Pastina (1999), as primeiras investidas de exploradores oriundos da vila de São Vicente na região da Baía de Paranaguá, datam de meados do século XVI. Os primeiros registros são de habitantes da ilha da Cotinga, que foram transferidos para o sítio atual da cidade de Paranaguá, em 1640, por iniciativa de Gabriel de Lara, por este apresentar vantagens já que as casas e a matriz

[45] Mapa representando a Baia de Paranaguá em 1653, com a vila de Paranaguá representada à esquerda e o fundo da baia onde mais tarde foi implantada da freguesia de Antonina demarcada como “minas”.

ficariam em um ponto mais alto e nas proximidades do porto dispunha-se de uma boa fonte de água potável para abastecer a população e as embarcações.

Paranaguá foi durante muito tempo a vila mais importante do litoral sul, a ponto do autor Nestor Goulart afirmar que o número de habitantes de São Paulo que constata até os primeiros anos do século XIX era praticamente igual ao número de habitantes em Paranaguá. (REIS, 2013, p.198)

Em 1649, Gabriel de Lara concedeu três sesmarias a Antônio Leão, Pedro de Uzeda e Manoel Duarte, na região conhecida por Guarapirocaba. Estes que podem ser considerados como os primeiros povoadores de Antonina (REIS, 2013 apud LA PASTINA, 1999). Diante disso, no início do século XVIII, mais precisamente em 1714, foi autorizada a construção da capela de Nossa Senhora do Pilar, em um alto, com a frente voltada para a baía, disposição peculiar, que impediu a ocupação de maior espaço à frente, conforme pode ser observado na imagem abaixo, do lado direito. O crescimento da povoação se deu a retaguarda da capela, onde foi criada uma praça. O templo foi elevado à condição de matriz em 1722, com a instalação da freguesia. Nesse período a população se dedicava à mineração de ouro e a agricultura de subsistência.



Figura 05: Vista Panorâmica de Antonina, 1880. Fonte: Acervo da Superintendência do Iphan no Paraná.

Em 1797 a povoação foi elevada à condição de vila com o nome de Antonina, ocasião em que já existia no local uma intensa atividade de construção naval. (LA PASTINA, 1999)

Já em 1873 foi ordenada a abertura do caminho da Graciosa[46], originário de uma trilha indígena de transposição da Serra do Mar, e utilizado por tropeiros para acesso através do litoral ao planalto do estado do Paraná. Esse caminho ligaria Antonina a Curitiba através de uma estrada carroçável, conforme podemos observar nas identificações feitas no mapa topográfico que segue abaixo. A iniciativa deu novo impulso à economia local, abrindo ao mesmo tempo uma linha de competição porque desviava o comércio do Porto de Paranaguá. (SEEC/PR, 2006, p.30)



Figura 06: Esboço Topographico de parte da Província do Paraná indicando as estradas existentes de Antonina a Corytiba e de Corytiba à Colonia Assunguy, 1877. Fonte: Inventário de Antonina- Ficha M101, 2009 *apud* Soares & Lima, 1994.

Nesse período a povoação se estendeu junto à praia, na direção do morro do Bom Brinquedo, onde se localizava a fonte de água potável que serviria à população. As casas foram se dispondo ao longo da praia e em uma rua paralela a esta, chamada rua à direita (hoje Rua XV de Novembro), de um modo mais coordenado. A área portuária foi formada por um aterro, ainda no século XIX, para permitir sua utilização como depósito de mercadorias para o porto. Os edifícios situados nessa localidade tiveram origem na ocupação dos fundos dos lotes voltados para a rua à direita.

[46] O caminho da graciosa constitui-se na única estrada rodoviária ligando a "marinha e a serra-acima" até 1967, quando uma nova rodovia foi inaugurada, passando a da Graciosa à condição de via turística. (SEEC/PR. P.30)

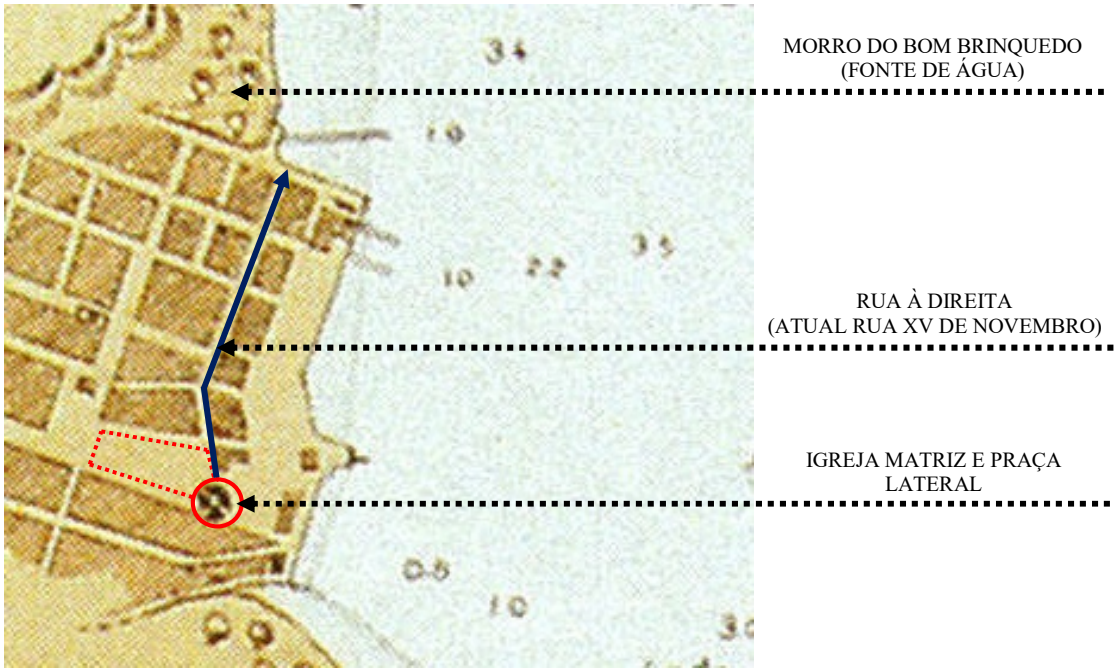


Figura 07: Detalhe do Mapa do Porto de Antonina, Marinha do Brasil, 1901. Fonte: Inventário de Antonina- Ficha M101, 2009 *apud* Soares & Lima, 1994.

Outro importante registro iconográfico da vila é o desenho feito por Jean-Baptiste Debret, datado de 1827. Ainda nesse período, consta que a vila teria cerca de 3.300 habitantes, sendo em torno de 673 habitantes na área urbana. Nessa época englobava administrativamente a freguesia de Morretes. Além disso, dispunha de uma segunda igreja dedicada a São Benedito, iniciada em 1827 e em 1873 foi concluída a linha de estrada de ferro, que deu um novo impulso maior a cidade. Já a obra do porto, executada em 1877 com diretrizes do Barão de Tefé, prejudicou seu desenvolvimento porque no local só havia um metro e meio de calado, o que favoreceu o porto de Paranaguá. Finalmente, em 1891, estabeleceu-se um ramal de estrada de ferro para ligar Morretes, Antonina e Paranaguá, completando-se o sistema de desenvolvimento da região e modernizando a cidade.



Figura 08: Vista de Antonina, intitulada "Paranagoa", J.B. Debret, 1827. Fonte: Inventário de Antonina- Ficha M101, 2009 *apud* La Pastina, inédito.

Embora com menor distância até Curitiba, as tarifas eram equiparadas para que o Porto de Antonina não oferecesse vantagens tarifárias em detrimento do de Paranaguá. Mesmo assim, com o término da 1ª Guerra Mundial, intensificou-se a exportação de erva mate e iniciou-se o ciclo da exportação da madeira, o pinho do Paraná. No final da década de 20 deste século o porto de Antonina alcançou a posição de 4º em volume de exportação do Brasil, conforme pode ser observado na imponência da atividade portuária com um grande número de trapiches para atracadouro de navios e edificações de grande porte para estocagem dos produtos, conforme registrado na imagem abaixo.



Figura 09: Vista panorâmica da área portuária, 1920. Fonte: Acervo da Superintendência do Iphan no Paraná.

Nesse momento a conformação urbana começa a sofrer significativas transformações: primeiro iniciado pelo núcleo polarizado pelo porto e já conurbado com o da colônia do Saivá surgem tentáculos, inicialmente ao longo do acesso do Caminho da Graciosa (demarcado na imagem abaixo na cor laranja) e, posteriormente, em direção ao complexo Matarazzo (demarcado na imagem abaixo na cor roxo) estabelecido na cidade a partir de 1915 e, por fim, mais recentemente em direção Norte, até o local denominado Portinho, onde existiu um porto de embarque de madeira.



Figura 10: Vista panorâmica, 1970. Fonte: Acervo da Superintendência do Iphan no Paraná.

Nesse período, mais especificamente após o final da Segunda Guerra Mundial, as exportações de madeira e erva mate começam a declinar e o principal produto paranaense de exportação passa a ser o café, cuja produção é escoada pelos portos de Santos e de Paranaguá. Esse fato, somado ao progressivo aumento do calado das embarcações e a construção da nova rodovia entre Curitiba e Paranaguá no final da década de 60, anulam as vantagens do porto de Antonina cujo movimento vai sendo drasticamente reduzido, repercutindo em todas as demais atividades da cidade.

O fechamento das Indústrias Reunidas Matarazzo em 1972 e a desativação do ramal ferroviário abalaram drasticamente as bases de sustentação econômica da cidade. E é justamente a partir desse cenário que se pode afirmar que a cidade entrou em um processo de estagnação e arruinamento. Os efeitos urbanísticos dessa situação refletiram-se, inicialmente, no abandono das instalações das empresas cujas atividades, em um primeiro momento, estavam vinculadas ao porto e, posteriormente ligadas ao setor de comércio e serviços.



Figura 11: Vista do Conjunto Matarazzo, sem data. Fonte: Acervo da SE do Iphan no PR.



Figura 12: Conjunto Matarazzo, sem data. Fonte: Acervo da SE do Iphan no PR.

O fechamento das empresas antes vinculadas à atividade portuária repercutiu na migração de muitos moradores para outras cidades próximas, especialmente para Paranaguá. Em decorrência disso, as edificações do conjunto foram diretamente afetadas devido ao abandono e a degradação física. Em contrapartida, a estagnação econômica ocasionou uma estabilização no crescimento urbano e especulativo, tido muitas vezes como o grande vilão da preservação de edifícios antigos.



Figura 13: Rua da praia, sem data.
Fonte: Acervo da SE do Iphan no PR.



Figura 14: Rua XV de novembro, sem data.
Fonte: Acervo da SE do Iphan no PR.

Reflexo disso é a existência na cidade, ainda que em péssimo estado de conservação, de muitas edificações religiosas, algumas casas ao redor e ao longo da praia, com características que do século XVIII e da primeira metade do século XIX, além das demais construções que correspondem ao desenvolvimento da segunda metade do século XIX e ao começo do século XX, principalmente as concentradas na Rua XV de novembro.

2.2 Ações de proteção do conjunto anteriores ao IPHAN

As primeiras ações públicas de preservação do patrimônio cultural de Antonina partiram da Secretaria de Estado da Cultura no Paraná (SEEC), através do tombamento[47] de dois bens isoladamente: A Fonte da Carioca, em 1969, e a Igreja Bom Jesus do Saivá, em 1970. Desconhece-se qualquer documentação a respeito da Fonte da Carioca, tal como ela hoje se apresenta, isto é, quando e por quem foram realizadas as obras de canalização e aproveitamento do manancial hídrico para fins de abastecimento da população. Entretanto, devido a sua existência ser mencionada desde a primeira concessão de sesmarias, outorgada em 1646 por Gabriel de Lara, ela foi considerada de valor histórico pelo Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Paraná para fins de tombamento. (SEEC/PR, 2006,p. 54)

Não há registros que confirmem o ano exato da construção da Igreja de Bom Jesus do Saivá, mas estima-se que é na década de 40 do século XIX, e que estava em funcionamento entre 1866 e 1900, quando foi abandonada e, em 1913, definitivamente fechada em virtude do desmoronamento parcial da fachada. Em 1970, bastante arruinada, foi tombada pelo Patrimônio Histórico e Artístico do Estado, motivado pela necessidade de realizar obras de

[47] Lei Estadual 1.211/1953.

restauração (SEEC/PR, 2006, p.50). No mapa abaixo estão marcadas em vermelho a locação dos bens no mapa do Centro histórico de Antonina e as suas respectivas imagens atuais.



Figura 15: Mapa dos bens tombados pelo Conselho de Patrimônio Histórico e Artístico do Paraná. Fonte: Inventário de Antonina- Ficha M102, 2009.



Figura 16: Fonte da carioca. Fonte: Google imagens, 2013. Acessado em:



Figura 17: Igreja Bom Jesus do Saivá. Fonte: Google imagens, 2013.

No ano de 1982 foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Antonina, uma parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Paraná, a Universidade Federal do Paraná e o Ministério de Educação e Cultura. O objetivo desse plano era a organização do espaço urbano através de um planejamento que integrasse a preservação do conjunto com o desenvolvimento econômico da cidade, pois já havia uma perspectiva de reativação da atividade portuária. Na análise do Plano de 1982 é possível perceber que esse

processo de valorização do patrimônio arquitetônico de Antonina estava alinhado com o contexto nacional, como vimos no primeiro capítulo, de revitalização de centros históricos na expectativa de criar um atrativo para a atividade turística, devido ao seu potencial para dinamizar e proporcionar a atividade econômica local.

O Plano de 1982 delimitou uma zona de valorização ambiental, inserindo as edificações consideradas de valor histórico aquelas datadas entre século XVIII e a segunda metade do século XX. Além disso, problematizou as alterações estilísticas nas edificações coloniais e fez uma observação relativa à relevância de se propor o tombamento, a nível federal, do Conjunto das Indústrias Matarazzo. Embora as determinações deste plano não tenham sido diretamente implantadas, esse Plano serviu de subsídio para o estudo da legislação municipal de 1985.

A primeira ação efetiva de preservação do patrimônio a nível municipal foi a Lei Municipal 007, de 30 de agosto de 1985, regulamentada pelo Decreto Municipal 032, de 18 de outubro do mesmo ano, que trata da proteção do Centro Histórico de Antonina, bem como outras edificações de interesse histórico da cidade. A lei instituiu o Setor Histórico da Sede Urbana do Município de Antonina e criou a Zona de Proteção do Setor Histórico, que neste caso correspondente a uma zona de transição entre o setor histórico e o restante da cidade, cujo intuito foi manter a escala da paisagem, além de especificar imóveis de interesse histórico, localizados fora desse perímetro, tais como o complexo portuário Matarazzo e edificações de seu complexo de trabalhadores e operários, o antigo matadouro municipal, fontes e largos do município[48].

No decreto municipal nº 032/85, que regulamentou a referida lei, também foram especificados os procedimentos e as formas de fiscalização pelos órgãos competentes quanto ao acompanhamento de projetos e intervenções. Esse Decreto limitou-se a definir os trâmites de fiscalização e sanção referentes às obras de construção, reconstrução, reforma, aumento e demolição dentro das áreas definidas como de interesse histórico.

Há ainda previsão de celebração de convênio com a Secretaria de Estado da Cultura para realização de análise de projetos em imóveis protegidos, conforme previsto no artigo 7°

[48] Os imóveis mais expressivos, localizados fora desse setor histórico e da zona de proteção, protegidos pela Lei Municipal 007/1985 são os seguintes (conforme artigo 6º da referida lei): Antigo Matadouro Municipal – Avenida Thiago Peixoto; Chafariz em frente ao Antigo Matadouro Municipal – Avenida Thiago Peixoto; Edificação Luso-brasileira – Avenida Thiago Peixoto, 773; Casarão Luso-brasileiro – Avenida Conde Matarazzo, 1504; Sobrado Luso-brasileiro – Rua Pedro de Uzeda, 150; Conjunto Matarazzo – Edificações Industriais, Residências dos Administradores e Casa do Conde Matarazzo.

da Lei Municipal 007/1985. Essa parceria conforma entre os dois órgãos o compartilhamento da gestão de preservação do patrimônio histórico de Antonina.

No mapa abaixo podemos verificar as áreas protegidas pela lei municipal, sendo o Setor Histórico da Sede Urbana a área demarcada em rosa e Zona de Proteção do Setor Histórico demarcada em laranja.

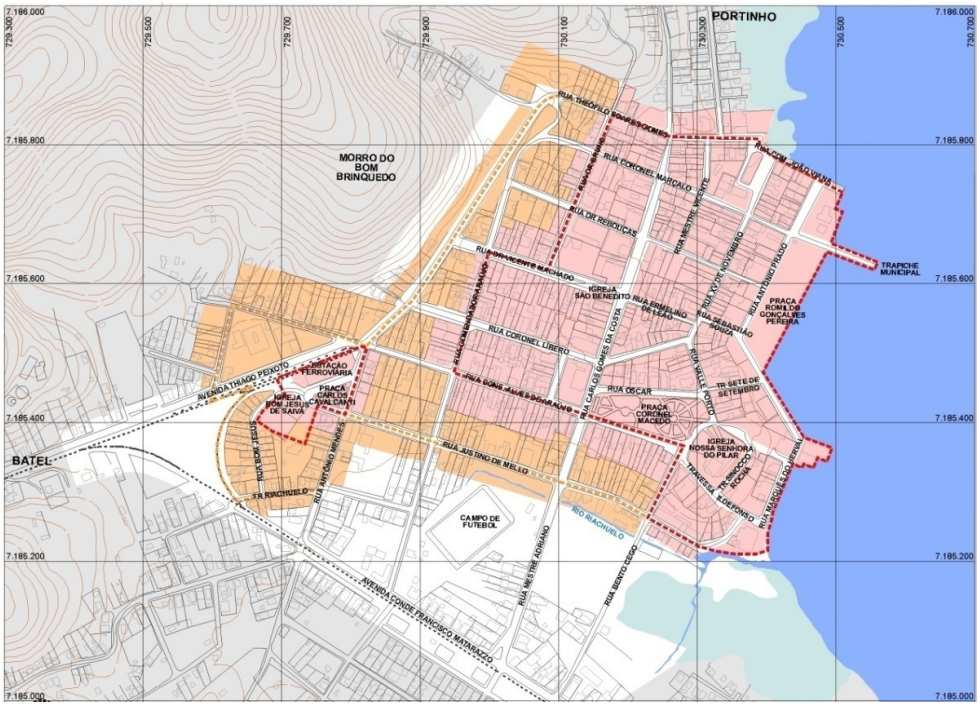


Figura 18: Mapa da área de proteção municipal do Centro Histórico de Antonina. Fonte: Inventário de Antonina- Ficha M102, 2009.

A Igreja Matriz de Antonina passou por diversas intervenções ao longo do século XX. Inicialmente, mais precisamente em 1926/1927, quando Antonina vivia uma fase de prosperidade econômica decorrente da intensa atividade de exportação de seu porto, a igreja passou por uma restauração completa, porém, em 1952, uma segunda grande intervenção foi feita com o objetivo de melhorar as condições de conforto interno, mas sem respeito às características originais de sua arquitetura.

Nessa intervenção, foram substituídas as janelas de madeira por esquadrias de ferro, a cobertura foi alteada, o assoalho de madeira foi substituído por um piso cerâmico e eliminadas as pinturas parietais. Essas intervenções acarretaram na perda de seus valores arquitetônicos, de acordo com o entendimento das políticas de valoração do patrimônio da época.

Já na década de setenta, uma segunda intervenção ainda mais equivocada prejudicou o exterior da igreja: a construção ao lado da igreja de uma edificação para abrigar a casa paroquial e a secretaria da Congregação Redentorista. Preocupada com outras ações prejudiciais, a Câmara Municipal de Antonina, em 1995, solicitou o tombamento da igreja,

referindo-se especialmente à necessidade de proteger o altar-mor, construído em mármore de *Carrara*, instalado em 1930. O processo de tombamento da Igreja Matriz de Nossa Senhora do Pilar pelo SEEC iniciou-se em 1995, e teve sua aprovação pelo Conselho Estadual para a inscrição no livro do tombo histórico em 08 de novembro de 1999. (SEEC/PR, p. 52)

Nas imagens abaixo podemos verificar a descaracterização da fachada e da cobertura da Matriz, além da inserção ao seu lado do edifício da Casa Paroquial. Porém, podemos observar também que por estar situada sobre um outeiro e implantada de frente para o mar, a igreja de Nossa Senhora do Pilar continua mantendo sua presença significativa na paisagem de Antonina.



Figura 19: Vista da Igreja Matriz e antiga Santa Casa a partir da baia de Paranaguá.
Fonte: Google imagens, sem data.



Figura 20: Vista da Igreja Matriz e antiga Santa Casa a partir da baia de Paranaguá.
Fonte: Google imagens, 2009.

Além sobre os bens imóveis, no livro do tombo histórico do estado do Paraná constam também a inscrição do tombamento do Arquivo Municipal, em 1990, onde encontra-se reunido a documentação produzida pela Câmara e pela Prefeitura. Uma coleção de documentos do início do século XVIII, contemporâneos à época da fundação da povoação de Antonina, e importantes para a historiografia da ocupação e desenvolvimento da região litorânea do Paraná, e o tombamento, em 1986, a Serra do Mar[49] com patrimônio arqueológico, etnográfico e paisagístico do Paraná, em função da sua importância ambiental por abrigar 80% da cobertura vegetal do estado e seus marcos naturais[50], os caminhos históricos de ligação entre o litoral e a região do planalto de Curitiba[51] e a ferrovia, inaugurada em 1885, e por desempenhar um papel significativo no desenvolvimento do estado no final do século XIX até a metade do século XX. (SEEC/PR, 2006, p.30; 49)

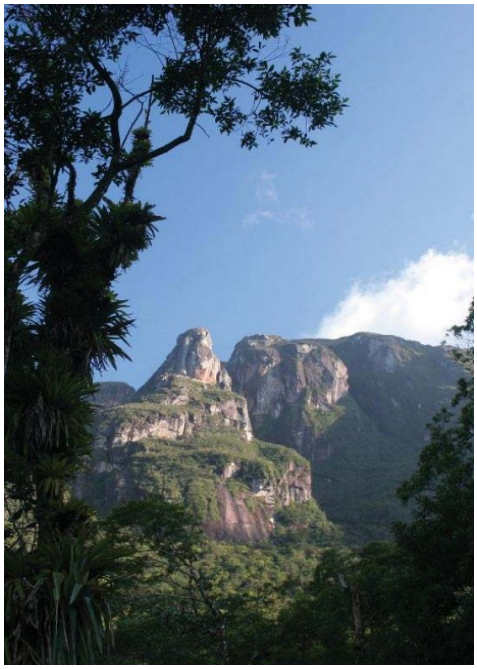


Figura 21: Pico do Paraná.
Fonte: Google imagens, 2014.



Figura 22: Trecho da ferrovia na Serra do Mar. Fonte: Google imagens, 2014.

[49] Munícipios que entregam a área: Antonina, Campina grande do sul, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Piraquara, Quatro Barras, São José dos Pinhais e Tijucas do Sul.
[50] Parte integrante do maciço atlântico, sistema montanhoso que se estende ao longo da costa brasileira, do Espítudo Santos ao sul de Santa Catarina, a Serra do Mar abriga em território panaense as maiores elevações do centro-sul brasileiro, como o Pico do Marumbi ou Pico do Paraná com 1.992m de altura.
[51] A grande cordilheira da Marinha – como tradicionalmente a denominavam os cronistas ao descrever o estado, foi historicamente o grande obstáculo entre o litoral e o planalto. Para vencer a serra três caminhos foram utilizados: o do Arraial, com oito léguas, usado pelos moradores da Lapa; o do Itupava, com 12 léguas, eo da Graciosa, com 14 légras, todos originários de antigas trilhas indígenas.

Baseados na ideia de compartilhamento das ações de preservação do patrimônio de Antonina pela Prefeitura e pela SEEC foram elaborados uma série de levantamentos componentes de projetos de recuperação do Centro Histórico, como o levantamento de 127 imóveis de Antonina do âmbito do Inventário do Patrimônio Artístico e Cultural do Litoral, em 1983, e o Projeto de recuperação das ruínas e despoluição visual do Centro Histórico em 1996.

Segundo a Diretora Rosina Paschen[52], a intenção do SEEC era auxiliar na análise de projetos mais complexos e implementar ações de preservação e recuperação do conjunto arquitetônico de Antonina. Contudo, tendo em vista a pequena estrutura funcional da Secretaria para fazer a gestão de um conjunto urbano, e a demanda de atuação do órgão no restante do estado do Paraná, a efetividade dos projetos foi limitada e pontual, especialmente em decorrência da falta de execução dos projetos e continuidade na fiscalização, principalmente ocasionada pela suscetibilidade que tais ações ficaram em razão das vontades dos governantes locais.

Além da legislação específica de proteção do patrimônio histórico, incide também sobre as novas construções dentro do Centro Histórico de Antonina as normas de uso e ocupação do solo, previstas no Plano Diretor Municipal de 2006, conforme artigo que segue:

> **Art 35:** Considera-se Setor Histórico (SE) como sendo a área mais antiga e consolidada, além de ser a região da cidade onde predominam importantes equipamentos institucionais do Município, como Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, Hospitais, Escolas, Teatro e a Rodoviária. Esta área também apresenta forte caráter de uso misto de médio porte, ou seja, uso residencial, comercial e de serviços. Este setor deve manter a característica predominantemente institucional, residencial e de comércio e serviço voltados aos atrativos turísticos e históricos, constituindo-se em uma área referencial aos cidadãos, turistas e visitantes. (Plano Diretor de Antonina, 2006)

Os parâmetros definidos para esta zona visam a manutenção da escala do Centro Histórico de Antonina, com gabarito máximo das edificações de dois pavimentos, ausência de recuo frontal, coeficiente de aproveitamento igual a 1 e taxa de ocupação de 50% com pelo menos 25% do terreno permeável. Apenas o parâmetro de recuo lateral e de fundos, instituído com um mínimo de 1,50m, pode criar conflito com a organização espacial do conjunto existente.

[52] Informação verbal concedida em 2012.

No Plano Diretor não é possível identificar nenhuma preocupação com a ocupação das encostas dos morros circundantes ao Centro Histórico, pelo contrário, ainda delimita o Morro do Bom Brinquedo como zona de ocupação mista. O Município conta também com o Fundo Municipal de Defesa de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, criado pela Lei Municipal 04 de 1990, que assinala a criação de um conselho gestor com a função de gerir as multas e incentivos fiscais relacionados à preservação dos imóveis de interesse. Assim como em outras situações, esta lei também não é aplicada.

2.3 O processo de tombamento pelo IPHAN.

A política de preservação das cidades históricas no estado do Paraná, desde a criação da Superintendência Estadual em 1990, é de inicialmente apoiar a gestão local dos municípios à elaborarem sua própria legislação de preservação do seu patrimônio, e posteriormente, se necessário, protegê-los através da legislação de tombamento estadual e federal, sendo esta a última instância de reconhecimento e proteção. Esse procedimento foi utilizado nas cidades da Lapa e Paranaguá, e têm tornado a gestão pós-tombamento menos árdua para o IPHAN, já que a mesma é feita de forma compartilhada com outros órgãos de proteção. Tal política está de acordo com a Constituição Brasileira de 1988, no artigo 24, onde "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico".

Porém a situação em que encontrava o conjunto arquitetônico de Antonina era preocupante, como percebemos nas descrições feitas acima. A cidade continuava em estado de estagnação econômica desde o declínio da atividade portuária na década de 30, e por não encontrar alternativas de desenvolvimento, apenas baseando-se em um turismo sazonal, a esperança se apoiava na retomada da atividade portuária. A exemplo disso cita-se os acordos feitos com o Governo Federal para realização de obras de dragagem para aumento da profundidade do porto, iniciadas na primeira metade do corrente ano.

Como no caso de Antonina, essa estratégia de proteção do conjunto pelas instâncias municipal e estadual não obtiveram sucesso, dado o estado de degradação das edificações, aliado à iminência do impacto gerado pela retomada da atividade portuária na cidade, iniciou-se uma pressão dos demais órgãos e da sociedade civil sobre a Superintendência do IPHAN

no Paraná[53] sobre a responsabilidade desta em tomar uma postura pela preservação do conjunto ameaçado. Para tal, foi então necessária à construção de uma narrativa que justificasse o tombamento da cidade de Antonina pelo seu valor histórico e cultural.

O primeiro passo foi a contratação do inventário e pesquisa histórica que inserisse Antonina na historiografia da ocupação do território brasileiro, neste caso dentro de um dos eixos temáticos delimitados pelo DEPAM de ocupação do território, que, por sua vez, resultou no estudo histórico coordenado pelo arquiteto e urbanista professor Dr. Nestor Goulart Reis Filho, da Universidade de São Paulo, intitulado de "As Lavras de Ouro, a Formação das Capitanias da Repartição do Sul e a Urbanização", como vimos no capítulo anterior.

Foi realizado também o inventário do conjunto, de acordo com as fichas do SIGC, onde se apresentou um histórico da ocupação, o crescimento urbano, uma análise da situação urbana atual com mapeamentos que detalham as características e condições do sítio, juntamente com a identificação detalhada de 91 imóveis, que constituem o acervo arquitetônico de maior destaque do conjunto.

Subsidiado pelas pesquisas produzidas acerca de Antonina foi aberto a pedido da SE/IPHAN/PR, em 2010, o Processo nº 1.609-T-2010 com a proposta de tombamento. A proposta estava pautada, segundo o Parecer técnico n ° 04/2011 da Coordenadora-Geral de Cidades Históricas do DEPAM, Anna Finger, na continuação do processo de valorização do patrimônio de Antonina com enfoque na atração de investimentos da área do turismo, iniciado na década de 80, conforme seguinte justificativa:

> Aspectos como a proximidade com Curitiba, o ambiente natural exuberante onde a cidade está implantada (aos pés da Serra do Mar e às margens da Baía), o porte relativamente pequeno e acolhedor do seu centro histórico, somado a atrativos como a própria Estrada da Graciosa e a ferrovia (que ainda chega até Morretes), cada vez mais valorizadas pelo turismo, tornam Antonina extremamente atrativas para investimentos nessa área. Se bem canalizados, esses investimentos poderão facilmente reverter o quadro de abandono em que a cidade ainda se encontra. E se o patrimônio foi visto muitas vezes como sinônimo de atraso e estagnação econômica, hoje desponta como potencial para seu desenvolvimento sustentável, pautado em valores como a qualidade urbana e de vida para a população ali residente, e também para a de cidades como Curitiba e região metropolitana.
> Portanto, o tombamento de Antonina é uma oportunidade única não apenas de garantir a preservação de um dos conjuntos mais significativos e íntegros do sul do Brasil, mas de tornar o patrimônio efetivo para a construção de

[53] Informação obtida em conversa com o Superintendente do IPHAN no Paraná, José La Pastina Filho, 2012.

> novos ideais de desenvolvimento urbano para as cidades do futuro. (FINGER, 2011, p.12)

Segundo o Parecer Técnico 04/2011, a proposta de tombamento do conjunto é justificada por quatro quesitos: 1) interação entre o território onde Antonina está inserida, sempre apontando a Serra do Mar e a Baía de Paranaguá como principais elementos naturais na conformação da paisagem urbana; 2) sua malha urbana preservada, que apesar de refletir os pressupostos do urbanismo português criou características próprias devido à associação da sua implantação com o sítio geográfico; 3) a configuração urbana original, com edifícios no alinhamento da rua e sem recuos laterais e os espaços livres como praças e largos preservados; e, por fim, 4) o acervo arquitetônico como testemunho dos vários períodos pelos quais a cidade passou, tais como os exemplares que ainda preservam as características luso-brasileiras do início da ocupação, bem como exemplares os mais recentes, de características ecléticas, art-déco e modernistas.

O Parecer técnico aponta problemáticas no conjunto como o entorno da Praça Coronel Macedo (antiga Praça da Matriz) e da Rua Carlos Gomes da Costa, que apesar de sua ocupação datar dos primórdios da formação da cidade, muitas edificações foram alteradas ou substituídas, e poucas ainda mantém suas características originais. Contudo, alega-se que apesar da ocupação ser formada por edificações de características mais recentes, que alteraram a ambiência, elas criaram novas relações que hoje fazem parte da identidade urbana da cidade.



Figura 23: Entorno da Praça Coronel Macedo, 2014. Fonte: Google Street View.



Figura 24: Rua Carlos Gomes da Costa, 2014. Fonte: Google Street View.

Outros aspectos, não necessariamente relacionados com a materialidade, também são apontados para valorização de Antonina no âmbito do estudo para instrução do processo de tombamento, tais como:

> A área do Centro Histórico é predominantemente ocupada por residências, o que a torna de grande apropriação social. Seu centro é palco das celebrações e festividades, com destaque para as festas religiosas (como a de Nossa Senhora do Pilar e a via sacra, encenada nas ruas do Centro Histórico) e carnaval. Pelo porte e características hospitaleiras da cidade, e sua proximidade com Curitiba, Antonina abriga ainda uma série de eventos e festivais (como o Festival de Inverno da UFPR e o Encontro Paranaense de Veículos Antigos e Especiais), que acontecem anualmente. Merece destaque também as iniciativas artísticas locais, como a Filarmônica Antoninense (decorrente dos movimentos artísticos do século XIX que animavam a cidade e influenciaram na construção de seu Theatro), que se apresenta frequentemente em serenatas ou concertos ao ar livre. (FINGER, 2011, p.14)

A partir da identificação do acervo de interesse para preservação de acordo com os valores atribuídos ao sítio, foram também identificados dois conjuntos distintos, formados pelo Centro Histórico e pelo complexo das Indústrias Matarazzo, considerando que esses conjuntos têm intrínseca relação entre si, por se situarem às margens da baía, e se complementam paisagisticamente. (FINGER, 2011, p.15) Além disso, entre os dois conjuntos, há uma edificação rural situada às margens da Baía, a sede do Sítio do Areião, e que por ser uma das últimas da região que testemunha os processos econômicos agrícolas também são responsáveis pelo desenvolvimento da cidade e foram considerados de interesse para a proteção. Foi incluído também um pequeno conjunto formado pela antiga estação ferroviária e Igreja Bom Jesus do Saivá, que já conta com a proteção estadual, como vimos anteriormente.



Figura 25: Sítio do areião, 2014, Fonte: Google Earth



Figura 26: Conjunto da estação, 2014. Fonte: Google Earth

No mapa abaixo, o destaque laranja refere-se às poligonais propostas para preservação desse acervo, sendo a Poligonal 01 para o Centro Histórico, a Poligonal 02 para o Conjunto da Estação, a Poligonal 03 para o Sítio do areião e a Poligonal 04 para o Conjunto do Antigo porto Matarazzo. Foi traçada também uma poligonal de entorno que envolve todos os conjuntos tombados, compreendendo os morros que emolduram a paisagem e parte da Baía.

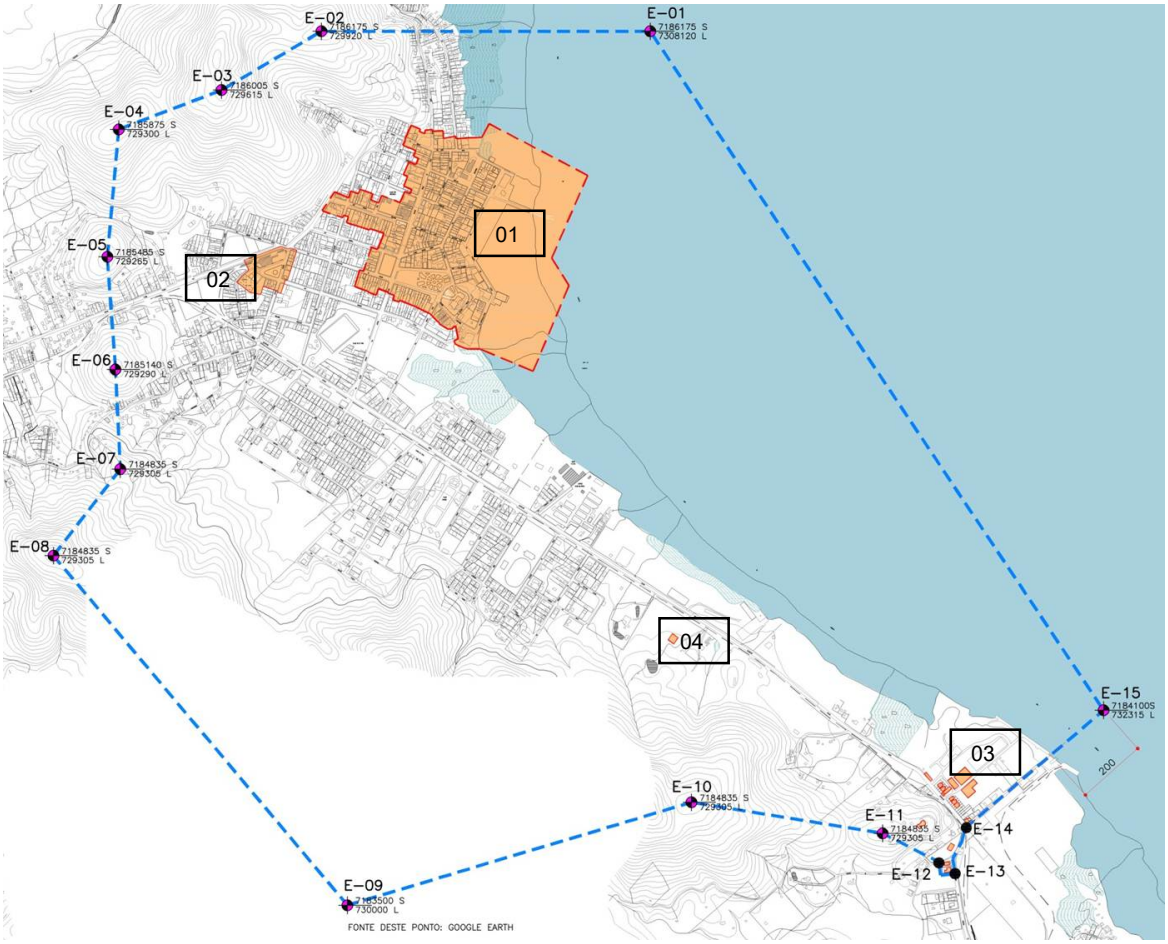


Figura 27: Poligonais de Tombamento (laranja) e Poligonal de Entorno (azul), 2010. Fonte: Acervo SE/IPHAN/PR.



Figura 28: Poligonais de Tombamento (laranja) e Poligonal de Entorno (azul), 2010.
Fonte: Acervo SE/IPHAN/PR.

Na delimitação das poligonais de proteção geralmente as áreas mais importantes que materializam os valores culturais atribuídos pelo bem são as inscritas na poligonal de tombamento, e a área de entorno é delimitada com intuído de manter a sua ambiência. As áreas de entorno, protegidas pelo artigo 18 do Decreto-Lei 25/37, também designadas como envoltórias, "encarnam espaços geográficos que, mesmo não sendo eles próprios portadores de valor cultural, exercem uma influência direta na conservação e desfrute dos bens culturais patrimonializados através do vínculo do tombamento". (MARCHESAN, 2010, P.100).

Diante do exposto, importa ressaltar algumas questões. No caso dos valores atribuídos ao conjunto de Antonina, relacionados principalmente com a inserção urbana no território, estes não estariam expressos justamente nos elementos que compõe a área delimitada como entorno? A delimitação especial do que conforma o conjunto histórico e paisagístico de Antonina se confunde entre as áreas de tombamento e entorno. Uma explicação para tal delimitação pode ser na diferença de rigor na análise de intervenções nas duas áreas, ou porque "as interpretações do artigo 18° do Dec.Lei 25/37 tendem a ser ampliativas, no sentido de se coadunarem com as noções mais atuais de entorno e valorização do bem cultural. A tendência é, pois, de se abandonar uma concepção restritiva de proteção do patrimônio passando a se reconhecer uma relevância cultural dos ambientes que os circundam". (GUIMARÃES, 2010, p.212)

Como vimos no primeiro capítulo, a ampliação de entorno se deu muito em função do tratamento do tema em recomendações internacionais, decorrentes mais recentemente da *Carta de Washington* (1986), a *Convenção do Patrimônio Imaterial* (2003), o *Memorando de Viena* (2005), até a *Declaração de Xi'An*, de 2005, onde foi atribuída ao entorno uma especificidade mais ampla, tal qual:

> (...)além dos aspectos físicos e visuais, o entorno supõe uma interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais passadas ou presentes, costumes, conhecimentos tradicionais, usos ou atividades, e outros aspectos

> do patrimônio cultural intangível que criaram e formaram o espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômico." (MOTTA e THOMPSON, 2012, p. 185 *apud* ICOMOS, 2005)

Para as autoras da obra "Entorno de Bens Tombados" Lia Motta e Analucia Thompson (2012, p.186), o contexto histórico-paisagístico é usado para justificativas que buscam ir além da proteção da escala e da visibilidade do bem tombado e pretende estipular relações históricas ou paisagísticas do entorno com esse bem, ou seja, o espaço ou o território ou a paisagem são importantes para o entendimento de um contexto, que não pode ser somente informado pelo bem protegido. Levando em consideração a relação da Antonina com o meio natural desde sua implantação, a influência da mesma em todos os ciclos econômicos da cidade, é possível compreender o porquê a delimitação de entorno de Antonina englobou toda a paisagem de morro e de baía circundantes.

2.3.1 Apresentação da proposta de tombamento ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

A proposta de tombamento de Antonina foi analisada pelo Conselho Consultivo na reunião ocorrida na sede do IPHAN, em Brasília no dia 25 de janeiro de 2012[54]. O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é constituído por nove representantes de instituições públicas e privadas e por treze representantes da sociedade civil, indicados pela presidência do IPHAN e designados pelo Ministério da Cultura. Este Conselho tem como responsabilidade examinar, apreciar e decidir sobre questões relacionadas à proteção do patrimônio cultural brasileiro, tais como o tombamento de bens culturais de natureza material, o registro de bens culturais imateriais, autorização para a saída temporária do país de obras de arte ou bens culturais protegidos, na forma da legislação em vigor e de opinar sobre outras questões consideradas relevantes para a preservação do patrimônio cultural brasileiro.[55]

[54] Presentes na ocasião: Luiz Fernando de Almeida, Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; os Conselheiros Arno Wehling, Italo Campofiorito, Jurema de Sousa Machado, Luiz Phelipe de Carvalho Castro Andrès, Marcos Castrioto de Azambuja, Maria Cecília Londres Fonseca, Myriam Andrade Ribeiro de Oliveira, Nestor Goulart Reis Filho, Synésio Scofano Fernandes, Ulpiano Toledo Bezerra de Meneses – representantes da sociedade civil -, Antônio Menezes Júnior – representante do Ministério das Cidades –, Gilson Rambelli – representante da Sociedade de Arqueologia Brasileira -, José Liberal de Castro – representante do Instituto de Arquitetos do Brasil - e Roque de Barros Laraia – representante da Associação Brasileira de Antropologia. Ausentes, por motivo justificado, os Conselheiros Angela Gutierrez, Breno Bello de Almeida Neves, Marcos Vinicios Vilaça -, Cláudia Maria Pinheiro Storino – representante do Instituto Brasileiro de Museus -, Eliezer Moreira Pacheco – representante do Ministério da Educação - e Heloisa Helena Costa Ferreira – representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

[55] De acordo com o Decreto nº 6.844, de 07 de maio de 2009, estabelece a estrutura organizacional do IPHAN.

Mariza Veloso Motta Santos em seu artigo publicado na Revista do Patrimônio n° 24, *Nasce a academia SPHAN*, interpreta o funcionamento da instituição nos períodos iniciais de fundação enquanto uma "academia", ou seja, para a autora:

> (...) é a institucionalização de um lugar de fala, que permite a emergência de uma formação discursiva específica, cuja dinâmica simbólica é dada pela permanente tematização do significado das categorias de histórico, de passado, de estético, de nacional, de exemplar, tendo como eixo articulador a ideia de patrimônio. (1996, p.77)

Ainda segundo a autora, a criação do Conselho Consultivo, através da lei n° 378 de 13 de janeiro de 1937, foi uma das mais importantes estratégias utilizadas pelo grupo da Academia SPHAN. Esse conselho é o órgão máximo da Instituição, ao qual compete a arbitragem última pelo ato do tombamento e a respectiva inscrição dos bens nos livros do Tombo. Sua própria composição já o qualifica como um órgão altamente técnico, cuja característica principal consistia em procurar exibir publicamente que seus membros possuíam um saber consagrado, um conhecimento acima de qualquer suspeita, uma erudição humanista universalista e, acima de tudo, apresentavam honorabilidade exemplar.

Tendo o entendimento de que é no discurso do Conselho Consultivo que se verifica a instauração simbólica e material da ideia de patrimônio, e que a partir dessa reunião que a cidade de Antonina foi oficializada como patrimônio cultural nacional, conforme os critérios de valor atribuídos pelo conselho, a Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é uma importante referência na análise do processo de tombamento de Antonina.

A reunião iniciou com o Presidente do IPHAN na ocasião, Luiz Fernando Almeida, informando que em 2012 o Conselho e a própria Instituição completaria seu septuagésimo quinto aniversário. Para ele, "é uma data para ser comemorada e, penso, para suscitar uma reflexão sobre o que tem sido a política levada a cabo por este Instituto, e para analisarmos o potencial da sua política de patrimônio brasileiro com o suporte e apoio deste Conselho." (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p. 01)

Dentre as reflexões sobre o apoio do Conselho na política de patrimônio brasileiro, um dos pontos debatidos pelos conselheiros foi a recorrente cobrança externa de posicionamento do Conselho na análise de intervenções em bens tombados de grande interesse público que também estavam influenciando as ações no campo da infraestrutura ou de grandes eventos como Copa do Mundo e Olimpíadas. Para defender seu posicionamento nestes

enfrentamentos, o então Presidente ressaltou a necessidade de legitimar e organizar os procedimentos e de se ter maior clareza sobre eles, conforme destacado trecho destacado que segue abaixo:

> Nos anos 40, nos anos 50, não havia Ministério Público cobrando e fiscalizando as ações do estado brasileiro. Fazemos parte da estrutura do estado brasileiro e estaremos cada vez mais sujeitos a essas cobranças. Então, precisamos ter a clareza para compreender esse processo e organizar os nossos procedimentos. (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p. 07)

O Presidente também informou que em reunião com a Ministra do Estado da Cultura em atividade, Anna de Holanda, foram discutidas as prioridades do Ministério para aquele governo, e que o patrimônio cultural brasileiro estava em uma delas. Segundo Luiz Fernando Almeida, a Ministra estava impactada com o estado de abandono dos centros históricos das grandes cidades brasileiras, principalmente, com as ações judiciais e com as ações técnicas que o IPHAN estava desenvolvendo nos grandes centros históricos, basicamente ações para evitar a destruição dos mesmos, conforme ressalta Luiz Fernando:

> Agora, por exemplo, vamos receber um crédito suplementar de quase quarenta milhões de reais só para fazer escoramento de sobrados em Salvador. Quarenta milhões de reais é uma quantia muito significativa, representa em torno de um terço dos investimentos diretos que o IPHAN faz a cada ano. Nosso orçamento de investimento, neste ano, é de cento e trinta e cinco milhões somente para fazer escoramentos, o que mostra a difícil situação do patrimônio. Mostra também a ausência de uma política pública estruturada para reverter esse processo de degradação, e o acerto da nossa proposta, que alcunhamos PAC das Cidades Históricas, de uma ação coordenada dentro das próprias estruturas do poder executivo federal, juntando o Ministério das Cidades, as Estatais, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Educação, para tentar montar projetos amplos, estruturadores desses territórios. (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p.20)

O Presidente acredita na capacidade do PAC - Cidades Históricas de reverter este quadro de degradação do patrimônio urbano nacional, pois um programa de recuperação do patrimônio no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento[56], pois para ele essa estratégia significa colocar as políticas do patrimônio na centralidade das políticas públicas nacionais. E por se tratar de um programa federal deste porte há inúmeras exigências no que

[56] Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Fonte: *www.pac.prg.br,* acessado em 14.11.2014.

se refere ao acompanhamento das ações, à cobrança de resultados e no estabelecimento de possibilidades de integração com outros órgãos nas três esferas de governo. Para ele, essa integração e possibilidade de ação descentralizada reafirmaria a ideia de um sistema nacional de patrimônio, onde:

> Parte significativa do problema desse sistema, hoje, é exatamente o estado de penúria em que se encontram as instituições estaduais e municipais de patrimônio. Se há uma possibilidade do IPHAN passar a trabalhar de maneira mais direta com essas instituições, naturalmente elas irão se reestruturar, e a ideia de sistema não é mais uma ideia de coordenação política, mas de uma coordenação de ações, de uma coordenação de processo. Acho que essa é uma das questões centrais colocadas hoje para uma eficiência na política pública de patrimônio. (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p.21, grifo nosso)

Foi, portanto, dentro desse contexto de expectativas de recuperação do patrimônio das cidades históricas brasileiras através do grande montante de recursos viabilizados pelo PAC-Cidades Históricas, e de possibilidades concretas de articulações efetivas entre os órgãos de preservação do patrimônio cultural nas três esferas de governo para viabilização do programa, que foi analisada a proposta de tombamento do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina, no Estado do Paraná, contida no Processo de tombamento nº 1.609-T-2010.[57]

É interessante perceber com isso como funciona a dinâmica de uma reunião desta natureza, visto que o papel dos membros da instituição presentes era de defender o tombamento de Antonina perante o Conselho Consultivo. Em pronunciamento antes de iniciar o processo de análise de proposta de tombamento, o Presidente ressalta a seguinte questão que merece destaque:

> A cidade de Antonina é protegida por legislação municipal e também por iniciativas do Governo do Estado do Paraná. O que estamos discutindo aqui, além do aporte de novas considerações sobre esse processo de reconhecimento e de desenvolvimento do país, é a inclusão de um novo agente, o IPHAN, na luta pela preservação de um patrimônio cultural do Brasil. Acho que o IPHAN, nesses últimos anos, tem sido bastante forte e bastante presente no projeto de reconstrução, de desenvolvimento de uma série de cidades brasileiras. Ao trazer aqui a proposta de tombamento da cidade de Antonina, a Instituição não tem dúvida nenhuma sobre o seu valor patrimonial. É uma aposta no papel que o IPHAN pode ter na reversão desse quadro, com a sintonia entre a comunidade e o poder público. (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p.66, grifos nossos).

[57] Processo administrativo nº 01508.000492/2010-75.

No pronunciamento acima, onde é apontada a aparente eficiência do IPHAN no projeto de reconstrução das cidades brasileiras, podemos contrastar com a preocupação inicial com o estado de degradação dos conjuntos históricos. A principal questão que se coloca a partir dessa constatação, é a ação do IPHAN em cidades de pequeno porte, como Antonina, onde a capacidade de impacto de ações executivas como as contempladas em programas com PCH, Monumenta e PAC Cidades Históricas é maior do que em grandes centros urbanos, apenas queremos apontar que os objetivos de tombamento a nível nacional também estão pautados em uma maior capacidade executiva do órgão, se comparado com os órgãos de proteção de outras esferas governamentais.

O procedimento da apresentação de uma proposta de tombamento é iniciar analisando as impugnações. O Decreto-Lei 25/1937 criou quatro tipos diferentes de tombamento: tombamento de bens públicos, tombamento voluntário, tombamento compulsório e tombamento provisório. No caso de Antonina o tombamento foi compulsório, que segundo o jurista Carlos F. Marés de Souza Filho (2005, p.91,) é um processo administrativo complexo que se inicia por uma decisão da autoridade competente que, ao notificar o proprietário, tomba o bem provisoriamente. Esta primeira decisão está na esfera discricionária da Administração, que pode escolher o momento mais oportuno e conveniente para fazê-lo. Se o proprietário impugna o ato inicial de tombamento, a decisão passa ao colegiado do Conselho, que deve decidir e, sendo apurado e reconhecido o valor cultural do bem, determinar o seu tombamento definitivo, como ato vinculado à definição da lei. Ainda segundo o autor, o tombamento compulsório obedece a processo administrativo contraditório, com a participação e direito de defesa de todos interessados. Sobre essa situação Filho (2005, p. 68) cita a declaração de Victor Nunes Leal (1945), onde: “no caso de não concordar o proprietário do bem com o tombamento deste, o que se configura é nitidamente um litígio. (...) ao final, o Conselho profere um julgamento, examina pretensões contraditórias em caso concreto, exercendo, portanto, função substancialmente jurisdicional”. Entretanto, segundo Filho (2005) apesar de ser uma decisão de substância jurisdicional, ela não tem peso de coisa julgada, portanto não está isenta de apreciação judicial.

No tombamento de Antonina, quatro impugnações foram apresentadas, a saber: a primeira, interposta por um proprietário de imóveis na cidade, questionando a validade do tombamento dos seus imóveis dado que, segundo a sua leitura, esses imóveis não têm valor histórico; duas das outras impugnações foram encaminhadas por representantes de membros da família Matarazzo, alegando que os dez imóveis do complexo selecionado para o

tombamento, dado seu estado de arruinamento ocasionado pelo abandono, não apresentam mais as características que poderiam justificar o tombamento e ainda argumentando sobre a impossibilidade de venda, porque o tombamento inibiria os investidores e colocaria em risco uma negociação que estava sendo realizada naquele momento; e, por fim, a última impugnação encaminhada pela Prefeitura Municipal, questionando particularmente o tombamento do porto, com intuito de levantar a questão da inviabilidade de futuras atividades portuárias para a cidade.

A contestação do IPHAN no primeiro caso, em que o proprietário alega que seus imóveis não tem valor histórico, está fundamentada no fato de que estes imóveis estão sendo tratados como parte do conjunto urbanístico, então, foi considerado incabível esse tipo de argumentação em relação aos valores estudados. Quanto às duas impugnações dos membros da família Matarazzo, foi solicitada pelo DEPAM uma nova vistoria ao local, visando atualizar o estado dos imóveis, porque nunca tinha sido permitido o acesso dos técnicos do IPHAN ao interior do antigo complexo portuário. A visita deu subsídios para os técnicos da SE/PR reafirmar a posição de que os imóveis são parte fundamental para a leitura do antigo complexo portuário Matarazzo, considerada um raro exemplo desse tipo de empreendimento na região e guardião de uma importância histórica diretamente relacionada à motivação do tombamento do conjunto de Antonina. Apesar de realmente se encontrarem em estado de abandono e consequentemente em processo de arruinamento, sobretudo com a perda dos elementos arquitetônicos internos e das coberturas, os conselheiros não questionaram os valores patrimoniais, pois a proposta do IPHAN sempre justifica o tombamento do conjunto à excepcionalidade do bem e à importância histórica que o porto particular deteve na configuração urbana e desenvolvimento de Antonina.

Haja vista que a necessidade de retomar a utilização do conjunto é crucial para reverter o estado de conservação existente, foram discutidas pelos conselheiros alternativas de uso deste complexo de edificações que sejam compatíveis com sua preservação, principalmente se os relacionados a atividade portuária, uma vez que esta seria uma opção benéfica para a conservação desses bens arquitetônicos. O Conselheiro Ulpiano Bezerra de Menezes contribuiu para essa discussão defendendo a não exclusão das áreas seminais da cultura, o cotidiano e o mundo do trabalho, exposto da seguinte forma:

> Vou apenas explicitar uma falsa antinomia entre usos nobres e laborais do patrimônio cultural, derivados da concepção da cultura como sendo um domínio à parte, separado dos demais da nossa existência. Acontece que a

> cultura é uma forma de qualificação de todos os domínios, potencialmente de qualquer domínio. Portanto, essa oposição entre usos nobres e laborais deve ser denunciada, e eu tenho até um slogan "contra os usos culturais da cultura", que, no fundo fazem com que aquilo que se reconhece, sobretudo no caso do patrimônio edificado, como tendo valor, só pode ser "culturalmente" utilizado. Penso que poderia ser utilizado de qualquer forma para a qual esteja credenciado e seja capaz de qualificar, é isso que se chama cultura, não é? O que se deve evitar – aí existe a verdadeira oposição - são os usos predatórios dos bens. Então a antinomia aceitável é: o uso predatório versus o não predatório. Seria altamente desejável que esses edifícios continuassem associados às atividades econômicas iniciais ou a outras em que não haja a possibilidade de degradação ou de autofagia, mas ao contrário, de se qualificarem por causa desses valores que estamos reconhecendo. (Ulpiano Toledo Bezerra de Meneses, Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p. 69)

A impugnação dos proprietários do Complexo Matarazzo estava relacionada com a preocupação de que o tombamento inviabilizasse a utilização da área para a atividade portuária. Porém, se a postura do Instituto concordar com a defendida acima por Meneses, a possível utilização das edificações como equipamentos relacionados à atividade portuária, isto é, a mesma a qual elas foram designadamente construídas pode ser qualificada para sua preservação. Além disso, não há qualquer artigo no Decreto-Lei 25 que dê poderes ao IPHAN de determinar qual o uso dado a um bem tombado, não sendo portando, o tombamento impeditivo conforme preocupação dos proprietários.

A impugnação apresentada pela Prefeitura Municipal suscitou questionamentos e discussões entre os conselheiros, principalmente em torno da possibilidade de desenvolvimento da cidade com a retomada da atividade portuária, das consequências da mesma na preservação do conjunto, assim como a interferência do ato do tombamento neste processo. A preocupação com a condição econômica atual de Antonina e da continuidade deste estado de estagnação na preservação do conjunto é claramente percebida nos discursos dos conselheiros conforme trecho que segue:

> Desde o início, também me preocupou a questão do conjunto industrial, ao considerar a perspectiva de uma retomada do desenvolvimento econômico. Penso que a rejeição, a aparente rejeição, ou parcial rejeição da cidade à proteção está relacionada à depressão econômica que parece atingir a cidade. Não há educação patrimonial que supere isso, não convencemos as pessoas com argumentos do interesse para a história da nação, se o seu dia-a-dia está comprometido, minado até por dificuldades de permanecer no local. Então, considero fundamental que as alternativas econômicas futuras não sejam impedidas pela proteção. E, no caso do conjunto industrial, perguntaria apenas se ele está restrito ao mínimo indispensável. Compreendo perfeitamente a sua importância, mas acho fundamental considerar que não

> haverá nenhuma adesão se uma alternativa econômica para a cidade não for encontrada. (Jurema Machado, Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p.67 e 68, grifo nosso)

A Conselheira Jurema Machado, em sua fala transcrita acima, demonstra a preocupação com a aparente rejeição dos moradores ao tombamento de Antonina, por não haver nenhuma representação local naquela reunião do conselho. Por se tratar de uma iniciativa de tombamento partida da SE/PR, a Prefeitura ter impugnado e não haver nenhum contato prévio que pudesse informar sobre o posicionamento da população em relação ao tombamento, os conselheiros tiveram que especular sobre os motivos que levaram a população a ter uma postura de empatia e as implicações da mesma no processo, como exposto pelo Conselheiro Nestor Goulart:

> Preocupa-me muito mais a ausência do Prefeito, porque pude ler no excelente trabalho feito na Superintendência Estadual o levantamento, as observações que me fizeram sentir ali, como em outros lugares que tenho acompanhado, que a expectativa da população instalada na área mais antiga é que o turismo lhe traga condições de verticalizar, de destruir as casas velhas e participar do mercado imobiliário. Não é a estagnação que está preocupando essas pessoas, é expectativa de não poder participar da exploração imobiliária das suas casas, com verticalização, com adensamento. Nas áreas históricas, quando se promove o desenvolvimento do turismo, as pessoas querem e são estimuladas a pensar em projetos imobiliários ambiciosos. Então o tombamento significa restringir esse tipo de expectativa, a grande esperança dessas pessoas induzidas por agentes do mercado imobiliário (...). Vejo com muita simpatia o que estabelece a Constituição de 1988, que a comunidade deve decidir sobre o tombamento, ainda fomos lembrados disso ontem. Mas como faremos em um caso como esse? A qual comunidade estamos nos referindo? A qual setor dos habitantes estamos nos referindo? É preocupante isso. Não podemos paralisar o Conselho na sua ação, porque vamos ter oposição do grupo interno, mas apenas lembrar que essa contradição permanece e a Constituição não pode alterar o comportamento social das pessoas. A nossa responsabilidade profissional, em casos como esse, é procurar alternativas, criar planos que abram outras brechas, mas não dá para ocultar dos Conselheiros que há uma contradição flagrante, vamos pagar o preço, mas não vejo outro caminho. (Nestor Goulart Reis, Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p. 70 -72, grifo nosso)

O Conselheiro refere-se ao artigo 216, § 1º, da Constituição de 1988, onde está previsto que "*O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação."* Porém, é receoso sobre as intenções da população envolvida. Tal posicionamento do conselheiro reflete a falta

de confiança dos técnicos na posição da população local, que em contrapartida acredita que a intenção do IPHAN é de "congelar a cidade", e acaba gerando um campo conflituoso entre a instituição e os moradores locais desde a etapa de reconhecimento do bem.

A Prefeitura de Antonina, órgão público com maior interlocução local em comparação das três instâncias envolvidas na preservação do conjunto, que por consequência deveria refletir os anseios da população, se posicionou contrariamente ao tombamento com a impugnação apresentada. Sobre tal problemática, a Conselheira Jurema Machado ainda fez os seguintes comentários:

> Não coloco a questão da presença do Prefeito do Município como pré-condição para tombamento. O tombamento não é plebiscitário, porque no caso de tombamento nacional há um interesse difuso, que não diz respeito exclusivamente aos moradores de Antonina. Seria interessante a adesão do Município ao projeto de preservação, mas não estou colocando isso como pré-condição para a decisão do Conselho sobre o tombamento pelo IPHAN. E, no caso de ocupação industrial, observando a posição do porto e desse conjunto, percebe-se que dificilmente uma atividade operacional de porto viria para aquela posição porque ela é muito recuada e assoreada, segundo os informes. Na hipótese de um porto, a atividade operacional seria prevista para a frente, e não para dentro. Agora, insisto que essa preocupação esteja no horizonte de quem vai analisar projetos de futuras intervenções nesse local. Porque no momento seguinte ao tombamento, o técnico que está na ponta se julga na obrigação de preservar os lambrequins ou o portão da garagem. A diretriz deve estar clara ao definirmos que o importante nessa área é a preservação de um conjunto de vestígios, talvez o traçado, o arruamento, as edificações mais relevantes, mas que seja compatível com o projeto de desenvolvimento da cidade." (Jurema Machado, Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2010, p.74, grifo nosso)

Realmente o tombamento não é plebiscitário, pois segundo o Decreto-Lei 25 não há uma obrigação do órgão de consultar a população na tomada de decisão sobre se tombar uma cidade. Porém quais serão as consequências de uma postura impositiva por parte do IPHAN? A justificativa da Conselheira Jurema Machado de que o interesse para o tombamento nacional é difuso e não diz respeito somente aos moradores de Antonina é coerente com as noções atuais de preservação cultural? O Conselheiro Marcos de Azambuja completou com as seguintes observações:

> Estou um pouco desconfortável com a questão da ausência de apoio local; mas estou inteiramente de acordo com a Conselheira Jurema Machado. Nunca trabalhamos de maneira plebiscitária, não ficamos condicionados ao apoio local para tomar medidas ou providências, não podemos ficar reféns de uma situação que depende de interesses, às vezes locais e muitas vezes pouco legítimos. Mas não é confortável trabalhar sem a percepção de um apoio, pelo menos de outros setores da sociedade e da comunidade de Antonina. Está faltando um pouco mais de engajamento, em que um grupo deseja o tombamento e o outro não. É

> como se Antonina, como opinião, não existisse; é como se fosse o objeto da nossa preocupação, mas propriamente, não tivesse uma expressão autêntica e legítima do que pensam seus habitantes. (...) Espero que este Conselho tenha um faro, uma sensibilidade coletiva, colegiada, não estou propondo nada, estou desconfortável com o fato de que não houvesse ninguém do Município aqui, nenhuma manifestação setorial e de estarmos, talvez, agindo de maneira um pouco imperial, como se soubéssemos melhor que os setores locais qual é o seu interesse. (2012, p.75)

Exposto isso, coube ao Presidente Luis Fernando intervir defendendo que a Prefeitura de Antonina e parte da população não eram contrárias à preservação do conjunto, mesmo porque o mesmo já é preservado, mas estão colaborando com interesses dos proprietários da área privada do porto Matarazzo, conforme podemos conferir a seguir:

> Conselheiro vou fazer a leitura, de pequeno trecho da quarta impugnação, apresentada pelo Município de Antonina: 'O Município de Antonina não questiona a importância da preservação do conjunto'. Acabo de conversar com o Superintendente do IPHAN no Paraná, que me afirmou existir apoio de parte significativa da sociedade de Antonina à proposta de preservação. As impugnações anteriores, de números dois e três, refletem fundamentalmente a preocupação dos proprietários do complexo industrial Matarazzo com a possibilidade de que o tombamento impeça ou limite a vendado seu patrimônio, ou restrinja o uso dessa área. Então, não estamos discutindo a inexistência de interesse do Município ou dos munícipes na proposta de proteção do Conjunto Histórico de Antonina. O conjunto já é protegido, o IPHAN está fazendo uma proposta de extensão desse tombamento, incorporando a esse conjunto a área do complexo industrial mais significativo, sob o ponto de vista simbólico, da atividade portuária nessa região. A Prefeitura de Antonina certamente não está aqui, porque está corroborando a impugnação desse proprietário privado. Então, acho que precisamos compreender e diferenciar. A posição da área técnica da Instituição é a minha posição também. O Conselheiro Ulpiano Bezerra de Meneses foi absolutamente feliz quando disse que a proteção de um determinado bem não é impeditiva do seu uso. No meu ponto de vista, a atividade portuária é absolutamente compatível, é absolutamente bem-vinda, a grande questão é o limite. Qual é o projeto, qual é a sua dimensão, a que se propõe. Na verdade, são limites para qualquer outra área, para qualquer outro edifício tombado, para qualquer outra situação a ser enfrentada em outras áreas tombadas. Acho que uma das inflexões que vivemos nesses últimos anos nesta instituição é entendê-la como um fator de desenvolvimento para a sociedade brasileira, um fator de desenvolvimento para as comunidades e, particularmente, para as cidades. A ação do IPHAN nas cidades brasileiras tem sido sempre afirmar que a nossa presença é de construção, é a possibilidade de se estabelecer um paradigma, um limitador, com uma perspectiva de um desenvolvimento mais qualificado, de um melhor desenvolvimento para essa sociedade. Temos sido bem-sucedidos, as ações nossas em determinadas cidades brasileiras que estavam abandonadas não causaram a perda da sua dimensão econômica em consequência da intervenção de qualificação do Patrimônio. Considero importante destacar esse aspecto no sentido de explicitar a minha posição sobre essa questão.

> (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, Luiz Fernando de Almeida, 2010)

Após esse pronunciamento o Presidente colou em votação uma a uma as impugnações e todas as quatro foram rejeitadas pelo Conselho por unanimidade. A palavra foi passada para o Diretor do DEPAM, Andrey Rosenthal Schlee, para a apresentação da proposta de tombamento aos Conselheiros. Segundo o Diretor, os quatro processos de conjuntos históricos e paisagísticos analisados nessa reunião do Conselho Consultivo[58] "exemplificam de forma muito clara, a modificação do pensamento e das estratégias do IPHAN em relação aos centros históricos e, sobretudo, uma leitura do patrimônio a partir do entendimento da questão do território." (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p.77) Ambas cidades identificadas passaram por processos econômicos fortes, relacionados ao ouro, ao gado e a borracha em determinados momentos, e num segundo momento sofrem transformações em função dos processos de industrialização. Segundo o Diretor procurou-se através da contratação de inventários de conhecimento identificar como esse universo urbano se diversifica e traz novas contribuições para se fazer a leitura e o reconhecimento dos diferentes momentos ocorridos nesses sítios, que no caso de Antonina, o inventário contratado *"surpreendeu em todos os aspectos porque trouxe um novo ponto de vista no entendimento do território, da História do Brasil, tanto do urbanismo, como da arquitetura."*

O Conselheiro Nestor Goulart Reis se manifestou com o intuito de dividir com os demais conselheiros o deslumbramento em rever a história dessa divisão que se estabeleceu do Espírito Santo pelo Sul, a partir da cartografia. Nestor Goulart aponta que na História do Brasil existem algumas ilhas no território brasileiro que por estarem relacionadas com a produção açucareira ou aurífera no período colonial, estas "ilhas" sempre estiveram sob controle direto da Coroa e assim foram as primeiras porções do território a serem estabelecidos governos fortes, servidos de administradores que registravam, faziam relatórios, e que por sua vez, os historiadores do século XIX e XX valeram-se dessas informações para escrever a historiografia nacional, ainda que nesse processo houveram áreas praticamente ignoradas. Segundo o autor:

> "(...) que me impressionou foi essa possibilidade de ter um outro olhar sobre regiões desprezadas, nas quais os povos indígenas desempenharam um papel muito grande, porque todos os estabelecimentos estudados nasceram de antigos estabelecimentos indígenas. Nos primeiros estabelecimentos em

[58] Na mesma reunião foram analisadas pelo Conselho Consultivo as propostas de tombamento de Manaus/AM, Paranaíba/PI e Oeiras/PI.

> localidades como o Paranaguá, São Paulo, Iguape, Cananéia, a água dos primeiros portugueses era horrível, salobra; os índios não dominavam os melhores lugares. Depois dos casamentos com as índias, quando se tornaram parentes, dentro da tradição Tupi, na segunda geração, a povoação se transferia para locais onde havia boa água. Em todas essas vilas da região do Sul a conquista da água é a conquista do bom lugar para se habitar, isso é fundamental. Confesso um grande deslumbramento com todas essas descobertas a partir do exame dos sítios, todos os caminhos eram dos indígenas, e todos os estabelecimentos eram nos locais dos indígenas, a língua era dos indígenas e o conhecimento para penetrar no mato e sobreviver para a busca de ouro vinha da cultura indígena. Sem eles esse ciclo histórico dos séculos XVI e XVII e começo do XVIII não existiria. (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p.79 e 80)

O Diretor retomou a palavra para continuar relatando especificadamente sobre Antonina, e procurou descrever como o crescimento da cidade se deu de forma orgânica por ela ter surgido da Igreja de Nossa Senhora do Pilar, se estruturar com a rua chamada Direita paralela à água, sempre identificada no primeiro momento com a questão portuária, posteriormente avançar em direção do porto, e num segundo momento, surgir à direita da Igreja de Nossa Senhora do Pilar, as Igrejas de São Benedito e do Bom Jesus. Exatamente à esquerda, em direção à Igreja do Bom Jesus, ocorreu outro fato urbano importante, a construção da Estação Férrea e o deslocamento do ponto central da cidade em direção ao núcleo de Bom Jesus. Há ainda a ocorrência de uma transformação maior a partir da chegada da industrialização e da localização das indústrias Matarazzo, com o novo porto e com a construção de um núcleo industrial, significativo do ponto de vista da sua dimensão em relação à cidade.

O documento onde estão expressos os valores atribuídos pelo IPHAN à Antonina é o "Parecer sobre o processo de tombamento nº 1609-T-10 – Centro Histórico de Antonina – Paraná", elaborado pelo conselheiro relator do processo, Nestor Goulart Reis, baseado no Parecer Técnico elaborado pela arquiteta Anna Finger que analisamos no início do processo.

Para o conselheiro relator:

> Não se trata, portanto, de um conjunto arquitetônico com valor documental. Entretanto, as características do tecido urbano e as próprias edificações – com formas de implantação tradicional – se conservam como um conjunto histórico, como um documento material da formação da região. No Processo, também fica clara a importância da integração desse conjunto na paisagem da Baia de Antonina e ao seu redor, com destaque para o sítio da Matriz e do Morro do Bom Brinquedo." (2012, p. 88)

Nestor Goulart Reis, em seu parecer se posiciona favorável à delimitação das poligonais de tombamento e entorno descritas pela equipe técnica do IPHAN, porém demonstra

preocupação com a gestão e fiscalização pós-tombamento de um conjunto dessa dimensão e com tantos elementos arquitetônicos descaracterizados. Em sua opinião, independentemente de se tratar do tombamento de um conjunto arquitetônico ou urbanístico, os objetos da preservação (leia-se edificações) são considerados como documentos históricos, pois, "se muitas edificações foram demolidas e outras foram modernizadas de forma inadequada, muitas ainda guardam características do século XVIII, do século XIX e do início do século XX, que permitiriam sua restauração, com intervenções relativamente simples." (Ata da 69° reunião do Conselho Consultivo, 2012, p. 89)

Considerações acerca do estado de conservação das igrejas, a existência de bens integrados, a inclusão do Porto Matarazzo e a do ambiente aquático, dada a importância da relação de Antonina com a baia e as possibilidades de existência de um patrimônio arqueológico, também foram levantadas pelos demais conselheiros. Os conselheiros Arno Wehling, Maria Cecília Londres, Ulpiano B. de Mezeses e Rosina Paschen, expuseram que a contextualização sobre o trabalho de revisão da historiografia do Conselheiro Nestor Goulart foi muito boa e oportuna, valorizando o processo de tombamento do Centro Histórico de Antonina. Após tais explanações a proposta foi posta em votação sendo aprovado, por unanimidade, o tombamento do *Conjunto Histórico e Paisagístico do Município de Antonina,* Estado do Paraná, com a inscrição no Livro do Tombo Histórico e no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico.

A análise do processo de tombamento de Antonina, como um recorte no tema de preservação urbana e cultural no Brasil, demonstra que apesar de cada cidade, conjunto, ou até paisagem tombadas pelo IPHAN terem suas especificidades, a realidade de necessidade de prover desenvolvimento local, a necessidade de critérios e controle de novas inserções, a perda e descaracterização dos elementos que conferem o caráter histórico, a falta de planejamento do crescimento urbano, a necessidade de compartilhar responsabilidades, a dificuldade de aproximação com a população detentora dos bens e espaços, entre outras, formam quadros comuns presentes na realidade da política de preservação em todo contexto brasileiro. Além disso, vale reforçar que os questionamentos dos conselheiros evidenciaram um processo de revisão das práticas, onde a questão atual não é mais sobre a seleção do que ser preservar, mas sim o que se esperar da preservação do patrimônio cultural.

CAPÍTULO 3: PRESERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DO CONJUNTO HISTÓRICO E PAISAGÍSTICO DE ANTONINA ATRAVÉS DA NORMATIVA DO IPHAN.

No primeiro capítulo, a partir do panorama das ações de preservação urbana do IPHAN, observamos que à medida que se ampliaram os critérios do reconhecimento de um objeto urbano para sua patrimonialização as ações de gestão também mudaram seu foco, de maneira que as atuais políticas públicas de preservação não surgiram por acaso, mas são fruto de um longo processo de tentativas, às vezes acertadas outras fracassadas, mas que suscitaram numa inegável evolução do órgão sobre o tema.

Percebemos também que durante esse processo houve alterações substanciais nos objetos e nos objetivos da preservação, que colocaram no centro da questão, **a reflexão de como tornar o patrimônio cultural um provedor de desenvolvimento social das cidades**. Esse caminho convergiu com os preceitos contemporâneos da disciplina urbanística, que buscou contribuir na formação de espaços urbanos democráticos, que permitam uma qualidade de vida para os habitantes e valorizando os aspectos culturais existências na urbe. Tais preceitos convertem no conceito de função social da cidade, conceito fundamental da legislação do Estatuto da Cidade, juntamente com o objetivo dos instrumentos de ordenação urbana nela previstos.

No segundo capítulo, foi possível verificar esses conceitos convergindo no processo de tombamento do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina, e, a partir da compreensão dos valores atribuídos e da intenção do órgão com essa ação de proteção, analisaremos os desafios que virão pela frente na gestão da preservação desse conjunto diante de suas complexidades. Grande parte dessas complexidades já foram apontadas ao longo do processo de tombamento, e, portanto, podemos afirmar que eram de conhecimento dos gestores do patrimônio do IPHAN e do próprio Conselho Consultivo no momento da decisão de aprovar a proposta de tombamento.

A dinâmica dessa pesquisa – por estar inserida em um programa de mestrado profissional – foi de "retroalimentação" da prática e da pesquisa de maneira quase instantânea, afinal, ao longo do período da pesquisa as demandas cotidianas da gestão de preservação do conjunto de Antonina estavam dividindo a mesma estação de trabalho que a bibliografia teórica sobre o tema. Desta forma, reforçada através da pesquisa a necessidade da elaboração da Normativa de Preservação como instrumento base para a gestão de um conjunto tombado, como vimos no primeiro capítulo, e imbuídos da análise do processo de

patrimonialização do conjunto em estudo demos sequência em conjunto com a equipe técnica na elaboração da Minuta da Normativa de Antonina[59].

Dada essa demanda prática de competência da Superintendência do IPHAN no Paraná, e o fato da pesquisadora dividir o papel de fala com a técnica que participou da elaboração da normatização, a intenção aqui não é de autoavaliacao ou mesmo de apontamentos críticos desse processo, já que seria incoerente diante da especificidade do papel que exerci enquanto aluna do mestrado e uma "técnica aprendiz" dentro da própria Superintendência. Coube-me nesse momento da pesquisa refletir sobre as diversas etapas e embates surgidos pela necessidade de normatização de uma cidade, tal como Antonina, apontando as questões que se relacionam e/ou distanciam da construção reflexiva que fizemos desde as questões teóricas do urbanismo e da preservação, do processo de tombamento de Antonina à justificativa e necessidade de elaboração de uma *Norma* como instrumento de gestão da atualidade nas práticas de preservação do patrimônio urbano tombado pelo IPHAN.

3.1 Outras informações para compreensão do objeto da pesquisa.

3.1.1 Aspectos gerais sobre o desenvolvimento econômico de Antonina

A partir da identificação da ausência de dados no processo de tombamento, houve a necessidade nessa etapa da complementação de um conjunto de informações – de ordem mais descritiva, econômica e geográfica – para melhor compreensão do objeto – a cidade, o seu conjunto tombamento – a ser normatizado. Verificamos, portanto, que a cidade de Antonina está situada no litoral do Paraná, em meio ao maior remanescente contínuo de Floresta Atlântica do Brasil, sendo que grande parte do seu território se encontra dentro da Área de Preservação Ambiental de Guaraqueçaba, APA, unidade de conservação criada em 1985, com objetivo de conservar estes ecossistemas. Entretanto, a preservação não foi eficaz em evitar a ocupação das áreas de encostas com proximidade à malha urbana, ocasionando em frequentes deslizamentos de terra, conforme ilustramos nas imagens abaixo, e que resultaram já em tragédias pela quantidade de famílias que tem suas residências afetadas.

[59] Portaria não publicada até o momento da finalização dessa pesquisa.




Figura 29 e 30: Deslizamentos de terra no Morro Bom brinquedo, Antonina, 2011.
Fonte: Acervo Ademadan (ONG), 2011.

Segundo dados coletados por institutos de pesquisa governamentais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[60], no censo de 2010 o município contava com 18.891 habitantes e densidade demográfica de 22,31 hab/km², porém entre 2000 e 2010, a população de Antonina teve uma taxa média de crescimento anual de -0,15%. Na década anterior, de 1991 a 2000, a taxa média de crescimento anual foi de 1,30%. Todavia, nas últimas duas décadas, a taxa de urbanização cresceu 3,54%. Podemos perceber, segundo esses dados, que há um decréscimo populacional em Antonina, e ao mesmo tempo, um processo de mudança da população rural para a cidade, o que fez aumentar a taxa de urbanização.

O IPEA estabeleceu um ranking dos municípios da federação, e analisando a posição de Antonina no contexto estadual perceberemos que em relação aos 399 outros municípios de Paraná, Antonina ocupa a 277ª posição, isto é, 69,17% dos municípios do estado estão em situação melhor e somente 30,83% municípios estão em situação pior ou igual. Tais dados podem explicar superficialmente que a evasão populacional para outros centros urbanos se dá na necessidade de busca de emprego em centros com mais oferta de trabalho[61] e qualificação profissional, visto que Antonina não conta com instituições de ensino superior.

Desde o declínio da atividade portuária, atividade econômica responsável pelo desenvolvimento urbano de Antonina, não foi encontrada outra alternativa de geração de renda ao município. Ainda que tenha havido políticas públicas de incentivo ao

[60] Dados coletados pelo Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil 2013, disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/, acessado em: 10.11.2014.
[61] Sobre as principais fontes de trabalho, em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais, 16,84% trabalhavam no setor agropecuário, 0,44% na indústria extrativa, 4,76% na indústria de transformação, 8,78% no setor de construção, 2,15% nos setores de utilidade pública, 13,82% no comércio e 49,76% no setor de serviços.

estabelecimento de atividades agroflorestais e da pecuária na década de 70, essas, por estimular o estabelecimento de grandes latifúndios no litoral do Paraná, causaram amplos danos na Floresta Atlântica, que culminaram na reação para barrar a degradação ambiental em meados da década de 80, quando se delimitou a APA de Guaraqueçaba. Todo este contexto além de não auxiliar na economia de Antonina, foi um dos fatores que causou o fluxo migratório da área rural para a área urbana do município.

Atualmente, o foco de investimentos com o objetivo de retomar a economia municipal retornou para a atividade portuária, formada hoje pelo Terminal da Ponta do Félix – que opera com cargas gerais e congelados –, e o Terminal Barão de Teffé – porto público fechado desde a década de 70 –, onde estão sendo realizadas obras de drenagem para aumentar a profundidade e reativar sua operação, foram motivadas principalmente pela descoberta de novas reservas de petróleo encontradas na camada de Pré-Sal do litoral brasileiro e a possibilidade da existência de petróleo no mar territorial do Paraná.

Outras atividades relevantes, mas a nível de subsistência, são a pesqueira e extrativismo do palmito, entre outros extrativismos relacionados a plantas medicinais, bromélias, samambaias, orquídeas e animais silvestres. Antonina abriga ainda eventos culturais de referência no estado do Paraná, como o Carnaval de rua no mês de fevereiro, a Festa de Nossa Senhora do Pilar, em agosto, e o Festival de inverno de Antonina, realizado em julho pela Universidade Federal do Paraná, que atraem visitantes externos nesses períodos.

Esses dados econômicos ilustram o contexto atual onde a estagnação econômica da cidade perdura por décadas, porém, os investimentos públicos atuais prometem reverter esse quadro através da retomada da atividade portuária. Atividade essa que suscita a discussão sobre os impactos no frágil contexto ambiental da Baía de Paranaguá, e na preservação do patrimônio urbano e arquitetônico, resguardado, praticamente no mesmo período, pelo tombamento do IPHAN.

3.1.2 Considerações sobre a relação entre IPHAN, Prefeitura e Sociedade civil.

Como observado no segundo capítulo, uma das solicitações de impugnação do tombamento de Antonina partiu de própria Prefeitura Municipal. A partir desse fato foi possível perceber que a mesma não era uma apoiadora da preservação do conjunto urbano. Além disso, no mesmo contexto de movimentação para retomada da atividade portuária e consequente desenvolvimento da cidade no entendimento local, vem a notícia do tombamento

do conjunto por parte da Superintendência do IPHAN no Paraná. Tais fatores contribuíram para um cotidiano de gestão de preservação conflituosa que ilustraremos a seguir.

Na oportunidade de participar das ações de gestão de Antonina pela Superintendência do IPHAN no Paraná logo após o tombamento[62] foi possível apropriar-me da realidade cotidiana da instituição e observar a dificuldade que os técnicos enfrentavam na fiscalização e aplicação de ações de preservação na cidade. Percebeu-se, a partir disso, que é grande a hostilidade de muitos moradores quanto às restrições impostas pelo tombamento, desde o limite de ampliação das edificações, dimensões de aparatos publicitários, pinturas nas fachadas e assim por diante. A própria Câmara dos Vereadores realizou intervenções em seus edifícios sem solicitar autorização[63] e a Prefeitura se demonstrou omissa na fiscalização de obras irregulares realizadas no conjunto protegido.

Um exemplo bem significativo dos conflitos iniciais da fiscalização do IPHAN no conjunto de Antonina foi uma vistoria realizada pelo Arquiteto Moisés Stival, no dia 24 de janeiro de 2013, quando em apenas 04 (quatro) ruas do conjunto tombado, emitiu 09 (nove) Termos de Embargos para obras em andamento e Autos de Infração para intervenções já executadas sem autorização[64]. Praticamente todas se tratavam de intervenções relativamente simples, como execução de pintura ou troca revestimentos de fachadas, substituição de telhas de barros por telhas cerâmicas esmaltadas, porém feitas de maneira inadequada e sem prévia autorização do órgão.

Também com o objetivo de exemplificar essa relação entre o IPHAN e os proprietários temos o desenrolar de um caso de intervenção realizada sem autorização e de maneira inadequada, a construção de uma estrutura de cobertura com telha de fibrocimento, configurando um segundo pavimento na edificação de nº 37, localizada na Rua XV de Novembro, em meio ao conjunto tombado.

Ao verificar a intervenção em vistoria no dia 23 de julho de 2012, o fiscal do IPHAN emitiu o Auto de Infração nº 12611, descrevendo a infração, fundamentando legalmente a ação de acordo com o artigo 17 do Decreto-Lei 25/37 e frisando que imporia neste caso a multa de 50% do valor do dano causado. O técnico informou também, que o pagamento da multa não exime o autuado da obrigação de reparar integralmente o dano constatado, segundo

[62] O tombamento foi em janeiro de 25 de janeiro de 2012 e o início dos trabalhos pelo mestrado foi em 03 de setembro de 2012.
[63] Conforme Auto de Infração nº 12629, de 24 de janeiro de 2013, sobre execução de pintura da fachada sem autorização do IPHAN.
[64] Conforme Ofício nº 34/2013 da Superintendência do Iphan no Paraná encaminhando as cópias dos termos de Embargos e Autos de Infrações para a Secretaria Municipal de Planejamento e Obras da Prefeitura de Antonina.

as condições determinadas pelo IPHAN, e que o prazo para apresentação contra o auto de infração é de 15 dias. A defesa do proprietário foi protocolada no dia 10/08/2012, conforme transcrição abaixo:

> A/C Moisés:
> Venho por meio deste me defender do auto de infração nº 12611, do dia 23/07/12, que dizia sobre obras em minha casa. Gostaria de reiterar o que disse no dia para o Sr. Moisés:
> 1 – Que na verdade não foi realizada uma obra no local, e sim apenas uma cobertura.
> 2 - A cobertura teve que ser feita pois a laje estava em processo de corrosão justamente pela falta de cobertura.
> 3 - Abaixo da laje tem uma loja de móveis que todo mês me cobra algum móvel que foi deteriorada pela infiltração da laje. "Problema que foi verificado pelo Sr. Moisés e tbem pelo Sr[65]. que infelizmente não me recordo o nome dele que tbem verificou o fato."
> 5 – A obra foi feita dentro do pátio da casa, apresentando para fora do prédio apenas a frente da cobertura, já mostrando interesse em "não" descaracterizar o prédio.
> 6 – Por diversas vezes, sem sucesso, tentei conversar com o órgão competente para realizar a obra, porém não obtendo sucesso e nem ao menos uma resposta dos recados que deixei no órgão.
> 7 – Gostaria que o IPHAN, tivesse um escritório na nossa região que pudesse nos orientar, para toda e qualquer ação de obras, restauração, coberturas, ou qualquer outro tipo de obras nos imóveis da cidade, pois não tem alguém que nos auxilie para tal informação, e o órgão competente[66] que está nos auxiliando, não se mostra muito interessado nos problemas do município, muitas vezes até sem culpa pois a pessoa responsável, muitas vezes manda o questionamento, para o IPHAN, e não obtém a resposta nem tempo hábil, para nos orientar.
> 8 – Não procuro responsáveis pela falta de orientação, pois quem fez a cobertura fui eu, porém também não acho justo uma multa, e ou uma infração sem vocês nos derem a chance de defesa. A instalação do IPHAN. Em Antonina é muito recente e a população local é leiga no assunto, inclusive eu.
> Gostaria de aproveitar a oportunidade e parabenizá-los pela qualidade de pessoas que trabalham no departamento, pois os 2 senhores que vieram aqui, foram prestativos e nos orientaram da melhor forma.
> Espero que esta defesa seja o suficiente para anular o auto de infração nº 12611 e nos colocamos a disposição para qualquer dúvidas ou esclarecimentos. Grato! (Proprietário X, 2012, grifo nosso)[67]

Por constatar que a intervenção era prejudicial a preservação do conjunto, e que após esse fato o proprietário realizou a pintura do edifício, novamente sem requer a autorização do

[65] O proprietário se referia ao motorista do IPHAN que constantemente acompanhava as vistorias de fiscalização, preocupado em não deixar o fiscal exercer tal função sozinho.
[66] O proprietário se referia à Secretaria Municipal de Planejamento e Obras da Prefeitura de Antonina.
[67] Por se tratar da explicação de uma situação conflituosa, não se julgou pertinente nem relevante para essa pesquisa descrição do nome do proprietário.

IPHAN, a resposta à defesa foi feita através do Ofício nº 23/13, em que solicitava a demolição da cobertura executada e readequação da pintura da edificação em 30 dias, e ainda informando que o não cumprimento implicaria em penalidades conforme a lei.

Todavia, apesar da conduta desse proprietário ser necessariamente positiva, a defesa por ele apresentada aponta alguns discursos recorrentes por parte dos proprietários de imóveis em Antonina, que ilustraram significativamente o pensamento dos proprietários de imóveis no conjunto tombado em relação à gestão de preservação do conjunto.

O primeiro ponto, grifado no item 05, quando o proprietário justifica que *"a obra foi feita dentro do pátio da casa, apresentando para fora do prédio apenas a frente da cobertura, já mostrando interesse em não descaracterizar o prédio"*, é um exemplo do entendimento da maioria dos moradores, inclusive dos agentes da prefeitura, que a regra geral de preservação do conjunto é que todo intervenção que não for visualizada da rua é permissível.

O segundo ponto, grifado no item 06, diz respeito à falta de uma representação do IPHAN na cidade ou proximidades[68], contando apenas com a sede da Superintendência estadual em Curitiba. Tal distanciamento influencia na celeridade da análise de projetos, ou mesmo da orientação em casos de questionamentos simples. Situação essa agravada pela falta de técnicos da Prefeitura com preparo para fazer esse papel de orientador no âmbito local.

No final da defesa, o proprietário reitera outro discurso recorrente da população que é a recente atuação do IPHAN da cidade e a falta de conhecimento sobre as implicações do tombamento nas suas propriedades, já que é possível perceber no cotidiano um descaso e falta de reconhecimento do senso comum com conjunto quanto patrimônio nacional. Podemos compreender que a "imagem do patrimônio" no senso comum, deriva de ações preservacionistas pretéritas, onde as cidades dignas desse título são aquelas que possuem conjuntos arquitetônicos com homogeneidade estilística e/ou visível valor de antiguidade, como as cidades mineras por exemplo. Desta forma, Antonina, que possui um conjunto arquitetônico com exemplares de diversos períodos e potencialmente descaracterizados, não possuiu, na visão local, justificativa plausível para valoração desse conjunto como patrimônio nacional. Consequentemente, as restrições impostas pelo tombamento de um conjunto em que os moradores não atribuem valor são consideradas por eles injustificáveis, ampliando assim à resistência à ação do órgão na cidade.

[68] A cidade de Paranaguá, distante 50km de Antonina, tem parte do conjunto urbano tombado pelo IPHAN desde 2009, porém também não conta com um escritório técnico do órgão.

3.1.3 Análise morfológica do conjunto urbano de Antonina

As áreas tombadas englobam terrenos privados livres, edificações muito recentes, edificações em processo de arruinamento, edificações coloniais, edificações centenárias com intervenções "modernizantes", antigos galpões portuários, edificações religiosas, dentre outras que conferem o caráter heterogêneo e diverso do conjunto Antonina.

As décadas de estagnação econômica que incidiram sobre Antonina influenciaram diretamente no seu patrimônio urbano e arquitetônico. A situação de estabilização do crescimento econômico que acarretou na manutenção da configuração urbana original, também foi responsável pelo desuso e abandono de grande parte das edificações que atualmente apresentam um péssimo estado de conservação. Além disso, as novas inserções no conjunto ocorreram sem a preocupação do impacto causado no conjunto circundante, resultando em diversos edifícios de três pavimentos, com volumes sobressalentes de caixas d'água, marquises, sacadas, materiais de acabamento e cores discrepantes das edificações antigas. Mesmo as edificações antigas que permanecem em uso no conjunto sofreram diversas intervenções espúrias que descaracterizam elementos decorativos de fachada, alteraram vãos, coberturas e com modificações irreversíveis nas configurações internas das edificações.

Um fenômeno que chama atenção na percepção do conjunto de Antonina é a quantidade de fragmentos de edificações que entraram em processo de arruinamento[69]. Na verdade, o que chamamos de fragmentos são as originais fachadas frontais que eram construídas em alvenaria, diferentemente do restando do corpo da casa que era de madeira, material mais perecível e de fácil remoção para fins de reaproveitamento.

[69] Estima-se que 10% das edificações do Centro Histórico delimitado pela lei municipal já estão com seu volume arruinado.





Figuras 31, 32 e 33: Fragmentos de fachadas de edificações do conjunto, 2012. Fonte: Acervo da Superintendência do Iphan no Paraná.



Figura 34: Ruínas do Armazém Macedo, 2012. Fonte: Acervo da SE Paraná.



Figura 35: Ruínas do Conjunto Matarazzo, 2012. Fonte: Acervo da SE Paraná.

Outra característica do conjunto é a existência de novas inserções que bloqueiam as visuais de importantes marcos edificados. Por exemplo, o caso da Igreja Matriz, conforme é possível observar nas duas imagens abaixo: a interferência de edifícios com mais de quatro pavimentos nos ângulos de visada do trapiche municipal (Figura 28) e da rua XV de Novembro (Figura 29).



Figura 36: Vista do trapiche para Matriz, 2012. Fonte: Acervo da SE Paraná.



Figura 37: Vista da Rua XV para Matriz, 2013. Fonte: Acervo da autora.

Nas próximas imagens, poderemos analisar um recorte do conjunto de edificações da Rua XV de Novembro, rua que apresenta o melhor estado de conservação de todo Centro Histórico. Na figura 31, podemos perceber que foram realizadas intervenções com a construção de terceiros pavimentos, anexos, substituição de telhas cerâmicas para telhas metálicas, construção de anexos nos quintais. Porém, tais intervenções foram aprovadas pelos órgãos responsáveis pela preservação do conjunto antes do IPHAN, já que não eram visíveis pelo observador do nível da rua. Esse exemplo de cenografia do patrimônio se reproduz em praticamente todo o conjunto, e tal situação é possível de visualização nas imagens em sequência.

.



Figura 38: Vista do casario da Rua XV, 2013.Fonte: Acervo da autora.



Figura 39: Vista aérea do casario da Rua XV, 2010. Fonte: Acervo da SE Paraná.



Figura 40: Vista panorâmica I, 2013. Fonte: Acervo da autora.



Figura 41: Vista panorâmica II, 2013. Fonte: Acervo da autora.



Figura 42: Vista panorâmica III, 2013. Fonte: Acervo da autora.

A análise do estado de conservação e preservação das edificações[70], e das principais perspectivas visuais do conjunto, mostra que apesar do município e do estado do Paraná, através de seus respectivos órgãos de preservação, declararem valores patrimoniais a Antonina, sejam eles históricos, arquitetônicos, urbanos ou paisagísticos, nem a legislação, nem os programas de recuperação, foram capazes de reverter o processo de degradação desse conjunto. Mas, em contrapartida, também é possível reconhecer que na escala de conjunto (figura 35) que a inserção da cidade no terreno, com a preponderância dos elementos naturais, a baía e os morros circundantes, a malha urbana, tanto as macro parcelas (quadras) quanto à micro parcelas (lotes), o arruinamento, o baixo gabarito, as áreas livres, principalmente da região portuária e dos morros circundantes, se preserva.

[70] Análise do estado de conservação e preservação das edificações realizada no Inventário de conhecimento de Antonina – Fichas SICG.



Figura 43: Vista do conjunto de Antonina do mirante do Morro do Bom Brinquedo, 2010. Fonte: Acervo SE/IPHAN/PR.

3.2 O processo de elaboração da Normativa de Antonina.

3.2.1 Premissas adotadas pela equipe da SE – IPHAN/PR.

Segundo Arantes (2006, p.433), é o "modo de gestão" do patrimônio que torna ou não viável habitar os sítios históricos preservados e desenvolver modos sustentados de apropriação das estruturas urbanas e arquitetônicas nas cidades, para melhorar as condições de moradia e de vida dos seus habitantes. Ou seja, o que vai agregar valor para os moradores e sua relação de fruição com a cidade, aumentar a qualidade de vida, promover o desenvolvimento social entre outras intenções demonstradas pelo Instituto na patrimonilização de Antonina, é a maneira como ele vai gerir essa preservação, e não a inscrição propriamente dita no livro do tombo e o título de "patrimônio nacional".

Aloísio Magalhães, em um dos seus discursos compilados no livro "E triunfo?" (1997) levanta questionamentos críticos em relação a postura dos agentes do sistema patrimonial em relação a preservação das cidades brasileiras em processo de desenvolvimento, e que nos possibilita refletir sobre o caso de Antonina, conforme trecho que segue:

> Como compatibilizar preservação com desenvolvimento? Nós não queremos ver as nossas cidades mortas, paradas no tempo; os nossos são países cuja trajetória apenas se inicia. Como vamos proteger os componentes do passado, do nosso passado também recente, do progresso da cidade? Eu acho que nós, do sistema patrimonial, não devemos assumir a atitude terrível que, ao meu ver, deveria ser evitada a qualquer custo: a de sermos uma estrutura policialesca. Não pode fazer!Não tem direito de fazer! Não mexa na sua janela! Não faça mais um quarto! Diminua a sua família! Isto em nome do Patrimônio. Parece-me uma coisa absolutamente fora de propósito...Como resolver esse problema? Como guardar, preservar e não cercear a dinâmica de vida própria de uma comunidade nova? Este é um desafio imenso, é uma coisa que deve fazer parte das nossas discussões: **encontrar os mecanismos que permitam essa adequação entre a postura de preservar e a postura de mudar, crescer.** (Magalhães, 1997 (1980) p.93, grifo nosso.)

Como podemos perceber tanto no discurso de Aloísio Magalhães, quanto nas ações de gestão ao longo da atuação do Instituto no primeiro capítulo, a questão das possibilidades de desenvolvimento foi uma constante nas tratativas do IPHAN com as cidades históricas, porém na atualidade esse é um conceito central, um dos pilares da preservação.

Essa nova abordagem das políticas públicas de preservação urbana, que busca compreender a cidade não mais como um objeto acabado, mas como um processo dinâmico constante, foi a principal premissa da elaboração da normatização do conjunto de Antonina. Além disso, apesar da responsabilidade do IPHAN estar delimitada pelas poligonais de tombamento e entorno, procurou-se à compreensão do conjunto sempre inserido na cidade como um todo, com o objetivo de que a preservação não o tornasse um objeto desconexo ou fragmentado do restante da cidade.

3.2.2 Questionamentos e a busca por respostas: a elaboração da minuta da norma

O objetivo da Normativa de Preservação, como colocado ao longo da pesquisa, é de estabelecer normas e diretrizes com o intuito de manter os valores atribuídos à cidade no seu reconhecimento como bem cultural. Consequentemente o primeiro questionamento que surgiu foi, **como identificar no conjunto de Antonina os elementos que conferem os valores históricos e paisagísticos que motivaram seu tombamento?**

A primeira ação tomada pela equipe de arquitetos e urbanistas na elaboração da normativa foi para compreender e analisar tais elementos de valor no conjunto foi fazer uma classificação de todas as edificações que compunham os conjuntos tombados a partir o inventário e de visitas *in loco*, que resultou em fichas de classificação a partir do interesse de

preservação e da integração do imóvel na paisagem (tabela 01), que geraram no mapeamento que exemplificamos abaixo:

IMÓVEIS INTEGRANTES DO CONJUNTO DE ANTONINA			Superintendencia do Iphan no Paraná Quadra 002 - 004
LOCALIDADE	Centro Histórico		
PROPRIETÁRIO			
ENDEREÇO	Travessa Idelfonso		
TIPOLOGIA	Civil		
PAVIMENTOS ACIMA DA RUA	1 pavimento		
USO ORIGINAL	Residencial		
USO ATUAL	Residencial		
TIPOLOGIA ARQUITETÔNICA			
INTERESSE DE PRESERVAÇÃO?	[x]sim	[ ]não	
INTEGRA-SE NA PAISAGEM?	[x]sim	[ ]não	
ESTADO DE PRESERVAÇÃO	Pouco alterado		
ESTADO DE CONSERVAÇÃO	Razoável		CLASSIFICAÇÃO: C3

IMÓVEIS INTEGRANTES DO CONJUNTO DE ANTONINA			Superintendencia do Iphan no Paraná Quadra 002 - 005
LOCALIDADE	Centro Histórico		
PROPRIETÁRIO			
ENDEREÇO	Travessa Idelfonso		
TIPOLOGIA			
PAVIMENTOS ACIMA DA RUA	1 pavimento		
USO ATUAL	Residencial		
TIPOLOGIA ARQUITETÔNICA			
INTERESSE DE PRESERVAÇÃO?	[ ]sim	[x]não	
INTEGRA-SE NA PAISAGEM?	[x]sim	[ ]não	CLASSIFICAÇÃO: C5

Tabela 01: Exemplo das fichas de classificação das edificações do Centro Histórico de Antonina-PR, 2012.
Fonte: Produto I das Práticas Supervisionadas (autora/IPHAN –PR)

CLASSIFICAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES DO CONJUNTO HISTÓRICO DE ANTONINA-PR:	
C1	Imóveis de destaque no conjunto e grande importância histórica e/ou arquitetônica, que mantém a maioria das características originais ou que sofreram alterações ao longo do tempo, sendo, entretanto, passíveis de restauro.
C2	Imóveis de relevância histórica e/ou arquitetônica importantes para a leitura do conjunto tombado. Tais imóveis sofreram alterações em seu interior, mas ainda preservam as características externas pouco alteradas.
C3	Imóveis de relevância histórica e/ou arquitetônica importantes para a leitura do conjunto tombado. Tais imóveis sofreram alterações externas e internas que os desfiguraram, porém são passíveis de reversão e recomposição volumétrica.
C4	Imóveis importantes para a leitura do conjunto tombado. Tais imóveis apresentam apenas fragmentos da sua volumetria original (na maioria dos casos há somente a fachada frontal).

C5	Imóveis sem relevância histórica, mas cuja volumetria está em harmonia na área na qual se insere.
C6	Imóveis sem relevância histórica cujas características externas estão em desarmonia com o conjunto.

Tabela 02: Classificação das edificações do Centro Histórico de Antonina-PR, 2012. Fonte: Produto I das Práticas Supervisionadas (autora/IPHAN –PR)

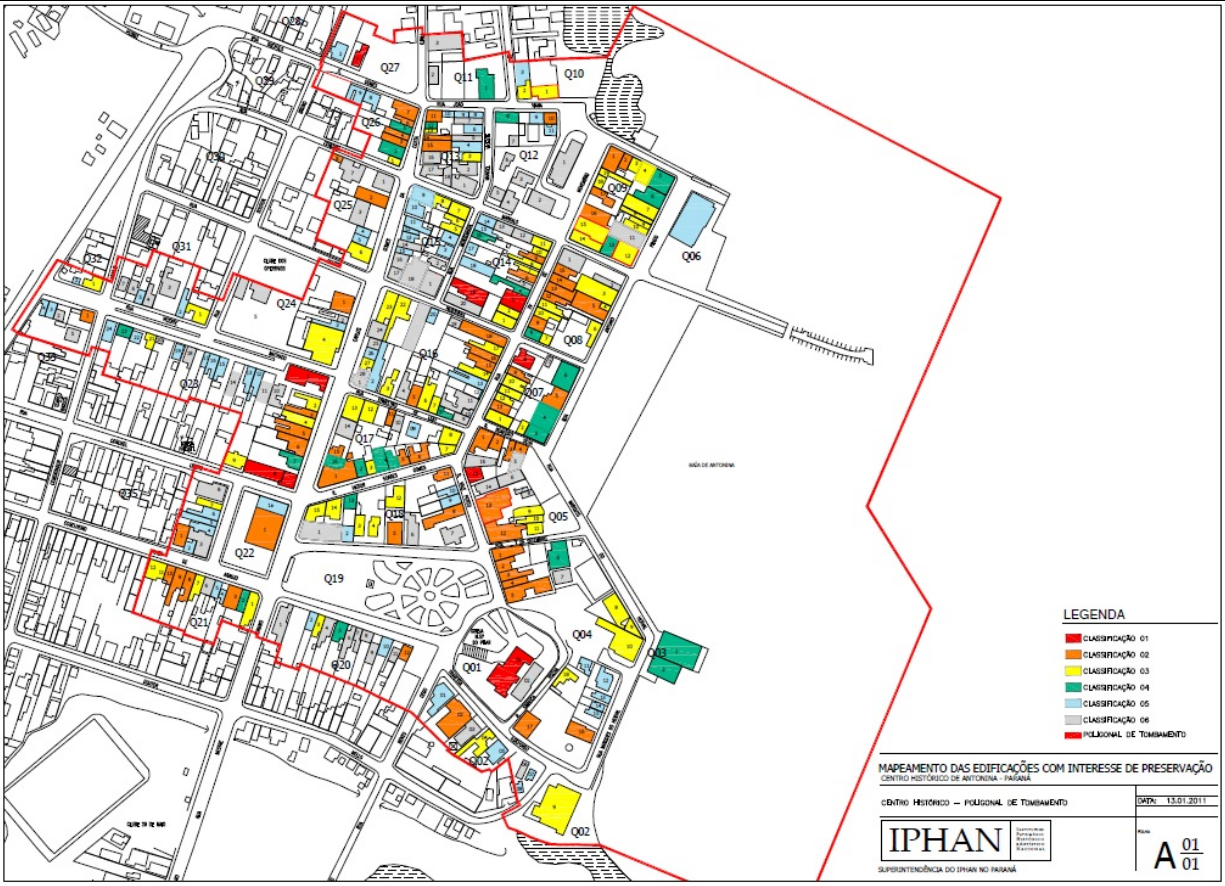


Figura 44: Classificação das edificações do Centro Histórico de Antonina-PR.2012. Fonte: Produto I das Práticas Supervisionadas (autora/IPHAN –PR)

Os critérios utilizados para classificar as edificações estavam diretamente amarrados a conceitos como graus de antiguidade, estilo arquitetônico, grau de preservação das feições originais, grau de conservação física da edificação e a inserção volumétrica do conjunto, e já inicialmente acarretaram em discussões e questionamentos. Por exemplo, as edificações contemporâneas (classificações 05 e 06), apesar de não estarem dentro dos critérios preservacionistas acima são componentes do conjunto tombado. Diante disso, como podemos afirmar que as mesmas não detêm valor cultural para o conjunto? Mas a partir dessa ótica, tal inserção justifica sua preservação no caso do proprietário requer a demolição?

Outra problemática que surgiu na análise "caso a caso" foram as edificações da classificação 04: conceitualmente esses fragmentos configuram-se em *ruínas*? Tínhamos a

ciência que se forem assim conceituadas gerariam questionamentos mais profundos sobre a significação desses vestígios moradores.

Para tal, recorremos às arquitetas Cecília Santos e Ruth Zein (2010), em seu estudo sobre o impacto das ruínas da modernidade baseado na obra literária de Jean Starobisnki[71] defendendo que a poética romântica das ruínas inspira a contemplação e o devaneio diante da invasão do esquecimento. Entretanto, Starobisnki reconhece que ninguém sonha tranquilamente diante de ruínas recentes, aquelas que fazem sentir o massacre, que são logo que possíveis desentulhadas para abrir espaço para a reconstrução e para o esquecimento. Porque a poesia da ruína, segundo o autor, é a poesia de fragmentos que sobreviveram parcialmente à destruição permanecendo imersos no tempo e na ausência, ou seja, "para que uma ruína seja bela, é preciso que a destruição seja bastante longínqua, e que se tenha esquecido as suas circunstâncias precisas." (Revista Vitruvius, 2010[72]). E para que a ruína, além de bela, possa existir plenamente, é imperativo que não se tenha conservado nenhuma imagem do edifício intacto, e que seus fragmentos não se limitem a sinalizar catástrofes, abandono, decadência, saques, rejeição, ou qualquer outra triste circunstância que possa ter ficado impregnada em atormentados fragmentos. Baseado nisto, as ruínas de Antonina poderiam ser interpretadas pelos moradores como o prolongamento no tempo e no espaço de uma agonia gerada por uma péssima situação da decadência e estagnação econômica.

Este caminho mostrou-se complexo e para ser levo a fundo na elaboração da Normativa de um conjunto urbano, porém, mesmo observando a questão com certa superficialidade vimos que não seria possível definir uma diretriz comum para esses espaços, a não ser que optemos por recomposições volumétricas que harmonizassem, ou se anulassem, no conjunto o que nada mais é que reproduzir uma prática fachadista. Atitude combatida por estudiosos das práticas de intervenção arquitetônica como a Arquiteta Beatriz Kuhl (2009) que em seu livro *Preservação do Patrimônio Arquitetônico da Industrialização*, em um capítulo ao levantamento da literatura sobre os problemas gerados pelo fachadismo nos mostra o dano para a diversidade com tal atitude.

Baseada nos escritos de George Mörsch, que invoca os perigos dessa redução arbitrária dos testemunhos históricos, enfatizando que o essencial nesses objetos – e o que é irrecuperável e irreproduzível – é a sua "historicidade", os traços de seu transcurso no tempo. A autora baseia seus argumentos através de diversas cartas e recomendações internacionais

[71] STAROBINSKI, Jean. A invenção da liberdade. São Paulo, UNESP, 1994.
[72] http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.135/3997, a*cessado em 20.11.2014.*

que reprimem a ação interventiva de valorizar somente parte de um edifício e negar significado a outras.

Procuramos mais respostas nas cartas patrimoniais, teóricos da restauração, até perceber que tal forma de análise pode ter sido o melhor caminho para casos onde os valores atribuídos estavam relacionados com os bens materiais, inscritos no livro do tombo das belas artes e afins, mas não no seu caso de um tombamento para preservação de um conjunto histórico e sua paisagem.

Para refletir sobre o conceito de conjunto, traremos o discurso do Conselheiro do Patrimônio Cultural Ulpiano Meneses (2006) que afirma que *"*é preciso que haja relação entre as partes assinaladas para que possa se falar em conjunto". Já segundo outro Conselheiro, Paulo Ormindo Azevedo (2006) "a cidade como bem cultural, se caracteriza mais pela sintaxe que rege esses elementos, do que pelo somatório desses bens", portanto, o patrimônio cultural de um conjunto urbano é mais do que a simples soma de elementos dispersos dentro de seus limites.

O próximo passo, portanto, foi uma análise em sua escala urbana, sua diversidade e a relação com a paisagem circundante protegida pela poligonal de entorno que engloba todas as áreas tombadas até a cumeeira dos morros circundantes. Foi então realizado um zoneamento do centro histórico de acordo com o desenvolvimento histórico da malha urbana, características atuais da conformação urbana, tipologias arquitetônicas, estado de preservação e conservação das edificações, as visuais e os enquadramentos das edificações e elementos urbanos com a paisagem circundante. Conforme é possível verificar na tabela abaixo:

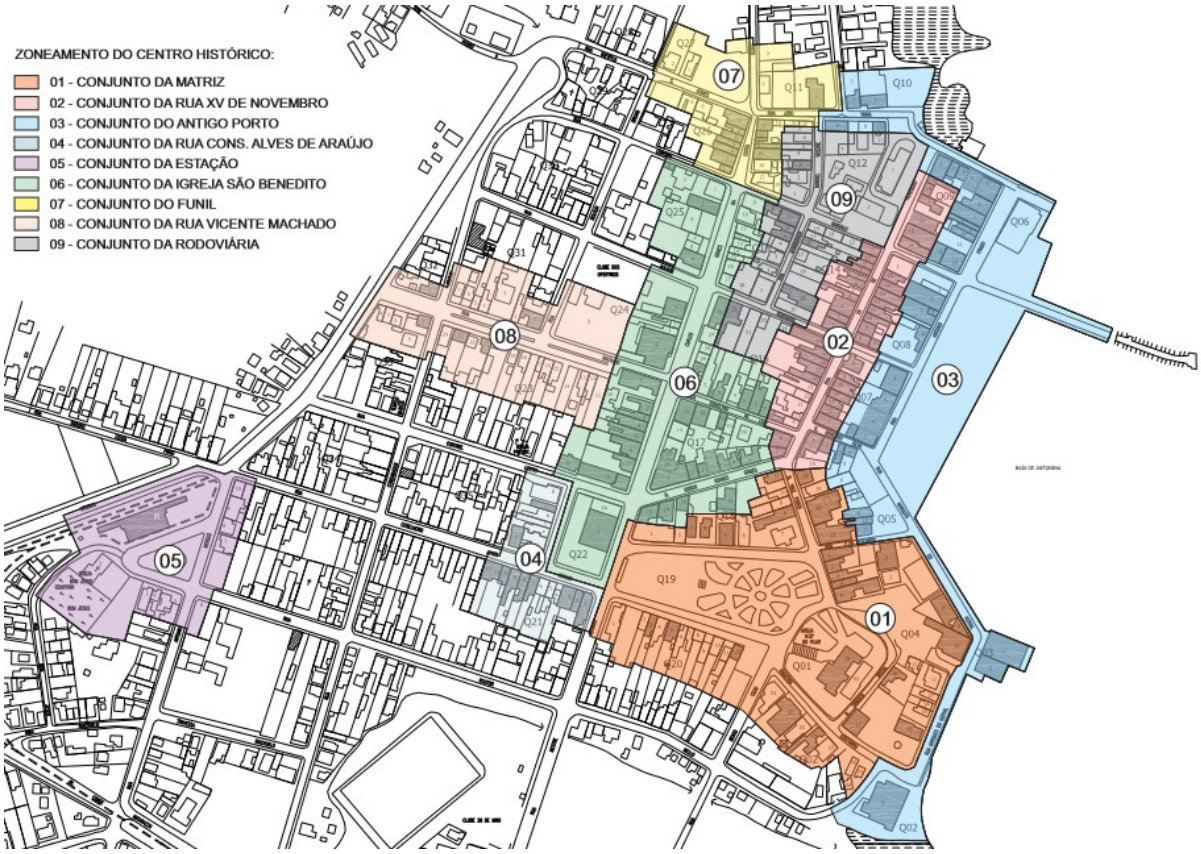


Figura 45: Zoneamento do Centro Histórico de Antonina-PR.2013. Fonte: Produto III das Práticas Supervisionadas (autora/IPHAN –PR)

01 – Conjunto da Matriz:



Conjunto da Matriz □Rua Vale Porto.

Acervo da SE-PR, sem data.



Conjunto da Matriz □Rua Vale Porto.

Acervo da SE-PR, 2013.



Conjunto da Matriz □Praça Coronel Macedo.
Acervo da SE-PR, sem data.



Conjunto da Matriz □Praça Coronel Macedo.
Google Street View, 2014.

Caracterização do conjunto:

O conjunto foi delimitado pelo morro onde no topo está implantada a Igreja Matriz de Antonina, a praça lateral, as edificações com frente a essas praças, a antiga rua à direita e a área que compõe a visual da baía de Antonina para a Matriz, fundamental para a percepção da implantação da cidade no território.

Atualmente o conjunto tem somente uma macro parcela (quadra) na Rua Vale Porto, com edificações bem preservadas e conservadas, nas demais são pouco os exemplares arquitetônicos que se destacam pelo seu estado de preservação. Porém, as micro parcelas (lotes) e a locação das edificações no lote mantêm em grande parte as características originais da implantação urbana.

02 - Conjunto da Rua XV de Novembro:



Conjunto da Rua XV de Novembro.
Acervo da SE-PR, sem data.



Conjunto da Rua XV de Novembro.
Acervo da SE-PR, 2014.

Caracterização do conjunto:

Atualmente o conjunto da Rua XV de Novembro é o que possui maior integridade arquitetônica da cidade de Antonina, principalmente dos seus elementos externos. Justamente

por conformar um setor onde a preservação cultural está mais consolidada, além de concentrar o maior número de bens valorados, as intervenções nesse conjunto serão mais restritas.

03 - Conjunto do Antigo Porto:



Conjunto do Antigo porto.
Acervo da SE-PR, sem data.



Conjunto do Antigo porto □Faces de quadra.
Acervo da SE-PR, 2012.

Caracterização do conjunto:

O Conjunto do Antigo Porto é formado por áreas livres e por edificações que anteriormente eram ligadas diretamente à atividade portuária. Porém por essa atividade ser praticamente

inexistente junto ao Centro Histórico há pelo menos 50 anos, esta área encontra-se me relativo abandono, tendo como consequência uma grande quantidade de edificações com risco por arruinamento.

Apesar do comprometimento considerável desses imóveis, algumas ruínas e exemplares preservados ainda são remanescentes desse importante período da história local, devendo ser preservadas suas principais linhas arquitetônicas e a espacialidade típica da atividade.

Tendo em vista a necessidade de estimular a ocupação dessa área, hoje desvalorizada e pouco utilizada, e considerando que a vista da Baia de Antonina é um atrativo da mesma, será permitido um maior aproveitamento de área para novas inserções.

04 - Conjunto da Rua Conselheiro Alves de Araújo:

Caracterização do conjunto:

Apesar de grande parte do conjunto da Rua Conselheiro Alves de Araújo estar localizado na área de entorno, ele é muito importante na preservação do conjunto por ser a rua de entrada do Centro Histórico.

05 – Conjunto da Estação:

Caracterização do conjunto:

Conjunto formado pela antiga Estação Ferroviária, a Igreja do Bom Jesus de Saivá e as edificações frontais com a Praça Carlos Cavalcanti.

Com exceção das duas principais edificações as demais já se encontram descaracterizadas, porém mantém a implantação no lote e o gabarito máximo de dois pavimentos, mantendo assim a ambiência do conjunto.

06 – Conjunto da Igreja São Benedito:



Conjunto da Igreja São Benedito.
Acervo da SE-PR, sem data.



Conjunto da Igreja São Benedito.
Acervo da SE-PR, 2014.

Caracterização do conjunto:

As edificações ecléticas deste conjunto localizadas na Rua Carlos Gomes da Costa, ocupada a partir do século XIX, testemunham o período de maior desenvolvimento da cidade a partir do aumento nas atividades portuárias.

Algumas edificações encontram-se descaracterizadas e muitas foram substituídas por novas edificações com três pavimentos e elementos destoantes do conjunto, como marquises e sacadas.

07 – Conjunto do Funil:



Conjunto do Funil.
Acervo da SE-PR, sem data.



Conjunto do Funil.
Acervo da SE-PR, 2014.

Caracterização do conjunto:

O súbito estreitamento da Rua Carlos Gomes da Costa em sua última quadra, resultado da ocupação histórica ligada ao porto e a antiga estação ferroviária, faz com que este trecho tenha uma personalidade própria, merecedora de um nome específico: “Funil”.

Esta quadra mereceu trabalho especial de revitalização urbana na década de 90, transformada em calçadão que dá acesso ao praceado da Fonte da Carioca.

O conjunto merece atenção na sua preservação pela significativa quantidade de edificações com características luso-brasileiras e ecléticas em bom estado de preservação e conservação.

08 - Conjunto da Rua Vicente Machado:

Caracterização do conjunto:

O conjunto têm poucos remanescentes arquitetônicos preservados e a configuração da implantação dos edifícios já se encontra muito alterada. A preocupação na preservação desse conjunto é basicamente na questão das alturas das edificações devido à proximidade ao conjunto histórico consolidado.

09 - Conjunto da Rodoviária:

	
Conjunto da Rodoviária. Acervo da SE-PR, sem data.	Conjunto da Rodoviária. Google Street View, 2014.
Caracterização do conjunto: O conjunto têm poucos remanescentes arquitetônicos preservados, porém a configuração da implantação dos edifícios se encontra preservada. Há uma peculiaridade nesse conjunto, pois ele é o único do conjunto tombado com parte da configuração urbana alterada. Na Quadra 12 praticamente todas as edificações originais foram demolidas para no local ser construída a Rodoviária de Antonina, porém a nova edificação não respeitou o alinhamento e nem o parcelamento original, criando uma grande ruptura na malha urbana.	

Tabela 03: Características das conjuntos do Centro Histórico de Antonina-PR.2013. Fonte: Produto III das Práticas Supervisionadas (autora/IPHAN –PR)

Dentro dessa nova perspectiva de análise a partir dos conjuntos procuramos estabelecer diretrizes para as inserções urbanas apontando algumas variáveis a serem consideradas como: os parâmetros para as novas inserções em terrenos vazios relacionados à implantação, volumetria e gabarito; e a interferência das intervenções na relação entre o conjunto arquitetônico e a paisagem circundante, tanto os marcos construídos, como as igrejas, quanto os morros e as visuais para baía. Procuramos replicar tais parâmetros nas normas da área de entorno, já que a mesma tem a função de aglutinar diferentes conjuntos tombados e conter o cerne da relação do conjunto edificado com a paisagem circundante.

Além do estabelecimento de normas se darem na escala do conjunto, houve a constante preocupação de normatizar somente questões estritamente necessárias para a preservação do ponto de vista do IPHAN, com o objetivo de modificar o caráter restritivo geralmente conferido a atuação do órgão. Sempre com a consciência por parte dos técnicos da carência econômica atual da cidade e que a preservação do conjunto não pode se tornar um entrave para o desenvolvimento econômico e social.

Essa "flexibilidade" na ação preservacionista demonstra na prática uma ampliação da visão do órgão sobre o conjunto histórico através da sua disposição de compatibilizar preservação e desenvolvimento. Porém, mesmo nessas configurações, a questão é que se no quadro complexo de um conjunto de dimensão municipal, sob a possibilidade de reativação da atividade portuária na tentativa de reversão da estagnação econômica, sem o apoio dos moradores e da Prefeitura Municipal **a normativa será suficiente para o enfrentamento da gestão de preservação de Antonina pelo IPHAN?**

Por mais que o IPHAN tenha respaldo legal para realizar vistorias e emitir sanções quando detectar que as regras do tombamento não estão sendo respeitadas, convenhamos que uma rotina da fiscalização onde uma vistoria em apenas quatro ruas gerou nove processos administrativos de má conduta é inviável, ainda mais na estrutura atual do órgão[73], ficando nítida a urgência de estreitar as relações de apoio da população local com a preservação.

Em vários momentos nos referimos à Constituição de 1988, tanto para demonstrar como a partir dela se ampliaram os conceitos e os agentes envolvidos da preservação do patrimônio cultural, como nas questões da reforma urbana onde a municipalidade ganhou autonomia em vários aspectos, principalmente nas questões referentes ao ordenamento territorial. Mas a questão chave dessa constituição, em ambos os campos, é uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

A realidade não é só de Antonina, mas de diversos conjuntos tombados, uma vez que a política de preservação urbana não fica clara para a comunidade em geral. Falta a integração dos grupos locais com os órgãos públicos, para que tais procedimentos consigam refletir realmente uma vontade coletiva. A política de preservação não é discutida com os moradores dos sítios, haja vista que são eles os principais atores que devem estar envolvidos no processo de preservação de seus valores culturais. Para refletir sobre a questão, importar destacar a seguinte reflexão:

> (...) o sistema de preservação patrimonial é, no nosso país, quase exclusivamente estatal e altamente burocratizado. Ainda não temos associações civis que atuem em campanhas pela preservação do patrimônio, especialmente o não protegido, mas que façam também a revisão crítica das políticas públicas patrimoniais, nem mesmo associações de proprietários de imóveis tombados, comuns em países anglo-saxões, que lutam por compensações, como subsídios, isenções e facilidades de financiamento e

[73] A Superintendência do IPHAN no Paraná conta com apenas um fiscal para três centros históricos tombados.

> desta maneira, dividam com o Estado a responsabilidade da preservação do patrimônio privado. (AZEVEDO e CORRÊA, 2013, p.13-14)

A importância da participação não é somente no momento do reconhecimento do valor cultural, mas principalmente na definição das ações a serem implementadas para a salvaguarda. A efetividade da preservação das áreas tombadas será tanto melhor à medida que se ampliar a estratégia dos marcos conceituais, visando à eficácia social da norma urbanística a partir do critério de legitimidade. Esse critério estará tão mais perceptível quanto mais cada cidadão participar da construção da ordem simbólica da lei e da linguagem. (CAVALAZZI, 2010, p.145)

No que concerne aos níveis de participação dos atores no processo de tomada de decisões, o grau de consciência da população sobre os valores patrimoniais é determinante. Sob esse aspecto, graças aos meios de comunicação em massa, uma diversidade considerável de atores pode intervir no processo de transformação urbana. (LAPA, 2013, p.95) Diante dessas alternativas de intervenção no espaço urbano, a população poderá sentir-se mais envolvida à medida que os impactos das ações venham a contribuir para satisfação de suas necessidades básicas e cotidianas.

Podemos considerar que são diversas as categorias de atores que de alguma forma interferem na preservação do patrimônio. Desde especialistas, acadêmicos, as comunidades que formam a sociedade civil em geral, os empresários da construção civil, do turismo, da indústria, assim como os gestores públicos e os políticos eleitos. Dentre tais atores, há diversos interesses que tendem a apoiar a situação em que seja mais progressista e proveitosa economicamente, sendo impossível não haver conflito entre eles. Mas segundo ARANTES (1997), esses conflitos são justamente que possibilitam a diversidade do ambiente urbano, pois:

> As cidades não escondem o fato de se constituírem com base na descontinuidade cultural, da fragmentação física e dos conflitos sociais. Pelo contrário, elas se nutrem deles, em seu constante processo de transformação. Habitantes da cidade, burocratas, técnicos nas várias áreas do planejamento, artistas, preservacionistas, militantes de movimentos sociais, proprietários de imóveis e especuladores: eis alguns dos atores cujas práticas conflitantes e contraditórias entre si, constroem os alicerces que vão dar a cada ambiente urbano, ao longo do tempo, a sua qualidade e atributos característicos. (Arantes, 1997, p. 276)

Diante do exposto, constata-se que o papel Estado deveria ser árbitro e mediador desses conflitos, garantindo o equilíbrio entre os papéis desempenhados pelos atores envolvidos no

processo de transformação do espaço urbano. O que permanecerá sempre em discussão são os limites a serem impostos no processo de transformação do espaço urbano, que deverão considerar as normas e dispositivos legais vigentes, e consonância no caso do nosso objeto de estudo, a preservação dos valores patrimoniais delimitados pela normativa.

Para a arbitragem dos limites é necessário um grau crescente de consciência e comprometimento da sociedade, orquestrado pelo Estado. (LAPA, 2013, p.97) Caminho árduo, mas que pode se iniciar quando as restrições nas intervenções nos espaços impostas para a preservação desse patrimônio forem claras e objetivas, possibilitando a negociação e o compartilhamento da gestão urbana com os órgãos locais.

Nesse sentido, entramos em uma problemática basilar na gestão de Antonina que é a incipiência da gestão de proteção municipal. A arquiteta e urbanista Maria Cristina Rocha Simão, através da análise da capacidade executiva das prefeituras de pequenas e médias cidades no seu livro *Preservação do patrimônio Cultural em cidades* (2000), conclui que a grande maioria não tem até hoje a prática do planejamento, sendo que a gestão dos municípios continua à mercê da tradicional administração centralizada, sob uma ótica restrita do atendimento às necessidades mínimas da cidade, realidade onde:

> A maior parte dos municípios tem também pouco acesso às fontes de recursos - via transferências voluntárias dos governos estaduais ou federal ou financiamentos via bancos públicos para captar financiamentos ou dinheiro a fundo perdido para melhorias urbanísticas ou institucionais, mesmo aquelas destinadas para a melhoria da capacidade de gestão municipal. É fato também a baixíssima captação das fontes de receita própria e, consequentemente, a enorme dependência de transferências por parte dos governos estaduais e federal. Desta forma, os municípios vivem uma espécie de círculo vicioso onde sua precariedade institucional para cumprir o marco regulatório da gestão administrativa, financeira e urbanística também funciona como bloqueio para acesso a meios para superar esta precariedade. (SIMÃO, 2000, p.70)

A realidade da maioria dos municípios interioranos brasileiros mantém estreita a relação de clientelismo entre a população e os políticos, aliada a um legislativo atrelado ao executivo, destituído de função efetiva e atuando como intermediário dos eleitores em suas reivindicações individuais. As Câmaras Municipais muitas vezes não exercem seu papel propositor e legislador, tão pouco conseguem contrabalançar as ações do executivo, reforçando na cidade seu caráter corporativista e clientelista.

Segundo SIMÃO (2000) faz-se necessário que as lideranças locais sejam elas políticas, sociais e/ou econômicas, percebam a necessidade de transformação nas relações locais, o que

pode se dar por estímulos externos ou internos, por sensações de crises, ou mesmo impactos causados no *status quo* como a própria ação de tombamento do governo federal. Entretanto, a autora aponta a importância de entender que levará um tempo até que se consiga assimilar e promover mudanças e que tal processo não deve iniciar apenas com uma imposição externa.

A mobilização dos atores urbanos passa por dois aspectos que precisam ser articulados pelas lideranças, ou seja, em um primeiro momento com a certeza de que novas formas de gestão são possíveis e, para isto, é necessário que ações imediatas sejam realizadas, visando o convencimento inicial para a factibilidade da proposta, e um segundo, com a construção e/ou modificação da imagem que a cidade tem de si mesma, objetivando promover internamente a urbe e restabelecer o orgulho e o gosto pelo local. (MOURA, 1996 *apud* SIMÃO, 2000, p.80)

Na análise de três grupos de agentes na preservação do patrimônio urbano: o IPHAN, a Prefeitura e sociedade civil, em face às problemáticas postas em questão, foi possível perceber que todos têm responsabilidades na sua atuação. Como foi apresentado no primeiro capítulo, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos que podem amenizar a relação dos proprietários de imóveis com a preservação, já que grande parte da reclamação vem dos ônus financeiros, lembrando sempre que tais instrumentos podem agir com certa eficiência no plano econômico e financeiro, mas não garantem o respeito e a preservação dos valores culturais locais. Quanto às obrigações da Prefeitura, observarmos que há um aparato legal suficiente para cobrar sua atuação das ações de preservação do patrimônio de Antonina, porém, para a utilização dos mecanismos do Estatuto da Cidade há a necessidade de um comprometimento e uma vontade política das gestões em exercício com a causa patrimonial.

CONCLUSÃO

No primeiro capítulo, a partir do panorama das ações de preservação urbana do IPHAN, observamos que não só houve uma ampliação dos critérios do reconhecimento de um objeto urbano para sua patrimonialização, mas as ações de gestão também mudaram seu foco da preservação da materialidade, da excepcionalidade artística, do discurso do nacional, para um lado mais humano, onde a preservação de bens naturais e culturais se justifica, hoje, como condição para a garantia de certos direitos universais do ser humano, que transcendem as particularidades nacionais ou locais, tais como o direito às condições materiais e espirituais de sobrevivência, à qualidade de vida, à memória, ao exercício da livre criação e fruição de bens culturais. (FONSECA, 1996, p.24)

Percebemos também que durante esse percurso do IPHAN, as alterações nos objetos e nos objetivos da preservação, colocaram no centro da questão a reflexão de como tornar o patrimônio cultural um provedor de desenvolvimento social das cidades. Esse caminho convergiu com os preceitos contemporâneos da disciplina urbanística de trabalhar de maneira a contribuir na formação de espaços urbanos democrático, que permitam uma qualidade de vida para os habitantes. Tornando o desafio central do IPHAN, como guardião do patrimônio cultural, o objetivo é encontrar os mecanismos que permitam a adequação das possibilidades de crescimento e dinamização, mas sem que haja prejuízo nos elementos fundamentais que conferem os valores do bem cultural.

A partir da análise do processo de tombamento de Antonina, no segundo capítulo, como um recorte no tema de preservação urbana e cultural no estado do Paraná, a partir do caso de Antonina e no Brasil, foi possível verificar esses conceitos convergindo no processo de tombamento do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina, e a partir da compreensão dos valores atribuídos e da intenção do órgão com essa ação de tombamento. O que restou do acervo arquitetônico de Antonina foi graças a esta estagnação econômica, porém a partir do momento em que a visão do conceito de patrimônio cultural vai além da materialidade, o foco da problemática da sua preservação que antes era o estado de conservação/preservação das edificações muda para o patrimônio cultural como um fenômeno social. Assim, como podemos perceber nas discussões dos conselheiros, a preocupação central é a permanência da população local em Antonina, premissa para a fruição deste bem cultural pelos moradores locais. Discussão alinhada com o que Ulpiano Bezerra de Meneses, aponta em diversos

ensaios acadêmicos sobre a importância do bem cultural ser realmente uma "coisa boa" para quem o frui, no caso de uma cidade, os seus habitantes:

> (...)**a cidade culturalmente qualificada é boa para ser conhecida** (pelo habitante, pelo turista, pelo que tem aí negócios para tratar, pelo técnico, etc.) **boa para ser contemplada, esteticamente fruída, analisada, apropriada pela memória, consumida afetiva e identitariamente, mas também, e acima de tudo, é boa para ser praticada, na plenitude de seu potencial.** Em outras palavras, para ser culturalmente qualificada como cidade, ela precisa ser boa como cidade, precisa de condições de viabilidade econômica, infraestrutura, políticas adequadas de habitação, transporte, saúde, educação, etc. (Menezes, 2006, p.39, grifo nosso)

Foi possível perceber a permanência de determinadas opiniões dos conselheiros, ao nosso ver, contestáveis, como, por exemplo, considerar que não há possibilidade de o tombamento ser plebiscitário, já o interesse em jogo é difuso, a toda nação e não somente aos antoninenses. A partir do momento que se desconstruiu a ideia de valorização atrelada à definição de estilos artísticos, arquitetônicos ou grandes acontecimentos históricos que representassem a toda a nação, e passou-se a se valorizar as particularidades e regionalidades que formam o Brasil, esse discurso de que há um "interesse nacional" no tombamento de Antonina, maior que o dos próprios detentores desse bem, enfraquece.

Outra questão que percebemos na análise da 69º Ata da reunião do Conselho Consultivo, que por mais que houvesse um grande e inédito embasamento histórico que justificasse o tombamento de Antonina, aliado a manutenção da inserção urbana no sítio geográfico e toda a relação do mesmo, tanto histórica quanto formal com a paisagem circundante, ainda há no processo de valoração uma forte ligação com o acervo arquitetônico, como podemos perceber na seguinte fala do conselheiro relator, Nestor Goulart Reis:

> (...) Se muitas edificações foram demolidas e outras foram modernizadas de forma inadequada, muitas ainda guardam características do século XVIII, do século XIX e do início do século XX, que permitiriam sua restauração, com intervenções relativamente simples e, para tanto, há muito boa documentação presente no Processo. (Ata da 69º reunião do Conselho Consultivo, 2012)

Na nossa interpretação, dada à descaracterização do conjunto arquitetônico de Antonina que enfraquece seu valor arquitetônico, o conselheiro aponta que há possibilidades de reversão dos elementos espúrios, quase como atribuindo um valor às edificações após a realização de restaurações.

De qualquer forma, o que procuramos extrair da reunião do Conselho Consultivo é demonstrar através das reflexões levantadas pelos conselheiros que estamos vivenciando um processo de revisão das práticas, onde a questão atual não é mais sobre a seleção do que se preservar, mas sim o que se espera da preservação do patrimônio cultural para, a partir, daí analisar os desafios apontados no processo, especialmente no que diz respeito à gestão da preservação desse conjunto diante de suas complexidades.

A estratégia adotada pela Superintendência do IPHAN no Paraná e tomada como atividade prática dessa autora no enfrentamento desse desafio era a elaboração da Normativa de Preservação de Antonina. Procuramos na pesquisa voltar atrás para compreender o porquê normatizar um conjunto tombado, o que foi possível através da análise das ações anteriores da Instituição, principalmente ao verificar as dificuldades de se preservar um conjunto sem determinar as normas e diretrizes de intervenção, mas principalmente analisar qual o alcance e quais os limites da normativa na gestão de preservação desse conjunto.

No momento da elaboração tínhamos claro que ela deveria refletir os valores atribuídos no tombamento e a importância de equilibrar a preservação com o crescimento, porém, o desafio de tornar essas premissas em uma normatiza se mostrou muito mais complexo. Para isso, foi necessária a desconstrução da ideia de proteção rígida de áreas urbanas, de focar o olhar para dentro da cidade, percebendo suas particularidades, seus cheios, seus vazios, seus monumentos, suas ruínas, seus largos, suas vielas, seus mirantes, seus trapiches, de compreendê-la como organismo dinâmico, vivo e complexo, onde a pesquisa relativa as apreensão do conceito de cidade pela disciplina urbanística foi determinante.

Assim, percebemos que não seria o tamanho das poligonais de proteção que determinaria a rigidez da preservação de Antonina pelo IPHAN, ou os artigos do Decreto-lei 25/37, mas justamente as diretrizes e normas estabelecidas pela normativa para determinadas áreas. Da mesma forma que no nosso entendimento as poligonais não deveriam restringir a reflexão sobre a gestão de preservação pelo IPHAN, tratando o conjunto como um objeto desconexo, isolado do restante da cidade, pelo contrário, a partir do momento que o objeto de preservação trata-se de uma cidade, uma análise de forma fragmentada acarretaria na perda de características e qualidades irrecuperáveis.

Levantamos diversos questionamentos que acompanharam a elaboração da Normativa de Antonina, para refletir quais os caminhos a se tomar para estabelecer, a partir de critérios objetivos, quais as restrições a serem impostas nas transformações do conjunto, para que ele não perca as características que lhe conferiram o valor de patrimônio cultural, considerando

desde as novas construções em lotes vagos, possibilidades de substituições, de intervenções nos edifícios pré-existentes, das áreas verdes, das intervenções nos fragmentos de edificações, até à aproximação com as questões urbanísticas de ocupação do solo, mas com ciência de que muitos outros poderiam ser feitos e/ou respondidos de outras maneiras.

Afinal, o objeto dessa pesquisa realizada no âmbito do mestrado profissional era ir além de problematizar o processo ou evidenciar um trabalho prático por nós realizado, mas mostrar que mesmo sob a hipótese da normativa ter respondido com rigor técnico todas as perguntas, ela por si só não se configuraria como um instrumento capaz de dar subsídios para o IPHAN realizar uma gestão que possibilite a reversão do quadro de degradação do conjunto. Seria capaz de amenizar a relação tumultuada do IPHAN com a prefeitura e os moradores, pois a partir do momento em que se tivessem claras as restrições impostas pelo tombamento, o diálogo ficaria muito mais transparente, mas não teria alcance de solucionar os outros problemas como a da estagnação econômica, a migração da população para outras cidades, a proteção da ocupação das áreas de preservação, o controle do impacto da retomada da atividade portuária, entre os outros apontados na pesquisa.

Como concluímos na análise do processo de tombamento de Antonina, estamos vivenciando um processo de revisão das práticas preservacionistas, onde a questão atual **não é mais sobre o que se preservar, mas sim o que se esperar da preservação do patrimônio cultural**. E a partir da interpretação de o que almeja é estabelecer "uma perspectiva de um desenvolvimento mais qualificado, de um melhor desenvolvimento para essa sociedade[74]", compreendemos que gerir vai além de normatizar e, propomos assim a aproximação das ações de preservação do patrimônio urbano com as políticas públicas de planejamento e ordenamento urbano, por acreditar que o campo do urbanismo nos dê subsídios para abarcar a cidade de uma maneira mais holística.

A principal contribuição dessa abordagem do tema é a possibilidades de realizar políticas públicas sistêmicas em consonância com outros agentes envolvidos e, através do compartilhamento de responsabilidades pela salvaguarda de um bem coletivo, aumentar a eficácia na sua preservação.

Para isso, como apontado por Sônia Rabello (2011), o Estatuto da Cidade auxilia ao estabelecer de modo mais claro, os níveis e o âmbito da competência executiva dos órgãos de gestão do planejamento urbano e da proteção do patrimônio cultural brasileiro. Consequentemente, embora o Estatuto da Cidade reafirme a competência do Município para o

[74] Trecho retirado da fala do Presidente do IPHAN, Luiz Fernando, na 69º Reunião do Conselho Consultivo.

planejamento municipal, especialmente através do Plano Diretor (art. 4°, inc. III, a), isso não implicou na alteração das competências constitucionais, federal ou estadual, de legislar e proteger o patrimônio cultural, estabelecendo restrições sobre bens imóveis em núcleos urbanos, especialmente por meio do tombamento. Concluindo que a vigência do Estatuto da cidade, obrigando o Município a prover de planejamento urbano nas cidades com mais de 20.000 habitantes, não excluiu, afastou, ou eliminou a incidência de outros interesses na cidade, e que se impõem obrigatoriamente no seu sítio, com ampla repercussão no seu planejamento urbano.

Entretanto, a autora enfatiza a importância do ato de imposição de tombamento nos núcleos tombados ter claro a demarcação de seu objeto físico, bem como especificadas as regras que deverão, a partir de então, ser observadas, confirmando a necessidade do IPHAN de elaborar e publicizar a Normativa de Preservação, pois só com isso poderá cobrar do município que ele cumpra suas obrigações para com o patrimônio cultural, conforme disposto art. 2º, inc. XII do Estatuto da cidade[75].

Averiguamos também como é precária a realidade da maioria dos municípios interioranos brasileiros, tanto estruturalmente quando, nas ações políticas que favorecem os interesses de grupos específicos em detrimento do bem coletivo, demonstrando que ainda há um longo processo para a modificação desse quadro. Uma chave para estimular e cobrar mudanças e ações efetivas em prol da preservação do patrimônio de Antonina seria a pressão dos demais atores urbanos, principalmente os ligados a sociedade civil.

Porém a patrimonialização pelo IPHAN, a partir do estigma do instrumento do tombamento no senso comum, não é sentida com orgulho, mas sim, como o fim das possibilidades de crescimento da cidade. Situação agravada pelo fato do valor atribuído pelo IPHAN a esse conjunto para consagrá-lo como patrimônio nacional não ser por eles conferida e consequentemente não consideradas justificáveis a imposição de restrições decorrente do tombamento.

Há um longo trabalho a ser orquestrado pelo IPHAN para conseguir conquistar a confiança da sociedade que sua atuação não pretende ser proibitiva e que o interesse no desenvolvimento urbano e social de Antonina é comum entre eles, e assim esperar um comprometimento da sociedade na preservação do conjunto.

[75] Estamos nos referindo a situações hipotéticas, pois no caso específico de Antonina, o município deve ser também cobrado pelo cumprimento de sua legislação de preservação do Centro Histórico.

Considerando a importância de ainda apontar alguns questionamentos na construção dessa conclusão, importa ressaltar que o IPHAN iniciou na década de 70 um processo de socialização do patrimônio cultural, que gerou frutos como as políticas públicas de preservação do patrimônio imaterial, onde se apresentam conceitos contemporâneos no processo de patrimonialização como anuência prévia dos detentores, autorreconhecimento do valor cultural, a revisão do título, o caráter de mutabilidade do bem. A questão que levantamos na construção da construção dessa pesquisa é porque, levando em consideração a dinâmica de uma cidade, não nos apropriarmos deles para pensar na sua preservação?

Ainda tendo as políticas de preservação do patrimônio imaterial como exemplo, percebemos que as ações também são delineadas por conflitos. Os processos de inventários, de aproximação com a comunidade detentora dos bens levam anos, porém nele são abertas muitas portas de comunicação que, após o reconhecimento, vão possibilitar que os planos de salvaguarda sejam elaborados em parceria. Não são processos simples, e também não é o nosso intuito discutir a efetividade das ações de salvaguarda dos bens registrados pelo IPHAN, mas apontar que uma parte da Instituição está buscando maneiras de ouvir os anseios da população.

Uma contra argumentação recorrente sobre a consulta pública antes do tombamento é que se os proprietários tiverem conhecimento sobre a intenção de se realizar o tombamento vão ocorrer demolições do dia para a noite, ocasionando na perda do bem. Acreditamos que esse argumento seja válido para casos de bens imóveis, isolados, mas no caso de um grande conjunto urbano como o de Antonina, onde os principais valores atribuídos não estão intrinsecamente relacionados as edificações, o pronunciamento da possibilidade de tombamento faria com que um conjunto inteiro fosse rapidamente destruído? Não podemos ignorar que aconteceriam alguns casos, mas será que a ponto de perder os valores que justificaram seu tombamento? Além do mais, já havia uma proteção municipal, que por mais que a prefeitura fosse omissa na preservação, há uma legislação vigente e o próprio IPHAN, junto com o Ministério Público poderia cobrar seu cumprimento.

O poder público, especialmente o IPHAN, tem a obrigação de reconhecer e tutelar o patrimônio cultural, contudo, não acreditamos que a instituição deva sempre esperar que a solicitação parta das comunidades interessadas, ainda mais no caso de uma cidade com tantas relações complexas, mas o processo poderia procurar outros caminhos, por exemplo, abrindo um processo administrativo com o pedido de tombamento, que garantisse uma proteção

provisória e delimitar em conjunto com a comunidade e os demais órgãos locais as áreas a serem protegidas e as diretrizes de intervenção.

Reconhecemos que seria um processo árduo, mas acreditamos que uma atitude menos impositiva da Instituição na fase de reconhecimento do bem, facilitaria e muito as ações futuras de gestão da preservação, que fazem parte da rotina diária dos técnicos que estão nas superintendências e nos escritórios técnicos em contato direto com a população.

A intenção, portanto, desse estudo de olhar a preservação urbana no âmbito do direito à cidade, não foi de enfraquecer o domínio do IPHAN nas políticas públicas de preservação urbana, mas demonstrar que dentro dessa complexa rede de legislações, ações e de agentes existentes no espaço urbano, as possibilidades de proteção do patrimônio se ampliam à medida que os agentes trabalhem em consonância.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

ANTONINA. (SEEC-UFPR) **Plano Diretor de desenvolvimento urbano.** 1982.

ANTONINA (Município). **Lei Municipal 07 de 30 de agosto de 1985**. Proteção do Centro Histórico de Antonina.

ANTONINA (Município). **Plano Diretor de Antonina**. 2006

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade:** Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. IPHAN. **Implementação de ações em áreas urbanas centrais e cidades históricas: manual de orientação**. Brasília-DF, 2011.

_____. **Inventário de Antonina – Paraná**. Curitiba: SIGC, 2009.

_____. **Ata da 69º reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural**. Brasília, inédito.

_____. **Processo de tombamento do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina - 1.609-T-2010**. Brasília, 2010.

_____. FINGER, Anna**.** Parecer Técnico 004/2011 - Tombamento do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina – PR. Brasília, 2011. In: **Processo de tombamento do Conjunto Histórico e Paisagístico de Antonina - 1.609-T-2010**. Curitiba, 2010.

_____. **Normatização de Cidades Históricas**: orientações para a elaboração de diretrizes e Normas de Preservação para áreas urbanas tombadas. Brasília, 2010.

BRASIL (SPHAN). **Decreto- Lei n° 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL (IPHAN). **Portaria n° 299 de 06 de julho de 2004**. Cria o Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano - PPSH, estabelecendo, para tanto, um Termo Geral de Referência para orientar a sua formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

_____. **Portaria n° 127. De 30 de abril de 2009**. Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira.

_____. **Portaria n° 187 de 11 de julho de 2010.** Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações.

_____. **Portaria n° 420 de 22 de dezembro de 2010.** 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.

CONGRESSO DO PATRIMÔNIO EUROPEU. **Declaração de Amsterdã**, 1975.

ICOMOS. **Carta de Washington**: Carta internacional para a salvaguarda das Cidades Históricas, 1987.

O.E.A. **Normas de Quito:** Reunião sobre a conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico. Quito, 1967.

UNESCO. **Carta de Nairóbi**: Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea. Nairóbi, 1976.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Antônio Augusto. **O Patrimônio cultural e seus usos: a dimensão urbana.** Revista Habitus. Goiânia, v. 4, n.1, p. 425-435, jan./jun. 2006.

ARANTES, Otília B. Fiori. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília et al**. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2013.

AZEVEDO e CORRÊA (Org.). **Estado e sociedade na preservação do patrimônio.** Coleção Arquimemória, volume II. Salvador/BA: EDUFBA, 2013.

CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis.** Companhia das Letras, 1990.

CASTRIOTA, Leonardo B. Conservação urbana: tombamento e áreas de conservação. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Coord.) **Revisitando o instituto do tombamento.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010.

CAVALAZZI, Rosângela. Perspectivas contemporâneas do patrimônio cultural: paisagem urbana e tombamento. In: **Revisitando o instituto do tombamento**. Org: Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2010.

COELHO. Olínio G.P. Novos atores na preservação do patrimônio: estados, municípios e sociedade civil. In: AZEVEDO e CORRÊA (Org.). **Estado e sociedade na preservação do patrimônio.** Coleção Arquimemória, volume II. Salvador/BA: EDUFBA, 2013.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo. Utopias e realidades, uma antologia**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2005.

_____. **A alegoria do Patrimônio.** São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

CYMBALISTA, Renato. A presença do patrimônio cultural nos Planos Diretores de municípios brasileiros. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Coord.) **Revisitando o instituto do tombamento.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **Referências Culturais: Base para Novas Políticas de Patrimônio**. In: O Registro do Patrimônio Imaterial: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho do Patrimônio Imaterial. Brasília: IPHAN, (Edições do Patrimônio). p. 35-44, 2012.

_____. Da modernização à participação: a política federal de preservação nos anos 80 e 90. REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Cidadania**, n° 24. Brasília: IPHAN, p.77-96, 1996.

FERNANDES, Edésio. Do tombamento ao planejamento territorial e à gestão urbana. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Coord.) **Revisitando o instituto do tombamento.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010.

GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras. Preservação e urbanismo: encontros, desencontros e muitos desafios. In: **Reconceituações contemporâneas do patrimônio.** Coleção Arquimemória, volume I. Salvador/BA: EDUFBA, 2011.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. **A Retórica da Perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; IPHAN, 1996.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. O tombamento de bens imóveis: apontamentos sobre o sentido e os valores do tombamento de bens imóveis na atualidade e a proteção do entorno via legislação especial e urbanística. Uma abordagem comparada da legislação brasileira e da portuguesa. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Coord.) **Revisitando o instituto do tombamento.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e projetos urbanos no século XX**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2009.

HARVEY, David. O pós-modernismo na cidade: arquitetura e projeto urbano. In: **A condição Pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 1992

_____. **O direito à cidade.** Revista Piauí, 2013. Disponível em: http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade Acesso em: 27 de setembro de 2013.

IPHAN. (Brasil) **Política de preservação do patrimônio cultural no Brasil - diretrizes, linhas de ação e resultados: 2000/2010**. Brasília, 2012.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000.

KÜHL, Beatriz Mugayar. **Preservação do patrimônio arquitetônico da industrialização: Problemas teóricos de restauro.** Cotia: Ateliê Editorial, 2009.

LAPA, Tomás de A. Participação popular como estratégia de proteção ao patrimônio edificado: relação entre poder público e sociedade civil. In: AZEVEDO e CORRÊA (Org.). **Estado e sociedade na preservação do patrimônio.** Coleção Arquimemória, volume II. Salvador/BA: EDUFBA, 2013.

LA PASTINA, José. **Aspectos da evolução urbana de Antonina.** Texto publicado no jornal Voz do Litoral nº 30, maio de 1999.

LEITE, Rogério Proença. **A exaustão das Cidades: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, No. 72, 2010.

MAGALHÃES, Aloísio. **E triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Nova fronteira, 1997.

MARCHESAN, Ana M. Moreira. A preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira. In: **Revisitando o instituto do tombamento**. Org: Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2010.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2013.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. A cidade como bem cultural. In: **Patrimônio: atualizando o debate**. São Paulo: 9º SR/IPHAN, 2006.

_____.**O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas.** 2009. Disponível em: *http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3306.*

MOTTA, Lia. A SPHAN em Ouro Preto: uma história de conceitos e critérios. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, nº 22, Rio de Janeiro, 1987.

MOTTA, Lia e THOMPSON, Analucia. Entorno de bens tombados: do objeto visível ao contexto cultural. In: GAZZANEO, Luiz M.(Org.) **Patrimônio e paisagem em espaços lusófonos e hispânicos**. Rio de Janeiro, UFRJ/FAU/PROARQ, 2012.

PRATA, J. M. **Patrimônio cultural e cidade: práticas de preservação em SP**. Tese – USP,2009.

RABELLO, Sônia. **O estado na preservação dos bens culturais: o tombamento.** Ed. IPHAN, Rio de Janeiro, 2006.

_____. Tombamentos e legislação urbanística: competência e gestão. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Coord.) **Revisitando o instituto do tombamento.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza.** São Paulo: Instituto Pólis (ONG), 2001.

REIS, Nestor Goulart. **As minas de ouro e formação das capitanias do Sul**. Ed. Via das Artes. São Paulo, 2013.

REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Cidades**, n° 23. Rio de Janeiro: IPHAN, 1994.

REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Cidadania**, n° 24. Brasília: IPHAN, 1996.

SANT'ANNA, Márcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento**: a trajetória da Norma de Preservação de Áreas Urbanas no Brasil (1937-1990). Dissertação – Universidade Federal da Bahia, 1995.

SANTOS, Cecília Rodrigues; ZEINS, Ruth Verde. **Considerações sobre a impossibilidade de sonhar diante de ruínas recentes**, apresentado e publicado nos anais do "III SEMINÁRIO DOCOMOMO Norte-Nordeste - MORTE e VIDA SEVERINAS: Das Ressurreições e conservações (im)possíveis do patrimônio moderno no NORTE E NORDESTE DO BRASIL" - João Pessoa, 2010.

SANTOS, Mariza Veloso Motta. Nasce a academia SPHAN. REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTISCO NACIONAL. **Cidadania**, n° 24. Brasília: IPHAN, p.77-96, 1996.

SEEC. (PARANÁ). **Espirais do tempo – os bens tombados pelo Estado do Paraná.** Curitiba, 2006.

SIMÃO, Maria Cristina. **Preservação do patrimônio cultural em núcleos urbanos: do conflito à solução.** Dissertação – UFMG, 2000.

SOUZA FILHO, Carlos F. M. **Bens culturais e sua proteção jurídica.** Ed. Juruá, Curitiba, 2005.

THOMPSON, A.; LEAL, C.; SORGINE, J.; TEIXEIRA, L. História e civilização material: a Revista do Patrimônio. REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **História e Patrimônio**, nº 34. Brasília: IPHAN, p.196, 2012.

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultural e poder. In: Arantes, Antônio (org.) **O Espaço da Diferença**. Campinas: Papirus, 2000.

_____. Paisagens do século XXI: Notas sobre a mudança social e o Espaço Urbano. In: Arantes, Antônio (org.) **O Espaço da Diferença**. Campinas: Papirus, 2000.