

# Participação social e salvaguarda do patrimônio urbano:

## algumas reflexões a partir de experiências em Salvador, Nancy e Bordeaux

Marcia Sant'Anna

### 1. Introdução

Este texto foi produzido originalmente como um dos produtos do estágio como professor visitante na Escola de Urbanismo de Paris, Universidade de Paris-Leste Créteil/Marne-la-Vallée, realizado entre novembro de 2019 e março de 2020, com financiamento do programa Capes-PrInt/UFBA. Nesse período foram pesquisados os mecanismos de participação cidadã acionados nos processos de revisão dos Planos de Valorização e Salvaguarda dos setores salvaguardados das cidades de Nancy e Bordeaux.<sup>1</sup> Um resumo muito condensado deste texto foi apresentado no IV Enanparq realizado em 2021, na Sessão Livre "Trânsito de ideias e práticas patrimoniais no limiar do novo século", com um título semelhante.<sup>2</sup> Nos anos seguintes, dediquei-me, juntamente com colegas da Faculdade de Arquitetura da UFBA, à realização (ainda em curso) de um trabalho de grandes proporções em parceria com o Iphan,<sup>3</sup> que, de modo participativo, propõe uma regulamentação urbanística e de preservação para o centro histórico e para a área tombada do bairro do Comércio em Salvador. São, portanto, essas experiências e as reflexões suscitadas pelo meu contato com a implementação da política federal de salvaguarda de bens culturais imateriais a fundação que sustenta este artigo, que busca, ainda, ressaltar as concepções, instrumentos e práticas que, contemporaneamente, caracterizam as normas de patrimonialização de bens culturais materiais e imateriais; apontar as possibilidades e entraves que se colocam à integração dessas perspectivas e encaminhar sugestões para a transformação do panorama de seleção e gestão do patrimônio das cidades no Brasil.

Para tanto, examina-se, inicialmente, a natureza fundamentalmente política da prática institucionalizada de preservação do patrimônio e a mudança de paradigma que lhe imprime importantes mudanças a partir dos anos 1970, quando, no Ocidente, tem início um processo que, cada vez mais, foi distanciando a produção do patrimônio cultural instituído na esfera pública das grandes narrativas sobre o Estado-nação e o aproximando, como aponta Daniel Fabre (2016), do cotidiano, do familiar e do íntimo, sob a égide da noção de patrimônio cultural imaterial. Em seguida, avalia-se o potencial da abordagem participativa dessa dimensão da salvaguarda do patrimônio cultural a partir de experiências realizadas nos centros históricos de Salvador e de Nancy e Bordeaux.

O objetivo principal deste texto é então repertoriar ideias e experiências relativas à participação da sociedade em processos de patrimonialização,<sup>4</sup> bem como inventariar experiências recentes que estão criando mecanismos neste sentido. Outro objetivo é alimentar o debate sobre esta questão, o que é fundamental para o cumprimento do que estabelece, há mais de trinta anos, a Cons-

tituição Federal brasileira quanto à participação social na preservação e salvaguarda do patrimônio cultural.

### 2. O dispositivo de patrimonialização

Segundo Foucault (1984, p.243-276), os dispositivos de poder constituem a "natureza da relação" que articula, em certo momento histórico, saberes, instituições, procedimentos, organizações arquitetônicas, regulamentos, leis, medidas administrativas, dentre outros elementos discursivos e não-discursivos, com vistas a produzir padrões de pensamento e comportamento social. São, assim, formas de exteriorização e atualização de forças presentes no corpo social que têm poder normalizador e o objetivo de instrumentalizar e propagar o poder. Para o que interessa à presente reflexão, propõe-se ver o processo de patrimonialização como um desses dispositivos (Sant'anna, 2014, 2017a), que, conforme a natureza "material" ou "imaterial" do bem cultural em causa, institui distintas "normas" ou "regimes" de patrimonialização (Devalon, 2015; Arantes, 2019).

A interpretação do patrimônio como produto de um dispositivo no sentido foucaultiano do termo encontra-se também em Fabre (2016, p. 48), com uma interessante abordagem.<sup>5</sup> Segundo este autor, até os anos 1960, o "dispositivo patrimonial" estava fortemente ligado ao fato nacional, identificando-se, nas décadas seguintes, uma expansão da atribuição da qualidade de "patrimônio" a variados produtos humanos com diversos graus de formalidade, desde decisões individuais de preservar até decisões supranacionais (Fabre, 2016, p.49). Esse fenômeno é denominado por Fabre de "giro patrimonial",<sup>6</sup> mas não implicou a ampliação das formas de registro e de tratamento desse patrimônio ampliado, mantendo-se as fórmulas de organização e administração vinculadas à produção do "corpus monumental da nação" (Fabre, 2016, p.50).

Identifica então nesse movimento uma reversão dos "fundamentos da expertise" para a designação de algo como patrimônio, o que imprimiu significativos impactos nas práticas e operações de preservação, pois a constituição de patrimônios tornou-se decorrência das pessoas, inclusive em seus aspectos materiais. Houve, assim, uma "mutação essencial" no dispositivo patrimonial, que transformou o seu produto "de uma relação de objeto" para "uma relação de sujeito". Com isso, indivíduos, grupos e comunidades foram alçados a constituidores e garantidores do seu próprio patrimônio cultural, desestabilizando "todo o sistema construído em torno da monumentalidade" (Fabre, 2016, p.50-51). Desestabilização que afetou os saberes historicamente mobilizados na legitimação de patrimônios, rebaixou a autoridade do

patrimonialização mitigar esses possíveis efeitos negativos sobretudo por meio de uma escuta fina e da participação ativa na gestão do bem patrimonializado daqueles que o produzem no mundo real.

A cena mundial relativa ao patrimônio urbano caracterizou-se, a partir dos anos 1960, por uma crescente apropriação de setores urbanos pelos circuitos da mercadoria associados ao turismo, ao lazer, à espetacularização urbana e à produção imobiliária e, mais recentemente, por tentativas de associação das dimensões material e imaterial do patrimônio cultural a esses processos, mas sem efetividade devido às perspectivas distintas que decorrem dos respectivos regimes de preservação e salvaguarda. Paralelamente, verificou-se o crescimento dos vínculos da patrimonialização, como observado por Fabre (2016), com memórias individuais, identidades grupais, práticas cotidianas e demandas de valorização da diversidade cultural. A integração das dimensões material e imaterial coloca, ainda que com os riscos apontados, a possibilidade de conciliação da função econômica com as funções emancipatória e memorial do patrimônio e de abertura dos espaços de saber e poder longamente cultivados por especialistas e agentes institucionais desse campo a novos olhares e práticas, o que, contudo, somente será viável mediante a ampliação dos canais e mecanismos de participação social.

3. Participação social e preservação de sítios urbanos no Brasil: a experiência no centro histórico de Salvador

No Brasil, a norma de preservação da dimensão material do patrimônio criada nos anos 1930, tanto em termos de práticas quanto de procedimentos legais e institucionais, se manteve grandemente intacta até o presente, no sentido da permanência de uma concepção calcada em “como conservar determinados aspectos físicos do bem cultural” (Castriota, 2009, p.210). Essa perspectiva prevaleceu ao longo do século xx a despeito das experiências inovadoras e de caráter mais aberto realizadas pela antiga Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM) nos anos 1980. A criação de uma nova norma de patrimonialização, que passaria a funcionar em paralelo, a conviver, a se cho-car e, eventualmente, a se integrar com este regime mais antigo, somente ocorreu a partir do ano 2000, quando a seleção de saberes, expressões e práticas culturais para patrimonialização passou a se dar sob a égide da salvaguarda do patrimônio imaterial. Nesse novo regime, detentores, produtores e praticantes devem compartilhar com os agentes do Estado as ações de identificação, documentação e apoio à continuidade do bem cultural. Parte-se do princípio de que quem produz, detém ou usa o bem cultural é o protagonista da salvaguarda.

Os impactos desse novo regime de patrimonialização na prática “tradicional” se tornaram perceptíveis a partir da grande adesão da sociedade à sua proposta de sal-

objeto enquanto indicador da forma de gestão e alterou a natureza do vínculo coletivo que ancorava a patrimonialização, agora, permeada pela familiaridade, pela memória pessoal, pelo uso e pela emoção (Fabre, 2016, p.53). Em suma, uma noção de patrimônio advinda de um “passado que se vê, se toca, que se assume” nas festas, “que se come, se percorre, se experimenta corporalmente” num lugar (Fabre, 2016, p.55), o que torna a todos mediadores da constituição de patrimônios (Fabre, 2016, p.55).

A noção de patrimônio cultural imaterial desempenhou ainda um papel central no desenvolvimento no campo preservacionista de duas perspectivas – por vezes, contraditórias – de patrimonialização de bens culturais, as quais podem ser também compreendidas como “normas” (Sant’anna, 2017a, p.21-27) ou “regimes” (Arantes, 2019, p.5): a que diz respeito à preservação do chamado “patrimônio material” e a que trata da salvaguarda do “patrimônio imaterial”. A despeito da implementação de políticas de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial que avançaram em termos da defesa de direitos culturais e da ampliação da participação e da representatividade social nos processos de patrimonialização, essa perspectiva pouco impactou ou transformou a preservação do patrimônio urbano. Nela, o especialista (como detentor do saber institucionalmente autorizado), a arquitetura (como fato isolado ou desconectado da realidade social e urbana) e a ação institucional (descoordenada e não integrada) permaneceram como as principais instâncias de afirmação e propagação dos valores e práticas que informam as operações de identificação, seleção, conservação, restauração, gestão e promoção desse patrimônio.

Arantes (2019, p.1) aponta, contudo, que a salvaguarda do patrimônio imaterial é um processo que desempenha uma “função metalinguística” com relação ao bem cultural, que realiza a seleção de uma variante ou conjunto de variantes da realidade cultural e, mediante um discurso de autoridade, coloca em marcha processos que produzem repercussões e efeitos no sistema cultural do qual se parte, transformando o bem patrimonializado em “metacultura”, com valores e conotações específicas que o transformam na “versão ideal” ou “exemplar” do bem real (Arantes, 2019, p.1). Alerta que isso pode produzir efeitos potencialmente deslocadores que alteram os valores que costumeiramente constituem o bem cultural. Em suma, a salvaguarda pode impactar de forma desestruturadora a realidade do bem cultural (Arantes, 2019, p.2). Essa “contiguidade” entre bem cultural real e bem patrimonializado pode, assim, desgastar a legitimidade e a eficácia simbólica do primeiro no mundo real (Arantes, 2019, p.2), sendo, então, uma obrigação ética dos agentes da

## O centro histórico de Salvador, reconhecido como patrimônio nacional e da humanidade em 1984, não possui regulamentação específica para sua preservação, situação que atinge cerca de 80% dos sítios urbanos tombados em todo o país

vaguarda. Instrumentos destinados a integrar as duas perspectivas foram propostos,<sup>7</sup> assim como a incorporação do patrimônio cultural imaterial a programas nacionais de preservação de sítios históricos, mas de modo incipiente e sem resultados práticos. A contribuição que a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial poderia dar à preservação de bens tombados, na realidade, não tem sido aproveitada. A inclusão obrigatória de grupos e comunidades na seleção “do que” preservar e sua participação ativa na definição “do como” preservar não é praticada na patrimonialização e gestão de sítios urbanos, salvo raras exceções.

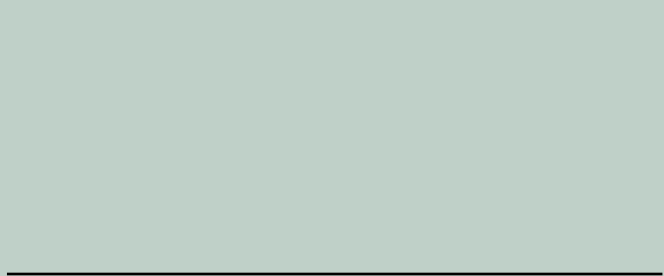
A salvaguarda do patrimônio cultural imaterial no Brasil tem, como um dos seus principais méritos, a implementação de processos fundamentados na participação social, na articulação de políticas públicas e no fortalecimento da sustentabilidade social e econômica dos bens culturais que abarca. O patrimônio urbano, como categoria que contempla e articula, no tempo e no espaço, bens culturais materiais e imateriais, auferiria grandes benefícios de uma tal abordagem, que, contudo, necessitaria ser precedida de transformações importantes nos atuais procedimentos de patrimonialização e gestão de sítios urbanos. A realização de um amplo debate sobre as potencialidades, funções e vocações do patrimônio urbano, que incluía as demandas das populações locais, seria, de partida, necessária (Sant’anna, 2019, p.67), bem como a criação e implementação de mecanismos de participação e gestão que integrem atores locais, projetos e políticas públicas.

A partir dos anos 2000, viu-se, no Brasil, o crescimento da ação de movimentos sociais e de suas reivindicações relativas ao direito à cidade e à participação em políticas de urbanas e de preservação do patrimônio. Habitantes, desde então, têm se mobilizado e afrontas ao interesse público têm sido denunciadas mediante a judicialização de iniciativas e projetos que não levam em conta es-

sas reivindicações (Sant’anna, 2017b, p.153). Moradores e usuários não têm sido mais espectadores passivos, e cada vez mais se apresentam como atores fundamentais da produção de um espaço urbano menos segregado e desigual. Assim, pode-se dizer que o terreno já está, ao menos em parte, preparado para as necessárias mudanças na norma tradicional de preservação do patrimônio urbano. Mas para que essa nova forma de ação se desenvolva e frutifique, habitantes e usuários devem ser vistos pelos agentes públicos como sujeitos fundamentais e ativos da preservação do patrimônio e a cidade concebida como um bem comum.

O centro histórico de Salvador (CHS), reconhecido como patrimônio nacional e da humanidade em 1984, não possui regulamentação específica para sua preservação, situação que atinge cerca de 80% dos sítios urbanos tombados em todo o país. No âmbito do Termo de Cooperação Técnica firmado entre o Iphan e a Faculdade de Arquitetura da UFBA (FAUFBA), foi iniciado, em 2018, o Projeto Normas e Critérios de Intervenção para o Centro Histórico de Salvador e Comércio,<sup>8</sup> com o objetivo de preencher esse vazio normativo e desenvolver e testar uma metodologia participativa para a elaboração de regulamentações dessa natureza, que leve em conta a memória, as referências culturais, os valores atribuídos, os conhecimentos e as demandas de residentes e usuários. Foram realizados, inicialmente, diversos encontros e debates com atores interessados na preservação dessas áreas, incluindo instituições profissionais e religiosas, comerciantes, movimentos sociais e associações de moradores. Cinco representantes de movimentos sociais e associações sediados no centro histórico e no Comércio foram integrados à equipe do projeto na qualidade de “agentes de conhecimento e mobilização”, que atuaram durante toda a etapa de produção de conhecimento e diagnóstico.<sup>9</sup> Esses agentes, juntamente com a equipe da UFBA, participaram dos levantamentos de campo e dos trabalhos de identificação dos elementos do espaço urbano que ancoram os valores associados ao patrimônio desses setores da cidade. Entre outras estratégias de participação, que incluíram a realização de reuniões periódicas com os segmentos sociais mencionados e a distribuição de questionários, foram realizadas investigações sobre a imagem urbana desses setores, com o objetivo de produzir material para a análise dos valores atribuídos pela população local ao patrimônio já consagrado e compreender quais elementos e aspectos desses espaços são particularmente valorizados por eles.<sup>10</sup>

Para tanto, foi adaptada a técnica de análise da imagem urbana, tal como proposta por Kevin Lynch (1982), enriquecida por comentários e sugestões de Kohlsdorf (1996) e Panerai (2014). Essa metodologia, baseada na realização de percursos no interior do espaço urbano e na produção de mapas mentais, foi testada inicialmente com os cinco agentes de mobilização e conhecimento.



O teste teve como objetivo, além de fazer com que os agentes se apropriassem da metodologia, capacitá-los a atuar como orientadores da elaboração de mapas análogos por moradores e usuários dos vários setores que compõem a área preservada. Foram, assim, obtidos 49 mapas que registraram o modo como essa área, ainda que de modo fragmentado, é percebida pelos que participaram da experiência, o que possibilitou registrar como moradores e usuários identificam os lugares, marcos urbanos e aspectos da paisagem e da natureza que têm importância para eles.

Os resultados dessa experiência foram cruzados com os dos levantamentos realizados sobre as características históricas e morfológicas do centro histórico e do Comércio, o que permitiu registrar que um conjunto de elementos naturais e construídos foram, simultaneamente, reconhecidos por moradores, usuários e técnicos como âncoras da paisagem urbana. Abriu-se, assim, a possibilidade de caracterizar, num sentido amplo, uma imagem partilhada da área estudada, a partir da reiteração nos mapas mentais de certos aspectos da morfologia urbana e do ambiente natural. Alguns elementos, contudo, que são caros aos usuários e moradores, não fazem parte daqueles comumente valorizados como patrimônio e sequer são percebidos pela comunidade técnica. Para além da eventual atribuição de valores estéticos a algumas edificações, o que emergiu dessa análise foi a centralidade e a importância do seu valor de uso para moradores e usuários.

A análise dos mapas mentais permitiu ainda identificar lugares especialmente valorizados pelos habitantes,<sup>11</sup> o que possibilitou algumas observações importantes. A malha viária de fato desempenha um papel estruturador na compreensão e representação do espaço urbano, dos seus limites e elementos, assim como a topografia. As lazeiras que ligam a cidade alta à cidade baixa surgem claramente entre as vias mais representadas. Porções dos bairros onde as pessoas que participaram dessa experiência habitam ou trabalham, edificações, ruas e certos aspectos do ambiente natural que fazem parte de trajetos e usos do cotidiano foram especialmente registrados. As afirmações de Fabre (2016) a respeito do caráter personalizado ou individualizado da atribuição do valor de patrimônio a algo se aproxima, de fato, do familiar e do cotidiano, o que implica reconhecer que as formas e os materiais com os quais a cidade é feita, já não podem mais ser os eixos exclusivos do reconhecimento, da conservação e da gestão do patrimônio urbano. A transmissão de valores e de memórias entre gerações tornou-se incontornável e precisa ser considerada.

Algumas características muito fortes da paisagem natural e construída do centro histórico e do Comércio, contudo, como a Baía de Todos os Santos, a escarpa que



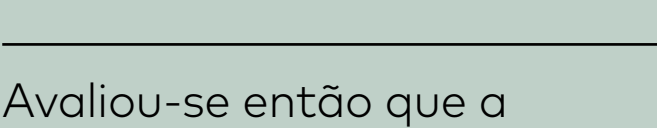
## No âmbito da política de preservação do patrimônio urbano na França, o Plano de Salvaguarda e Valorização regulamenta intervenções públicas e privadas nos setores urbanos protegidos, contendo ainda uma dimensão propositiva

separa a cidade alta da baixa, sua vegetação, as torres das igrejas localizadas na cumeada, os grandes casarões e algumas praças e vias são também valorizados pelos habitantes. A identificação precisa dos elementos que constituem esta imagem compartilhada e dos valores que lhe são atribuídos tornaram-se, assim, essenciais para o desenvolvimento do regulamento de preservação desse sítio urbano, trabalho que se encontra, atualmente, em fase final de discussão pública, validação e edição.

4. Participação social e preservação do patrimônio urbano na França: as experiências em Nancy e Bordeaux

O objetivo da pesquisa realizada nos centros históricos de Nancy e Bordeaux foi, como visto, conhecer e avaliar a revisão dos Planos de Valorização e Salvaguarda (psv)<sup>12</sup> dos sítios preservados dessas cidades. Foi dada especial atenção à identificação dos atores envolvidos na revisão desses planos, tais como escritórios de arquitetura e urbanismo, serviços municipais locais e metropolitanos e, sobretudo, às formas e mecanismos de participação dos cidadãos. Devido ao curto tempo disponível, essa participação foi investigada mediante o estudo de documentos oficiais e de entrevistas realizadas com dirigentes e técnicos de órgãos públicos ligados ao assunto. Destaca-se, ainda, entre os mecanismos pesquisados, o processo de consulta pública que obrigatoriamente ocorre em iniciais dessa natureza.

No âmbito da política de preservação do patrimônio urbano na França, o Plano de Salvaguarda e Valorização (psv) regulamenta intervenções públicas e privadas nos setores urbanos protegidos, contendo ainda uma dimensão propositiva. É, assim, um instrumento normativo que se superpõe ao Plano Local de Urbanismo<sup>13</sup> e um instrumento operacional, na medida em que pro-



## Avaliou-se então que a existência de comércios e serviços de proximidade, de mobilidades ativas, de espaços naturais próximos e de uma identidade e qualidade urbana e arquitetônica fortes são fatores de manutenção de uma dinâmica de uso importante no centro histórico

jetos urbanos, intervenções e ações de política urbana<sup>14</sup> e habitacional podem ser articuladas ao psv para a melhoria ou transformação do quadro existente. Esse regime prevê ainda mecanismos de ajuda financeira que envolvem subvenções estatais e isenções fiscais a proprietários e ocupantes.

A elaboração do psv é delegada a um escritório de arquitetura e urbanismo credenciado, mas é sempre acompanhada por uma Comissão Local composta por representantes do setor público e da sociedade. O Código de Urbanismo francês, que rege esse tipo de procedimento, determina ainda a implementação de um processo de consulta pública para aprovação ou revisão desse tipo de plano.<sup>15</sup> No caso dos sítios patrimoniais, essa consulta se desenvolve ao longo das etapas de criação ou de revisão dos psv. Grosso modo, compreende duas fases: uma de “concertação” entre os atores públicos e privados envolvidos; e outra na qual se realiza uma “enquete pública”, que tem como objetivo a validação do plano proposto antes da sua aprovação final.

No caso da revisão do psv do centro histórico de Nancy, que tem 166 ha de superfície e 17.500 habitantes (Révision-extension du Plan de Sauvegarde, 2015, p.10),<sup>16</sup> o processo de consulta pública foi liderado pela autoridade metropolitana, *Métropole Grand Nancy*, e pela prefeitura da cidade, *Mairie de Nancy*. A primeira fase de “concertação”, realizada entre 2016 e 2018, compreendeu, num primeiro momento, atividades voltadas para informar o público sobre as características arquitetônicas e urbanísticas do setor preservado, sobre o significado, objetivos e sentidos da revisão do psv, assim como para explicitar as questões urbanas e metropolitanas a serem equacionadas em termos de melhoria da qualidade de vida, mobilidade, preservação da natureza e sustentabilidade (Bilan de la Concertation, s.d., p.2-3). Os mecanismos de participação utilizados foram: criação de um site contendo expli-



cações sobre o processo e formulários para deposição de sugestões e observações; distribuição de brochura com informações sobre o papel do centro histórico na aglomeração metropolitana, seu patrimônio, o que é um setor salvaguardado, como se elabora e implementa um psv (atores públicos envolvidos, levantamentos necessários, instâncias colegiadas de acompanhamento) e sobre os procedimentos de revisão, incluindo informações sobre a enquete pública a ser realizada e sobre os procedimentos para aprovação final do novo plano (Bilan de la Concertation, s.d., p.2-3). Foram ainda realizadas nessa fase visitas a um quarteirão-teste, localizado na área comercial do centro histórico, para explicações e troca de ideias entre moradores, comerciantes e proprietários; instalado um Ponto de Informação sobre o Patrimônio Notável em quiosque próximo à catedral; publicados artigos em jornais e posts em redes sociais, além da realização de eventos para sensibilização da população e criação de aplicativo para a realização de passeios virtuais no centro histórico (Bilan de la Concertation, p.2-3). Em suma, nessa primeira fase, utilizou-se um conjunto amplo e diversificado de instrumentos e mecanismos de caráter pedagógico, com vistas a informar o público sobre os objetivos e desafios a serem enfrentados no processo de revisão do plano de salvaguarda.

Num momento seguinte, a concertação pública destinou-se à discussão e ao detalhamento do projeto urbano contido no novo psv, em diálogo com os planos de desenvolvimento sustentável e de urbanismo intercomunal (Padd e o PLUi)<sup>17</sup> da Aglomeração Metropolitana de Nancy. Para tanto, foram realizadas seis oficinas temáticas que reuniram parceiros e atores locais públicos e privados (Bilan de la Concertation, s.d., p.4).<sup>18</sup> Essas oficinas tiveram ainda o objetivo de enriquecer o diagnóstico da situação do centro histórico, sendo realizadas também duas reuniões públicas<sup>19</sup> que contaram com a presença das autoridades municipais e metropolitanas, do escritório encarregado da revisão do plano<sup>20</sup> e atores locais para exposição e discussão do diagnóstico realizado e acompanhamento do trabalho (Bilan de la Concertation, s.d., p.5). Na primeira, que contou com 170 participantes, foram também realizadas oficinas de “coprodução”, com distribuição de questionários sobre o centro da cidade e questões de proximidade, qualidade de vida e convivialidade. Na segunda foi feito um balanço da concertação realizada e apresentados os resultados dessas oficinas. Avaliou-se então que a existência de comércios e serviços de proximidade, de mobilidades ativas, de espaços naturais próximos e de uma identidade e qualidade urbana e arquitetônica fortes são fatores de manutenção de uma dinâmica de uso importante no centro histórico (Bilan de la Concertation, s.d., p.5).

Foi ainda realizada uma exposição intitulada “O patrimônio notável em formação”, que ficou aberta ao público de 1 a 26 de outubro de 2018, apresentando a abordagem, os desafios da revisão e o projeto do psv. Para tanto, o setor salvaguardado foi representado em planta baixa, que



cobriu grande parte do piso do foyer da sede da Prefeitura de Nancy, tendo ainda o seu conteúdo publicado nos sites e num guia de distribuição gratuita (*Révision-extension du site patrimonial*, 2018). Três caminhadas urbanas, lideradas por Daniel Duché, do escritório responsável pela revisão do plano e por Gaëlle Perraudin, *Architect des Bâtiments de France* (ABF) responsável pela fiscalização do sítio patrimonial notável de Nancy,<sup>21</sup> foram organizadas nos dias 15 e 22 de outubro e 5 de novembro de 2018 com vistas a apresentar ao público, em campo, as questões da revisão e os princípios do projeto do novo PSV (*Bilan de la Concertation*, s.d., p.7).

A segunda fase do processo de consulta pública em Nancy foi realizada entre setembro e outubro de 2019 e destinou-se à enquete pública propriamente dita para validação e aprovação do plano revisto (*Guide de l’enquête publique*, 2019). Para tanto, um comissário responsável por acompanhar e relatar o processo de deposição de questões, sugestões, críticas e observações foi nomeado e o dossiê completo do trabalho foi posto à disposição do público em páginas digitais e totens localizados no Departamento da Região Meurthe e Moselle, nas sedes da autoridade metropolitana e da prefeitura, além de no site especificamente criado para o processo de revisão (*Guide de l’enquête publique*, 2019).<sup>22</sup> Ao final de trinta dias de escrutínio, as conclusões foram encaminhadas para conhecimento público e, em seguida, o novo PSV foi encaminhado à Comissão Local, ao Conselho Metropolitano da Grande Nancy e ao Conselho Municipal da Cidade de Nancy para avaliação (*Guide de l’enquête publique*, 2019). Os pareceres favoráveis dessas instâncias colegiadas foram em seguida enviados à autoridade departamental que, por decreto, estatuiu a revisão do PSV. Por mais de um ano após este ato, o público pôde ainda consultar as conclusões de todo o processo.

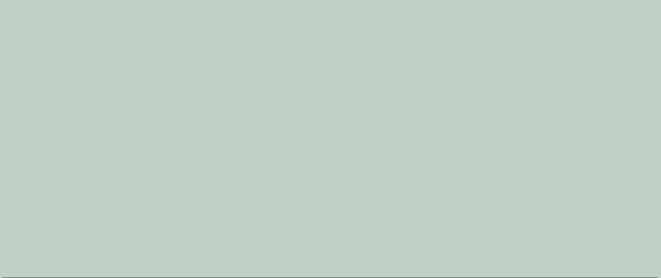
O Sítio Patrimonial Notável de Bordeaux foi criado em 1967, cobrindo uma área de 150 hectares no centro dessa cidade.<sup>23</sup> O primeiro PSV foi aprovado em 1988 e ajustado ao longo do tempo para dar lugar, por exemplo, à implantação do VLT, atualmente, um dos principais meios de transporte de Bordeaux. De modo análogo a Nancy, a revisão desse plano foi decidida em 2011 por necessidades de compatibilização com os planos de desenvolvimento sustentável e de urbanismo intercomunal da Aglomeração Metropolitana. O processo de consulta pública se desenvolveu ao longo da revisão do PSV e foi liderado pelas autoridades metropolitana, *Bordeaux Métropole*, e municipal, *Mairie de Bordeaux*, com participação das subprefeituras dos bairros que compõem o centro,<sup>24</sup> das Câmaras Municipais das demais comunas da aglomeração e do escritório de arquitetura e urbanismo encarregado da revisão.<sup>25</sup> Os meios de informação e divulgação utilizados foram igualmente diversificados – sites, panfletos, passeios

## Os meios de informação e divulgação utilizados foram igualmente diversificados – sites, panfletos, passeios urbanos, exposição, reuniões públicas – permitindo que habitantes, usuários e qualquer pessoa afetada pelo projeto pudesse se informar e se expressar a respeito.

urbanos, exposição, reuniões públicas – permitindo que habitantes, usuários e qualquer pessoa afetada pelo projeto pudesse se informar e se expressar a respeito. Para tanto, uma ampla comunicação dos eventos e atividades previstas foi realizada.

Em Bordeaux, o processo de consulta pública foi mais longo do que em Nancy, sendo aberto em 17 de janeiro de 2011 e concluído em 15 de fevereiro de 2019 (*Bordeaux Métropole*, s.d., p.5). A fase de informação se desenvolveu mais intensamente entre 2016 e 2018, tendo como mecanismo-chave a realização de caminhadas urbanas,<sup>26</sup> que abordaram temáticas gerais e específicas do setor preservado e permitiram compartilhar informações com moradores, usuários e interessados sobre os bairros que o compõem, sobre projetos futuros e em andamento, assim como dar notícias sobre a revisão do (*Bordeaux Métropole*, s.d., p.6). Além desse mecanismo, foram utilizados como meios para compartilhamento de informações, avisos oficiais sobre a realização de atividades, anúncios e folhetos, reuniões públicas, criação de site específico<sup>27</sup> para disponibilizar documentos ao público (apresentações, relatórios, cartografia) e receber contribuições e opiniões (*Bordeaux Métropole*, s.d., p.5-6). O dossiê para registro e acompanhamento da consulta pública também foi disponibilizado na Prefeitura de Bordeaux e nas subprefeituras dos bairros centrais, assim como na sede da autoridade metropolitana (*Site patrimonial remarquable de Bordeaux*, 2018). O Boletim *Bordeaux Métropole*, enviado mensalmente a assinantes, também divulgou reuniões públicas e passeios urbanos.

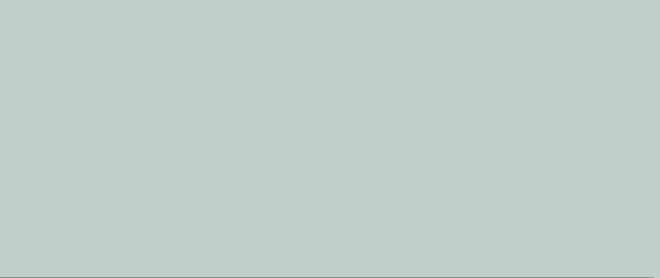
A forma de participação mais usada em Bordeaux e julgada mais eficiente (*Bordeaux Métropole*, s.d., p.8) foram as caminhadas urbanas: foram realizadas 21, e em 15



delas foram distribuídos questionários aos participantes. O formato evoluiu com o processo. Inicialmente, concentraram vários temas num mesmo percurso, mas depois o tema de cada caminhada passou a ser anunciado previamente, convocando-se parceiros e profissionais para difusão de informações e interação com o público. Os percursos foram registrados em vídeo e fotografia e abordaram arquitetura contemporânea e paisagem, intervenções no espaço público, comércio e artesanato e projetos para o habitat. O número total de participantes no processo de concertação pública foi de 544 pessoas, das quais 407 nas caminhadas urbanas.<sup>28</sup> Foram recebidas 252 contribuições, sendo 211 provenientes desses percursos guiados (*Bordeaux Métropole*, s.d. p.10).<sup>29</sup>

A concertação pública em Bordeaux possibilitou algumas avaliações interessantes. A arquitetura de pedra e seus detalhes de manufatura e ornamentação foram considerados a maior qualidade do setor preservado, seguidos da diversidade estilística e tipológica e dos demais elementos que possibilitam a leitura da história da cidade, como caminhos, becos, portões e muralhas. A paisagem composta pelos telhados das edificações, de caráter muito variado, e o contraste que mantêm com as acentuações verticais de torres, campanários e flechas, foram também especialmente valorizados. Os pontos negativos foram associados às edificações malconservadas ou restauradas inadequadamente, além das construções recentes que não se integram ao ambiente. Além disso, a saturação dos espaços públicos, as dificuldades de tráfego e de estacionamento, a gestão deficiente de resíduos, os ruídos, a escassez de espaços verdes, as dificuldades de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida e a existência de habitações muito pequenas (*Bordeaux Métropole*, s.d. p.11-15).

A despeito desses problemas, o centro histórico de Bordeaux foi considerado um bom lugar de moradia pelo público participante, mas um número significativo expressou o receio de que a gentrificação avance juntamente com a proliferação de bancos e de serviços, afetando a diversidade comercial do setor preservado. Mais de dois terços foram favoráveis à regra de que a cada três unidades reabilitadas uma seja dedicada à habitação social, e a existência de um parque imobiliário público foi vista como importante para que famílias modestas possam habitar o centro histórico (*Bordeaux Métropole*, s.d. p.13-14). O aumento da diversidade social e o lembramento de imóveis para a produção de habitações com preços mais acessíveis foi apoiada. A inserção de arquiteturas contemporâneas no sítio histórico foi vista como positiva, mas os participantes

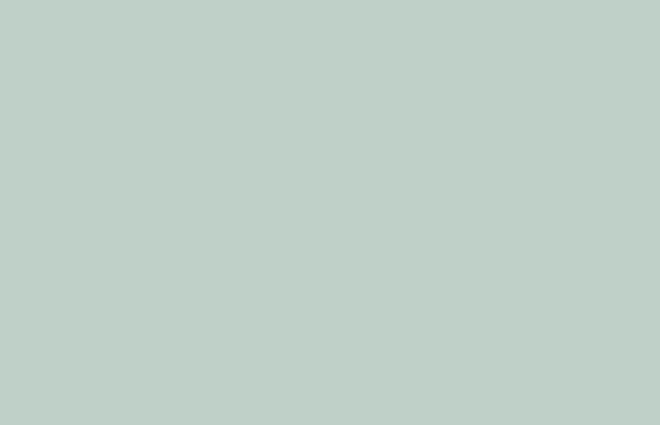


entenderam que, em certas áreas, como à margem do rio e em espaços monumentais, as edificações novas deveriam “imitar” as antigas. Nos demais espaços, entende-se que sua altura não deve ultrapassar a das edificações existentes e que o alinhamento e a proporção dos vãos devem ser respeitados. Materiais novos devem também se integrar ao ambiente mediante coloração, proporção e colocação *Bordeaux Métropole*, s.d. p.14).

O compartilhamento dos espaços públicos, a redução da presença do automóvel e o favorecimento dos transportes públicos e alternativos foram também julgados positivos pelos participantes de Bordeaux. Muitos desejam ainda a limitação da quantidade de mobiliário urbano e de elementos para impedir o estacionamento de veículos. O pequeno comércio e os serviços artesanais foram julgados atividades dignas de preservação, sendo bem avaliada a proibição da mudança da destinação de imóveis em certas áreas e a limitação da instalação de escritórios, novos bares e restaurantes em determinadas ruas. A diversidade comercial do centro foi ressaltada como positiva, mas surgiram queixas quanto à proliferação de anúncios e a ocupação de vias com a extensões de bares e restaurantes (*Bordeaux Métropole*, s.d. p.14-15).

Essas contribuições foram largamente incorporadas ao novo PSV, sendo desconsideradas apenas as que estão fora da alçada e da competência desse instrumento, como o controle de estacionamentos, o recolhimento de detritos, dentre outras. Por fim, a revisão foi considerada satisfatório por dois terços dos participantes (*Bordeaux Métropole*, s.d. p.15-23).

O processo de consulta pública na França agrega, como visto, um conjunto variado de iniciativas e mecanismos de participação que se destinam a bem informar, promover o debate e abrir canais de compartilhamento com a sociedade da tarefa de formulação e estabelecimento de critérios e regras para a preservação de setores urbanos, assim como para a elaboração de outros instrumentos urbanísticos e de política urbana. A despeito, contudo, dessas conquistas, a identificação e seleção de bens da cultura como patrimônio é ainda, nesse país, muito centrada na visão e atuação de especialistas, o que cria e mantém um distanciamento entre o objeto protegido e o que os diversos segmentos sociais e indivíduos desejam proteger. Em contrapartida, verifica-se que, cada vez mais, como visto em Nancy e Bordeaux, especialistas, instituições e sociedade convergem no sentido da construção de uma visão comum sobre “como” proteger. O nível educacional e a situação de renda e de desenvolvimento humano que existem na França têm, certamente, um peso enorme nessa convergência.

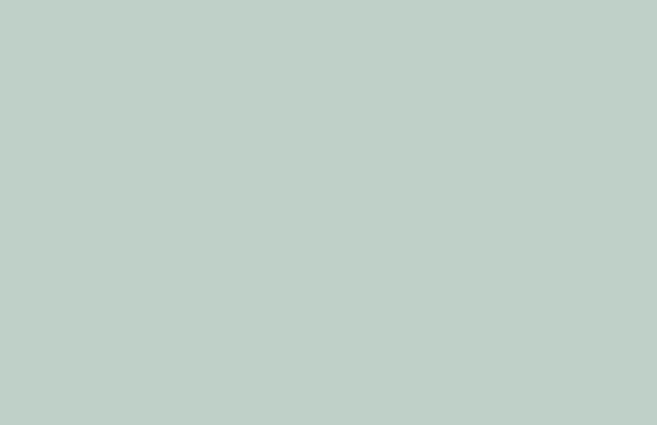


5. Desafios para a integração da norma de preservação das dimensões material e imaterial do patrimônio

O Museu de Arte de São Paulo

Em comparação com a França, a preservação do patrimônio urbano no Brasil inovou no sentido de incluir a cidade como objeto de patrimonialização já em 1938, mas, ao mesmo tempo, pode ser definida como muito precária do ponto de vista dos seus instrumentos de gestão e participação. A inclusão dos sujeitos que vivem, utilizam e produzem esse patrimônio é ainda incipiente e, diferentemente da França, onde a variedade de mecanismos mostra a amplitude dos processos de consulta pública, aqui se vai pouco além da formalidade burocrática de notificação da população interessada<sup>39</sup> e de uma consulta pública on-line que disponibiliza por trinta dias o regulamento já elaborado, com pouca resposta dos interessados. No processo de elaboração de normas e critérios de intervenção para o centro histórico de Salvador e Comércio vem se tentando mudar esse quadro com a previsão de disponibilização ao público, em 2024, de plataforma digital contendo todas as peças do processo, além da realização de seis reuniões públicas reunindo especialistas, organismos públicos e segmentos sociais residentes e usuários desses setores para discussão final e validação das normas propostas antes das formalidades burocráticas acima mencionadas.

Em contrapartida, o regime de salvaguarda de bens culturais imateriais implantado no Brasil a partir de 2000 contém mecanismos de participação mais sólidos e já experimentados, como a consulta prévia a grupos e comunidades sobre a instauração de processos de registro e a inclusão de detentores de bens culturais nas equipes de inventários de referências culturais (o que, como visto, se buscou fazer no processo de Salvador) e em conselhos ou comitês deliberativos dos planos de salvaguarda. A integração, no Brasil, das normas ou regimes de preservação e de salvaguarda de bens culturais materiais e imateriais não é, entretanto, algo automático ou apenas dependente de uma decisão. Embora seja desejável num sentido amplo, a natureza distinta dos bens submetidos a um ou a outro regime de patrimonialização demanda considerar especificidades que merecem reflexão aprofundada e que, por vezes, são incompatíveis. Nesse sentido, ressalta-se a dinâmica de transformação que faz parte da essência e da condição de existência do bem cultural imaterial. Já quando o objeto da patrimonialização



é a dimensão material de um bem cultural, a condição para sua permanência repousa na capacidade que os atores sociais interessados têm de mantê-lo fisicamente íntegro. A mudança nesse caso também é necessária, mas tem um caráter mais acessório e adaptativo. Outra dificuldade decorre do fato de que os sujeitos da patrimonialização de bens materiais, embora cada vez mais pessoalmente implicados na preservação, não são necessariamente seus produtores diretos e sim atores que atribuem valores e significados de modo cada vez menos coletivo a esses bens. Na salvaguarda de bens imateriais os sujeitos são mais do que isso: são parte constitutiva dos bens culturais, que, assim, não existem, não se expressam ou se materializam sem eles. No primeiro caso, a perspectiva é de “de fora”, enquanto no segundo é “de dentro”, o que coloca, no mínimo, esses sujeitos em patamares distintos de participação sobretudo no que toca ao seu protagonismo nesses processos, implicando, portanto, a necessidade de concepção de mecanismos específicos e adaptados a cada caso.

Mas há, certamente, âmbitos em que essas dimensões se encontram ou, pelo menos, deveriam se encontrar com igual ênfase e importância, como é o caso do patrimônio urbano. Um ponto de convergência se encontra, tudo indica, na identificação e atualização de valores atribuídos ao espaço urbano, para o que, como visto nos casos de Salvador, Nancy e Bordeaux, um esforço de ampliação e diversificação das formas de participação é necessário. Outro ponto diz respeito à articulação de políticas públicas com vistas à promoção ou fortalecimento da sustentabilidade social, econômica e cultural dos espaços urbanos patrimonializados, o que é igualmente essencial para que suas dimensões materiais e imateriais sejam salvaguardadas. No espaço urbano, essas dimensões se encontram e interagem o tempo todo e, embora suas especificidades devam ser consideradas, é fundamental a criação de canais de comunicação e de convergência entre elas. De um lado, porque o espaço urbano é o lugar de produção e reprodução de práticas que se tornam indissociáveis da própria identidade e imagem da cidade, por vezes, até mais do que o seu suporte material. De outro lado, porque, cada vez mais, a possibilidade de permanência e perenização de certos traços materiais, arquitetônicos, urbanísticos ou paisagísticos, passa pelo apreço, pelos sentimentos e pelos vínculos com as memórias e vidas de seus habitantes e usuários frequentes.



Autora

**AUTORA**
Arquiteta e urbanista graduada pela Universidade de Brasília, Mestre e Doutora em Conservação e Restauo pela Universidade Federal da Bahia. Trabalhou por 25 anos junto a organismos governamentais de preservação do patrimônio cultural, sendo atualmente professora da Faculdade de Arquitetura, do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Mestrado Profissional em Conservação e Restauração de Monumentos e Núcleos Históricos da Universidade Federal da Bahia. Suas áreas de pesquisa são preservação do patrimônio urbano, salvaguarda do patrimônio cultural imaterial e arquitetura popular. É membro titular do Conselho Consultivo do patrimônio Cultural do IPHAN.

Notas

- Os antigos Setores Salvaguardados (*Secteurs sauvegardés*) criados pela Lei Malraux de 1962, foram renomeados como *Sites patrimoniaux remarquables* (Sítios patrimoniais notáveis) pela nova lei nacional de preservação do patrimônio da França, a Lei nº 2016-925, de 7 julho de 2016.
- O título original do trabalho era "A questão da participação social na salvaguarda do patrimônio urbano: reflexões e proposições a partir do ideário da salvaguarda do patrimônio cultural imaterial".
- Trata-se do Projeto Normas e Critérios de Intervenção para o Centro Histórico e Comércio, do qual participam os seguintes docentes: Aline de Figueirãa Silva, Gabriela Gusmão Sampaio, Marcia Sant’Anna, Mariely Cabral de Santana, Marta Raquel da Silva Alves e Nivaldo Vieira Andrade Junior. Participaram também deste trabalho em sua fase inicial, os professores Luís Antônio Fernandes Cardoso e Aline Luther.
- Patrimonialização é entendida aqui como um conjunto de processos e práticas de identificação, seleção, registro, documentação, tombamento, gestão e promoção de bens culturais reconhecidos oficialmente como patrimônio. Nesse sentido, o termo, tal como está aqui empregado, abarca a noção tradicional de “preservação” e a de “salvaguarda”, quando nos referimos ao patrimônio cultural imaterial.
- Nesta obra, Fabre (2016, p.48) afirma: *“Car le patrimoine, pour moi ne c’est pas un concept, ça n’est même pas exactement un champ, c’est exactement un dispositif au sens que Michel Foucault a donné à ce terme»*.
- Tournant patrimonial*, no original em francês.
- Como a Portaria nº 127/2009, que criou a chancela da Paisagem Cultural Brasileira.
- Ver nota 3.
- Participaram como agentes de mobilização e conhecimento do projeto: Ana Cristina da Silva Caminha, Cícero Jorge Araújo Melo, José Pereira Maia de Jesus Filho, Rose Marina Ribeiro Santos, Sandra Maria Coelho dos Santos.
- A sistematização dessas informações e dados, bem como a identificação dos lugares de interesse de habitantes e usuários foi realizada, no âmbito do projeto, por Aline de Figueirãa Silva.
- Saldanha (01); Terreiro / Sé (02); Pelourinho (03); Carmo / Passo (04); Santo Antônio Além do Carmo (05); Comércio (06); Forte São Marcelo (07); Arcos da Conceição / Montanha (08); 2 de Julho (09); Preguiça (10).
- Plan de Sauvegarde et Mise en Valeur* – PSMV.

Plan local d’urbanisme (PLU).

- A exemplo da implementação em seu âmbito de Perímetros de Restauração Imobiliária ou Operações Programadas de Melhoramento do Habitat, respectivamente, *Périmètre de restauration immobilière – PRI* e *Opérations programmées d’amélioration de l’habitat – OPAH*.
- Artigo R 313 do Código de Urbanismo francês.
- O Sítio Patrimonial Notável de Nancy contém 7.868 imóveis, dos quais 5.456 são edificações principais, voltadas para os logradouros públicos, e 2.412 são anexos (Révision-extension du plan de Sauvegarde, 2015, p.10)
- Respectivamente, *Plan d’aménagement et de développement durable* e *Plan Local d’Urbanisme intercommunal*.
- Entre 18 e 19 de maio de 2017. Os temas das oficinas foram: Habitat, Terciários e Produtos Imobiliários Singulares, Projeto e Consolidação Comercial, Dimensão Patrimonial e Cultural no Projeto Turístico de Nancy, Indústrias Culturais e Criativas, Ordenamento do Espaço Público, Usos e Mobilidade.
- Realizadas em 24, jan. 2018 e 18 maio 2018.
- O escritório de arquitetura e urbanismo encarregado da elaboração da revisão do Psv do centro histórico de Nancy foi o Atelier Blanc-Duché.
- Os *Architects des Bâtiments de France (ABF)*, em português "Arquitetos das Edificações da França", são especialistas em preservação do patrimônio edificado credenciados mediante concurso público pelo Estado francês para atuar como responsáveis pelo exame, aprovação e fiscalização de intervenções em sítios urbanos patrimonializados.
- Site www.registredemat.fr/psmv-nancy, foi desativado devido ao fim da consulta pública.
- A população da cidade é de 257.068 habitantes e a da região metropolitana é de 969.897 (dados de 2018).
- Centre-Ville e Saint-Michel - Nansouty-Saint Genès.
- Escritório de Arquitetura e Urbanismo Lavigne & Associés.
- Balades urbaines*.
- Site https://participation.bordeaux-metropole.fr/.
- Outros 130 participaram na reunião pública realizada e apenas sete por meio do site na internet.
- A reunião pública rendeu 34 contribuições e o site específico apenas sete.
- Via publicação de Aviso no Diário Oficial da União e em jornais locais.

Referências

- régionale des Affaires Culturelles – Nouvelle Aquitaine; Bordeaux Métropole; Ministère de Culture e Communication, maio 2019.
- CASTRIOTA, Leonardo. **Patrimônio Cultural**: conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo/ Belo Horizonte: Annablume/IEDS, 2009.
- DEVALON, Jean. Memória e Patrimônio: por uma abordagem dos regimes de patrimonialização. *In*: TARDY, Cécile; DOBEDEI, Vera (ed.). **Memória e novos patrimônios**. Open Edition Press, 2015. Disponível em: http://books. openedition.org/oep/866. Acesso em: 23 jan. 2021.
- FABRE, Daniel. L’ordinaire, le familier, l’intime... loin du monument. *In*: HOTTIN, Christian; VOISENAT, Claudie. **Le tournant patrimonial**: Mutations contemporaines des métiers du patrimoine. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l’homme, 2016, p. 43-58.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 10. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- GUIDE DE L’ENQUÊTE PUBLIQUE. Site patrimonial remarquable du coeur d’agglomeration de Nancy – Projet de révision-extension du plan de sauvegarde et mise en valeur. Préfet de la région Grand-Est; Métropole Grand Nancy; Ville de Nancy, 2019.
- IPHAN. **Saberes, fazeres, gingas e celebrações**: ações para salvaguarda de bens registrados como patrimônio cultural do Brasil 2002-2018. Brasília: Iphan, 2018.
- KOHLSDORF, Maria Elaine. **A apreensão da forma da cidade**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.
- LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- NANCY PLAN DE SAUVEGARDE et de mise en valeur du site patrimonial remarquable – Rapport de Presentation – Direction Regionale des Affaires Culturelles du Grand-Est – Conservation Regionale des Monuments Historiques, 30 nov. 2018.
- PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2014.
- RÉVISION-EXTENSION DU PLAN DE SAUVEGARDE et mise en valeur – secteur Sauvegardé de Nancy – Préfet de la région Grand-Est; Métropole Grand Nancy; Ville de Nancy; La Région Lorraine; Service Régional de l’Inventaire Général de Lorraine, 2015.
- RÉVISION-EXTENSION DU SITE PATRIMONIAL Remarquable de Nancy – Exposition/ Concertation. Grand Hall de l’Hôtel de Ville de Nancy, 1-26 out. 2018.
- SANT’ANNA, Marcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento**: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil 1937-1990. Salvador: Oiti Editora, 2014.
- \_\_\_\_\_. **A cidade-atração**: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990. Salvador: EDUFBA – PPGAU/FAUFBA, 2017a.
- \_\_\_\_\_. A cidade-patrimônio no Brasil: lições do passado e desafios contemporâneos. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 35, 2017b, p. 139-155.
- \_\_\_\_\_. A cidade-atração: o patrimônio como insumo para o turismo. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, v. 1, p. 57, 2019.
- SITE PATRIMONIAL REMARQUABLE DE BORDEAUX – Dossier soumis à enquête publique pour la modification du périmètre du site patrimonial remarquable (spr) de Bordeaux, ancien secteur sauvegardé, créé le 16 février 1967. Bordeaux Métropole, Préfet de la Région Nouvelle Aquitaine, out. 2018.