

TEXTO PARA DISCUSSÃO V. 50
SÉRIE 1 - GESTÃO DA CONSERVAÇÃO URBANA

**GESTÃO DA CONSERVAÇÃO DO
SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA:
CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE ANÁLISE E
APROVAÇÃO DE PROJETOS DE INTERVENÇÃO
ARQUITETÔNICA NO CASARIO**

Juliana Barreto, Vera Milet

Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Recife, 2011



Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Missão

O CECI tem como missão promover a conscientização, o ensino e a pesquisa sobre a conservação integrada urbana e territorial dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável. Suas atividades são dirigidas para a comunidade técnica e acadêmica brasileira e internacional

Diretoria

Silvio Mendes Zancheti, Diretor Geral
Raquel Borges Bertuzzi, Diretor

Conselho de administração

Virginia Pontual, Presidente
Rosane Piccolo Loretto, Conselheira
Evelyne Labanca Corrêa de Araújo, Conselheiro
Ricardo Cavalcante Furtado, Conselheiro
Frederico Faria Neves de Almeida, Conselheiro

Suplentes

André Renato Pina Moreira
Tomás de Albuquerque Lapa
Ana Rita Sá Carneiro Ribeiro

Conselho fiscal

Norma Lacerda Gonçalves, Presidente
Barbara Cortizo de Aguiar, Conselheira
Vânia Cristina Silva Cavalcanti, Conselheira

Suplentes

Maria de Fátima Gusmão Furtado
Fernando Diniz Moreira
Laura Karina Nobre Alecrim

Texto para Discussão

Publicação com o objetivo de divulgar os estudos desenvolvidos pelo CECI nas áreas da Gestão da Conservação Urbana e da Gestão do Restauro.

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade exclusiva dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada.

É permitida a reprodução do conteúdo deste texto, desde que sejam devidamente citadas as fontes. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Editores

Gestão da Conservação Urbana

Natália Vieira

Gestão de Restauro

Mônica Harchambois

Identificação do Patrimônio Cultural

Rosane Piccolo Loretto

Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Rua Álvares Cabral, 155, sala 3, 1º andar
Bairro do Recife – PE
50030-160 – Brasil
Tel/Fax.: (55 81) 3439-3445
textos@ceci-br.org
www.ceci-br.org

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Autores: Juliana Barreto e Vera Milet

Título: Gestão da Conservação do Sítio Histórico de Olinda: caracterização da atividade de análise e aprovação de projetos de intervenção arquitetônica no casario

Editora: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Tipo da publicação: Textos para Discussão – Série 1 – Gestão da Conservação Urbana

Local e ano de publicação: Recife, 2011

ISSN: 1980-8267

GESTÃO DA CONSERVAÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA: CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS DE INTERVENÇÃO ARQUITETÔNICA NO CASARIO *

Juliana Barreto[▲], Vera Milet[▼]

Resumo

O presente artigo tem por objetivo identificar e caracterizar a atividade de análise e aprovação de projetos de intervenção arquitetônica no casario do Sítio Histórico de Olinda, no âmbito da gestão da conservação local, a fim de oferecer subsídios para reflexões propositivas no que se refere à sua sistematização. Utiliza-se de uma metodologia de pesquisa baseada na investigação documental – legislações e planos de preservação, complementada pela aplicação de entrevistas com técnicos dos órgãos que compõem o Conselho de Preservação municipal de Olinda. Os limites e desafios identificados no processo revelam que a ausência de sistematização dos procedimentos pode acarretar na morosidade da aprovação dos projetos e, por conseguinte, na recorrência dos altos índices de obras irregulares no sítio histórico.

Palavras chave: gestão da conservação, Olinda.

INTRODUÇÃO

O sítio histórico de Olinda, situado em Pernambuco, é significativo pela harmonia singular do seu conjunto arquitetônico e urbanístico que se destaca e, ao mesmo tempo, compõe uma exótica paisagem natural. O casario singelo estende-se pelas colinas históricas e os monumentos religiosos marcam as visadas dos pontos mais altos, que, junto com o mar e o céu, constitui um cenário de rara beleza.

Todo esse acervo patrimonial encontra-se, desde 1968, protegido nacionalmente como sítio histórico e, ao longo do tempo, foi submetido a normatizações de proteção nas distintas competências¹. Em 1980, recebeu o título de Monumento Nacional e, em 1982, conquistou o *status* de Patrimônio Cultural da Humanidade, conferido pela Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura - UNESCO. O conjunto normativo de proteção do sítio histórico de Olinda, assim como as

* Essa pesquisa consiste em um sub-produto do Projeto “Conservar: Olinda Boas Práticas no Casario”, desenvolvido pelo Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), por meio de convênio firmado com a Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, no período de janeiro de 2009 a maio de 2010.

▲ Juliana Barreto é arquiteta e membro do Conselho Científico do CECI e coordenadora do Projeto Conservar: Olinda Boas Práticas no Casario.

▼ Vera Milet é arquiteta e pesquisadora do CECI e consultora do Projeto Conservar: Olinda Boas Práticas no Casario.

¹ Legislação municipal nº 4849/1992, Plano de Preservação de Sítios Históricos de 1979, Notificação Federal nº 1155/1979, Rerratificação da Notificação Federal nº 1155, de 1985.

titularidades mencionadas, convergiu para o reconhecimento de valores patrimoniais no acervo – histórico, arquitetônico, urbanístico, paisagístico - por meio dos quais o mesmo deve ter a preservação garantida. Diante tal arcabouço, torna-se premente a existência e a eficácia de um sistema de gestão da conservação capaz de lidar com os permanentes desafios à salvaguarda de um conjunto urbano tombado e em plena vivência.

No contexto das práticas institucionais de salvaguarda do patrimônio cultural no Brasil, a gestão da conservação do sítio histórico de Olinda é referenciada como bem estruturada e exitosa no que se refere à capacidade de implantação de uma diversidade de projetos, programas e planos governamentais de proteção (Hardoy e Gutman, 1992; Barreto, 2009).² Até os anos de 1990, poucos eram os sítios históricos tombados no Brasil, e menos ainda aqueles que detinham as várias esferas de poder atuando em favor da proteção do patrimônio cultural. Ao longo da trajetória, foram se somando atores, financiadores e moldados novos arranjos de gestão na conservação de Olinda.

Embora a preservação do Sítio Histórico de Olinda esteja favorecida pela existência de todo esse sistema, e que identifica e ressalta o caráter excepcional do acervo, o mesmo não tem sido capaz de impedir que as áreas livres e os imóveis tombados sejam objetos de obras irregulares³. Ao longo do tempo, o processo de ocupação das encostas das colinas históricas, dos quintais nos fundos dos lotes e, por vezes, dos becos e vielas à revelia, tem contribuído, paulatinamente, para a fugaz modificação da paisagem histórica e cultural tombada. E o que é lamentável, com limitada capacidade de atuação, por parte das instituições, para a reversão do quadro de ameaça. Apesar da condição privilegiada em que o sistema de gestão da conservação desse sítio histórico se encontra, os desafios ainda são muitos, de naturezas as mais diversas e de enormes proporções, sendo o controle e gerenciamento da mudança física do acervo, então, pouco garantidos.

As intervenções arquitetônicas realizadas no casario tombado, sejam elas originadas pelos proprietários, pelos usuários, ou mesmo por profissionais pouco capacitados, que não estão em obediência ao que rege a legislação de proteção do sítio, têm levado à perda da autenticidade, integridade e significância das estruturas naturais e edificadas desse lugar (imagens 1 a 3). Alterações arquitetônicas – no gabarito, volumetria, proporções, materiais e técnicas construtivas – e alterações urbanísticas – na taxa de solo natural, topografia, vegetação – que não se encontram amparadas nas legislações de proteção são exemplos dessas intervenções inadequadas. Esses casos exemplificam as obras irregulares e têm sido objeto de combate incessante pelas instituições públicas que cuidam de sua preservação, notadamente o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN e a municipalidade.

² Elaboração e implantação do Plano de Desenvolvimento Integrado (1972), do Programa de Cidades Históricas (1973), do Sistema Municipal de Preservação do Sítio Histórico de Olinda (1979), do Plano de Preservação dos Sítios Históricos (1978), do Projeto Piloto Olinda (1984-1985), entre outros.

³ As obras, ou reformas, irregulares são entendidas por serviços executados na estrutura física dos imóveis, que não passaram pelos trâmites comuns de aprovação, que ocorrem à revelia de quem executa e ferem os princípios da salvaguarda do patrimônio cultural.



Imagem 1: Modificação de fachada, de volumetria e de material construtivo, com a introdução de telha alumínio



Imagem 2: Imóvel com a substituição do reboco tradicional, levando à perda da autenticidade (2007).

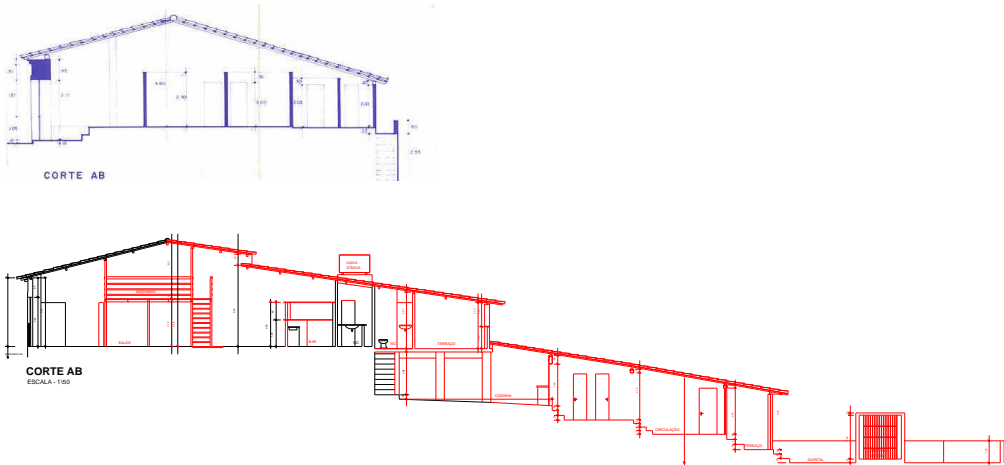


Imagem 3: Modificações na tipologia arquitetônica: inclinação da cobertura, topografia e aumento da taxa de ocupação

Esse fenômeno de proliferação de intervenções irregulares no sítio histórico, e que se ressalte não é específico de Olinda, foi também constatado pela auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), em 2005. O TCE-PE concentrou sua análise e avaliação no Sistema de Preservação do Sítio Histórico de Olinda da época⁴ e identificou, no geral, que as secretarias municipais componentes desse Sistema estavam atuando desvinculadas de um plano de gestão ou de diretrizes e metas bem definidas (Correia, 2006: 13). Desse modo, a rotina de trabalho estava baseada no empirismo dos técnicos e ainda ausente de controle ou monitoramento de sua eficiência no contexto da Conservação. Não obstante, a falta de integração entre esses órgãos, aliada a fatores como a não regulamentação de um Fundo de Preservação, por exemplo, podem ter levado à fragilização do sistema

⁴ Importa destacar que no momento dessa avaliação, as secretarias analisadas pelo TCE-PE foram a Secretaria do Patrimônio, Cultura, Ciência e Turismo (SEPACCTUR) e a Secretaria de Planejamento Urbano, Transporte e Meio Ambiente (SEPLAMA), que atualmente se encontram registradas como Secretaria do Patrimônio Cultural (SEPAC) e Secretaria de Transportes, Controle Urbano e Ambiental (SETCUA), respectivamente, por motivo da nova gestão (2009), porém detendo atribuições similares.

operacional como um todo. Assim sendo, pode favorecer a ocorrência de descaracterizações físicas no acervo tombado, ou mais especificamente, “a perda na qualidade da preservação da Nucleação Histórica e de sua ambiência” (Correia, 2006: 13), o que coloca em cheque a missão dos órgãos públicos dentro do Sistema patrimonial de Olinda.

Não sem razão, várias são as justificativas que têm corroborado para a evidência de altos índices de obras irregulares no casario antigo de Olinda. Os proprietários dos imóveis têm alegado sua atuação à margem da lei em razão de morosidade e dificuldade de aprovação dos projetos de intervenção no casario.⁵ Por outro lado, os técnicos responsáveis pela análise dos projetos argumentam as particularidades de cada situação, o que requer especial atenção. É proverbial a assertiva de que em se tratando de imóvel em sítio histórico, tendo em vista a análise e aprovação de projetos, “cada caso é um caso”.⁶ Por outro lado, a ausência de uma definição mais clara e de uma sistematização consensual dos critérios utilizados pelos técnicos para a análise de um projeto de intervenção arquitetônica no casario de Olinda é um fato. Na realidade, a interpretação de projetos de intervenção em sítios históricos tombados, mesmo que respaldada em instrumentos normativos, é algo que carrega em si, muitas vezes, aspectos subjetivos e interpretações personalistas, que podem levar a posturas ambíguas. Entretanto, apesar do reconhecimento da existência de conflitos entre as legislações de proteção, as práticas de apropriação e transformação dos imóveis pertencentes a áreas históricas e a ausência de consenso entre os distintos órgãos de proteção que atuam em Olinda, não se pode desconsiderar a larga experiência de análise e aprovação de projetos acumulada por essas instituições, notadamente a Prefeitura de Olinda, o IPHAN e o Conselho de Preservação, que são os responsáveis pelas aprovações dos projetos.

Nesses termos, o presente artigo se dedica à identificação da situação atual dos procedimentos operacionais de análise e aprovação de projetos arquitetônicos de intervenção no casario do Sítio Histórico de Olinda, no âmbito da gestão da conservação. Tem por objetivo caracterizar tais procedimentos e sua gestão, no que se refere às distintas competências que atuam nesse sistema, o trâmite dos processos de aprovação de projetos e os pontos de conflitos que se evidenciam. Diante dessa caracterização, é possível aferir reflexões propositivas para sua sistematização, no intuito de promover e integrar o sistema de gestão da conservação do acervo patrimonial de Olinda e contribuir para a proteção do conjunto histórico e arquitetônico edificado.

Nessa perspectiva, a metodologia que orienta o artigo consiste na revisão da literatura especializada, na consulta a documentos primários relativos às legislações e ao funcionamento do sistema de gestão e nas entrevistas aos técnicos das instituições públicas de proteção patrimonial.

⁵ Jornal do Commercio, Caderno de Cidades. 17/05/2009.

⁶ Entrevista com técnico da municipalidade, realizada em março de 2009.

1. O Sistema Municipal de Preservação do Sítio Histórico de Olinda

Desde fins da década de 1970, a gestão da conservação do sítio histórico de Olinda tem sido orientada pelo que rege o Sistema Municipal de Preservação do Sítio Histórico de Olinda, criado desde 1979 (Lei n.º. 4.119/79). Dentro desse Sistema, as instituições mais diretamente comprometidas com a gestão da conservação de Olinda são a municipalidade, o IPHAN e a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco- FUNDARPE. Na estrutura da administração municipal, é por meio da Secretaria de Transportes e Controle Urbano e Ambiental (SETCUA), da Secretaria do Patrimônio e Cultura (SEPAC), e das instâncias deliberativas do Conselho de Preservação do Sítio Histórico de Olinda e da Câmara Técnica de Legislação e Tombamento, que são analisados e aprovados os projetos de intervenção arquitetônica no casario. No que tange à esfera federal, cabe ao Escritório Técnico I- Olinda, como núcleo de apoio à 5ª Superintendência Regional do IPHAN, analisar os projetos e emitir os pareceres técnicos. Já a FUNDARPE tem a participação nesse sistema apenas por meio das reuniões do Conselho e Câmara Técnica.

A SETCUA tem como missão geral exercer o planejamento e a gestão dos sistemas de transportes e controle urbano e ambiental de Olinda. Nessa Secretaria, o departamento responsável pela atividade de análise e aprovação dos projetos em Olinda é a Diretoria de Controle Urbano e Ambiental – DCU - a quem cabe executar o controle, a fiscalização e o disciplinamento do uso e ocupação do solo, em consonância com as diretrizes do Plano Diretor e da Secretaria do Patrimônio e Cultural (Lei n.º. 5.640, de 23/12/2008). Na DCU, é realizado o contato inicial com os proprietários, usuários ou profissionais que desejam habilitar os projetos de intervenção no casario antigo, a partir de orientações prévias quanto à setorização do imóvel na legislação municipal, aos parâmetros normativos de intervenção arquitetônica contidos nas leis e aos documentos necessários para a aprovação dos projetos, a depender do tipo de requerimento. Os técnicos da DCU analisam os projetos e os usos, emitem pareceres amparados nas leis, encaminham os processos, aprovam, ou não, os projetos e realizam fiscalização nos imóveis e no sítio histórico em geral.

A SEPAC tem por atribuição geral a formulação e a implementação propriamente dita da política cultural e da preservação e valorização do patrimônio cultural. No que se refere à atividade de análise de processos no casario, é a Secretaria Executiva do Patrimônio Cultural da SEPAC que é responsável por implementar e regulamentar a política patrimonial, exercer a proteção do patrimônio e promover ações e programas voltados para esse fim, além de identificar, organizar e disponibilizar as informações acerca do patrimônio cultural de Olinda (Lei n.º. 5.640, de 23/12/2008). Assim sendo, é de sua responsabilidade o encaminhamento dos projetos provenientes da SETCUA ao IPHAN, ao Conselho de Preservação e à Câmara Técnica, e ainda acumula a função de secretariar as reuniões da Câmara Técnica e do Conselho de Preservação. Por vezes, e sem uma pré-determinação específica, a SEPAC pode analisar os projetos e conferir pareceres técnicos.

A atividade de análise e aprovação dos projetos por parte do IPHAN se dá no âmbito do Escritório Técnico I ou nas reuniões da Câmara Técnica e do Conselho de Preservação. Assim como as demais instituições, os técnicos do IPHAN analisam os projetos, realizam fiscalização ou visita nos imóveis, emitem pareceres e detêm autonomia na aprovação, ou não, dos projetos. Em Olinda, o sistema de gestão da conservação situa a posição do IPHAN diretamente relacionada com a SEPAC.

Os projetos de intervenção no casario que se configuram pouco complexos são analisados apenas no âmbito da SETCUA e do IPHAN, não havendo, portanto, a participação da Câmara Técnica ou do Conselho. Nesses casos, o trâmite institucional é iniciado na SETCUA, que é onde o requerente deve dar entrada no projeto. Ao analisar o projeto, o técnico emite um parecer, que pode, ou não, solicitar pesquisas complementares – histórica, iconográfica, arqueológica. Em seguida, o parecer é encaminhado, juntamente com o projeto, à SEPAC, que, através da sua Secretaria Executiva, envia o mesmo ao IPHAN. No IPHAN, o técnico responsável analisa e emite parecer sobre a intervenção arquitetônica, à luz da lei federal, após a visita ao imóvel em análise, e encaminha o processo de volta para a SEPAC, para que seja devolvido à SETCUA, junto com o seu parecer. Havendo clareza da proposta, respaldo legal, convergência de posicionamentos institucionais e completude da documentação encaminhada, o projeto é aprovado. Abaixo, segue ilustrado o respectivo trâmite, que é concluído na mesma instituição em que é dada entrada (imagem 4):

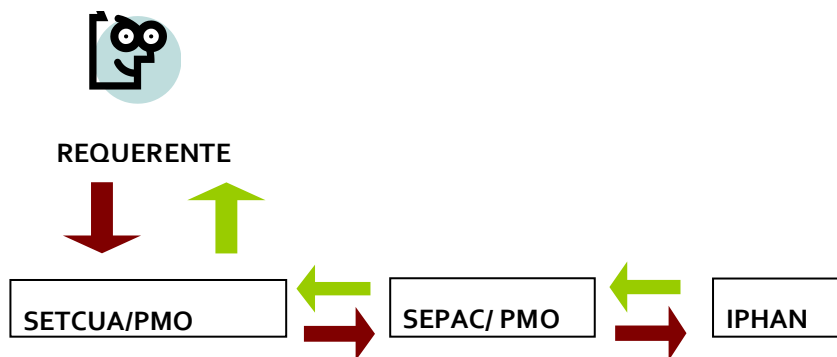


Imagem 4: Caso comum de trâmite de projetos de intervenção em Olinda.

Embora essa situação responda às necessidades de análise e aprovação de projetos pouco complexos no casario de Olinda, ela não abarca a totalidade de casos. Projetos com soluções não contempladas pelas legislações de proteção, com introdução de inovações tecnológicas, com novas demandas de usos, impactos no tráfego ou no caráter residencial, ainda que apresentando propostas claras, necessitam de serem submetidas às instâncias de discussão ampliada, que são a Câmara de Legislação e Tombamento e o Conselho de Preservação. Não apenas esses casos são encaminhados para tais instâncias, mas também os mencionados na lei municipal⁷ e aqueles que se localizam em área de divergências legais entre as competências que atuam na proteção do sítio histórico, devido à própria dificuldade de um posicionamento seguro por apenas um técnico.

As instâncias deliberativas da Câmara de Legislação e Tombamento e do Conselho de Preservação são constituídas por várias instituições, muito embora sejam

⁷ Projeto para acréscimo de área para instalação sanitária e de serviços no Setor Residencial Rigoroso e no Setor Cultural do Alto da Sé, onde não é permitido; aumento da taxa de ocupação nos Setores Verde 2 e 3; abertura nas águas dos telhados voltados para as ruas no Setor Residencial Ambiental, no Setor de Interesse Turístico e no Setor Comercial do Varadouro e aberturas nos telhados voltados para os fundos dos lotes no Setor Residencial Rigoroso; mudanças de usos para não residenciais no Conjunto Monumental; parcelamento do solo; letreiros não previstos na lei; instalação em logradouros públicos de atividades comerciais provisórias e de equipamentos de prestação de serviços; dar pareceres em casos omissos na lei.

identificadas divergências entre o quadro da representação oficial e aquele que realmente participa das reuniões.

A Câmara de Legislação e Tombamento é mais restrita e é responsável pela análise e parecer comum dos projetos de intervenção arquitetônica no casario de Olinda e nos espaços públicos. Seus membros são os técnicos mais experientes em termos de análise de projetos de intervenção arquitetônica em sítios históricos, que se reúnem semanalmente ou por demanda (quadros 1 e 2)⁸.

ESFERA	ÓRGÃO
Federal	IPHAN
Estadual	Fundarpe Condepe/Fidem
Municipal	SETCUA

Quadro 1: Membros oficiais da Câmara Técnica

ESFERA	ÓRGÃO
Federal	IPHAN
Estadual	Fundarpe Condepe/Fidem
Municipal	SETCUA/SEPAC

Quadro 2: Membros efetivos da Câmara Técnica

O Conselho de Preservação tem por missão promover a preservação dos valores patrimoniais de Olinda e a formulação de políticas de preservação, tendo como atribuição específica a discussão ampliada aos órgãos das distintas competências quanto à aprovação, ou não, dos projetos de intervenção arquitetônica (quadros 3 e 4), com periodicidade de reuniões mensais, ou por demanda de alguma instituição. No Conselho, oficialmente todos os membros têm direito a voto, exceto a representação da sociedade civil, que tem direito apenas a voz. O levantamento realizado em 2009 sobre a constituição do Conselho apontou para a mesma representação desde a sua regulamentação, em 1979 (quadros 3 e 4). Ultimamente foi homologada uma reformulação nesse mesmo Conselho, que aumenta a quantidade de membros para treze e acrescenta atribuições. Por ainda estar em arranjo inicial, a caracterização e atuação com essa nova composição não foi contemplada por essa pesquisa.

ESFERA	ÓRGÃO
Federal	IPHAN
Estadual	Fundarpe Condepe/Fidem
Municipal	Secretaria de Educação Câmara de Vereadores Representante da cultura olindense Instituto Histórico de Olinda

Quadro 3: Membros oficiais Cons. de Preservação

ESFERA	ÓRGÃO
Federal	IPHAN
Estadual	Fundarpe Condepe/Fidem
Municipal	Secretaria de Educação SEPAC Instituto Histórico de Olinda SETCUA – voz sem voto
Sociedade civil	SODECA – voz sem voto

Quadro 4: Membros efetivos Cons. de Preservação

⁸ Segundo levantamento efetuado em 2009.

É importante destacar a participação a participação da Fundarpe e da Agência Condepe/Fidem, como representantes do Estado, na composição da Câmara Técnica e do Conselho de Preservação. São apenas nas reuniões dessas instâncias que as instituições estaduais conhecem os projetos, opinam e se posicionam quanto à análise, assinando o parecer único que conclui a decisão de todos os membros presentes. Apenas em casos específicos é que técnicos da Fundarpe solicitam o projeto para ser analisado em sua sede, porém não emitindo parecer restrito do órgão.

Apesar da semelhança de atribuições entre essas instâncias, a atividade da Câmara Técnica encontra-se enfocada na análise técnica dos projetos, direcionada à intervenção arquitetônica em si, justificando os critérios de análise e os parâmetros normativos que conduzem o parecer, enquanto que ao Conselho de Preservação é destinada, especificamente, a inferência sobre o parecer técnico da Câmara, não mais sendo necessária a análise tão detalhada do projeto. Por esse motivo, o Conselho de Preservação se apresenta com uma composição ampliada, em que pesam os posicionamentos da Secretaria de Educação Municipal, do Instituto Histórico de Olinda e da sociedade civil, além das mesmas representações da Câmara Técnica.

Assim como os demais trâmites para a aprovação de projetos no casario de Olinda, a SETCUA abre o processo e verifica a necessidade de análise pela Câmara Técnica. Em caso afirmativo, o processo é enviado para a SEPAC, que demanda para a Câmara Técnica. Nessa instância, a análise é conjunta e registrada em um parecer único, que é assinado por todos os técnicos presentes. Da Câmara Técnica, o processo volta à SEPAC, que o remete à análise individual do IPHAN. O técnico dessa instituição federal também emite um parecer, que pode, ou não, convergir com a posição da Câmara Técnica – ainda que ele seja membro efetiva da Câmara.

Quando o processo retorna para a SEPAC, é que o mesmo é encaminhado ao Conselho de Preservação, juntamente com todos os pareceres já emitidos. É no Conselho que se delibera definitivamente sobre o projeto, analisando os pareceres da Câmara Técnica, do IPHAN e da SETCUA, cabendo aos participantes da reunião a concordância, a complementação de alguns aspectos ou a impugnação dos pareceres (imagem 5). Por vezes, o proprietário e/ou arquiteto autor do projeto são convidados a participarem da reunião do Conselho, para acompanhamento das orientações e sem direito a voto.

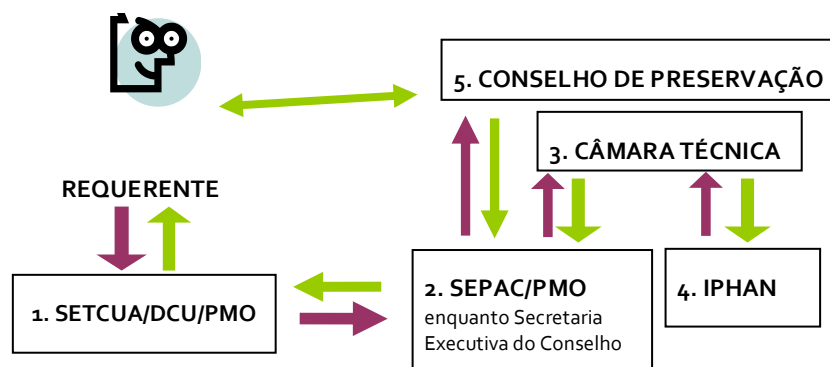


Imagem 5: Caso de trâmite de projetos de intervenção em Olinda com a participação do Conselho de Preservação e da Câmara Técnica.

Uma variação desse percurso tem sido a análise pelo IPHAN em paralelo à análise da SETCUA, quando corre de o projeto ser dado entrada erroneamente em ambas instituições, o que favorece a evidenciação de conflitos de jurisdição. Nessas condições, o requerente pode se complicar, atrapalhar o processo e não conseguir concluir o trâmite até a aprovação geral pelos órgãos. Inversão de ordem na análise, sobreposição de decisões, revogação de posturas ou outras interferências diversas também podem demandar novos percursos de trâmites dos processos, o que demonstra pouca sistematização desses procedimentos e acarreta em morosidade na análise.

Há ainda que ressaltar, por vezes, a participação de atores do campo jurídico na atividade de análise e aprovação de projetos em Olinda. São os casos de imóveis que são notificados pelas instituições, a partir de denúncias ou fiscalizações de rotina, ou que estão sob sentença judicial. Trata-se do requerimento identificado como Licença de Legalização de imóvel irregular, que, realizada de modo compulsório, o proprietário se torna “réu” no processo. Nesse caso, os técnicos das instituições de proteção solicitam a paralisação das obras irregulares no casario ou a sua reversão, quando já concluídas. O proprietário, então, é convidado a comparecer à SETCUA com o projeto arquitetônico da intervenção para ser submetido à análise. No mais das vezes, o proprietário não dispõe dessa documentação regularizada e, por conseguinte, não comparece. Quando isso ocorre, o Ministério Público ou a Justiça Federal podem vir a interceder no acompanhamento do processo, mesmo quando não são os autores das notificações emitidas ao proprietário. O caso abaixo ilustra uma possibilidade de atuação proveniente do IPHAN, participando do processo as esferas possíveis (imagem 6):

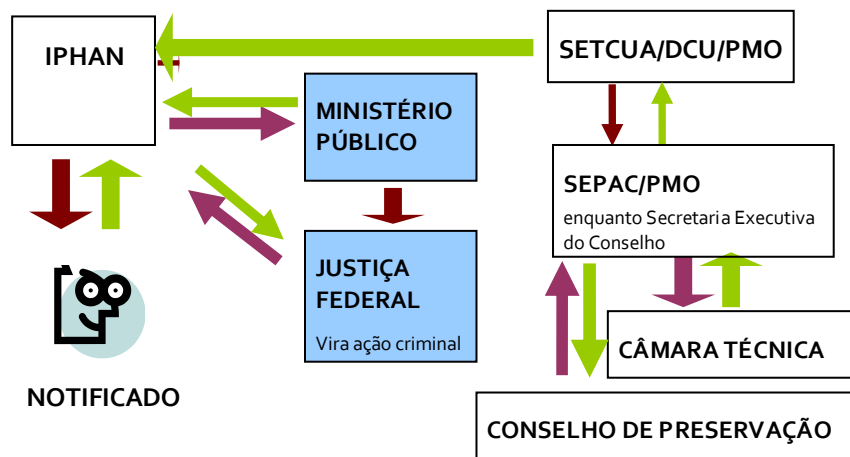


Imagem 6: Caso de trâmite de projetos de intervenção em Olinda, quando ocorre notificação de instituição, o que caracteriza processo de Regularização de Imóvel.

Nesse tipo de requerimento, o processo apenas é concluído quando o proprietário consegue a aprovação do projeto, executa a obra conforme consta nesse mesmo projeto, revertendo sua condição de descaracterização, e recebe o Aceite-se ou o Habite-se da municipalidade. Apesar dessas situações serem recorrentes em Olinda, tendendo a terem um desfecho mais moroso, devido às dificuldades de negociação, à falta de recursos pelo proprietário, entre outras questões, são situações que devem ser

desestimuladas mesmo que tenham capacidade de resgate das características tipológicas essenciais.

Naturalmente, a diversidade de trâmites aqui apresentada não esgota as possibilidades surgidas cotidianamente, que diversificam os percursos de análise. Esses trâmites constituem algumas das opções mais recorrentes, embora que interna e externamente apresentam dificuldades de fluxos e de entendimentos entre os técnicos. Além de se apresentarem suscetíveis às gestões governamentais e vontades políticas. Nessa circunstância, a necessidade de sistematização de tais procedimentos e o seu cumprimento vem se tornando um lugar comum nos discursos dos técnicos e também dos moradores e requerentes, na medida em que a espontaneidade dos trâmites parece ter maior capacidade de ocorrência.

2. Limites e Desafios

Não se pode desconsiderar os grandes avanços que já foram registrados na gestão da conservação do Sítio Histórico de Olinda, principalmente quando o assunto está relacionado ao funcionamento do Sistema de Preservação. Nesse arcabouço, o trâmite dos processos de análise e aprovação de projetos constitui apenas um nicho de funcionamento desse sistema complexo e a diversidade de atores tem revelado um estado de conflito e pouca coesão, o que se configura como uma resposta às dificuldades de ordem técnica, gerencial e operacional.

Um dos problemas identificados foi a dificuldade de acesso às legislações de proteção do patrimônio pelo público em geral, ou seja, as mesmas não se acham divulgadas em meio virtual, ou impressas e acessíveis, de modo que os profissionais ou proprietários interessados em intervir no casario não dispõem dos parâmetros normativos de fácil manuseio.⁹ A falta de difusão e da satisfatória gestão da informação é extensiva ainda à base de dados de inventários e de pesquisas complementares da municipalidade, como as históricas, arqueológicas e iconográficas, segundo depoimento de representante da SETCUA/PMO, em março/2009:

“Uma coisa que eu fico muito insatisfeita, que até acho fundamental para a gente sair desse estágio de problemas e de desconhecimento, é ter mais facilmente o acesso às informações históricas sobre os imóveis. Muita gente chega ao arquivo da SEPAC, que a gente orienta para fazer pesquisa histórica e iconográfica, e você vê a gente não tem nada.”

Desse modo, a condição de restrição do material mínimo necessário para subsidiar a elaboração do projeto de intervenção arquitetônica é um fato que impede a agilização da análise por parte dos técnicos, que ainda devem se empenhar em localizar e buscar essa fonte de dados.

Também se enquadram nas limitações do processo de análise e aprovação as dificuldades que estão diretamente relacionadas às deficiências projetuais e insuficiências de informações e dados por parte dos requerentes. Esse diagnóstico foi principalmente constatado a partir da atuação de profissionais não especializados no campo de intervenções em sítios históricos. Em muitos casos, arquitetos com reconhecida competência em outros nichos de saberes, mas despreparados de

⁹ Com o lançamento do Projeto ‘Conservar: Olinda Boas Práticas no Casario’, em novembro/2010, a legislação de proteção do Sítio Histórico de Olinda e os mapas com a setorização específica encontram-se disponíveis para download no site do projeto, www.ceci-br.org/conservar

especialização teórica e técnica nessa área, desenvolvem projetos vulneráveis à descaracterização dos tipos arquitetônicos. Seja pela ausência de compreensão dos parâmetros normativos, seja por um relativo distanciamento das diretrizes nacionais e internacionais de salvaguarda do patrimônio cultural. Depoimentos de representantes da SETCUA, em março/2009, afirmam essa constatação: “considero que os projetos são deficientes e não andam por falta de experiência mesmo dos profissionais. A gente sente que as pessoas têm dificuldade”, e de representantes da SEPAC:

“Houve casos que chegamos a sugerir ao proprietário que trocasse de arquiteto, inclusive relatando no parecer que o problema era o não atingimento do entendimento da legislação de preservação pelo arquiteto. (...) O projeto chega a ser chique, maravilhoso, mas nada que possa ser aprovado em um sítio histórico, umas coisas bem malucas, sem embasamento. Eles têm a maior dificuldade de fazer memorial descritivo, de enquadrar o imóvel na legislação de proteção municipal e federal, justificar e defender a intervenção.” (março/2009)

e do IPHAN:

“Outra coisa que eu queria dizer é que eu sinto pouca qualidade nos projetos que são apresentados. Baixa qualidade. Não sei se não existe arquiteto suficiente com especialização, ou com know-how para desenvolver projetos de intervenção. Às vezes, alguns tem know-how em outra área, em outro setor, ou de ambientação, onde se destacam, mas de intervenção em sítio histórico urbano, apresentam muitas dificuldades de entendimento, de uma boa relação da proposta com o sítio.” (março/2009)

Para além dessa deficiência, muitos dos projetos trazem em si insuficiências de representação gráfica, principalmente quando se referem aos detalhes construtivos e especificações técnicas. A fragilidade das informações contidas nos dados auxiliares e no memorial justificativo que embasa o projeto também é um dado presente, segundo posicionamento de representante do IPHAN: “então, uma dificuldade é a lei, a outra é a incompletude da documentação que é apresentada. A outra, talvez a maior de todas, é a complexidade que é a análise de intervenções em sítios históricos.” (em março/2009)

Embora esse seja um dos fatores que acarrete na morosidade do processo, o tempo de tramitação entre as instituições para a análise dos projetos também é uma limitação a se considerar. Pode estar relacionada à ausência de organização dos critérios relevantes a serem utilizados nas análises, às divergências de entendimentos sobre a preservação entre as diversas esferas de atuação, à dificuldade de identificação dos tipos arquitetônicos característicos no sítio histórico de Olinda e de orientação técnica em relação aos materiais e técnicas construtivas apropriados à manutenção da identidade do lugar. A ausência de ações de capacitação e nivelamento de rotina entre os profissionais sobre os conhecimentos teóricos que embasam as intervenções em sítios históricos é um dado que influencia diretamente no tempo de análise do projeto e pode por em estado de vulnerabilidade a preservação das características tipológicas tombadas de Olinda. Essa deficiência também é motivadora para a recorrência do caráter subjetivo da análise dos projetos, reflexão também embasada a partir da declaração de representante da SEPAC, em março/2009:

“As pessoas exarcebam um pouco, quando não podem, tentando com que as soluções fiquem mais do jeito que elas fariam, que acham melhor. Então aí acaba desviando um pouco do que a legislação

estabelece como limite. Às vezes até parece abuso de poder, impondo a mudança até o jeito que você acha que deve ser. Mas a lei não está dizendo que não pode daquele jeito. Se a legislação tivesse um pouco mais de clareza e as pessoas que analisam, um pouco mais de limite, ficava menos achismo. Hoje é muito achismo.”

No âmbito da gestão da conservação, é de se destacar ainda alguns entraves que contribuem por interferir negativamente no bom desempenho do Sistema municipal de Preservação. Inicialmente, o deslocamento da atividade de análise e aprovação de projetos de intervenção no casario, que se dava no âmbito da SEPAC, para a SETCUA, fragilizou a política de preservação, na medida em que o afastamento entre esses setores, inclusive físico, não favorece a agilização das decisões e favorece o surgimento de conflitos de posicionamentos. Por vezes, ao analisar os projetos, o técnico da SETCUA emite um parecer que é repellido por técnicos da SEPAC. Além disso, o reduzido quadro técnico para o desempenho das atividades de análise e fiscalização dos imóveis impede a agilidade das decisões, segundo constatado por representante da municipalidade: “os fiscais que tinham mais experiências com o sítio histórico estão sendo relocados para fora do sítio histórico e muitos dos novos profissionais não têm essa experiência.” (março/2009)

Em relação às instâncias deliberativas, o Conselho de Preservação e a Câmara Técnica têm se caracterizado pela caducidade em sua composição, que é a mesma desde a sua criação. A necessidade de atualização foi consolidada em proposta de rearranjo institucional na composição do Conselho, com a perspectiva de ampliar as representações, contemplando a diversidade dos grupos que influenciam nas atividades econômicas, sociais e culturais do sítio histórico. Essa proposta, já amplamente discutida, foi aprovada pela Câmara de Vereadores e, até o momento de conclusão desse artigo, ainda não é possível aferir as contribuições e/ou alterações que serão realizadas com essa mudança.

No que se refere ao atual desempenho do Conselho, a representação da SETCUA não detém o direito de voto, situação que evidencia uma contradição, já que é exatamente essa a instância que detém a autonomia da aprovação de projetos no âmbito do município e quem instrumentaliza o parecer à luz dos parâmetros de uso e ocupação do solo, como recuos, taxa de ocupação, usos, gabarito, entre outros. Quanto às representações do Conselho, o membro representante da cultura olindense pouco está associado à cultura e à história local, por ser técnico da SEPAC; e a representação do técnico da SETCUA por bastante tempo se caracterizou invertida, ou seja, o responsável pela análise das intervenções no sítio histórico não era o mesmo técnico que comparecia às reuniões da Câmara e do Conselho para discussão. Além dessas questões, as ausências dos membros nas reuniões são constantes; praticamente as instâncias que mais participam são a FUNDARPE, FIDEM, SETCUA e IPHAN.

3. Proposição de sistematização

Por determinação legal, é na municipalidade, especificamente na SETCUA, que o processo para análise e aprovação de projeto arquitetônico de intervenção no casario de Olinda deve ser iniciado. O requerente deve dar entrada em seu projeto na SETCUA e ficar atento quanto ao trâmite que o projeto percorre até a sua aprovação.

De acordo com análise geral, são destacados cinco tipos de requerimentos relacionados à entrada de projetos, mas que não se encontram efetivamente definidos

ou sistematizados na atual gestão da conservação. De modo propositivo, são encontradas cinco situações: (i) consulta prévia, (ii) análise preliminar, (iii) projeto de intervenção arquitetônica, (iv) pequenos serviços e (v) licença de legalização de imóvel irregular, detalhados em seguida.

3.1 Consulta prévia

É destinada à orientação geral quanto às normas e restrições técnicas dos imóveis. São fornecidas informações a respeito do setor em que o imóvel encontra-se inserido, os índices urbanísticos permitidos para o setor, os parâmetros de intervenção prescritos nas leis e os usos permitidos, ou seja, todos os requisitos que estão prescritos na lei para o projetista ou morador realizar uma intervenção consciente;

3.2 Análise preliminar

Consiste na apresentação, por parte do requerente, de uma proposta de intervenção em caráter de estudo preliminar. Nesse caso, o técnico da municipalidade confere um parecer que vai situar o projeto em relação aos artigos das leis de proteção e ao entendimento da salvaguarda do patrimônio em Olinda. De posse do parecer, o requerente tem condições de dar continuidade ao projeto, desenvolvendo-o ou modificando, para atender ao conteúdo do documento da municipalidade;

3.3 Intervenção arquitetônica

Contempla os casos de nova construção ou de serviços de conservação, restauração ou reforma propriamente ditos no casario tombado de Olinda;

3.4 Pequenos serviços

Refere-se aos serviços destinados exclusivamente à manutenção e conservação do imóvel, sem que pressuponha alteração das características tipológicas¹⁰ nem tampouco dos materiais construtivos da edificação. Diz respeito aos serviços de limpeza em geral, recuperação de esquadrias, pintura de fachada, troca de peças sanitárias, de piso e de revestimento em geral e manutenção das redes elétrica e hidráulica. Também nessa categoria, encontramos os Serviços Emergenciais, que são relativos à recuperação de coberta ou à conservação estrutural. Destacamos que qualquer **Pequeno serviço** que signifique alteração das características tipológicas ou dos materiais construtivos da edificação deve ser acompanhado de projeto e encaminhado à SETCUA/PMO com o requerimento de intervenção arquitetônica, para análise.

3.5 Licença de legalização de imóvel irregular

Destinada a reverter reformas ou obras irregulares, em execução ou já executadas, podendo ocorrer de modo espontâneo, quando a iniciativa parte do próprio proprietário, ou de modo compulsório, visando atender a notificações de instituições ou sentenças judiciais.

Em quaisquer dos casos de legalização de imóvel, o processo apenas é concluído quando, além da aprovação do projeto de intervenção arquitetônica, a obra é realizada segundo o projeto aprovado e conferido o documento de Aceite-se ou Habite-se pela Prefeitura, como já mencionado anteriormente.

No que se refere à sistematização dos trâmites de processos de aprovação de projetos, há que se considerar a necessidade de acordo e organização prévia entre as

¹⁰ O termo tipologia é aqui utilizado como referência às características comuns encontradas nas residências em termos de implantação, planta baixa, volumetria, materiais e técnicas construtivas.

instituições membros do Conselho de Preservação, já que o mesmo será ampliado, para implementar uma normativa de procedimentos essenciais de serem seguidos tendo em vista a otimização do tempo e dos recursos. Essa sistematização deverá ser orientada pelo tipo de requerimento dos processos e pelo nível de complexidade dos projetos, que em parte já estão mencionados na lei municipal. A partir de uma organização prévia, é possível uma maior apropriação do processo pelos técnicos e pelos requerentes.

A possibilidade de caracterização do papel das instituições públicas envolvidas na proteção do Sítio Histórico de Olinda, no âmbito do Sistema de Preservação, permite que sejam identificados os limites e avanços para a formulação de uma análise crítica sobre os rearranjos e ajustes adequados ao quadro de coesão que se almeja alcançar.

A ocorrência de obras irregulares e da diversidade de graus de descaracterização arquitetônica no casario de Olinda é um dado real e visível, que deve ser enfrentado com o reconhecimento pelas instituições e seu comprometimento na equação dessas incidências. A promoção das rotinas de fiscalização e monitoramento no sítio é necessária enquanto identificação e registro do atual estado de conservação e preservação dos imóveis e aproximação dos proprietários às normas de proteção. Entretanto, para além disso, há que instituir um entrosamento mais eficaz entre os atores que participam dessa gestão, com iniciativas e aberturas ao debates na busca de soluções de médio a longo prazo para a conservação desse rico acervo cultural tombado.

Referências bibliográficas

- BARRETO, 2009. De Montmartre nordestina a mercado persa de luxo: o Sítio Histórico de Olinda e a participação dos moradores na salvaguarda do patrimônio cultural. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação MDU/UFPE. 2009.
- CORREIA, Fernando. **Avaliação do Sistema de Preservação do Patrimônio Histórico de Olinda (Prefeitura Municipal de Olinda)**. Recife: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2006.
- FIDEM - **Plano de Preservação de Sítios Históricos** de 1979.
- HARDOY, Jorge Enrique e GUTMAN, Margarita. **Impacto de la Urbanizacion em los Centros Históricos de Iberoamérica**. Editorial Mapfre, 1992, Madri Espanha.
- IPHAN. Escritório Técnico I. Notificação Federal nº 1155/1979.
- IPHAN. Escritório Técnico I. **Rerratificação da Notificação Federal nº 1155**, de 1985
Jornal do Comercio, Caderno de Cidades, 17/05/2009.
- MILET, Vera. (1995). **A Experiência de gestão e proteção ao sítio histórico de Olinda**. In: **Estratégias de intervenção em áreas históricas – Revalorização de Áreas Urbanas Centrais**. ZANCHETTI, S., MILET, V. & MARINHO, G. (Orgs.). Recife: Mestrado em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE, Projeto PNUD-SEPURB BRA 93/013, 1995. Pp. 66 – 72.
- Prefeitura Municipal de Olinda - PMO/ **Lei nº. 5.640**, de 23/12/2008.
- Prefeitura Municipal de Olinda – PMO/ **Lei nº 4849/1992**
- Prefeitura Municipal de Olinda – PMO **Lei nº. 4.119/79**.