

## PLANEJAMENTO URBANO: A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO URBANA

BERNDT, Angelita<sup>(1)</sup>

(1) Universidade Federal de Santa Catarina

Centro de Comunicação e Expressão

Departamento de Expressão Gráfica

Campos Universitário - Trindade, C. Postal 476

88040-900 - Florianópolis-SC

Fone: (048) 231-9285

E-mail: Angelita@cse.ufsc.br

### ABSTRACT

The focus of this research was on the urban conservation policies used by the local authorities. The main objective of this research was to examine the impact of conservation and planning policies used in England and Brazil, as the conservation areas and listed buildings. The comparative analysis of the cities was restricted to the city business districts of Manchester and Chester, in England, and Ouro Preto and Belo Horizonte in Brazil. This research was based on interviews and questionnaires with planners from local authorities and representatives from Conservation Advisory Societies in the cities. This research was also based on the analysis of development plans, local legislation in the two cities in Brasil, photographs and other sources of information regarding urban development in four the cities since 1945. Finally, a comparative analysis between Brazil and England in terms of conservation policies was made. The information about urban conservation in Brazil was gathered from the literature and from questionnaires sent to professionals working with conservation in Brazil.

Keywords: Urban Conservation, Urban Planning.

### RESUMO

Este artigo apresenta uma análise comparativa entre a Inglaterra e o Brasil referente às políticas de preservação urbana. Nos estudos de casos foram analisados duas cidades inglesas, Manchester e Chester, e duas cidades brasileiras, Ouro Preto e Belo Horizonte.

Palavras Chaves: Preservação Urbana, Planejamento Urbano.

## 1-INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal apresentar uma análise comparativa quanto às políticas de preservação urbana, entre o Brasil e a Inglaterra, levando em consideração aspectos urbanísticos como história e arquitetura local, legislações locais relacionadas com preservação urbana e suas formas de “colocação em prática”, ou seja implementação. Esta análise é feita com base nos resultados de minha pesquisa de Mestrado feita na University of Manchester na Inglaterra em 1994 e 1995. A análise comparativa foi restrita aos centros históricos das cidades de Manchester e Chester na Inglaterra, e de Ouro Preto e Belo Horizonte no Brasil. O enfoque principal da pesquisa foi referente às políticas de preservação e planejamento empregadas na Inglaterra e no Brasil, como *áreas de conservação* e edifícios *listados* (tombados).

Um país sem história é como um homem sem memória. Esta frase é bem conhecida pelos profissionais da área de preservação, e foi com base nela que Sandys (1972) disse que cada cidade tem suas próprias características, que são familiares a quem trabalha e vive nela. Estas características devem ser mantidas e respeitadas para que se possa ter um melhor futuro para novas gerações.

Preservação urbana é ainda um novo tópico em termos de pesquisa se compararmos com outros como por exemplo transportes, e está em constante evolução. Pessoas envolvidas com preservação urbana estão se tornando cada vez mais experientes, e erros ocorridos no passado estão começando a ser analisados cuidadosamente (Worskett, 1969).

Segundo Hanna and Binney (1983), a Segunda Guerra Mundial teve um grande impacto na Grã-Bretanha, quando então grandes áreas de várias cidades foram destruídas por bombas. Entretanto, o período pós-guerra na Inglaterra foi tão ruim quanto a própria destruição da guerra em termos de políticas de preservação. Os novos planos diretores se espelhavam nas modernas cidades dos EUA. Felizmente, devido à situação econômica do pós-guerra não houve dinheiro suficiente para colocar os planos diretores em prática na íntegra. A cidade de Manchester, por exemplo, não teria mais o estilo Vitoriano, tão característico do período da Revolução Industrial, caso seu plano diretor fosse colocado em prática integralmente.

A cidade antiga tinha um processo de mudança muito lento se compararmos com as cidades modernas pós-Revolução Industrial. Estas mudanças estão cada vez mais aceleradas dificultando um planejamento a longo termo como era feito em cidades do século XV, por exemplo. Segundo Benevolo (1981, p. 24), “A cidade antiga mudava assim tão lentamente que podia a qualquer momento considerar-se imutável por tempo indefinido. Conceber uma praça, um quarteirão ou uma cidade inteira significava impor-lhe, de uma vez para sempre, uma forma arquitetônica precisa, dotada de margens suficientes para absorver sem modificações os previsíveis crescimentos futuros; por outras palavras, significava aplicar a uma realidade em movimento lentíssimo a maior aproximação possível de uma imagem de facto invariável”.

Segundo Auzelle (1972, p. 41), vivemos numa democracia, porém as decisões oficiais, em matéria de urbanismo, são questionáveis se são realmente democráticas. Elas o são na medida em que aqueles que decidem nos diversos escalões seja à nível local, regional ou nacional, recebem seu poder do voto dos cidadãos. Entretanto, isto não basta, pois o cidadão deveria estar permanentemente presente, participando das decisões tomadas por seus governantes sobre sua cidade e comunidade.

O planejamento urbano é um assunto complexo, pois é interdisciplinar por sua natureza. Desta forma, este trabalho se limita a analisar apenas as questões relacionadas com a preservação urbana.

## 2-METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO

Inicialmente foi efetuada uma revisão bibliográfica referente à história e aos estilos arquitetônicos de cada cidade estudada. Esta revisão foi importante para se perceber como um período da história e/ou um determinado estilo arquitetônico foi ou é privilegiado em relação a outros. Nesta primeira fase foram analisados mapas e fotos antigas, a partir dos quais foi possível verificar que algumas características da antiga cidade, ou seja, das diversas fases históricas da cidade, ainda estão presentes nas cidades do estudo. Uma análise evolutiva dos planos diretores nas cidades inglesas desde 1945 e das leis municipais e dos planos diretores das cidades brasileiras também foi efetuada. Os estudos de casos foram baseados também em questionários e entrevistas com profissionais das prefeituras ligados à preservação e com representantes de grupos e sociedades civis ligados às questões de preservação urbana.

## 3-COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL E INGLATERRA

Analizando e comparando as 4 cidades foi possível concluir que os trabalhos de preservação urbana têm crescido em volume e qualidade desde as primeiras legislações referentes a este assunto em ambos os países. Entretanto, ainda existem alguns problemas apesar dos esforços dos profissionais da área. A preservação urbana em geral é ainda considerada por muitos como um tópico/assunto elitista e isto criou opiniões distorcidas sobre o que é, realmente, preservação urbana. Outro problema, ainda, é que as pessoas percebem preservação urbana como uma perda de liberdade e uma invasão à propriedade privada, especialmente quando se trata de tombamento de prédios. Isto é muito verdadeiro no Brasil, onde existe uma relutância geral em termos de envolvimento com questões relacionadas com preservação urbana.

Segue abaixo alguns problemas e diferenças entre os dois países em estudo:

### 3.1-Necessidade de um Programa Educativo

A pesquisa indicou que existe necessidade de uma maior participação do público em questões referentes à preservação urbana. O processo de tombamento (designation) é freqüentemente elitista (decidido por poucos), porém seu sucesso depende do apoio e envolvimento da população em geral. Isto ocorre porque a população pode fazer pressão junto aos políticos para criar e aplicar a legislação de maneira a proteger o patrimônio local. É importante que se tenha mecanismos para envolver e educar o grande público para um maior envolvimento nestas questões de preservação. A mídia, TV, Jornais, revistas, etc., é um bom meio de buscar atenção de uma boa parcela da população. Publicações de livros, não apenas técnicos, bem como guias turísticos, literatura infantil, folhetos e outros materiais impressos, que divulguem o que está sendo feito para preservar o patrimônio nacional também é de vital importância para o público. Desta forma o público tem melhores condições de saber o que está sendo feito pelos órgãos responsáveis pelo patrimônio histórico. Na Inglaterra a educação referente às questões de preservação estão bem mais adiantadas e o órgão responsável pela preservação a nível nacional não só publica livros, revistas, livros infantis, bem como vende serviços para empresas privadas, e explora o turismo para a sua sobrevivência. As emissoras de TV fazem, com certa freqüência, programas relacionados com a questão da preservação urbana. No Brasil as tentativas de ser fazer um programa educativo acabam não tendo continuidade por falta de verba ou interesse político. Esta preocupação com as questões de publicações e divulgação do que os órgãos estão fazendo já foi expressa nos primeiros documentos sobre o assunto no Brasil. A falta de publicação nesta área também cria dificuldades para que os pesquisadores avancem nos estudos sobre a questão da preservação urbana.

### 3.2-Necessidade de se Avaliar a Capacidade de Cidades Históricas

Hoje em dia áreas verdes são tão importantes quanto centros históricos, portanto deveríamos proteger ambos com o mesmo respeito. O estudo sobre "capacidade de cidade histórica" que começou a ser feito em Chester em 1993 avalia não apenas a questão física da cidade, bem como as questões socio/econômicas, como comércio local, artesanato, turismo e moradia (Harrison, 1993). Este estudo surgiu com a apresentação do ante-projeto de plano diretor à comunidade. Uma parte da área verde que circunda o centro histórico seria, segundo este plano diretor, liberada para futuras construções, mas isto não foi aceito pela comunidade. Em função disto, o governo central decidiu por criar uma comissão para avaliar a necessidade de se criar (na cidade de Chester) novas áreas para desenvolvimento urbano em detrimento da área verde. Ou seja, o governo central decidiu por efetuar um estudo da capacidade da cidade, ficando a aprovação do plano diretor condicionada aos resultados deste estudo. Este estudo poderia servir como exemplo para Ouro Preto, visto que esta cidade também já mostra sinais de sua limitação física e está na mesma situação de Chester onde a área verde também é preservada pela prefeitura. Em ambas as cidades o turismo é muito forte e isto pressiona para a construção de novas edificações fora do centro histórico. Ouro Preto possui ainda a limitação geográfica, pois é cercada por morros e mudanças feitas neste morros afetam esteticamente o centro histórico.

### 3.3- Necessidade de se Entender as Características Locais

É de suma importância entender as características sociais, históricas, econômicas e arquitetônicas das cidades para se conseguir os melhores resultados das preservação urbana. Novamente, o estudo de capacidade em Chester pode ser considerado um bom exemplo de como um estudo relacionado com preservação deve ser conduzida, levando em consideração todos os aspectos locais. Não existe uma fórmula definitiva para se fazer estudos deste tipo, portanto cada cidade deve ser analisada levando-se em consideração as características locais. Por exemplo, o que pode ser aplicado em Chester pode não ser apropriado para a realidade de Ouro Preto, e vice-versa. Entretanto, este estudo da capacidade em Chester possibilitou o desenvolvimento de uma metodologia para este tipo de estudo, o que pode contribuir para estudos desta natureza em cidades como Ouro Preto.

Pode-se dizer a partir da pesquisa que os aspectos econômicos dos programas de preservação urbana devem ser analisados cuidadosamente. Pode-se concluir que, no caso de cidades históricas que possuem um programa de preservação urbana que incentiva o turismo, pequenos negócios como lojas de antiguidades, cafés, artesanatos, etc., são essenciais para manter a atmosfera tradicional das cidades.

### 3.4- Suporte Financeiro

Hoje em dia, por causa das dificuldades econômicas, prédios tombados e áreas de conservação não estão recebendo o mesmo suporte financeiro do governo. Percebeu-se a partir da pesquisa que isto ocorre nas quatro cidades estudadas. Em função de dificuldades econômico-financeiras os governos têm reduzido o suporte aos trabalhos de preservação. Pode-se dizer que no caso da Inglaterra o governo atual tem reduzido os impostos como forma de permanecer no poder, tendo que reduzir gastos em projetos culturais de forma geral. Um solução que tem sido encontrada pelo governo brasileiro é a obtenção de recursos junto às empresas privadas através de incentivos fiscais. Esta solução foi colocada em prática no Brasil desde 1985 com a Lei Sarney, a qual foi extinta em 1990. Este tipo de incentivo fiscal foi reintroduzido em 1992 com a Lei Rounet, estando ainda em vigor.

### 3.5- Necessidade de Legislação mais Detalhada no Brasil

No Brasil a legislação federal referente à preservação urbana é muito geral, e por causa disto as prefeituras precisam criar sua própria legislação. Com excessão de algumas cidades tombadas a nível federal, as prefeituras no Brasil têm o poder de decidir o que deve ser feito com seu patrimônio histórico porque a legislação federal não determina detalhadamente como as prefeituras devem proceder. Sem uma legislação federal adequada para regular os trabalhos de preservação a nível municipal, as decisões tomadas nos municípios ficam dependentes dos interesses políticos dos grupos que se encontram no poder. Na Inglaterra todos os prédios e áreas de preservação são tombados a nível nacional. Isto evita que os grupos políticos que passam pelo poder nas cidades modifiquem ou descontinuem trabalhos de preservação. É muito importante que as prefeituras tenham normas e diretrizes para os trabalhos de preservação ditadas pelo governo federal, pois assim evita-se a falta de uniformidade com relação às políticas empregadas por diferentes prefeituras. Na Inglaterra a ênfase dada pelas prefeituras aos trabalhos de preservação é determinada em seus planos diretores, os quais são preparados com participação da comunidade.

### 3.6-Pressão para Desenvolvimento

Podemos afirmar que Belo Horizonte e Manchester tem problemas parecidos referentes a pressão econômica para o desenvolvimento. Ambas as cidades dependem da indústria, do comércio e de universidades, e também são centros administrativos. A realidade de Belo Horizonte e Manchester é bem diferente da realidade de Ouro Preto e Chester, visto que as duas últimas dependem do turismo como forma de geração de receitas. O centro histórico é, então, uma parte fundamental para atrair turistas. Desta forma, existe uma conscientização e preocupação maior da população e das prefeituras para preservar seu patrimônio.

## 4-CONCLUSÃO

Conclui-se a partir desta pesquisa que tanto a Inglaterra como o Brasil tem evoluído bastante nas últimas décadas no que se refere às políticas de preservação urbana. Entretanto, devido às questões históricas, econômicas e sociais, a Inglaterra apresenta uma situação mais favorável no que diz respeito à preservação de seu patrimônio nacional. O cidadão inglês participa mais do processo de planejamento urbano, no que se refere às questões de preservação urbana ou às questões de preservação ambiental. Na Inglaterra a opinião da comunidade é levada em consideração quando um novo plano diretor é colocado em votação. Isto ficou claro no caso de Chester, quando durante a análise do ante-projeto do plano diretor a comunidade teve a oportunidade de expressar suas opiniões. Segundo relatos, a comunidade não foi contra as políticas de preservação urbana, porém a parte verde que circunda a cidade também foi vista como parte integrante da qualidade de vida. Na Inglaterra, a população pressiona mais o governo no que diz respeito às questões relacionadas com a preservação urbana. Esta postura mais crítica do cidadão inglês reflete o programa educativo que a Inglaterra vem desenvolvendo com a população. Entretanto, isto não significa que a realidade da Inglaterra seja ideal e deve ser copiada pelo Brasil.

Pode-se concluir que as questões relacionadas com a preservação urbana são complexas e requerem uma abordagem multidisciplinar, ou seja, já não basta apenas se preocupar com a questão urbana, de estrutura de prédios ou áreas de preservação, mas sim entender como funciona a economia, a política e a cultura local. As preocupações com o meio ambiente (como áreas verdes) ou com a qualidade de vida urbana (por exemplo, transporte urbano, qualidade do

ar, poluição sonora e visual) devem estar sempre presentes em estudos e processos de tomada de decisão referentes às questões do patrimônio histórico.

## BIBLIOGRAFIA

- Auzelle, R. Chaves do Urbanismo. Traduzido por Silveira, J., Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 1972.
- Benevolo, L. As Origens da urbanística Moderna. Editorial Presença, Portugal, 1981.
- Berndt, A. Urban Conservation: Comparison between Brazil and England. M. Phil Thesis, University of Manchester, 1995.
- Hanna, B. & Binney, M. Preserve and Prosper: The Wider Economic Benefits of Conserving Historic Buildings. Save Britains Heritage, London, 1983.
- Harrison, T. why Capacity? Paper presented at the 'English Historic Towns Forum: Environmental Capacity and Development in Historic Towns' Conference, 17-19 November, Cheshire Country Council, Chester, UK, 1993.
- Sandys, D. The Changing City. In: European Heritage: Issue One, Publishing Company, London, 1974.
- Worskett, R. The Character of Towns: An Approach to Conservation. Architectural Press, London, 1969.