

# **IV enanparq**

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

## **NOVOS CONCEITOS, VELHAS PRÁTICAS NA PROTEÇÃO DE ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS FEDERAIS.**

SESSÃO TEMÁTICA: NOVAS FRONTEIRAS E NOVOS PACTOS PARA PESQUISAS E PROJETOS SITUADOS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

**Carina Mendes dos Santos Melo**

**Doutoranda da Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense – PPGAU/UFF**

**Arquiteta do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.**

**[mendes.carina@gmail.com.br](mailto:mendes.carina@gmail.com.br)**

## **NOVOS CONCEITOS, VELHAS PRÁTICAS NA PROTEÇÃO DE ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS FEDERAIS.**

### **RESUMO**

Na proteção de monumentos, conjuntos e sítios tombados, os entornos figuram como áreas de amortecimento, de transição, entre o bem valorado e as demais áreas da cidade. No âmbito nacional, nas políticas de preservação empreendidas pelo órgão federal, o IPHAN, foi o Decreto-Lei nº25 de 1937 que instituiu a base do tratamento com os entornos, pautado no conceito de vizinhança do bem tombado. Desde então, o conceito ampliou-se significativamente, ganhou jurisprudência, e evoluiu para o de ambiência, possibilitando a avaliação de outras dimensões do patrimônio. Partindo de um olhar mais recente das práticas da Instituição, mas sem negligenciar seu histórico, o objetivo deste artigo é, revisitando documentos internacionais (cartas patrimoniais) do século XXI, refletir sobre possíveis contribuições que os mesmos possam aportar para o tratamento das áreas de entorno na atualidade, do ponto de vista conceitual e da gestão. O critério de seleção dos documentos, além do recorte temporal, elegeu aqueles adotados ou referendados pelo ICOMOS, e que, mesmo não tratando diretamente do tema, tangenciava-o.

**Palavras-chave:** Entornos. Documentos internacionais. IPHAN.

### **PAPER TITLE**

#### **ABSTRACT**

In the protection of monuments, sets and sites listed as cultural heritage, the surroundings appear as buffer zones, transition areas, between the listed heritage and the city. Nationally, in the state's heritage policy undertaken by the federal agency, IPHAN, was the Decreto-Lei nº25/37 which established the basis for treatment the surroundings areas, based on neighborhood concept of listed heritage. Since then, the concept has expanded significantly, won jurisprudence, and developed to the ambience, allowing the evaluation of other dimensions of heritage. From a more recent look of the institution's practices, but without forgetting its history, the purpose of this article is revisiting international documents (heritage charters) of the twenty-first century, reflect on possible contributions that they can contribute to the treatment of surrounding areas today, from the conceptual and management's point of view. The documents selection criteria beyond the time frame, elected those adopted or endorsed by ICOMOS, although not directly mentions the theme, tangent it.

**Keywords:** Surroundings. Heritage Charters. IPHAN.

# 1. VELHAS PRÁTICAS

Na rotina de gestão de áreas de entorno<sup>1</sup> de bens tombados pelo órgão de preservação federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, temos assistido, *grosso modo*, a permanência de práticas e procedimentos adotados nas décadas de 1970 e 1980, momento em que houve uma mudança nas políticas públicas institucionais.

A prerrogativa de regulamentação de áreas tuteladas pelo IPHAN encontra base jurídica no Decreto-Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, sendo os entornos tratados especificamente no artigo 18:

*Art. 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 colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.** (IPHAN, 2006, grifo nosso)*

Neste primeiro momento, o conceito de entorno estava diretamente relacionado ao aspecto da visibilidade, mas este se amplia e a Instituição tem distintas fases de atuação em sua trajetória no que diz respeito à definição e regulamentação destas áreas. Motta e Thompson (2010), ao traçarem um panorama da evolução do trabalho no IPHAN com o tema, identificam quatro momentos específicos:

Períodos	Datas	Característica
Primeiro período	1937 – c.1965	Memoráveis batalhas judiciais
Segundo período	c.1965 – c.1980	Preservação como política urbana (planejamento e abrangência urbana das medidas de proteção dos entornos)
Terceiro período	c.1980 - 1986	Procedimentos internos (institucionalização das práticas com os entornos)
Quarto período	1986 - 2003	Rotinização das práticas

Quadro 01 – Períodos de tratamento com o instrumento de entorno pelo IPHAN (sistematizado pela autora a partir de MOTTA, THOMPSON, 2010).

O primeiro recorte corresponde ao período inicial da instituição, em que o conceito de *vizinhança* e *visibilidade* foi se ampliando e ganhando força por meio das batalhas e decisões judiciais; a jurisprudência firmada possibilitou um entendimento mais amplo do papel dos entornos, englobando o conceito de *ambiência*. O segundo período foi de fortalecimento na atuação dos entornos, caracterizado pela utilização do planejamento

<sup>1</sup> Também denominadas como “áreas envoltórias” ou “zonas de amortecimento”, no texto, farei uso do termo “entorno”, por ser a denominação institucionalmente empregada pelo IPHAN. Segundo Motta e Thompson (2007), este termo começa a ser aplicado a partir da década de 1970.

urbano como forma de proteção destas áreas e dos bens tombados. O terceiro período foi marcado pelas tentativas de organizar administrativamente os trabalhos de delimitação e regulamentação dos entornos, investindo-se em seminários, na definição de portarias em âmbito nacional e nos processos de Entorno (E)<sup>2</sup>. Já o quarto período, configurou-se como a busca pelo emprego das rotinas relativas à definição dos entornos, sendo o ano de 1986 especialmente marcante, em função da publicação da Portaria nº11 de 11 de setembro de 1986 (IPHAN, 2006), *que regulamentou a instauração dos processos de tombamento*, determinando que no âmbito destes, as áreas de entorno já estivessem, preferencialmente, estudadas e delimitadas.

Sintomaticamente, o ano de 1986 é ainda marcado: pela publicação da Portaria nº10 de 10 de setembro de 1986 (IPHAN, 2006), *que estabeleceu procedimentos a serem observados nos processos de aprovação de projetos em bens culturais e suas áreas de entorno*; pelo número expressivo de processos de Entorno (E) abertos; e pelo número de Portarias publicadas pelo IPHAN no mesmo ano.

Nos diversos estudos sobre a história do IPHAN, é consenso que há uma mudança de suas políticas públicas a partir da década de 1970, coincidindo aproximadamente com o segundo período da sistematização do quadro anterior. Duas problemáticas se mostravam convergentes neste período: a degradação das cidades, diante do desenvolvimento econômico e a perda da identidade nacional e regional, face à dependência externa e à crescente padronização mundial da paisagem (CAMPOFIORITO, 1985). Segmentos da classe média urbana começaram a cobrar dos órgãos públicos atuação voltada para a manutenção e melhoria da qualidade de vida nas cidades.

*O tema da preservação do patrimônio cultural era visto como uma das possibilidades de manter a qualidade de vida, diante do adensamento e das transformações que vinham ocorrendo nas grandes cidades brasileiras. Dessa forma, cresceram as exigências para uma atuação eficiente do IPHAN nas áreas urbanas, incluindo o entorno de bens tombados [...] (MOTTA, THOMPSON, 2010, p.49)*

Como resultado, antes desta década, o patrimônio era compreendido enquanto seus *valores históricos e artísticos*, passando, posteriormente, a ser compreendido enquanto *bem cultural*, em sentido mais ampliado. Passaram a ser utilizados termos como patrimônio ambiental urbano; a serem discutidas as interfaces entre a preservação e a gestão urbana; e o IPHAN abriu-se à participação de estados e municípios nas políticas públicas de preservação (MOTTA, THOMPSON, 2010).

---

<sup>2</sup> Os processos (E) tratariam especificamente da delimitação dos entornos. O último processo neste formato data de 1997, após este período, os estudos passaram a ser elaborados dentro dos próprios processos de tombamento (T).

Durante a década de 1990 verificam-se poucos estudos e ações do órgão acerca dos entornos<sup>3</sup>. A temática volta a ganhar força na década de 2000, especialmente a partir de 2007, momento em que a direção central do IPHAN, através do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização – DEPAM, coloca em pauta a premência na regulamentação das áreas tuteladas, englobando, especialmente, as de entorno. Além de diretrizes gerais de atuação, o Departamento propunha o uso de metodologia desenvolvida no âmbito institucional<sup>4</sup>, para a realização de atividades finalísticas como identificação, normatização e gestão de áreas protegidas, que deveria ser replicada nas Superintendências Estaduais.

Estes empenhos mais recentes resultaram na publicação, em 2011, do caderno de “*Normatização de Cidades Históricas: orientações para a elaboração de diretrizes e Normas de Preservação para áreas urbanas tombadas*” que, pautado em experiências empíricas empreendidas pelo órgão<sup>5</sup>, buscava oferecer referências e orientações para a delimitação de poligonais de tombamento e de entorno e para a elaboração de Normas de Preservação (IPHAN, 2011). Segundo a publicação

*a área de entorno teria como função principal [...] preservar a qualidade ambiental e paisagística adequadas para a fruição e compreensão do bem protegido e dos valores a ele associados, e funcionar como uma ‘área de amortecimento’ entre ele e o restante da cidade (IPHAN, 2011, p.18)*

Neste sentido, a poligonal de entorno era definida como uma “área delimitada com o objetivo de resguardar a ambiência do bem tombado e garantir a qualidade urbana necessária para sua fruição”. O trabalho deveria se iniciar por um parecer técnico onde estivesse caracterizada esta ambiência, podendo ser consideradas:

*relações espaciais, visuais, implantação, relação com os imóveis vizinhos, relação com o ambiente natural (vegetação, rios, mar), acessos, manifestações de natureza imaterial diretamente relacionadas ao bem protegido (caminho de procissões ou festividades, áreas comerciais e/ou espaços de abastecimento) etc. (IPHAN, 2011, p.22)*

A nosso ver, o referido documento avança quando, pautado no conceito de ambiência, considera as manifestações de natureza imaterial; ressalta a importância do diálogo e da

---

<sup>3</sup> Dentre outros fatores, podemos atribuir esta pouca produção ao rompimento institucional durante a gestão Collor, que extinguiu o SPHAN/Pró-memória, criou o IBPC, extinto em seguida e renomeado como IPHAN; ao elevado índice de aposentadorias em função das reformas previdenciárias; e a inexistência de concursos para cargos técnicos (MARINS, 2016).

<sup>4</sup> SICG – Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão - metodologia que define procedimentos e modelos de fichas específicos para condução de estudos, conforme os objetivos específicos. O objetivo é criar uma base de dados única de informação sobre patrimônio cultural federal.

<sup>5</sup> A partir de 2007 foram utilizados como estudos de caso as cidades de Areia/PB, Ouro Preto/MG e Corumbá de Goiás/GO.

cooperação com os estados e municípios, a fim de evitar regulamentações contraditórias; e entende como necessária a participação pública, no sentido de orientar e dar transparência ao processo de regulamentação.

Não obstante, após balanço institucional acerca destes trabalhos, o IPHAN ponderou que as normas efetivamente publicadas até o ano de 2016 não representaram, em termos numéricos, avanços tão animadores, se comparado ao universo de bens tombados; e ainda que, mesmo as normas que foram realizadas apresentaram fragilidades em função da falta de interlocução com os poderes locais; da falta de clareza, sobretudo para os cidadãos, acerca dos seus critérios; e da atribuição integral da gestão ao instrumento da norma, não avançando em outros instrumentos que pudessem auxiliar e ampliar a atuação<sup>6</sup>.

A motivação para elaboração deste artigo é oriunda da prática profissional, uma vez que na rotina de gestão do patrimônio, temos vivenciado uma dedicação aparentemente excessiva aos procedimentos de licenciamento e fiscalização em áreas de entorno, especialmente se compararmos ao trabalho demandado pelos próprios bens tombados. Aliado a este fato, a sensação é que continuamos reproduzindo procedimentos e utilizando instrumentos estruturados nas décadas de 1970 e 1980, com poucos processos de reavaliação. Por isso entendemos que urge repensar o papel dos entornos neste século XXI. Para tanto, selecionamos alguns documentos internacionais publicados a partir do ano 2000, que tocam em aspectos da preservação associado a estas áreas, para suscitar uma reflexão sobre as mesmas.

## 2. NOVOS CONCEITOS

Como critério de seleção dos documentos, além do recorte temporal, elegemos aqueles que apresentavam contribuição relevante para a temática dos entorno e que fossem adotados ou referendados<sup>7</sup> pelo ICOMOS – *International Council on Monuments and Sites*. São eles: *Declaração de Xi'an sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural* (ICOMOS, 2005); *Declaração de Québec sobre a preservação do "Spiritu loci"* (ICOMOS, 2008); *Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos* (ICOMOS, 2011a); *Déclaration de Paris sur le patrimoine*

---

<sup>6</sup> Este balanço foi encaminhado do DEPAM para as Superintendências Estaduais pelo Memorando nº001/2016 – Circular/GAB/DEPAM, datado de 10/02/2016.

<sup>7</sup> Por adotados ou referendados entendemos os documentos avalizados pela Assembleia Geral do ICOMOS, sejam as consideradas cartas – de caráter indicativo e prescritivo - que adotadas pela Assembleia devem ser seguidas por todos os Comitês Nacionais e por todos os seus membros, sejam as resoluções e declarações, fruto de simpósios do próprio ICOMOS, que têm por intuito apresentar o estado da arte de uma dada discussão e oferecer subsídios ao debate. (referente ao tema ver [http://www.fau.usp.br/fau/administracao/congregacao/planodiretor/site\\_antigo/material/leitura\\_patrimonial/notas\\_sobre\\_as\\_cartas\\_patrimoniais.pdf](http://www.fau.usp.br/fau/administracao/congregacao/planodiretor/site_antigo/material/leitura_patrimonial/notas_sobre_as_cartas_patrimoniais.pdf), acesso em 05 de junho de 2016)

*comme moteur du développement*<sup>8</sup> (ICOMOS, 2011b); *Déclaration de Florence: paysage et patrimoine en tant que valeurs humaine*<sup>9</sup> (ICOMOS, 2014). Ainda que alguns destes documentos não mencionem especificamente as áreas de entorno, o objetivo é identificar de forma mais abrangente as suas potenciais contribuições, avançando no debate acerca de critérios, elementos e valores a serem considerados na proteção destas áreas, bem como em diretrizes para sua gestão. Estes documentos não necessariamente inauguram conceitos e instrumentos, mas atualizando-os e reposicionando-os, nos servem ao propósito aqui pretendido.

Interessante destacar que os documentos expressam as preocupações contextuais que motivaram as suas elaborações, como a globalização e seus efeitos, os direitos humanos e o turismo, por exemplo, pensando meios de reinserir o patrimônio cultural neste quadro mais atual. Esta crise no campo do patrimônio vem sendo identificada nas últimas décadas por alguns autores. Canclini (1994), por exemplo, pontua que os processos de mudança, o desenvolvimento urbano, a mercantilização, as indústrias culturais e o turismo costumam ser vistos como inimigos em debates sobre patrimônio histórico, mas que é preciso aceitá-los como condição, já que são inevitáveis, e que contribuem para repensar o que entendemos por patrimônio histórico e identidade nacional.

*Os processos de urbanização, industrialização e massificação da cultura, as migrações e transnacionalização dos bens materiais e simbólicos, a globalização e as formas de integração econômica exigem a redefinição do que hoje podemos entender por nação. (CANCLINI, 1994, p.95)*

Partindo deste pano de fundo e dos documentos citados, a fim de repensar o papel dos entornos de bens tombados, dividimos a reflexão em dois momentos, nos aspectos relativos à identificação e nos aspectos relativos à gestão.

## **2.1 SOBRE IDENTIFICAÇÃO**

A Declaração de Xi'an (ICOMOS, 2005) trata especificamente das áreas de entorno, reconhecendo-as como necessárias à preservação das edificações, dos sítios e das áreas de bens culturais, como forma de reduzir a ameaça que representam os processos de transformação atualmente em curso e que impactam o patrimônio cultural. O entorno é o meio característico que forma parte, ou contribui para, o significado e o caráter peculiar do bem tombado. Segundo a Declaração, no processo de identificação é preciso observar que

---

<sup>8</sup> Declaração de Paris sobre patrimônio como condutor de desenvolvimento (Tradução livre da autora).

<sup>9</sup> Declaração de Florença sobre patrimônio e paisagem como valores humanos (Tradução livre da autora).

*além dos aspectos físicos e visuais, o entorno supõe uma interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais passadas ou presentes, os costumes, conhecimentos tradicionais, usos ou atividades, e outros aspectos do **patrimônio intangível** que criaram e formaram o espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômica (ICOMOS, 2005, grifo nosso)*

E sobre valoração dos bens materiais destaca que o significado e o caráter peculiar destes advêm da percepção de valores “sociais, espirituais, históricos, artísticos, estéticos, naturais, científicos ou de outra natureza cultural”, assim como de suas relações com o “meio cultural, físico, visual e espiritual” (ICOMOS, 2005). Neste caso, a identificação e delimitação de áreas de entorno extrapolam os valores e dimensões tangíveis para incluir aspectos intangíveis, sendo necessária uma abordagem multidisciplinar e o acesso a diversas fontes de informação nesta construção.

Esta associação entre o patrimônio tangível e intangível é denominada na Declaração de Québec (ICOMOS, 2008) como *spiritu loci*, ou espírito do lugar. E sua preservação é considerada como uma forma inovadora e eficiente no sentido de assegurar o desenvolvimento sustentável e social no mundo.

*O espírito do lugar é definido como os elementos tangíveis (edifícios, sítios, paisagens, rotas, objetos) e intangíveis (memórias, narrativas, documentos escritos, rituais, festivais, conhecimento tradicional, valores, texturas, cores, odores, etc) isto é, os elementos físicos e espirituais que dão sentido, emoção e mistério ao lugar. (ICOMOS, 2008)*

Tratando-se de um conceito relacional, de caráter plural e dinâmico, confere uma visão mais rica e abrangente do patrimônio cultural, sendo construído e reconstruído pelos vários atores sociais. Esta visão responde com mais eficiência as demandas do mundo globalizado, caracterizado pelos movimentos transnacionais e de migração da população, possibilitando a participação dos diversos grupos sociais neste processo, relativamente às suas conexões com o lugar.

Considerando o patrimônio cultural como representação simbólica por meio da qual é reforçada a identidade de um grupo, comunidade ou nação, importa lembrar que, no sentido oposto, a marcação da diferença é crucial no processo de construção das identidades, e serve de base para a cultura. A diferença também se utiliza de símbolos. Desta forma, podemos imaginar os impactos que os processos de imigração podem produzir no território, produzindo “identidades que são moldadas e localizadas em diferentes lugares e por diferentes lugares” (WOODWARD, 2012, p.22). Kathryn Woodward (2012) ao avaliar uma

possível crise de identidade, destaca o duplo efeito da globalização: o da homogeneização cultural, fruto do mercado global, que pode levar o distanciamento da identidade em relação à comunidade e à cultura local; ou o da resistência em fortalecer e reafirmar algumas identidades nacionais ou locais, podendo surgir novas posições de identidade.

Considerando que em momentos de crise é preciso rever paradigmas, ao concordar que há uma crise no campo do patrimônio nas últimas décadas, é preciso revisitar alguns conceitos e diretrizes. Neste sentido, o conceito de *espírito do lugar* no processo de identificação de valores de um bem tombado e de sua relação contextual, ou seja, relativa à sua conexão com o lugar, pode ser mais adequado no contexto do século XXI, justamente por considerar certa fluidez, por aceitar a valoração como processo passível de ressignificação, reforçando as relações de identidade de um ou mais grupos com o patrimônio. As formas de apropriação dos lugares nas diferentes partes do mundo constroem um mapa de significados e sensações que dizem respeito ao espírito de cada lugar.

Sobre a componente intangível do espírito do lugar, ainda que se caracterize pela sua imaterialidade, dotado de certa abstração, ela precisa de um lugar para se expressar, conectando-se necessariamente com o território.

*A concrete term for environment is place. It is common usage to say that acts and occurrences take place. In fact it is meaningless to imagine any happening without reference to a locality (NORBERG-SCHULZ, 1976, p.6)*<sup>10</sup>

Para Norberg-Schulz (1976), um lugar é, antes de tudo qualitativo, um fenômeno “total”, cujas propriedades não podem ser reduzidas, como às suas relações espaciais simplesmente, sem perder de vista sua natureza concreta. A experiência do dia a dia nos mostra que as ações precisam de diferentes lugares para acontecer. Segundo o autor, “tomar lugar” é usualmente entendido num sentido “funcional” quantitativo, com implicações como distribuição espacial e dimensional, mas, mesmo para funções similares, dependendo das diferentes tradições culturais e diferentes condições do meio ambiente, o lugar pode ser tomado de diferentes formas.

Ainda que a Declaração de Québec não faça menção diretamente aos entornos e seu papel na manutenção do espírito do lugar, o documento Princípios de La Valletta (ICOMOS, 2011a), retomando a Recomendação de Nairóbi, lembra-nos que, no que tange à coerência dos critérios de intervenção, “cada área histórica e sua envolvente devem ser consideradas na sua totalidade como um todo coerente” (ICOMOS, 1976).

---

<sup>10</sup> “Um termo concreto para meio ambiente é lugar. É comumente usado dizer que atos e ocorrências tomam lugar. De fato é insignificante imaginar qualquer acontecimento sem referência a uma localidade.” (Tradução livre da autora)

Como exercício, ao pensar a relação entre as manifestações culturais, classificadas como intangíveis, com os entornos, poderíamos traçar duas situações relacionais: 1. O entorno funciona como uma zona de amortecimento em relação ao bem tombado, protegendo-o de impactos que ameacem a salvaguarda do patrimônio intangível; 2. Há uma relação de dependência entre o entorno e o bem tombado para permanência das práticas relativas ao patrimônio intangível, caso em que o entorno teria maior participação na salvaguarda deste patrimônio.

Esta identificação mais ampliada e todas as conexões que dela resultam, só podem ser delineadas a partir de múltiplos olhares (equipes multidisciplinares) sobre o bem protegido e de sua(s) relação(ões) com a área envolvente e precisam respaldar-se em práticas e instrumentos de gestão mais abrangentes, interconectados e, talvez, mais flexíveis, como veremos a seguir.

## **2.2 SOBRE GESTÃO**

A Declaração de Xi'an (ICOMOS, 2005), aponta três linhas principais de atuação no tocante à conservação e à gestão dos entornos: 1. O desenvolvimento de instrumentos de planejamento e práticas; 2. O acompanhamento e a gestão das mudanças que ameacem o entorno; 3. A cooperação e o fomento de uma consciência social, trabalhando com comunidades locais, interdisciplinares e internacionais.

Sobre os instrumentos e práticas, o documento reforça que estes devem estar articulados com as particularidades locais e culturais, tendo por objetivo uma gestão sustentável do entorno. Para isso, devem contar com planos ou sistemas integrados de conservação e gestão, com métodos de avaliação do impacto sobre o bem cultural, bem como sobre mudanças rápidas e paulatinas sobre o entorno. Já o acompanhamento e a gestão de mudanças deve ser um processo contínuo, com ferramentas (e indicadores) que permitam avaliar, medir, evitar ou remediar a degradação ou perda de significado do bem cultural e seu entorno. Lembra que gerir a mudança não significa evitá-la ou impedi-la, mas monitorá-la.

No que diz respeito à cooperação e ao fomento, ressalta a importância da sensibilização e da participação das comunidades locais, dos profissionais dos diversos campos do conhecimento (compromisso multidisciplinar), das instituições e especialistas no campo do patrimônio natural. Sobre a responsabilidade da conscientização do significado do entorno, conclui que é uma tarefa compartilhada, devendo, na tomada de decisões relativas a estas áreas, serem sempre consideradas suas dimensões tangíveis e intangíveis.

A Declaração de Québec (ICOMOS, 2008) aborda a gestão com foco em suas fragilidades e ameaças, devendo ser desenvolvidos “programas de treinamento e políticas jurídicas para uma melhor proteção e promoção do espírito do lugar”. É necessário entender melhor as ameaças – mudanças climáticas, turismo em massa, conflitos armados e desenvolvimento urbano – para estabelecer medidas preventivas e soluções sustentáveis. As comunidades locais, por melhor compreenderem o espírito do lugar são melhor equipadas para sua salvaguarda, devendo ser fomentada a transmissão do conhecimento entre as gerações. Esta ação reforça o sentimento de pertencimento e identidade com o lugar contribuindo para o desenvolvimento sustentável e social da comunidade.

O documento Princípios de La Valletta (ICOMOS, 2011a) também reforça o necessário processo de monitoramento e gestão das mudanças que, se realizado adequadamente, tem potencial para melhorar a qualidade das cidades e das áreas urbanas históricas. Pontua aspectos das mudanças relativamente ao ambiente natural, construído, social e ao patrimônio intangível. Também aborda a necessária participação social, a atuação de equipes multidisciplinares, o respeito e valorização da diversidade cultural, entre outros aspectos. O documento destaca dois planos relativos à gestão de cidades e conjuntos urbanos históricos: o Plano de Salvaguarda e o Plano de Gestão.

O Plano de Salvaguarda, retomado da Carta de Washington (ICOMOS, 1986), é um instrumento de caráter mais específico no tocante à preservação da área histórica, e deve prever uma relação harmoniosa entre esta área e o restante da cidade. Deve abranger elementos tangíveis e intangíveis, visando proteger a identidade de um lugar sem impedir sua evolução. O Plano de Gestão, de caráter mais amplo, deve estar coordenado com outros instrumentos de planejamento urbano e regional, a fim de alcançar um sistema de gestão eficaz e sua construção deve ser participativa. Inferimos que o Plano de Salvaguarda deve compor o Plano de Gestão.

A *Déclaration de Paris* (ICOMOS, 2011b) reconhece o papel da cultura (no qual o patrimônio faz parte) como meio de crescimento econômico e de apropriação dos processos de desenvolvimento. E frente aos efeitos da globalização, aponta que é necessário identificar ações voltadas à utilização, valorização, valorização econômica, social, cultural do patrimônio, em benefício das populações locais. O documento, ao tratar do turismo, aborda ferramentas e estratégias que devem ser elaboradas para o seu desenvolvimento sustentável.

*Développer des **plans de gestion** qui reposent sur les valeurs mémorielles, esthétiques, historiques, culturelles et environnementales particulières à préserver, sur « l'esprit du lieu » ainsi que sur la vision à long-terme choisie par consensus entre les*

*partenaires pour un développement durable du tourisme (ICOMOS, 2011b, grifo nosso).*<sup>11</sup>

Neste mesmo documento, a dimensão econômica do patrimônio deve ser objeto de estudo aprofundado, no sentido de melhor conhecer seu impacto na conservação do patrimônio para planejar possíveis estratégias de desenvolvimento. Destaca que o patrimônio pode ser uma alavanca de desenvolvimento de um território, mas que isto não é sistemático, devendo compor um objetivo específico dentro das políticas de valorização. Os beneficiados seriam a população local, em termos de empregos, fluxos financeiros e de bem estar; as indústrias culturais, criativas e as associações de artesãos.

Por fim, a *Déclaration de Florence* (ICOMOS, 2014) coloca em evidência o valor cultural (material e imaterial) do patrimônio e das paisagens como promotores de sociedades democráticas e pacíficas, como valores humanos, devendo proteger a autenticidade e a diversidade, encorajando uma reflexão sobre a gestão ética do patrimônio e suas práticas. A proteção do espírito do lugar e da identidade cultural das populações como fator de melhoria da qualidade de vida. Trata de pluralismo cultural e direitos humanos, colocando a população no centro das preocupações.

No referida declaração o tema da gestão é abordado, ao tratar: do turismo, em sua conexão aos lugares relevantes do patrimônio cultural, onde o governo deve recorrer a um conjunto global de planos, políticas, regulamentos e práticas que vão além da simples política de conservação; dos saberes tradicionais, onde é necessário facilitar a comunicação e a valorização para criar políticas duráveis e programas que favoreçam os sistemas de aprendizado e legislações adequadas; e das novas ferramentas. (ICOMOS, 2014)

Neste último caso, ao tratar de novas ferramentas, cabe aprofundar um pouco sobre os três pontos que são abordados. O primeiro coloca o patrimônio cultural como protagonista, em seu papel enquanto direito humano em que as ferramentas e tecnologias devem ser meios nos processo de conservação e não um fim em si mesmos. Trata da necessidade das redes de colaboração e da pluridisciplinaridade. O segundo indica a promoção das novas tecnologias como forma de compartilhamento das políticas culturais, como o compartilhamento de bases de dados e de ferramentas, e das trocas de experiências sobre boas práticas, por meio de debates, de modo a evitar esforços redundantes. O terceiro recomenda facilitar a colaboração para o desenvolvimento de normas e simplificação dos procedimentos, com ferramentas que permitam uma análise comparativa dos resultados a

---

<sup>11</sup> “Desenvolver planos de gestão com base nos valores memoriais, estéticos, históricos, culturais e ambientais particularmente a preservar, no “espírito do lugar”, bem como na visão a longo prazo escolhida por consenso entre os parceiros para um desenvolvimento sustentável do turismo.” (tradução livre da autora)

longo prazo e em função da localização geográfica; priorizem tecnologias de fácil acesso e econômicas, com base de dados aberta e ferramentas *on-line* para o estabelecimento de normas e procedimentos democráticos; assegurem que as tecnologias aplicadas ao patrimônio respondam aos principais objetivos, bem definidos.

Em síntese, vemos que algumas diretrizes de gestão perpassam por praticamente todos os documentos como: o patrimônio cultural como vetor de desenvolvimento econômico e social; a atuação de equipes multidisciplinares; o compartilhamento das atribuições entre os diversos atores; a participação e o protagonismo da comunidade local; o uso de instrumentos de gestão diversificados e abrangentes e a necessidade do acompanhamento e monitoramento de mudanças. A *Déclaration de Florence* (ICOMOS, 2014) coloca em pauta ainda a contribuição das novas tecnologias que, facilitando o acesso e o trabalho entre a rede de colaboradores, democratiza o processo de gestão.

### **3. DESAFIOS OPERACIONAIS E ALGUMAS REFLEXÕES**

É notável a importância gradativa que a temática dos entornos tem alcançado no âmbito do IPHAN, desde princípios de sua atuação até a atualidade. Dentre os sintomas, observamos a significativa e progressiva ampliação territorial destas áreas.

Vimos que há um esforço mais recente, e significativo, da Instituição, de se promover estudos sistemáticos para o tratamento dos entornos, alinhando-se às políticas públicas atuais que têm procurado zelar pela transparência e pela ampla divulgação das ações do poder público. O instrumento final desta ação, que conta com a delimitação e a correspondente regulamentação (critérios para intervenção) destas áreas, é a norma, ou Norma de Preservação, como é denominada atualmente pelo IPHAN.

No entanto, devido ao considerável passível de bens tombados que não contavam com estas áreas delimitadas ou regulamentadas e ao baixo quantitativo de pessoal aliado à sobrecarga de atividades, verifica-se que poucas ações relativas ao entorno foram realmente empreendidas. E, mesmo as que foram, apresentaram fragilidades em termos de gestão, em função da falta de interlocução com os poderes locais; da falta de clareza dos critérios da norma; e da atribuição integral da gestão ao instrumento da norma, como vimos anteriormente.

Da leitura dos documentos internacionais, no tocante à identificação, notamos que é constante e expressa a consideração do patrimônio intangível, ou imaterial, como elemento constituinte e significativo do contexto cultural que se pretende preservar, e por isso, do espírito do lugar. Neste sentido, a relação entre o bem tombado com seu entorno deixaria de

envolver somente aspectos formais, que tem sido a tônica na proteção destas áreas pelo IPHAN, e que redundaram na maioria das vezes em critérios estabelecidos por parâmetros urbanísticos.

Ainda que o conceito de ambiência possa nos acenar positivamente para inclusão destes aspectos nas áreas de entorno – valores imateriais, espirituais e simbólicos - cumpre lembrar que, o Decreto Lei nº25/37 atribui ao mesmo um valor relacional, ou seja, um valor depositado no outro objeto. Neste sentido a jurista Sônia Rabello analisa que

*São, portanto, de ordem e intensidade diversas as limitações feitas ao bem tombado, cujo objetivo é a conservação, e ao bem vizinho, cujo objetivo, não sendo a conservação, é a de não perturbação da ambiência da coisa tombada. Para um a obrigação é a de fazer (conservar), e para outro é de não fazer (não perturbar). (RABELLO, 2009, p.125)*

Segundo a autora, no que tange aos bens tombados, os critérios para conservação do objeto devem estar diretamente ligados aos critérios que determinaram o tombamento, e por consequência, a inscrição em um ou mais Livros do Tombo<sup>12</sup>, isto é, “o ato administrativo da inscrição em determinado Livro do Tombo significa a razão preponderante que justificou o tombamento” (RABELLO, 2009, p.117). Da mesma forma, os critérios para aprovação de intervenções na vizinhança do bem tombado devem se pautar nos valores que se quer preservar relativos ao bem tombado, no sentido da manutenção de sua ambiência.

Analisando criticamente a relação entre área tombada e entorno, Meneses (2006) ressalta esta visão hierárquica em que o “valor substantivo é o do bem tombado; o entorno tem valor adjetivo”, de forma que, “se o entorno tivesse valor substantivo, seria irresponsabilidade do órgão de proteção não o ter incluído na ação protetora adequada, que é o tombamento” (MENESES, 2006, p.43).

Desta forma, operacionalizar este conceito ampliado no processo de delimitação dos entornos, considerando aspectos materiais e imateriais do patrimônio, é um desafio do ponto de vista jurídico e da estrutura administrativa da Instituição. Jurídico porque um caminho que talvez viabilizasse este amplo olhar fosse entender os entornos de forma mais fluida em sua relação com os bens tombados, num intercâmbio de valores substantivos e adjetivos, cujos espaços referenciais, mesmo que localizados fora dos limites do tombamento pudessem ser considerados substantivamente. Ou seja, esta relação daria um caráter mais orgânico às áreas, o que esbarraria nos critérios do Decreto-Lei nº25/37.

---

<sup>12</sup> Onde são inscritos os bens culturais de acordo com os valores atribuídos no ato administrativo. No IPHAN são 04 (quatro): Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro do Tombo Histórico; Livro do Tombo das Belas Artes; Livro do Tombo das Artes Aplicadas.

Lembrando ainda que as políticas voltadas para a proteção do patrimônio imaterial pelo IPHAN possuem instrumento jurídico específico, o Decreto nº 3.551 de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

O desafio da estrutura administrativa ocorre ao se demandar a atuação de equipes multidisciplinares neste processo de identificação, de forma a lançar múltiplos olhares para o objeto, numa abordagem coletiva de suas dimensões e de suas conexões com o território. Este ponto encontra sua primeira barreira na própria estrutura departamental do IPHAN, onde o trabalho de identificação e de normatização das áreas de entorno fica a cargo do *Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização*; não havendo interlocução estrutural com o *Departamento de Patrimônio Imaterial*, nem com o *Departamento de Articulação e Fomento*<sup>13</sup>. Superar esta barreira talvez seja mais simples se pensarmos na formação de grupos de trabalho formados a partir de uma matriz transversal aos departamentos, reunindo diferentes formações e visões. Este grupo institucional articularia e estabeleceria diálogo com demais grupos representantes de poderes locais, bem como de outros poderes institucionais, para elaboração do trabalho técnico, e todos mediariam o diálogo com a população, tratando-a como agente no processo.

*Mais que no tombamento de cidades, núcleos e manchas urbanas, bairros e, mesmo estruturas arquitetônicas isoladas, é talvez na concepção e aplicação das normas relativas à proteção do entorno de um bem tombado que mais se aguçam os conflitos entre preservação e ordenação urbana (MENESES, 2006, p.42)*

Segundo este autor ainda, o conflito ocorre tanto pelas diferenças de opinião dos próprios órgãos técnicos que, num trabalho burocrático e solitário acabam gerando normas incompatíveis entre eles; como pelas reivindicações populares ou pela atuação das autoridades judiciárias ou do Ministério Público. De fato, parece inconcebível que os órgãos do patrimônio continuem trabalhando desconectados com os demais atores atuantes nas áreas tuteladas, sejam com outros órgãos públicos, seja com a comunidade local, mas é preciso analisar esta postura mais profundamente.

No IPHAN especificamente, percebemos que apesar de novos conceitos e diretrizes acerca da atuação com as áreas de entorno, e do discurso oficial-institucional mais ampliado, o órgão continua pautado em velhas práticas, como a atenção a critérios de visibilidade e ambiência (ligado a aspectos físico-morfológicos) e a produção de normas internas para

---

<sup>13</sup> Neste caso, consideramos o IPHAN em um papel de mediador, alinhado com sua atribuição na meta do Plano Nacional de Cultura, para a formação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, SNPC, onde deve propor formas de relação entre as esferas de governo e da sociedade, visando às articulações necessárias à gestão do patrimônio cultural Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/217>. Acesso em 16.08.2015.

gestão destas áreas. No entanto, cumpre ressaltar que a já citada dificuldade estrutural, bem como as sistemáticas cobranças dos órgãos de fiscalização e controle, especialmente do judiciário, tem gerado uma tendência de autopreservação institucional, ou seja, de uma atuação pautada na estrita delimitação de suas competências. Esta postura tem conduzido à diretriz de centrar os esforços apenas nos atributos que diz respeito aos seus bens protegidos<sup>14</sup>, e que tem gerado, de forma geral e em contrapartida, os efeitos negativos de não inserir a temática do patrimônio cultural federal na política de gestão das cidades, criando uma dissociação entre a conservação e o planejamento urbano, e por consequência, incoerências entre prática e legislação e entre as legislações municipal, estadual e federal.

Assim, do ponto de vista da gestão resta claro que é preciso avançar em instrumentos além da norma, partir para outro tipo de estratégia, uma atuação mais global, integrada e continuada, adequada às particularidades culturais locais, com métodos de monitoramento, controle, avaliação de impactos e o estabelecimento de indicadores. Neste contexto, os planos são recomendáveis por permitirem diferentes escalas e formas de abordagem. Estes planos devem posicionar o patrimônio cultural como estratégia de desenvolvimento, prever pactuação e negociação entre os diversos atores, contando especialmente com a sensibilização e envolvimento da população.

É preciso ainda compartilhar as atribuições, estabelecer relações de cooperação. No que tange ao planejamento e à fiscalização, as novas tecnologias, como a formatação de banco de dados interligados, tem como oportunidade facilitar o acesso e o trabalho em rede, além de democratizar o processo de gestão.

Por fim, talvez a temática protagonista desta agenda, seja legitimar a participação popular, especialmente da comunidade local diretamente impactada pelas políticas públicas de patrimônio. Neste sentido, importante pensar na consolidação de mecanismos efetivos de garantia de participação pública durante o processo de elaboração de planos ou normativas, a exemplo das audiências públicas no âmbito da elaboração dos Planos Diretores pelos municípios<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Referimo-nos à preservação de áreas tombadas e entornos, mas lembramos que o IPHAN tem iniciativas relativas à ampliação de sua área de atuação, como o estabelecimento da chancela da paisagem cultural pela Portaria IPHAN nº 127 de 2009.

<sup>15</sup> O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, prevê em seu artigo Art. 43 instrumentos para garantia da gestão democrática das cidades, entre eles a formação de órgãos colegiados e os debates, audiências e consultas públicas. As audiências públicas são obrigatórias no processo de elaboração dos planos diretores.

## BIBLIOGRAFIA

Campofiorito, Ítalo. Muda o Mundo do Patrimônio: Notas para um Balanço Crítico. In *Revista do Brasil*, Ano 2, n. 4, 1985, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.ivt-rj.net/museus\\_patri/antiores/mac/artigo.htm](http://www.ivt-rj.net/museus_patri/antiores/mac/artigo.htm)>. Acesso em: 29 agosto 2015.

Canclini, Néstor García. O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional. In *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 23. Rio de Janeiro: IPHAN, 1994

ICOMOS. Declaração de Xi'an sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural. 2005.

ICOMOS. Declaração de Québec sobre a preservação do "Spiritu loci". 2008.

ICOMOS. Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos. 2011(a).

ICOMOS. Déclaration de Paris sur le patrimoine comme moteur du développement. 2011(b).

ICOMOS. Déclaration de Florence: paysage et patrimoine en tant que valeurs humaine. 2014.

IPHAN. Cartas Patrimoniais. 3ª Edição. Revista e Aumentada. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

IPHAN. Coletânea de leis sobre preservação do patrimônio. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006.

Marins, Paulo C. G. Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. In: *Revista Estudos Históricos*, v. 26, n.57. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2016.

Meneses, Ulpiano T. B. de. A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance na preservação do patrimônio ambiental urbano. In: Mori et al. (org.) *Patrimônio: atualizando o debate*. São Paulo: IPHAN, 2006.

Motta, Lia; Thompson, Analucia. Entorno de bens tombados. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2010.

Rabello, Sônia. O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

Woodward, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In SILVA, Tomaz Tadeu da (org). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012.