

PLANO DIRETOR, GESTÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Antonio Carlos GAETA¹

RESUMO: O artigo destaca as relações entre planejamento urbano e preservação. Lembra da oportunidade histórica que se abre aos municípios com suas políticas de planejamento e plano diretor, os quais devem reservar espaço abrangente para cuidar da memória local.

PALAVRAS-CHAVE: plano diretor – gestão municipal – pequenos municípios – patrimônio histórico-arquitetônico – patrimônio cultural

O desafio da autonomia municipal

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos municípios a ampliação de autonomia, conquista duramente buscada. Os princípios dessa autonomia estão expressos em diferentes direções de atuação que desafiam a administração pública local. Tais princípios constitucionais de 88 foram sementes que, parcimoniosamente, foram se desenvolvendo com a aprovação de leis complementares, as quais tornaram mais precisas as responsabilidades municipais. Uma destas é o chamado Estatuto da Cidade.

A conquista ampliada da autonomia municipal, por outro lado, se desdobra em pressões pela responsabilização dos municípios. No entanto, o ente federativo local convive com o absurdo da concentração de recursos na União.

Na intenção de disciplinar, de regulamentar a ação municipal em áreas novas (e antigas também), a União (bem como os Estados) cria normas e procedimentos minuciosos que, por vezes, congestionam e até assusta a agenda municipal. Um caso notável são as normas despropositadas do Ministério das Cidades no que diz respeito à participação popular na elaboração dos planos diretores municipais, incluindo a presença do prefeito e a gravação das audiências. Neste caso, e em muitos outros, a União comporta-se como o tutor, o padrasto severo diante dos municípios, tolhendo sua liberdade, em nome de supostos bons princípios.

As práticas reguladoras da União (e dos Estados), as ampliadas regulamentações dos princípios de autonomia municipal, a crescente responsabilidade dos municípios por áreas cada vez mais amplas: tudo conflui para colocar no centro a capacidade dos municípios em elaborar políticas públicas e geri-las. Estas dependem igualmente da capacidade de ter e reter quadros qualificados. Os municípios precisam de condições para fazer sua reforma gerencial e custeá-la. Para isso Brasília precisa deixar de ser a ilha da fantasia, da concentração de recursos, do desperdício e da arrogância.

¹ Professor Assistente Doutor. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - Departamento de Administração Pública. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 - gaeta@fclar.unesp.br.

Nessa questão maior insere-se o tema-desafio da preservação do patrimônio histórico local. Na Constituição Federal, no capítulo referente aos municípios, no artigo referente às competências municipais, inciso IX (o último, por sinal), é dito que cabe: "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual". As leis orgânicas municipais (lei maior municipal, uma espécie de constituição municipal) reafirmam a competência.

Assim, em Motuca, pequeno município da região de Araraquara, a Lei Orgânica Municipal (de 30.10.1993) faz vários apontamentos, tanto no que se refere aos princípios quanto ao que se refere especificamente à orientações para a política urbana:

Artigo 8º. Competência comum do Município com a União e o Estado:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização das obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

ARTIGO. 13 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito dispor sobre todas as matérias de competência do Município, dispondo especialmente sobre:

XVII - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:

b) à proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, como os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos do Município;

c) à evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico e cultural do Município;

ARTIGO. 170 - É dever do Município apoiar, incentivar, valorizar e difundir a arte e a cultura, em todas as suas manifestações, para que alcancem a comunidade, em geral, através de:

III - cooperação com a União e o Estado na proteção aos locais e objetos de interesse histórico, artístico e arquitetônico;

ARTIGO. 171 - Constituem patrimônio municipal os bens de natureza material, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referências à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, nos quais se incluem:

I - formação de expressão;

II - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

III - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

IV - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico paisagístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

ARTIGO. 174 - Quando entender necessário, o Município poderá recorrer ao CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo) para adoção de medidas capazes de atender às disposições desta Lei Orgânica.

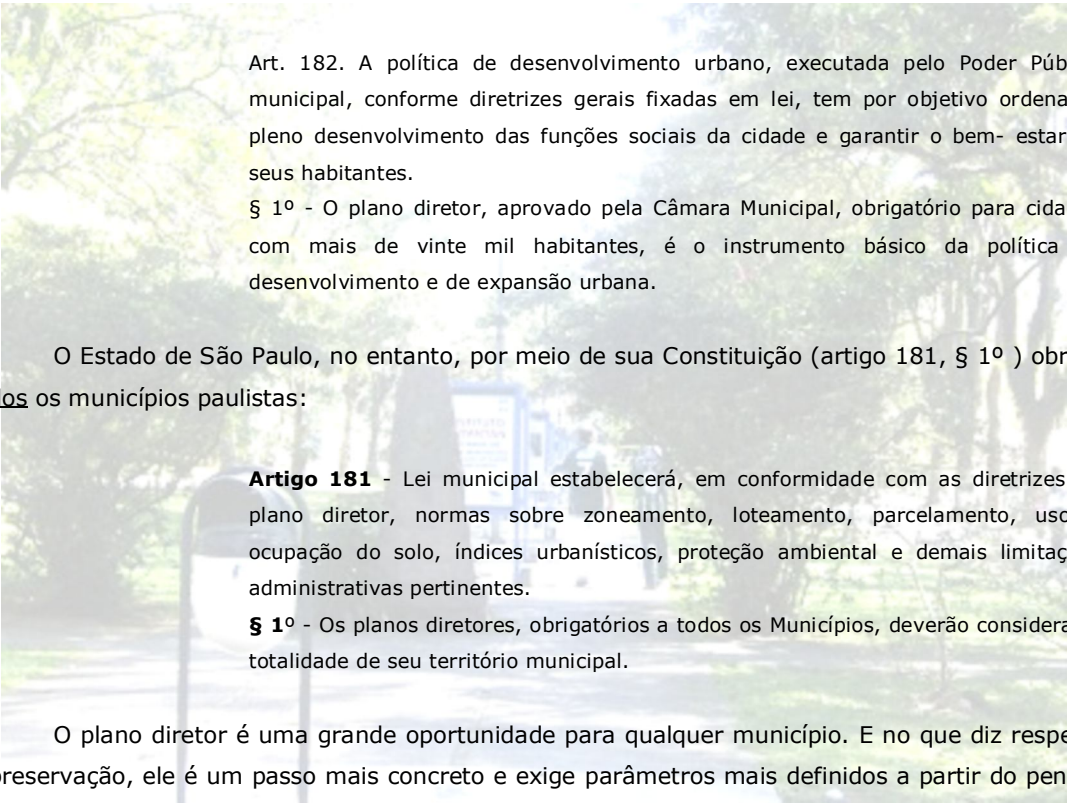
ARTIGO. 180 - O Município estabelecerá as diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, levando em conta, fundamentalmente:

III – a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, turístico e de utilização pública.

Porém, há uma distância entre o princípio e a elaboração de políticas próprias, sistemáticas. Um longo caminho deverá ser percorrido até a efetiva implantação, com o desenvolvimento da gestão, a construção de uma estrutura, de procedimentos, de quadros. Nesse caminho insere-se o plano diretor municipal.

O plano diretor e a preservação do patrimônio histórico de expressão local

Os planos diretores não são obrigatórios para todos os municípios. De acordo com a Constituição Federal (artigo 182, § 1º.):



Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Estado de São Paulo, no entanto, por meio de sua Constituição (artigo 181, § 1º) obriga todos os municípios paulistas:

Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.

O plano diretor é uma grande oportunidade para qualquer município. E no que diz respeito à preservação, ele é um passo mais concreto e exige parâmetros mais definidos a partir do pensar uma política para a questão. O plano diretor, de acordo com o Estatuto da Cidade, deve contemplar a preservação:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Com o plano diretor, cresce a exigência legal e pública para que os municípios desenvolvam uma administração moderna, com planejamento, acompanhamento, avaliação e medição de resultados. E com o plano diretor a política urbana ganha destaque nas exigências mínimas de Temas de Administração Pública, Araraquara, v.3, n.4, 2009

ação municipal, na qual está incluída firmemente a preservação (ambiental e cultural). Trata-se de pensar o futuro e preservar. Afirma-se o conceito amplo de desenvolvimento sustentável, que inclui também a identidade e a memória.

Os municípios, com a exigência de um plano diretor, também estão sendo sinalizados para que não se esqueçam da responsabilidade para com a preservação planejada do patrimônio histórico.

A incorporação obrigatória de referências ao patrimônio cultural nos planos diretores não se esgota no documento. O plano não é uma peça morta.

A partir dele deve ser direcionado o plano plurianual e os orçamentos anuais. Ao lado do documento maior (a lei orgânica municipal), o plano diretor passa a ser referência essencial para a atuação da Câmara Municipal na análise dos planos orçamentários.

Como o plano diretor é expressão do sistema de planejamento administrativo, as questões nele apontadas, os diagnósticos e as propostas, deverão se desdobrar em ações: criação de organizações, de regulamentos, de programas, de contratações, de sistemas de acompanhamento e avaliação.

Os municípios ficam, então, alertados que este é um caminho sem volta. Não apenas pela obrigação legal, mas pelos desdobramentos inevitáveis da dinâmica administrativa. Na questão da preservação cultural deverão ser construídas ações locais administrativas continuadas e consolidadas.

É um novo patamar para a administração pública municipal na área da preservação cultural. Abre-se uma perspectiva importante para a valorização cultural dos pequenos municípios. Não é mais uma ação de vai e vem.

Não se admite mais o vai e vem como o de inaugurar e, pouco após, desativar um "museu municipal", um "centro cultural". As ações não podem se perder na descontinuidade.

A ação da moderna administração pública, planejada, ultrapassa os limites de desejos menores políticos. As ações devem ultrapassar simulações políticas depositadas em placas de inauguração (ou até menos, intencionais) que não prosperam.

Não podemos esquecer, no entanto, que a capacidade de investimento e de formação de quadros, de construção de políticas e gestão local de patrimônio cultural têm relação com uma insuficiência real. Esta é fruto da concentração de recursos pelos outros entes federativos, além da incompreensão das ações da União e do Estado na defesa do patrimônio cultural local, particularmente dos pequenos municípios.

O desafio dos pequenos municípios

Os pequenos municípios do Estado de São Paulo não podem se sentir desobrigados do plano diretor. Além de ser importante para o desenvolvimento de uma administração moderna, que contemple o planejamento, é bastante importante para o desenvolvimento dos aspectos culturais da política urbana.

Na região de Araraquara há muitos pequenos municípios com uma história secular cuja memória vem se perdendo. Há uma memória e um patrimônio ameaçado. A herança deixada pela imigração (e mesmo anterior), o patrimônio ferroviário, o patrimônio paisagístico das praças e

jardins, o casario, as igrejas, são tantas marcas que precisam ser preservadas, lembradas, utilizadas na construção do futuro desses municípios.

Entre os desafios estão: o desafio do marco legal, da governança, o da preservação e resgate, da gestão.

O desafio do marco legal é levar adiante as determinações constitucionais de responsabilidade municipal para com a preservação cultural. O capítulo sobre política urbana também foi disciplinado com o Estatuto da Cidade. Lembremos também que no próprio âmbito interno legal municipal a lei orgânica impõe responsabilidades na área de preservação. O município que resolutamente quiser enfrentar a questão deverá avançar com sua legislação. Pode ser por meio do Plano Diretor. Além deste, e mesmo se não houver este, o município deve criar legislação específica como a regulamentação de tombamento e a constituição de conselhos de defesa do patrimônio cultural locais. Deve criar incentivos à preservação local, como os fiscais.

O desafio da governança tem em vista que não basta a administração pública municipal, o poder político municipal, apoiarem a preservação cultural. A população deve estar junta na intenção e ação. É preciso construir o apoio local, não apenas com os instrumentos legais de participação (como os conselhos). É preciso estruturar práticas organizadas de adesão, como os centros de memória oral, ações de educação formal, museus municipais e centros de cultura.

O desafio da preservação e resgate envolve revelar e construir a identidade, a valorização da memória, com ações concretas e continuadas. Trata-se de ter uma prática contínua na área.

O desafio de gestão envolve construir uma cultura administrativa em paralelo com a construção de uma cultura local de valorização do patrimônio histórico, do patrimônio arquitetônico, do patrimônio cultural local. Ao mesmo tempo é necessário desenvolver esta cultura administrativa com os padrões da administração gerencial que envolve planejamento, qualidade, monitoramento, sistema de avaliação e estímulo, delegação, defesa de metas, entre outras medidas.

GAETA, Antonio Carlos. Master plan, management of small cities and preservation of historic heritage. **Temas de Administração Pública**, v.3, n.4, 2009.

ABSTRACT: *The article discusses the relationship between urban planning and preservation. Remember the historic opportunity that is open to municipalities with their planning policies and master plan, which should set aside ample space to take care of local memory.*

KEYWORDS: *master plan - municipal management - small towns - historical and architectural heritage - cultural heritage*

RESUME: *L'article analyse la relation entre la planification urbaine et la préservation. Faits saillants de l'occasion historique qui est offerte aux municipalités avec leurs politiques d'aménagement et le plan directeur, qui doivent réserver à l'espace suffisant pour prendre soin de la mémoire locale.*

MOTS-CLES: *plan directeur - Gestion municipale - les petites villes - le patrimoine historique et architectural - le patrimoine culturel*

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei 10.251, de 10.07.01 (Estatuto da Cidade)

MOTUCA. Lei Orgânica Municipal, de 30 de outubro de 1993. Disponível no site da Câmara Municipal de Motuca: http://www.camaramotuca.sp.gov.br/legislacao/lei_organica_motuca.pdf

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo de 1989.

