

ENTORNO EM DISPUTA: REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE PORTO ALEGRE

DISPUTED SURROUNDINGS: REFLECTIONS ON THE PRESERVATION POLICIES OF THE HISTORIC CENTER OF PORTO ALEGRE

Ana Luisa Jeanty Seixas¹
William Mog²

RESUMO

O artigo aborda a relação entre a preservação do patrimônio cultural edificado e o planejamento urbano em Porto Alegre, RS. Compreendendo o patrimônio e as políticas a ele relacionadas como um campo dinâmico e em disputa, destaca-se a noção de área de entorno, que visa preservar a ambiência dos bens tombados, e as regras urbanísticas, que regulam o espaço construído. No contexto brasileiro, a preservação da ambiência dos bens tombados ganhou espaço no planejamento urbano a partir de 1980, impulsionada pela sociedade civil. No caso de Porto Alegre, destaca-se a experiência do 'Programa Monumenta' no âmbito da recuperação e valorização de bens isolados em uma região delimitada no Centro Histórico da cidade. No entanto, foi em 2016, por meio da Portaria nº 483 do IPHAN que se garantiu oficialmente a área de entorno do bem denominado 'Sítio Histórico das

1 Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010), mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN (2013), especialização em Restauração e Reabilitação do Patrimônio pela PUCRS (2013). É doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul na linha de pesquisa "Cidade, Cultura e Política", atualmente em doutorado-sanduíche na École Des Hautes Études En Sciences Sociales - Centre de Recherches sur le Brésil Colonial et Contemporain (CRBC/EHESS) - Paris, França.

2 Arquiteto e Urbanista, graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS) com vinculação à Linha de Pesquisa Cidade, Cultura e Política. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS) com vinculação à Linha de Pesquisa Planejamento e Espaço Urbano e Regional. Membro e Pesquisador do Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos Urbanos (LEUrb/CNPq) desde 2017. Coordenador do Programa Moradia na ONG Associação Saúde Criança Porto Alegre (ASCPOA) entre 2016 e 2022. Professor substituto de magistério superior na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) vinculado ao Departamento de Arquitetura entre 2019 e 2021. Assessor técnico da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística (PJHDOU) do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) entre 2021 e 2022. Possui experiência nas seguintes áreas: Expressão e Representação Gráfica, Projeto Arquitetônico e Urbano, Planejamento Urbano, Legislação Urbanística, Habitação Social, Geografia Urbana e Economia Urbana.

Praças da Matriz e da Alfândega', indicando a relação entre bens tombados e seu contexto urbano, como política pública. Atualmente, o alinhamento entre preservação patrimonial e planejamento urbano está em disputa devido à instituição de novas legislações – 'Nova Lei do Inventário de Patrimônio Cultural' e o 'Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre'. Essas leis rompem com determinações anteriores, criando desalinhamento entre políticas de preservação federal e iniciativas locais de reestruturação urbana. Dessa forma, a articulação entre a preservação patrimonial e o planejamento urbano representa hoje um desafio para a cidade de Porto Alegre.

Palavras-chaves: Patrimônio Cultural; Área de entorno; Planejamento Urbano; Sítio Histórico Urbano; Porto Alegre.

ABSTRACT

The article addresses the relationship between the preservation of cultural heritage and urban planning in Porto Alegre, RS. Understanding heritage and the policies related to it as a dynamic and disputed field, the notion of buffer zone stands out, which aims to preserve the ambience of listed properties, and the urban rules that regulate the built space. In the Brazilian context, the preservation of the ambience of listed properties gained space in urban planning from 1980 onwards, driven by civil society. In the case of Porto Alegre, the experience of the 'Monumenta Program' stands out in terms of the recovery and enhancement of isolated assets in a delimited region in the historic center of the city. However, it was in 2016, through Ordinance No. 483 of IPHAN, that the area surrounding the property called 'Historic Site of Praças da Matriz and Alfândega' was officially guaranteed, indicating the relationship between listed properties and their urban context, as public policy. Currently, the alignment between heritage preservation and urban planning is in dispute due to the institution of new legislation - the 'New Law on the Inventory of Cultural Heritage' and the 'Rehabilitation Program for the Historic Center of Porto Alegre'. These laws break with previous determinations, creating a misalignment between federal preservation policies and local urban restructuring initiatives. In this way, the articulation between heritage preservation and urban planning represents today a challenge for the city of Porto Alegre.

Keywords: Cultural Heritage; Buffer Zone; Urban planning; Urban Historic Site; Porto Alegre.

INTRODUÇÃO

O presente artigo problematiza a relação entre a preservação do patrimônio cultural edificado e o planejamento urbano a partir da experiência de Porto Alegre/RS. Tal problematização se dá em função da relação entre a noção de área de entorno, como uma medida que preserva a ambiência de bens tombados, e a regulação urbanística, que estabelece as regras para a materialização do espaço construído.

Para tanto, aborda-se inicialmente um arcabouço teórico ao tensionar o conceito de patrimônio como um campo em disputa a partir da

ação de diferentes sujeitos. Este campo extrapola o bem arquitetônico contemplando a sua ambiência urbana que é igualmente disputada. Trata-se de compreender o valor do patrimônio cultural edificado não apenas em função do bem em si, mas sobretudo, da relação que este bem estabelece com seu entorno imediato. Esta concepção relacional entre o patrimônio e sua ambiência é uma construção social e histórica que no caso brasileiro ocorreu ao longo do século XX. A noção de patrimônio cultural edificado como bem a ser tombado e preservado no sentido de assegurar e consolidar uma memória coletiva e uma identidade nacional surge em 1937 a partir do Decreto Lei que estabelece e organiza o campo patrimonial legalmente. Embora este Decreto Lei já mencione a necessidade de assegurar a “vizinhança do bem”, apenas na década de 1980, impulsionada pela sociedade civil, a discussão da preservação da ambiência/entorno dos bens tombados passa a ser contemplada no campo do planejamento urbano.

Este arco histórico de consolidação do patrimônio edificado em conjunto com sua ambiência urbana como política pública reverbera nos principais sítios históricos urbanos brasileiros, com destaque para o Centro Histórico de Porto Alegre, lócus do presente artigo. Esta cidade integrou o ‘Programa Monumenta’ que viabilizou o financiamento do restauro de uma série de bens patrimonializados na área central do município a partir de 2002, o que representou uma importante experiência no âmbito da preservação do patrimônio edificado no entorno do ‘Sítio Histórico Urbano’ tombado pelo IPHAN. No entanto, foi em 2016 por meio da Portaria de Entorno nº 483 (atualizada em 2022 pela Portaria de Entorno nº 26), deste mesmo instituto federal, que foi assegurada e gravada a área de entorno do sítio assegurando não só a preservação dos bens tombados do sítio mas também a manutenção da sua ambiência como uma política pública de caráter urbano.

Enfatiza-se que esta ambiência urbana, originalmente marcada por ações de caráter pontual de preservação via ‘Programa Monumenta’ e depois institucionalizada como área de entorno a partir da Portaria de Entorno nº 483 de 2016 do IPHAN, apresenta uma correspondência material com o conjunto de imóveis patrimonializados a partir do inventário da área central de Porto Alegre e legal com o planejamento urbano a partir da regulação urbanística prevista no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA). No entanto, este alinhamento está em disputa atualmente no campo patrimonial e do planejamento urbano a partir da instituição de duas novas legislações que vão de encontro o inventário e o PDDUA: a ‘Nova Lei do Inventário de Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município de Porto Alegre’, Lei Municipal nº 12.585/2019, e a Lei Complementar nº 930/2021 que institui o ‘Programa de Reabilitação do Centro Histórico de

Porto Alegre'. Juntas, estas legislações configuram um arcabouço jurídico institucional que rompe com as determinações material e legais anteriores, resultando no desalinhamento entre as políticas de preservação a nível federal e as iniciativas recentes de reestruturação da área central de Porto Alegre da atual gestão municipal, de caráter neoliberal.

1. Do patrimônio à sua ambiência: aproximação com a temática e seus tensionamentos

O patrimônio não é neutro, é o resultado de abordagens, de seleções, de jogos de poderes, de sujeitos e de escolhas deliberadas, assim como as políticas públicas e de planejamento a ele relacionadas. Trata-se de uma noção dinâmica, subjetiva e tensionável (SEIXAS, 2023), que atende a diferentes interesses. Os diferentes bens culturais passam por classificação e seleção, sendo retirados da dimensão cotidiana e alçados à dimensão da memória (GONÇALVES, 2007a, 2007b; LEENHARDT, 2011), sendo a partir dos quais nos percebemos individual e coletivamente. Eles “nos inventam” e com base neles nos reconhecemos (SEIXAS, 2023).

A alguns desses bens são atribuídos valores em um processo de *patrimonialização*, ou seja, são alvo de uma política pública de reconhecimento institucional, fazendo com que esses bens sejam considerados como um patrimônio a ser mantido, protegido, conservado. A atribuição de valor a um determinado bem ocorre, para Márcia Sant’Anna (1995), pelas mais diferentes razões, porém, apresentam uma função definida – estratégia de poder e de resistência - e com o mesmo objetivo - a produção de significados. Segundo José Reginaldo Gonçalves, esses objetos identificados e classificados como patrimônio cultural “desempenham uma função social e simbólica de mediação entre o passado, o presente e o futuro do grupo, assegurando a sua continuidade no tempo e a sua integridade no espaço” (GONÇALVES, 2007b, p. 28). Nesse sentido, o patrimônio cultural, no caso deste artigo focado na dimensão material - edificações e sua relação com o contexto urbano - remetem a uma “ponte entre o passado e o futuro” (MEIRA, 2004).

A categoria de patrimônio, estabelecida durante a formação dos Estados Nacionais no final do século XVIII, teve seus contornos semânticos definidos na modernidade ocidental, embora sua relevância remonte a tempos milenares, conforme apontado por José Reginaldo Santos Gonçalves (2007a). A ideia de preservar surge da concepção de que o passado é finito e da preocupação em evitar sua perda. Para Gonçalves (1996), essa *retórica da perda* explora a estreita relação entre valorização e perda, justificando a proteção do patrimônio como meio de preservar obras e monumentos que representam a identidade nacional e evitar seu esquecimento - uma forma

de resgatar referências essenciais para a construção da memória social e, especialmente, da memória nacional (ABREU, 2007).

O conceito de *patrimônio nacional* foi introduzido durante a Revolução Francesa (1789-1799) com o intuito de proteger a propriedade pública e evitar saques (SANT'ANNA, 1995, p. 14). Nesse contexto, o Estado começou a demonstrar preocupação, embora de maneira contraditória, com a preservação de certos monumentos e edifícios. Meira (2004, p. 2) ilustra essa situação ao afirmar que “os Comitês Revolucionários buscavam preservar, mas, ao mesmo tempo, autorizavam as demolições realizadas por revolucionários iconoclastas”. De acordo com Meira (2004), esse foi o momento em que as antiguidades foram consideradas pela primeira vez como um bem coletivo de interesse nacional e passaram a ser objeto de políticas públicas, tanto oficiais quanto centralizadas, ideia também discutida por Sant'Anna (1995).

Desde o princípio da preservação, enquanto ação estatal, o patrimônio foi utilizado como instrumento de poder e de dominação, partindo de escolhas e de valores de grupos dominantes. Presente na legislação francesa, a ideia de o Estado intervir em propriedades para a sua preservação e manutenção visando a construção de uma identidade e uma memória nacional é o passo inicial das políticas de preservação. O patrimônio passa então a ser utilizado, segundo autores como Sant'Anna (1995) e Márcia Chuva (2009) e Seixas (2014; 2023) para construir nacionalidades ou identidades nacionais. Para Chuva (2012), “a fundação das práticas de preservação do patrimônio cultural [está] relacionada aos processos de formação dos estados nacionais no século XIX”, com “a materialização da nação por meio da identificação do seu patrimônio nacional”³. Para a autora, essa busca pela identificação do patrimônio favorece o sentimento de unidade, de ‘passado comum’, uma identidade nacional, já que o “patrimônio confere objetividade à nação através de sua materialização em objetos, prédios, monumentos etc.” (CHUVA, 2012).

Nesse contexto de patrimônio como local de diferentes sujeitos, abordagens, identidades e disputas, pode-se compreendê-lo, assim como as ações a ele relacionadas, como um *campo* - o campo patrimonial - conforme as teorias de Bourdieu (2011). Esse *campo* é uma estrutura social específica, composta por indivíduos ou grupos que compartilham interesses e disputam posições em relação a algo, estando constantemente envolvidos em competições pelo poder e influência sobre os mesmos. Assim sendo, a definição do que é patrimônio, como ele é definido, que o define e como ele

3 As ideias de CHUVA (2012) foram apresentadas durante o 1º Módulo de Aulas do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – Turma 2011 na disciplina ‘Constituição no Campo do patrimônio’, maio de 2012.

é utilizado nas diferentes políticas públicas configuram uma arena em disputa, no qual diferentes sujeitos e esferas de fazem presente. Ao refletir-se sobre o patrimônio e o seu contexto - a sua ambiência -, observa-se que o tensionamento se amplia, considerando a incorporação de outros fatores - sujeitos, esferas, legislações, interesses sociais, políticos, econômicos, etc.

No Brasil, o patrimônio é utilizado como instrumento para a construção de uma nação e de uma identidade brasileira, a partir do Governo Vargas, tendo como marco político a Revolução de 1930. O processo de centralização e expansão do aparato estatal, juntamente com a compreensão da função social da propriedade privada, bem como o contexto intelectual da época, refletiram-se no campo da cultura brasileira (SEIXAS, 2014). Esses fatos podem ser observados na criação do órgão federal de preservação, atualmente conhecido como IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 13 de janeiro de 1937, e na institucionalização das práticas de preservação por meio da aprovação do Decreto-Lei nº 25, em 30 de novembro de 1937. Esse decreto define, em seu Artigo 1º, que o patrimônio histórico e artístico nacional é “o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país, cuja preservação seja de interesse público, seja devido à sua relação com eventos memoráveis da história do Brasil, seja devido ao seu valor excepcional arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, DECRETO-LEI Nº 25, 1937).

Nesse contexto de início da preservação patrimonial institucionalizada, havia uma preocupação em conhecer e valorizar a identidade nacional e o patrimônio brasileiro. Procurava-se identificar os bens materiais que melhor expressassem o que significava *ser brasileiro*, com o objetivo de promover a unidade nacional e a construção de um país moderno. Chuva (2009, p. 31) afirma que a instituição federal do patrimônio “identificou a ‘porção edificada’ do Brasil, contribuindo assim para ‘edificar’ o país”. Segundo Fonseca (1997, p. 98-99), nessa fase inicial da preservação patrimonial, houve um enfoque na busca pela identidade nacional por meio da ‘descoberta’ de estilos brasileiros, como o colonial luso-brasileiro, o barroco (inicialmente em Minas Gerais) e o modernista. A autora destaca que na fase inicial da proteção, conhecida como ‘Fase Heróica’, as questões legais e institucionais relacionadas ao patrimônio, bem como os conceitos de *excepcionalidade*, *visibilidade* e *entorno*, eram ampliados, o que dificultava os processos de tombamento e o próprio entendimento do que deveria ser considerado Patrimônio Nacional.

Na chamada ‘Fase Moderna’, que teve início na década de 1970, conforme mencionado pela mesma autora, houve uma mudança de enfoque em relação ao que deveria ser considerado Patrimônio Nacional, legitimada

pela visão de Aloísio Magalhães, diretor do IPHAN de 1979 a 1982, que introduziu uma nova concepção de patrimônio. Magalhães acreditava que, ao “mudar o necessário e preservar o indispensável, talvez possamos preservar a memória nacional - incluindo aquela construída em barro pelas mãos dos artesãos mais humildes e anônimos” (MAGALHÃES *apud* FONSECA, 1997, p. 147). Suas propostas promoveram uma alteração nos valores anteriormente estabelecidos no IPHAN, uma vez que seu conceito amplo de bem cultural e a ideia de que a comunidade mais envolvida é a melhor guardiã do patrimônio estabeleceram uma nova abordagem em relação à memória nacional.

Aproveitando o novo cenário social, político e econômico que precedeu a abertura política no Brasil, a população e a sociedade civil, juntamente com práticas mais artesanais, ganharam destaque. Além disso, *outros sujeitos*⁴, como indígenas, negros e outras minorias, passaram a ter seu patrimônio discutido, valorizado e por vezes reconhecido pelo seu *caráter nacional*, embora ainda de maneira incipiente (SEIXAS, 2023)⁵. É nesse contexto de valorização de *outros patrimônios* e com uma participação mais ativa da sociedade civil que o IPHAN e outros órgãos culturais estabeleceram a política de preservação do patrimônio cultural adotada na década de 80, que indica uma preocupação com a ambiência dos bens tombados e a sua relação com o contexto urbano.

No Decreto-lei nº 25/37, além da definição do que é considerado Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, já citado anteriormente, para fins de proteção federal, existe indicação dos cuidados que devem ser tomados para a preservação desse patrimônio:

Art. 17 - As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de cinquenta por cento do dano causado.

Para além da preocupação com o bem tombado, existe, desde o princípio da preservação em 1937, o entendimento de que o bem encontra-se em um contexto mais amplo, que deve ser considerado e preservado - uma

4 A discussão sobre *outros sujeitos*, *narrativas* e *tensionamentos* no campo patrimonial foi abordada na tese de doutorado: ‘*Uma longa caminhada: tensionamentos no campo patrimonial – a emergência dos Guarani Mbyá na Tava/Sítio de São Miguel Arcanjo, Missões, Rio Grande do Sul*’. (SEIXAS, 2023).

5 Essa questão sobre a ampliação da noção de patrimônio cultural foi oficializada nos anos 2000 com o Decreto nº 3551/2000 que aborda a temática do patrimônio imaterial.

ambiência, identificado naquele momento como “vizinhança da coisa tombada”. Assim sendo, o Decreto-Lei determina algumas precauções com essa área que circunda o bem, evitando a perda da chamada *visibilidade*:

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. **[grifo nosso]**

A preocupação com a vizinhança dos bens é destacada em diferentes esferas e abordagens, sendo apontada antes da criação do IPHAN. Em discussão no ‘Congresso Internacional de Arquitetos Modernistas’ - CIAM, em 1931 na Grécia, e registrado na chamada ‘Carta de Atenas’, existe a recomendação de que a construção de edifícios respeite e considere o caráter e a fisionomia das cidades, especialmente na vizinhança a monumentos antigos. Além disso, é indicada a importância de preservar certos conjuntos e perspectivas, a relação com a vegetação, e a eliminação de outros elementos que possam interferir negativamente, como publicidade, postes, cabos telefônicos entre outros (CURY, 2004).

Observa-se, portanto, a preocupação e a recomendação para que a relação patrimônio edificado x ambiência/vizinhança seja observada, entendendo o bem inserido em um contexto urbano que deve dialogar, valorizar e preservar o patrimônio. Edificações e elementos externos que se encontrem nesse contexto devem respeitar o patrimônio e não impedir ou reduzir a sua apreciação e compreensão.

No entanto, durante a definição de normas e planos urbanísticos para as cidades brasileiras, o tema do patrimônio cultural foi pouco abordado ou até desconhecido. Foi somente a partir da década de 1970, com o fortalecimento das organizações civis interessadas em participar das decisões públicas sobre o destino de áreas públicas e bairros onde viviam, que o interesse pelo assunto se intensificou. Entretanto, a especulação imobiliária nas áreas urbanas levou à descaracterização de bens tombados e de seus entornos devido à perda ou ao comprometimento de sua ambiência (SEIXAS, 2014), como por exemplo no caso de Porto Alegre, a ser abordado neste artigo.

2. Do bem tombado ao contexto urbano: as áreas de entorno como políticas públicas

A forte pressão pela transformação das cidades levou a instituição federal responsável pelo patrimônio a iniciar debates sobre as práticas de intervenção no entorno de bens tombados. Foram realizados dois encontros nacionais sobre o assunto, sendo que o principal ocorreu em 1983 e resultou no ‘Documento Final - Seminário sobre Entorno de Monumentos’, conforme indica Motta (2010). Nesse Documento, considerado um marco na definição da política de preservação em nível federal no que diz respeito à questão dos entornos, segundo aponta a autora, ficou estabelecido de forma clara os conceitos utilizados tendo sido definido, pelo IPHAN que:

O Entorno ou ‘vizinhança da coisa tombada’ – conforme expressão usada no artigo 18 do Decreto-lei nº 25 – é, **fisicamente, o lugar geométrico dos pontos de uma paisagem que, potencialmente, se interpõem nas visuais** a partir de ou sobre o monumento. (p.129 - 142) **[grifo nosso]**

No mesmo documento, há referência à limitação desse conceito, cujo foco:

[...] se restringe ao bem tombado, pois a paisagem envolvente é, com frequência, dele, componente valorativo. (...) a paisagem aqui referida deve ser entendida no sentido mais amplo do termo, vale dizer, como paisagem natural ou edificada e humanizada. (MOTTA, 2010, p.129 - 142)

Ao longo dos anos seguintes, o conceito de *entorno*⁶ passou por alterações significativas. Conforme apontado por Sônia Rabello (2009, p. 122-123), “o conceito de visibilidade (...) expandiu-se para incluir a ambiência, ou seja, a harmonia e integração do bem tombado com seu entorno, sem deixar de considerar a visibilidade literal”. Atualmente, os conceitos de *entorno* e *ambiência* são novamente temas amplamente discutidos e valorizados, desempenhando um papel importante no campo patrimonial e do planejamento urbano.

Segundo o entendimento atual do IPHAN, *entorno* é:

[...] a área de projeção **localizada na vizinhança dos imó-**

6 A discussão sobre áreas de entorno de bens tombados é aprofundada na dissertação de mestrado ‘Gestão de área de entorno de bens tombados – Estudos de caso nas cidades gaúchas de Piratini e Novo Hamburgo’ (SEIXAS, 2014).

veis tombados, que é delimitada com **objetivo de preservar a sua ambiência e impedir que novos elementos obstruam ou reduzam sua visibilidade**. Compete ao órgão que efetuou o Tombamento estabelecer os limites e as diretrizes para as intervenções, nas áreas de entorno de bens tombados. (IPHAN, 2023, s.p.) **[grifo nosso]**

Em discussões internas no órgão de preservação, na Nota Técnica nº 001/2011/DEPAM enviada às Superintendências do IPHAN, é destacada a função principal da área de *entorno*:

[...] preservar a qualidade ambiental e paisagística adequadas para a fruição e compreensão do bem protegido e dos valores a ele associados, funcionando como uma ‘área de amortecimento’ entre ele e o restante da cidade. **[grifo nosso]**

Ao se observar as diferentes ideias e abordagens sobre o tema, nota-se que, embora a ideia inicial remeta a uma questão de *visibilidade* compreendida literalmente como aquilo que se vê, ou seja, as questões geométricas de visuais, o conceito se expande e adota outras abordagens. Ele incorpora a noção de contexto, de paisagem e de ambiente, ou seja, a valorização do lugar em que o bem patrimonializado se encontra e os valores que do bem depende-se para o contexto. Trata-se, assim, de uma compreensão de que o bem está inserido em um contexto que pode, ou não, interferir no seu entendimento, nos seus valores e na sua leitura, sendo necessária a previsão de uma área de amortecimento entre ele e o restante da cidade, de maneira a garantir uma ambiência que o valorize. Para Rabello (2009, p.122):

A restrição que se impõe à **vizinhança é decorrente da própria existência de um bem tombado**, logicamente bem imóvel, no intuito de que **ele seja visível** e, conseqüentemente, **admirado** por todos. (...) Entende-se, hoje, que a finalidade do art.18 do Decreto-lei 25/37 é a **proteção da ambiência do bem tombado**, que valorizará sua visão e sua **compreensão no espaço urbano**. **[grifo nosso]**

Segundo a mesma autora, isso não implica que os critérios adotados para a área de *entorno* não possam ser alterados ou aprimorados ao longo do tempo, desde que baseados em estudos técnicos e sejam aplicados de maneira clara e coerente em todos os casos. Negar essa possibilidade dificultaria a própria proteção (RABELLO, 2009, p. 124). Trata-se, portanto,

de um *campo* dinâmico, que pressupõe disputas e sujeitos que tensionam valores. Para o entendimento do IPHAN, tais estudos e análises devem levar em consideração o bem tombado e os valores a ele atribuídos, e não os valores atribuídos à área circundante. De acordo com a Nota Técnica mencionada anteriormente, essa análise:

[...] deve, preferencialmente, **partir da definição de quais características configuram a ambiência do bem tombado**, como por exemplo: relações espaciais, visuais, implantação, relação com os imóveis vizinhos, relação com o ambiente natural (...), acessos, manifestações de natureza imaterial diretamente relacionadas ao bem protegido (...) etc. A partir dessa compreensão devem ser **estabelecidos os limites para a leitura da ambiência do bem**, assim como serão definidos os critérios para a intervenção na área (**sempre se relacionando à ambiência do bem tombado, e não aos próprios bens que compõe o entorno**). [grifo nosso]

Essa observação é importante, pois considera que dentro da área de *entorno* podem existir outros bens relevantes, entretanto a referência para a definição da poligonal de *entorno* refere-se ao bem já patrimonializado – o bem tombado. Importante então frisar que a percepção dos valores do *entorno* relaciona-se diretamente ao bem tombado, ou seja, a relação ocorre a partir de uma edificação que foi retirada da dimensão cotidiana e alçada a um *status* memorável. Sendo assim, o contexto urbano atual, que é por óbvio diferente daquele original da época da construção do bem, deve não apenas dialogar, mas principalmente respeitar os valores atribuídos à edificação tombada. Ela passa a ser o ponto de referência para as políticas urbanas nessa área que a circunda, influenciando diretamente o planejamento e as legislações que podem garantir ou prejudicar a preservação da sua ambiência.

Historicamente, de acordo com Motta (2010), existem duas fases distintas da relação do IPHAN com a temática de áreas de *entorno* de bens tombados. A primeira fase abrangeu o período até 1950 e foi marcada por um intenso embate legal sobre o assunto, com ‘memoráveis batalhas judiciais’ (MOTTA, 2010, p.10). A segunda fase, que se iniciou no final da década de 1950 e se consolidou na década de 1980, foi caracterizada pela realização de seminários técnicos para discutir as responsabilidades e os princípios que deveriam orientar a instituição na definição de políticas para a institucionalização, em âmbito nacional, de procedimentos de delimitação, normatização e divulgação de normas e critérios técnicos por meio de portarias sobre o assunto.

Segundo a autora, a atuação da instituição federal nas áreas de *entorno* pode ser dividida em quatro períodos distintos, nos quais se identificam os procedimentos técnicos e administrativos específicos. O primeiro período, que compreende as mencionadas ‘memoráveis batalhas judiciais’ (MOTTA, 2010), estendeu-se até meados da década de 1960. Para Sant’Anna (1995), esse primeiro período, que compreendeu de 1940 até o final dos anos 1950, foi caracterizado pela discussão judicial em torno dos conceitos de *vizinhança* e *visibilidade*, bem como pela defesa da competência técnica e legal do SPHAN (atual IPHAN) para determinar, caso a caso, os limites e o conteúdo desses conceitos (SANT’ANNA, 1995, p. 205). Nesse período, houve a consolidação de uma política que não especificava os limites e não regulamentava os critérios de intervenção nas áreas vizinhas dos bens tombados, resultando em uma aplicação flexível desses conceitos, capaz de atender a diversas situações imprevisíveis. No entanto, a autora destaca que, apesar dos esforços para evitar abusos de poder, as decisões ainda eram frequentemente arbitrárias (SANT’ANNA, 1995, p. 205).

O segundo período indicado por Motta (2010) abrangeu o período de meados da década de 1960 a 1980, quando a preservação passou a ser efetivamente compreendida como política urbana. Segundo Sant’Anna (1995), a política federal nesse período foi marcada pela elaboração de estudos técnicos para a regulamentação das áreas envoltórias de bens tombados em âmbito federal. Motta (2010) também destaca que esse foi um período de fortalecimento e de diversificação do uso do *entorno* como forma de preservação, com a adoção do planejamento urbano como instrumento de preservação patrimonial, a descentralização de órgãos públicos ligados ao patrimônio e a introdução de uma nova perspectiva de uso do patrimônio tombado para fins turísticos, seguindo uma tendência global que também foi refletida no Brasil (MOTTA, 2010).

Essa nova perspectiva de aproveitamento turístico do patrimônio transformou o contexto das cidades, em especial de centros históricos, e levou a instituição federal a buscar a articulação com estados e municípios na tarefa de preservação, iniciando assim uma política de descentralização das ações públicas na área do patrimônio (MOTTA, 2010). Em 1970 e 1971, com a assinatura dos Compromissos de Brasília e de Salvador, ficou estabelecido o envolvimento de estados e municípios na preservação, com a atuação desses entes de forma complementar à política de preservação dos bens culturais (MOTTA, 2010). Segundo a autora:

[...] esses acontecimentos demonstravam uma nova postura na política de preservação federal. (...). A política de patrimônio que se iniciava em meados dos anos 1960 calcada no

turismo e na descentralização da ação em órgão estaduais e municipais, enfatizava **o sítio histórico como parte do espaço urbano e definia o planejamento da cidade como instrumento de preservação**. (MOTTA, 2010, p. 44-45) [grifo nosso]

De acordo com a autora, outro elemento importante nesse segundo momento é a participação de segmentos da classe média urbana por meio de associações de bairros. A partir da década de 1970, esses grupos começaram a exigir uma melhor qualidade de vida nas cidades, reconhecendo na preservação do patrimônio cultural e na regulamentação das áreas de *entorno*, valores que deveriam ser considerados nas políticas urbanas adotadas (MOTTA, 2010).

Durante o terceiro período identificado por Motta (2010), de 1980 a 1986, o IPHAN concentrou-se no desenvolvimento de procedimentos internos para organizar administrativamente os trabalhos de delimitação e regulamentação dos *entornos*. Nesse sentido, foi necessário atualizar a compreensão das competências institucionais e seus limites na atuação em áreas urbanas, bem como estabelecer conceitos e critérios que pudessem orientar os esforços realizados para a delimitação e regulamentação das áreas de *entorno* dos bens tombados. Dois seminários realizados com esse objetivo, em 1983 e 1984, concluíram que a proteção das áreas circundantes aos bens tombados era uma questão de planejamento global e, portanto, de natureza política, envolvendo as administrações locais (MOTTA, 2010). Com isso, a aproximação entre o *campo* patrimonial e do planejamento urbano é maior, identificando-se, a necessidade de compreensão de que o bem tombado está inserido em um contexto dinâmico e, portanto, passível de disputas.

No último período, que compreendeu de 1986 a 2003, ocorreu a consolidação de uma abordagem sistemática das áreas de *entorno* (MOTTA, 2010). Essa consolidação resultou em uma ‘rotinização das práticas’ dentro da instituição, refletindo nas dinâmicas internas. Embora houvesse acordo sobre a necessidade de delimitação das áreas de *entorno* nos novos tombamentos, na maioria dos casos isso não ocorreu devido a várias razões, como a sobrecarga de trabalho, o número limitado de técnicos e as dificuldades de atender às novas exigências jurídicas, conforme indicado pelas pesquisadoras. Dentro desse contexto, surgiram recomendações jurídicas que enfatizavam a necessidade de definir e formalizar, por meio de portarias, as normas de construção nas áreas de *entorno* dos bens tombados. Foi decidido adotar uma nova série de processos administrativos para o estudo desses casos, denominados como ‘Processos de Entorno’, que também foram aplicados temporariamente aos estudos de *entorno* de novos tombamentos. No

entanto, essa abordagem gerou dificuldades de tramitação, uma vez que os processos passaram a ser tratados simultaneamente, tanto para o tombamento quanto para o *entorno* (MOTTA, 2010).

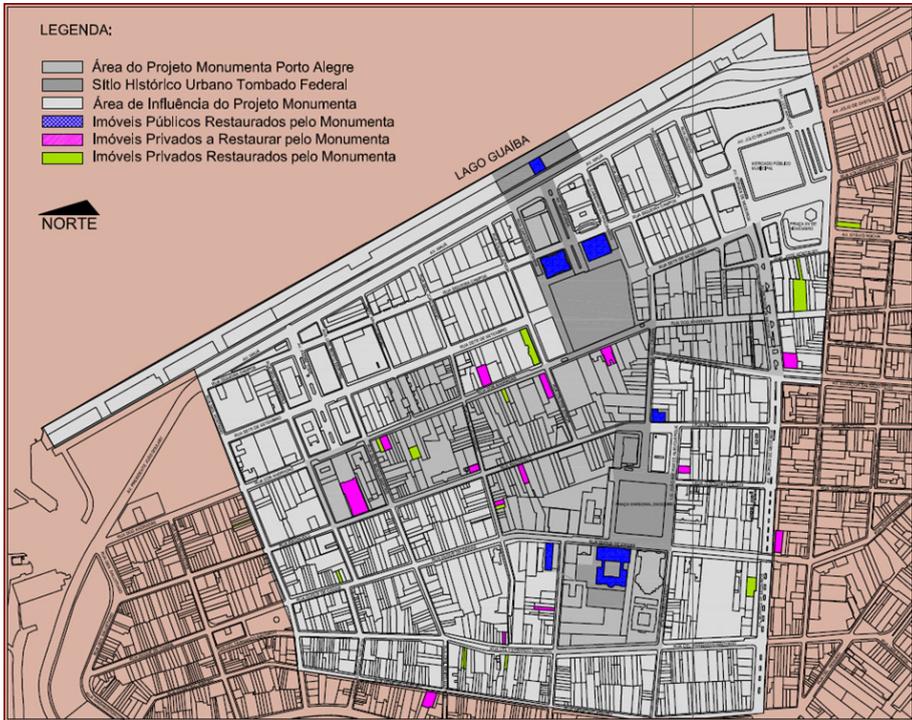
Apesar das dificuldades enfrentadas, a trajetória do IPHAN na proteção das áreas de *entorno* ao longo do tempo evidencia como o instrumento do *entorno* se fortaleceu como estratégia de gestão urbana e como uma possibilidade de estabelecer parcerias entre diferentes instâncias governamentais responsáveis pelo planejamento urbano e regional (MOTTA, 2010). No entanto, como a própria autora observa, nem sempre essa parceria foi efetivamente concretizada na prática, ficando muitas vezes suscetíveis a interesses econômicos e políticos que não necessariamente visam a preservação do patrimônio cultural urbano em seu entendimento mais amplo – bem tombado e sua ambiência.

3. De um programa a uma portaria: O processo de consolidação da área de *entorno* do sítio histórico de Porto Alegre como política de planejamento urbano

O gravame da área de *entorno*, ocorrido em 2016, dos bens tombados ‘Sítio Histórico das Praças da Matriz e da Alfândega’ (tombado em 2000) e ‘Igreja Nossa Senhora das Dores’ (tombado em 1938) foi antecedido por uma importante experiência na área da preservação do patrimônio cultural edificado na área central da cidade: o ‘Programa Monumenta’⁷ de 1999, implantado até o final dos anos 2000 a partir de iniciativa local (BICCA, 2010). Nesta oportunidade, foram estabelecidas a área do ‘Projeto Monumenta Porto Alegre’ como um perímetro ampliado do ‘Sítio Histórico Urbano’ tombado em âmbito federal pelo IPHAN e a área de influência do ‘Projeto Monumenta’ como um perímetro ampliado do ‘Projeto Monumenta Porto Alegre’, conforme a imagem a seguir.

7 *Programa Monumenta*, resultado da cooperação estabelecida, a partir de 1995, entre o Ministério da Cultura (MinC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Unesco, tinha por objetivo a melhoria dos sítios históricos urbanos, incluindo a restauração de monumentos, edificações, praças e ruas de valor cultural, além de outras iniciativas culturais que reforçam a representatividade dos centros históricos na memória da coletividade. Em âmbito municipal, esse Programa passou a ser chamado *Projeto Monumenta* (BICCA, 2010).

Figura 1: Poligonais do Projeto Monumenta Porto Alegre



Fonte: BICCA, 2010.

Destaca-se que estas poligonais foram estabelecidas no sentido de englobar uma série de imóveis de importância cultural na área central de Porto Alegre (identificados na Figura 1), que foram restaurados a partir de uma linha de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) destinada à preservação das cidades históricas. Assim, as poligonais do ‘Projeto Monumenta Porto Alegre’ representaram um zoneamento de uma área que continha bens passíveis de projetos de restauro a partir do financiamento oriundo de um programa federal sem uma base legal, conforme o entendimento de Cuty (2012):

É necessário frisar que o Monumenta não se configura, em momento algum, como legislação urbana, mas como programa de intervenções - incluindo projetos e ações arquitetônicas, sociais e econômicas - com período e recursos limitados de ação. (CUTY, 2012, p.24).

Neste sentido, o ‘Programa Monumenta’ é entendido, aqui, como uma experiência relevante de restauração de conjunto edificado da área central de Porto Alegre que coloca em evidência a necessidade de preservar

a memória a partir da conservação do patrimônio cultural edificado, com destaque para a área de inserção do ‘Sítio Histórico Urbano de Porto Alegre’. Embora as intervenções ocorressem em edificações pontuais, a concepção e o objetivo deste Programa pressupunham um contexto urbano, uma área ampla que seria beneficiada com tais ações. No entanto, o Programa não representou um compromisso político de preservar o conjunto edificado contido nas poligonais demarcadas com base em uma legislação específica. Não é criada para as áreas demarcadas uma regulamentação, mas um conjunto de ações estratégicas pontuais e isoladas de preservação em edificações específicas (BICCA, 2010).

O compromisso político em assegurar legalmente a preservação da área de *entorno* do ‘Sítio Histórico Urbano de Porto Alegre’ – compreendido como o ‘Sítio Histórico das Praças da Matriz e da Alfândega’ e o conjunto de bens tombados isoladamente (destacando-se aqui a Igreja de Nossa Senhora das Dores) - ocorre em 2016 quando é publicada a Portaria de Entorno nº 483 do IPHAN que delimita a poligonal e define diretrizes de preservação e critérios de intervenção para a área de entorno, atualizada em 2022⁸.

A delimitação/setorização da área de *entorno* de bens protegidos objetiva a proteção do contexto de inserção dos mesmos garantindo a sua valorização e visibilidade, conforme o art. 2º da Portaria nº 26 de 2022:

Art. 2º. A delimitação da poligonal da área de entorno tem como objetivo **proteger as áreas que constituem os contextos** compostos por logradouros, edificações e equipamentos urbanos **cujas características interferem na valorização e na visibilidade dos bens protegidos**. (IPHAN, 2022) [grifo nosso]

Desta forma, toda intervenção da área de *entorno* deve atender aos incisos do art. 4º desta portaria no sentido de preservar a ambiência da área como segue:

Art. 4º. Todas as intervenções na área de entorno deverão obedecer às seguintes diretrizes de preservação:
I - **garantir a preservação e a valorização da ambiência** por meio de critérios de intervenção que **controlem os elementos que possam provocar poluição visual ou prejudicar a compreensão do contexto urbano**, consolidando o **padrão de implantação predominante**; e

8 A Portaria de Entorno nº 483 do IPHAN de 2016 teve a estrutura forma do seu texto atualizada pela Portaria nº 26 do IPHAN de 2022.

Cada um destes setores apresenta critérios de intervenção específicos segundo o Artigo 15 da Portaria do IPHAN.

Para o Setor A - Cais do Porto, os critérios são os seguintes:

- a) nos interstícios entre os armazéns, será permitida a execução de elementos arquitetônicos de conexão, desde que sua projeção não ocupe mais de 50% (cinquenta por cento) da área do interstício definida pelas laterais dos armazéns e pelos alinhamentos das suas fachadas norte e sul;
- b) nos armazéns A1, A2, A3, A4, A5, A6, e B1, B2 e B3 existentes, serão permitidas intervenções que promovam a sua reabilitação;
- c) a altura máxima permitida para novas intervenções será de 7,5m (sete metros e cinquenta centímetros); e
- d) serão vedadas novas edificações nas áreas localizadas entre a borda do Cais e o alinhamento da fachada norte dos armazéns e entre o alinhamento da fachada sul e o muro da Avenida Mauá; (IPHAN, 2022)

Já para o Setor B - Sítio Histórico das Praças da Matriz e da Alfândega os critérios são:

- a) a altura máxima permitida para as edificações será de 33m (trinta e três metros); e
- b) nas faces de quarteirão do entorno imediato do Sítio Histórico das Praças da Matriz e da Alfândega, ou seja, aquelas voltadas para a poligonal de tombamento do Sítio Histórico, as novas intervenções deverão observar o alinhamento frontal do lote, sem recuo; (IPHAN, 2022)

Para o Setor C, que engloba o Subsetor C1 - Igreja das Dores/Avenida Padre Tomé e o Subsetor C2 - Igreja das Dores/Rua Riachuelo, os critérios são estes:

Para o Subsetor C1:

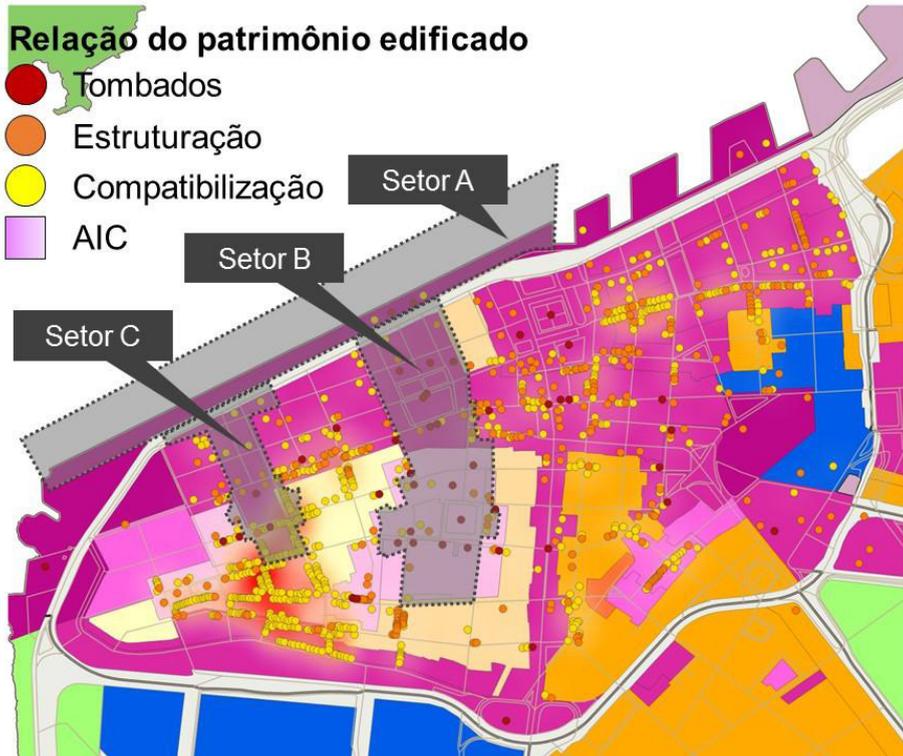
- a) altura máxima permitida será de 12m (doze metros); e
- b) nas faces de quadra da Avenida Padre Tomé, da Rua dos Andradas, da Rua Riachuelo e Avenida Sete de Setembro, e da Rua General Canabarro e Rua Bento Martins, as construções deverão respeitar o alinhamento frontal, sem recuo; (IPHAN, 2022)

E para o Subsetor C2:

- a) a altura máxima permitida será de 18m (dezoito metros);
- e
- b) nas faces de quadra da Rua Duque de Caxias e Rua Riachuelo, e da Rua General Canabarro e Rua Bento Martins, as construções deverão respeitar o alinhamento frontal, sem recuo. (IPHAN, 2022)

Observa-se que as restrições quanto à volumetria das edificações nestes setores de *entorno*, basicamente em relação às alturas, aos alinhamentos e aos recuos, guardam correspondência com as determinações volumétricas dos imóveis inventariados pelo município contidos nestes setores e com o regime urbanístico previsto no 'Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental' (PDDUA), conforme a imagem a seguir.

Figura 3: Relação de bens patrimonializados na área central de Porto Alegre e Setores A, B e C da Portaria de Entorno nº 26 (IPHAN, 2022)



Fonte: Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município de Porto Alegre, PDDUA e Portaria de Entorno do IPHAN nº 26/2022, alterado pelos autores, 2023.

Os Setores de Entorno A, B e C delimitados aqui (Figura 3) apresentam uma série de imóveis inventariados de estruturação (pontos em laranja) e de compatibilização (pontos em amarelo), que apresentam restrições quanto às alterações volumétricas, além dos tombados (pontos vermelhos) em nível municipal. Além disso, estes setores estão contidos em um conjunto de SubUnidades de Estruturação Urbana no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA (PORTO ALEGRE, 1999), que expressa nas suas restrições de uso e de ocupação do solo os critérios a serem observados em cada setor identificado aqui em função do gravame de área de interesse cultural (polígonos em tons de rosa). Estas correlações entre a portaria do IPHAN, os imóveis inventariados do município e o regime urbanístico do PDDUA evidenciam uma articulação entre políticas de preservação e o planejamento urbano municipal (SIMÕES; MOG, 2021)⁹.

Neste sentido, se o 'Projeto Monumenta Porto Alegre' representou a integração de uma série de ações com vistas a restaurar edificações existentes em um conjunto urbano a partir de um programa federal, a Portaria de Entorno nº26 do IPHAN representou uma política de planejamento urbano tendo em vista o conteúdo legal dos gravames das poligonais dos seus três setores.

Trata-se, portanto, de um processo histórico de consolidação do patrimônio e da sua ambiência como política pública que inicia com ações pontuais de restauro por meio de um programa federal e se institui como legislação urbanística por meio de uma portaria federal. No entanto, a consolidação desta política pública se encontra recentemente em disputa a partir da convergência entre duas novas legislações instituídas recentemente no âmbito municipal: a 'Nova Lei do Inventário de Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município de Porto Alegre' de 2019, que tende a reconfigurar o conjunto de imóveis de estruturação e de compatibilização na área central, e o 'Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre' de 2021, que tende a reestruturar a forma de regulação de uso e ocupação do solo da área central.

3. Uma ambiência em disputa: Notas sobre uma possível reestruturação do Centro Histórico de Porto Alegre

Nos últimos anos, Porto Alegre é marcada por uma série de iniciativas e ações de caráter neoliberal, compreendido segundo o entendimento

⁹ A temática sobre a articulação ou não entre políticas de preservação e planejamento urbano foram abordados no artigo 'Divergências entre a legislação urbanística e o patrimônio cultural na Avenida Independência em Porto Alegre' (SIMÕES; MOG, 2021).

de Pierre Dardot e Christian Laval (2016), em que as ações de preservação do patrimônio edificado cedem espaço para a livre especulação do mercado imobiliário. Trata-se de diferentes sujeitos econômicos e políticos, com perfil e interesses variados, que tensionam o *campo* patrimonial e as políticas a ele relacionadas. Neste sentido, a ‘Nova Lei do Inventário de Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município de Porto Alegre’, Lei Municipal nº 12.585 (PORTO ALEGRE, 2019), e a Lei Complementar nº 930 (PORTO ALEGRE, 2021b) que institui o ‘Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre’ são expressão legal desta tendência a se materializar do Centro Histórico do município.

Estas duas legislações compreendidas em conjunto representam um desalinhamento com as diretrizes previstas na Portaria de Entorno nº26 do IPHAN (2022), na medida em que se verifica uma nova lógica de inventariar os imóveis de relevância patrimonial e de se regular o uso e ocupação do solo na área central de Porto Alegre.

A Lei Municipal nº 12.585/2019 (‘Nova Lei do Inventário’) e a Lei Complementar nº 930/2021 (‘Programa de Reabilitação do Centro Histórico’) configuram um mecanismo de reestruturação urbana na área central que vai de encontro à perspectiva de preservação. Tal mecanismo de reestruturação tende a viabilizar um processo de renovação massivo do estoque edificado na área central, conforme será colocado a seguir:

3.1 Descompatibilização das ambiências dos imóveis de estruturação

A ‘Nova Lei do Inventário’ de Porto Alegre preserva a função dos imóveis de *Estruturação* e de *Compatibilização*, o que no caso de Porto Alegre significa a preservação dos imóveis de *Estruturação* e a manutenção da volumetria dos imóveis de *Compatibilização*, como segue:

Art. 3º Para os fins do Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município de Porto Alegre, as edificações serão classificadas de acordo com o art. 14 da Lei Complementar nº 434, de 1999, como de **Estruturação e de Compatibilização**, sendo tais conceitos complementados por esta Lei, conforme o que segue:

I - de **Estruturação** é a edificação que, por seus valores, **atribui identidade ao espaço, constituindo elemento significativo na estruturação da paisagem** na qual se localiza, consistindo em um bem de preservação; e

II - de **Compatibilização** é a edificação que expressa **relação significativa com a de Estruturação e seu entorno**, cuja

volumetria e outros elementos de composição requerem tratamento especial, podendo ser demolida, desde que a nova edificação qualifique a intervenção requerida. (PORTO ALEGRE, 2019) [**grifo nosso**]

No entanto, esta nova legislação abre a possibilidade de reavaliação da permanência dos imóveis já inventariados conforme os padrões da legislação anterior, conforme o Artigo 8º da ‘Nova Lei do Inventário’, em destaque a seguir:

Art. 8º Para o imóvel que, na data de publicação desta Lei, já tenha sido inventariado como de Estruturação ou de Compatibilização, com base na legislação anterior, o interessado poderá solicitar a emissão de certidão à Epahc, nos termos do art. 9º desta Lei, momento em que será **avaliada a permanência do imóvel no Inventário**, de acordo com os critérios estabelecidos nesta Lei. (PORTO ALEGRE, 2019) [**grifo nosso**]

Embora as ideias de *paisagem* e de *entorno* estejam presentes no citado artigo, o entendimento prático parece ser diferente daqueles apresentados anteriormente. A preservação do contexto do bem protegido é fundamental para a sua compreensão e valorização ao mesmo tempo em que a preservação de um contexto urbano consolidado contempla e pressupõe um conjunto de bens de valor cultural. Se a permanência de um imóvel como bem inventariado é questionada baseada em parâmetros diferentes dos técnicos, a ideia de preservação do patrimônio cultural edificado em um contexto urbano é esvaziada.

Essa ‘Nova Lei do Inventário’ (PORTO ALEGRE, 2019) estabelece cinco critérios em que podem ser enquadrados os imóveis de estruturação (Art. 4º), devendo, obrigatoriamente para a inclusão no inventário, o bem se enquadrar em três deles (Art. 12). Deve-se ponderar, no entanto, que tanto o PDDUA como a Lei Complementar nº 601 (PORTO ALEGRE, 2008), ‘Lei do Inventário’ anterior, não definem estes critérios e conceitos, tampouco estabelecem um número mínimo de critérios para a inclusão no Inventário. Logo, imóveis já inventariados podem ser retirados do inventário a partir da sua reavaliação segundo os novos critérios, o que compromete a malha urbana e o conjunto histórico consolidado.

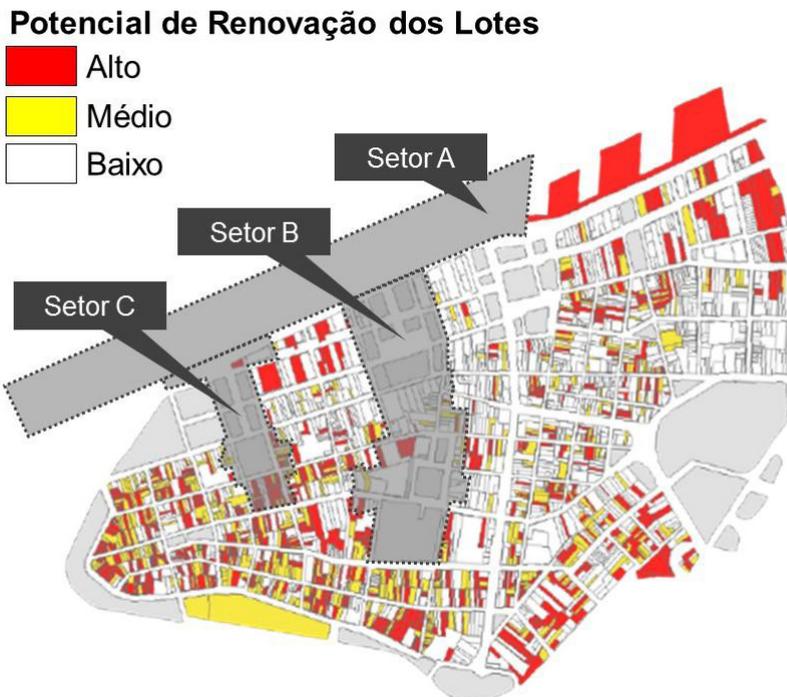
Uma vez retirados do inventário os imóveis de *Estruturação* que não atenderem pelo menos três critérios dos cinco possíveis, a manutenção da volumetria dos imóveis de *Compatibilização* perde sentido na medida em que deixa de existir um bem de valor patrimonial a ser preservado (o imó-

vel de *Estruturação*) para justificar a sua ambiência (a partir dos imóveis de *Compatibilização*). Assim, vários imóveis, até então protegidos, se tornam passíveis de demolição comprometendo uma ambiência consolidada, com destaque para a região nas imediações da Igreja das Dores (Setor de Entorno C), região com uma grande concentração de imóveis inventariados e gravada como área de ambiência cultural, segundo o atual PDDUA (Figura 3).

3.2 Reestruturação fundiária por meio do remembramento de lotes

Uma vez demolidas as edificações retiradas do inventário, a área livre resultante tende a passar por um processo de renovação fundiária conforme a proposta do ‘Relatório Final de Consolidação e Proposta do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre’ (PORTO ALEGRE, 2021a), a seguir (Figura 4).

Figura 4: Lotes de acordo com a classificação de potencial de renovação.



Fonte: Relatório Final de Consolidação e Proposta do PRCHPA, 2021a e Portaria de Entorno do IPHAN nº 26 (IPHAN, 2022) alterado pelos autores, 2023.

Na imagem, os lotes em branco representam os lotes com baixo potencial de renovação, os amarelos com médio potencial e os vermelhos com alto potencial. Destaca-se novamente como área passível de renovação fundiária a região nas imediações da Igreja das Dores (Setor de Entorno C), onde os lotes são amarelos ou vermelhos segundo o relatório anteriormente citado. Este cenário projeta uma possível reestruturação fundiária por meio de remembramento de lotes menores, resultando em terrenos maiores nesta área do Centro Histórico.

3.3 Ganho de potencial construtivo e verticalização via gabaritos

O processo de reestruturação fundiária prevista no tópico anterior abre espaço para um novo padrão morfológico na área a partir das novas diretrizes de uso e ocupação para a área central de Porto Alegre, conforme a LC 930/2021 ('Programa de Reabilitação do Centro histórico') no que toca os Artigos 9º, 10 e 11 relacionados a seguir:

Art. 9º No Perímetro de Adesão do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre, no decorrer de sua execução, os quarteirões serão detalhados, por regulamento, em relação aos seguintes padrões: I - padrão volumétrico, estabelecido pela definição de gabaritos;

II - padrão das calçadas, com indicação de rotas acessíveis;
III - definição de áreas passíveis de destinação a bacias de amortecimento, de acordo com as características de consolidação do quarteirão;
IV - revisão dos gravames de traçado viário, buscando a manutenção da situação existente em detrimento do traçado projetado, quando houver conflito com o patrimônio histórico ou quando verificada a consolidação significativa do quarteirão.

Art. 10. A consolidação dos gabaritos será regulamentada pelo Executivo Municipal, por quarteirão ou por conjunto de quarteirões, no decorrer do desenvolvimento do Programa, observando os seguintes critérios:

I - avaliação das tendências tipo morfológicas dos quarteirões e dos eixos consolidados, envolvendo:

a) recuo frontal definido preferencialmente pelo alinhamento existente ou a definir, considerando situações urbanas ou ambientais específicas;

b) isenção de recuo lateral na definição do gabarito, garantindo a necessidade de afastamento mínimo do lindeiro,

quando houver aberturas, com preferência de continuidade da fachada ao nível do passeio;
c) recuo de fundos definido pela compatibilização com os lindeiros;

(...)

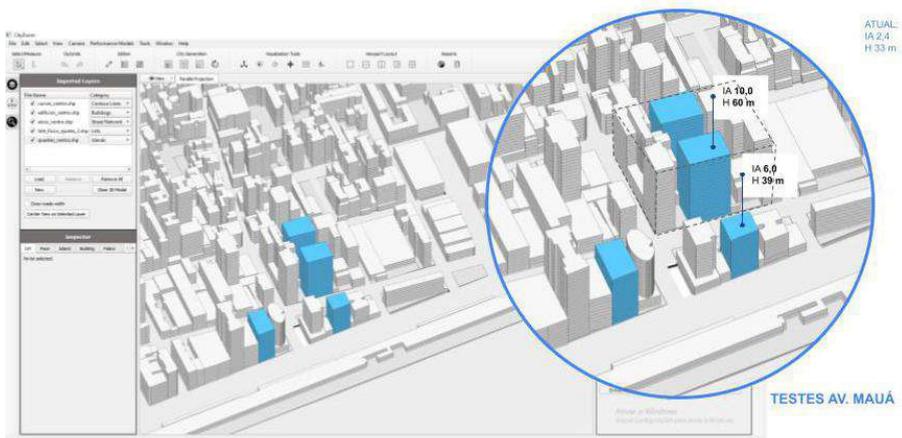
§ 1º A definição dos gabaritos por quarteirão ou conjunto de quarteirões poderá ser proposta pelos interessados, atendendo aos critérios acima estabelecidos, devendo a proposta ser validada tecnicamente pelo Município de Porto Alegre, conforme procedimento a ser regulamentado pelo Executivo Municipal.

(...)

Art. 11. Uma vez instituídos, os gabaritos definirão o regime volumétrico, o potencial construtivo máximo e o Índice de Aproveitamento Máximo a serem adotados pelos interessados. (PORTO ALEGRE, 2021b)

Este novo padrão de regulação do uso e do solo urbano na área central, em que os Índices de Aproveitamento (IA) dos terrenos são definidos por meio dos gabaritos sugeridos pelo empreendedor e legitimados pelos decretos do Executivo quadra a quadra, possui como parâmetro morfológico a ser seguido as edificações mais altas já edificadas na quadra, conforme diagrama apresentado constante no 'Relatório Final de Consolidação e Proposta do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre' (PRCHPA), como segue.

Figura 5: Teste volumétricos para lotes na Av. Mauá com variação de IA entre 8 e 10.



Fonte: Relatório Final de Consolidação e Proposta do PRCHPA, 2021a.

O *entorno* da Igreja das Dores se verifica como uma área passível para ocorrer transformações como a do diagrama. Em função da grande variação de altura no interior de uma mesma quadra, os terrenos desocupados após uma possível demolição dos imóveis retirados do inventário, com destaque para os oriundos de processo de rememoração, representam uma oportunidade para a construção de empreendimentos de grande porte completando o perímetro da quadra conforme o padrão definido no diagrama da Figura 5. Destaca-se que esta nova forma de ocupação vai de encontro às limitações volumétricas impostas pela portaria do IPHAN, o que evidencia possíveis rupturas morfológicas com destaque para a área junto à Igreja das Dores (Figura 6).

Figura 6: Vista aérea do entorno da Igreja das Dores.



Fonte: Google Earth, alterado pelos autores, 2023.

A imagem da Figura 6 ilustra uma ambiência no *entorno* da Igreja da Dores, que pode passar por uma mudança morfológica drástica resultando em uma relação morfológica abrupta entre a área do *Setor de Entorno C* e o seu contexto transformado pela confluência entre a 'Nova Lei do Inventário' e a 'Lei do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre', em função da possibilidade de ampliação do gabarito de vários terrenos nesta região, dada a variação morfológica em cada quadra.

CONCLUSÃO

Pensar as políticas de preservação do patrimônio cultural edificado no âmbito do planejamento urbano por meio da noção de ambiência se expressa legalmente através das áreas de *entorno*. Destaca-se, no entanto, que esta associação entre patrimônio cultural edificado e planejamento urbano é motivo de disputa entre os diferentes sujeitos da sociedade, o que se evidencia a partir de aproximações e distanciamentos entre estas áreas ao longo da histórica de consolidação das políticas públicas no Brasil.

Em Porto Alegre, o ‘Programa Monumenta’, entendido como uma ação de intervenção e preservação de bens arquitetônicos localizados em centros urbanos brasileiros, representou uma importante contribuição no início do século XXI para a consolidação da ambiência urbana do ‘Sítio Histórico Urbano de Porto Alegre’, tombado pelo IPHAN em 2003. No entanto, foi só com a Portaria de Entorno n° 483 de 2016, atualizada em 2022 pela Portaria de Entorno n° 26, que o ‘Sítio Histórico Urbano’ desta cidade adquiriu uma área de entorno protegida por lei com o objetivo de preservar esta ambiência.

Este momento representou uma aproximação da legislação sobre o patrimônio, por meio da portaria de *entorno*, com a materialidade inventariada, através do inventário municipal, e com a regulação do planejamento urbano, através das restrições de uso e ocupação do solo do PDDUA. Isto se evidencia, por exemplo, no contexto urbano consolidado da Igreja das Dores, localizada em um dos setores de entorno da citada Portaria n° 26/2022. Tal aproximação garantiu a preservação não só do bem tombado, a igreja, como do seu contexto urbano de inserção, configurando por edificações baixas, muitas delas sobrados e solares que datam do início do século XX.

Esta articulação está em disputa, na medida em que a partir de novas legislações, instituídas recentemente, projeta-se para a área uma possível reestruturação urbana, sobretudo, da ambiência do entorno da Igreja das Dores. Trata-se de um arcabouço jurídico institucional, com características neoliberais, que viabiliza um processo de demolição de imóveis passíveis de serem retirados do inventário, através da ‘Nova Lei do Inventário’ (2019), em associação com os remembramentos dos lotes vazios resultantes da demolição que passam a ser ocupados por grandes empreendimentos em altura possibilitados pelos critérios da ‘Lei do Programa de Reabilitação do Centro Histórico’ (2021).

O resultado formal oriundo da convergência entre as duas legislações problematizadas aqui representa na prática a descontinuidade de uma política pública que contemplava a preservação do patrimônio edificado no âmbito do planejamento urbano local. A preservação não apenas do bem

tombado, mas também de sua ambiência que permite a sua valorização, assim como uma área de amortecimento entre a malha urbana e o patrimônio em questão passa a ser tensionada, disputada e enfraquecida. Trata-se de um processo marcado pela hegemonia do espaço privado de grandes empreendimentos, com alto valor agregado em função da sua exclusividade formal e locacional, sobre a ambiência do espaço público das áreas de entorno a partir das possibilidades imobiliárias que o atual cenário legal permite na área central de Porto Alegre. Desta forma verifica-se um distanciamento entre a perspectiva preservacionista da Portaria de Entorno do IPHAN e os novos parâmetros de manutenção dos imóveis inventariados e de regulação do uso e da ocupação do solo.

Neste sentido, entende-se que a sociedade precisa se unir em prol da luta coletiva em defesa de uma área que representa a história e a identidade de Porto Alegre, o seu Centro Histórico, na medida em que se verifica uma ruptura legal entre normativas federais e políticas municipais que tende a se expressar materialmente na ruptura de uma paisagem que está consolidada no imaginário local. Trata-se de uma possível perda da memória e da identidade coletiva, uma vez que o comprometimento da ambiência do bem tombado prejudica a sua compreensão e valorização.

REFERÊNCIAS

- ABREU, R. Patrimônio cultural: tensões e disputas no contexto de uma nova ordem discursiva. *Em*: LIMA FILHO, M. F.; ECKERT, C.; BELTRÃO, J. F. (org.). **Antropologia e patrimônio cultural: diálogo e desafios contemporâneos**. Blumenau: Nova Letra, 2007. p. 263–285.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- BRASIL. **Decreto lei**. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acessado em: mar. 2023.
- BICCA, B.L.P. **Programa Monumenta: Porto Alegre**. Brasília: IPHAN. 2010.
- CURY, I. (Org.) **Cartas Patrimoniais**. 3ª ed. Rio de Janeiro. IPHAN. 2004.
- CUTY, J. **A gente sempre pensou em termos de planejamento: a cultura da preservação nas políticas urbanas em Porto Alegre, RS, Brasil**. 2012. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Porto Alegre, RS, 2012.
- CHOAY, F. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2006.

- CHUVA, M. [Disciplina: **Constituição no Campo do patrimônio** - 1º Módulo de Aulas Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – Turma 2011]. Rio de Janeiro, 2012.
- CHUVA, M. **Os arquitetos da memória: sociogêneses das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930 - 1940)**. Rio de Janeiro: Editora: UFRJ, 2009. p. 29-90.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
- FONSECA, M. C. L. O Patrimônio no Brasil. In: **O patrimônio em processo – trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ; MinC- IPHAN, 1997. p.85-261.
- GONÇALVES, J. R. S. **A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; IPHAN, 1996.
- GONÇALVES, J. R. S. O espírito e a matéria: o patrimônio como categoria de pensamento. *Em: Antropologia dos objetos: coleções, museus e patrimônio*. 2. ed. Rio de Janeiro: (Coleção Museu, Memória e cidadania), 2007a. p. 107–116.
- GONÇALVES, J. R. S. Teorias antropológicas e objetos materiais. *Em: Antropologia dos objetos: coleções, museus e patrimônio*. Rio de Janeiro: (Coleção Museu, Memória e cidadania), 2007b. p. 14–42.
- IPHAN. **Perguntas frequentes**. 2023. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/perguntasFrequentes> Acessado em: mar. 2023.
- IPHAN. [Memorando nº021/11 GAB/DEPAM]. Brasília, 2011.
- IPHAN. [Nota Técnica nº 001/2011/DEPAM]. Brasília, 2011.
- IPHAN. Portaria de Entorno nº26. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-normativos/2022/portaria-iphan-no-26-de-6-de-julho-de-2022> Acessado em: mar. 2023.
- LEENHARDT, J. Teoria e prática do patrimônio. *Em: ABREU, R.; CHAGAS, M. (org.). Bens culturais: temas contemporâneos: ensaios*. Porto Alegre: Movimento, 2011. p. 9–18.
- MAGALHÃES, Aloísio. **E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, Fundação Roberto Marinho.1997.
- MEIRA, A. L. G. **O passado no futuro da cidade: políticas públicas e participação dos cidadãos na preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- MOTTA, L. **Entorno de Bens Tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Co-pedoc, 2010.

- PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 434**. 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1999/44/434/lei-complementar-n-434-1999-dispoe-sobre-o-desenvolvimento-urbano-no-municipio-de-porto-alegre-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-ambiental-de-porto-alegre-e-da-outras-providencias> Acessado em: mar. 2023.
- PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 601**. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2008/61/601/lei-complementar-n-601-2008-dispoe-sobre-o-inventario-do-patrimonio-cultural-de-bens-imoveis-do-municipio> Acessado em: mar. 2023.
- PORTO ALEGRE. **Lei nº 12.585**. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2019/1259/12585/lei-ordinaria-n-12585-2019-dispoe-sobre-o-inventario-do-patrimonio-cultural-de-bens-imoveis-do-municipio-de-porto-alegre-e-sobre-as-medidas-de-protecao-e-preservacao-dos-bens-que-o-compoem> Acessado em: mar. 2023.
- PORTO ALEGRE. **Relatório Final de Consolidação e Proposta do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre**. 2021a. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/planejamento-urbano/projetos/programa-de-reabilitacao-do-centro-historico-de-porto-alegre> Acessado em: março 2023.
- PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 930**. 2021b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2021/93/930/lei-complementar-n-930-2021-institui-o-programa-de-reabilitacao-do-centro-historico-de-porto-alegre>.
- RABELLO, S. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.
- SANT'ANNA, M. **Da cidade-monumento à Cidade – Documento- A trajetória da Norma de Preservação de Áreas Urbanas no Brasil (1937 - 1990)**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.
- SEIXAS, A. L. J. **Gestão das áreas de entorno de bens tombados - estudos de caso nas cidades gaúchas de Piratini e Novo Hamburgo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural) - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2014.
- SEIXAS, A. L. J. **Uma longa caminhada: tensionamentos no campo patrimonial – a emergência dos Guarani Mbyá na Tava/Sítio de São Miguel**

Arcanjo, Missões, Rio Grande do Sul. 2023. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Porto Alegre, RS, 2023.

SIMÕES, J. D. C.; MOG, W. Divergências entre a legislação urbanística e o patrimônio cultural na Avenida Independência em Porto Alegre *Em: Visioni LatinoAmericane* 24 (2021). **Suplemento. Paisagem cultural no Rio Grande do Sul: um tema em debate**, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2021, pp. 406-423.

Recebido em: 16/07/2023

Aceito em: 02/11/2023