

**CONSERVAÇÃO INTEGRADA: ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
PLANEJAMENTO E NA GESTÃO URBANA DE SÃO LUÍS**

Giovanna Garcêz Freire

Profª Msc Marluce Wall de Carvalho Venancio

Acadêmica do 8º semestre do curso de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Professora Assistente III da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA
e doutoranda em Urbanismo no PROURB/FAU-UFRJ

Endereço: Residencial Turquesa, n. 79 – Planalto Aurora
São Luís – MA CEP 65060-770
e-mail: vanna1904@gmail.com

e-mail (profª Msc Marluce Wall): marluce.venancio@gmail.com

CONSERVAÇÃO INTEGRADA: ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO URBANA DE SÃO LUÍS

RESUMO

O objetivo deste trabalho, desenvolvido como pesquisa de iniciação científica de novembro de 2007 a outubro de 2008, é tratar acerca da Conservação Integrada (CI) e estudar como acontece a participação popular no planejamento e na gestão urbana de São Luís, Maranhão. "A CI urbana se refere a uma estrutura de planejamento e de ações de gestão numa área urbana existente com a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável mediante a manutenção das características significativas das estruturas físicas e sociais do assentamento e do seu território, e sua integração com novos e compatíveis usos e funções" (ZANCHETI & JOKILEHTO, 1995). A CI teve início na década de 1970 na Itália, com princípios aplicados principalmente em bairros históricos centrais cuja população majoritária era de baixa renda e intencionou manter os habitantes em edifícios recuperados proporcionando um caráter sócio-econômico à conservação, embora a participação popular nas decisões do planejamento urbano servisse, inicialmente, para projetar a imagem das administrações municipais de esquerda. No Brasil, um dos importantes passos para viabilizar a CI foi a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004), órgão de natureza deliberativa e consultiva. A participação popular na gestão de São Luís é bastante recente. O primeiro mandado do Conselho Municipal acaba de ser finalizado (2006 - 2008) por membros que não se deixaram abater nem ignoraram seus ideais de elaborar políticas públicas urbanas oportunas às camadas populares que padecem com a segregação, descrédito e insensibilidade dos que historicamente possuem não apenas o poder político, mas também econômico das cidades do Brasil. No final de 2007, quando se retoma a discussão sobre o detalhamento do Plano Diretor, o Conselho prova que não passou de um órgão burocrático, elaborado para cumprir uma exigência constitucional de aprovação ou revisão dos Planos Diretores antes de outubro de 2006.

ABSTRACT

The objective of this piece of work, developed as scientific initiation research between November 2007 to October 2008, is take measures concerning Integrated Conservation (IC) and to study how the population participates in regards to the planning and urban administration of São Luís, Maranhão State. "Urban IC refers to a structure of planning and administrative actions in an existing urban area with the purpose of guaranteeing sustainable development through management of the significant characteristics of the physical and social structures of settlement and of their territories, and their integration with new and compatible uses and functions" (ZANCHETI & JOKILEHTO 1995). IC had its beginnings in Italy in the 1970s, being mainly applied in central historical neighborhoods whose main populations were from low income backgrounds and had as an aim to keep the inhabitants in reformed buildings which provided a socioeconomic character to the conservation, even though the public participation in the decisions for the urban planning served, initially, to project a good image of the leftist municipal administrations. In Brazil, one of the important steps to make the IC possible was the creation of the Ministry of Cities (2003) and of the Council of Cities (2004), a government organ of deliberative and advisory nature. The popular participation in the administration of São Luís is quite recent. The first order of the Municipal Council has recently been completed (2006 - 2008) for members that didn't let themselves be lessened nor did they ignore their ideas to elaborate public urban politics favourable to the common classes that suffer historically with regards to segregation, dishonour and indifference of those that not only possess political power, but also economical power of Brazilian cities. At the end of 2007, when the discussion was recaptured on the detailing of the Master Plan, the Council proved that it wasn't any more than a bureaucratic agency, organised to accomplish a constitutional demand of approval or revision of the Master Plans before October 2006.

Palavras chave: conservação integrada, participação popular.

Key words: integrated conservation, popular participation.

1 CONSERVAÇÃO URBANA INTEGRADA

A conservação integrada teve início na década de 1970 com surgimento do urbanismo progressista na Itália, mais precisamente a partir da experiência de Bolonha, cidade que teve seu centro histórico reabilitado no final dos anos 1960. Nos anos 1970 e 1980 os princípios da conservação integrada foram aplicados em várias cidades italianas, em especial nas do norte, assim como em cidades espanholas.

As aplicações iniciais da conservação integrada tiveram grande cunho social e foram feitas em áreas centrais históricas, onde a população majoritária era de baixa renda. A idéia era recuperar não apenas a estrutura física, mas também a econômica e social, mantendo os antigos habitantes nesses edifícios recuperados. “A conservação integrada urbana se refere a uma estrutura de planejamento e de ações de gestão numa área urbana existente com a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável mediante a manutenção das características significativas das estruturas físicas e sociais do assentamento e do seu território e sua integração com novos e compatíveis usos e funções” (ZANCHETTI & JOKILEHTO, 1995). A Declaração de Amsterdã (1975) sistematizou os princípios da conservação integrada. O documento foi influenciado pela experiência da eficiente recuperação das áreas centrais degradadas de Bolonha. A seguir os essenciais princípios:

- O patrimônio arquitetônico contribui para a tomada de consciência da comunhão entre história e destino.
- O patrimônio arquitetônico é composto de todos os edifícios e conjuntos urbanos que apresentem interesse histórico ou cultural. Nesse sentido, extrapola as edificações e conjuntos exemplares e monumentais para abarcar qualquer parte da cidade, inclusive a moderna.
- O patrimônio é uma riqueza social; portanto, sua manutenção deve ser uma responsabilidade coletiva.
- A conservação do patrimônio deve ser considerada como o objetivo principal da planificação urbana e territorial.
- A conservação integrada deve ser calcada em medidas legislativas e administrativas eficazes.
- Dever ser encorajada a construção de novas obras arquitetônicas de alta qualidade, pois elas serão o patrimônio de hoje para o futuro.

Na Europa do início dos anos 1980, a conservação integrada continuou a ser aplicada nos centros históricos e, paulatinamente, nas áreas modernas da cidade, especialmente nos conjuntos habitacionais periféricos construídos nos anos 1950 e 1960. Nesse período, os espaços públicos receberam mais atenção: edificações como conventos e quartéis foram transformados em equipamentos sociais para uso coletivo. Nos anos 1980 e 1990 começa a ser vista como uma maneira de reabilitar e revitalizar esses centros obsoletos - abandonando o sentido “social” que inicialmente lhe foi atribuído. A reabilitação e revitalização se tornaram uma das bases das políticas neoliberais na esfera municipal, tornando a conservação urbana uma forma de agregar valor à economia das cidades e uma maneira de atrair investimentos privados supra-regionais ou internacionais.

A conservação integrada se associa de vez questões ambientais às sociais a partir da 2ª Conferência Mundial do Meio Ambiente - ECO 92, Rio de Janeiro. No evento foi elaborada a Agenda 21, plano de ação abrangente e complexo em que cada país elabora o seu. No Brasil, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS) e a Agenda 21 Nacional coordenam as discussões que levam a repensar o planejamento. “A consciência ambiental modificou e ampliou a concepção de conservação integrada. O tema tradicional dos monumentos, dos sítios e dos centros históricos, hoje, é inserido no conceito de território histórico e cultural” (ZANCHETTI, 2000, p. 98). Este documento apresenta como traço característico o reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não pode ser visto sem o desenvolvimento social e ambiental.

Um dos importantes passos para viabilizar a conservação integrada no Brasil foi a criação do Ministério das Cidades (2003). que tem o objetivo de garantir o direito à cidade, transformando-a em espaço mais humanizado, assim como proporcionar à população o acesso à moradia, ao saneamento básico e ao transporte, considerando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana.

2 A EXPERIÊNCIA DE BOLONHA

A experiência de Bolonha denota os problemas de fundo da conservação integrada que teve seus princípios aplicados nas áreas residenciais centrais dessa cidade. Os administradores, urbanistas e demais intelectuais do Partido Comunista Italiano levantaram a bandeira de recuperar os prédios construídos para uso habitacional de quem ali já residia. O projeto teve êxito indiscutível nos primeiros anos de sua implantação.

O último Plano Diretor, elaborado em 1958, foi revisto pela prefeitura da cidade em 1960. O objetivo dessa análise era intervir para: melhorar as condições de habitação dos trabalhadores e dos grupos de baixa renda; balancear o padrão de desenvolvimento na região metropolitana em relação à localização das indústrias e à preservação das terras para agricultura; além de proteger o patrimônio cultural do centro urbano.

Um inventário completo do tecido urbano e arquitetônico de 1962 a 1965, elaborado pelo arquiteto urbanista Leonardo Benévolo, foi apresentado à população na conferência sobre os problemas da renovação histórica e adotado oficialmente em 1966. Tal processo culminou com o Plano para a Construção Econômica e Popular / Centro Histórico (PEEP), que é, ao mesmo tempo, plano para a restauração do centro histórico e plano para habitação pública. Adotado em 1972 e aprovado em 1975 sob a responsabilidade de Pier Luigi Cervellati.

O Plano mostrou que desenvolvimento não significa necessariamente uma expansão incontrolável da cidade e que essa expansão pode e deve ser controlada para se obter melhores condições do habitar. Segundo Cervellati, os custos de renovação e conservação devem incluir os investimentos nas unidades, a perda causada pelo abandono e a deterioração dos bairros antigos, assim como os custos de inserção dos novos habitantes nas novas localizações.



Imagem 1. **Foto aérea de Bologna.** Disponível em <<http://melkot.com/mechanics/map-guide.html>>. Acesso em 10 de outubro de 2008.

A implementação do plano envolvia três organismos principais: o Ufficio di Piano del Comune di Bologna - o departamento técnico responsável pelo desenho, pelos estudos e todos os detalhes técnicos. O Conselho da Cidade e os Conselhos de Bairros, a presença destes últimos mostrando

a opção clara por um processo participativo. Cada Conselho de Bairro representa em média cerca de 30.000 habitantes.

A experiência de Bolonha conseguiu integrar os objetivos da conservação com usos contemporâneos. Ela integrou o centro histórico com a cidade nova ou pelo menos parece que os esforços no processo do planejamento urbano foram direcionados para uma conservação urbana integrada. A decisão de renovar os bairros deteriorados construídos nas décadas de 1950 e 1960 usando métodos inovadores de desenho urbano confirma o acerto dessa proposta e a decisão de recuperar e manter o ambiente construído em vez da expansão e especulação discriminada.

Houve também a reação ao uso da cidade histórica como uma peça na indústria do turismo cultural. A grande expansão do terciário sofisticado de Bolonha nos anos 1980 e 1990 e da universidade provocaram um aumento considerável no preço dos imóveis e mudança de uso de alguns deles. Transformaram as residências populares em repúblicas estudantis e de professores; livrarias, restaurantes, bares, galerias de arte e vários outros tipos de comércio e serviços ligados à universidade. A *gentrificação* aconteceu à medida que o centro histórico de Bolonha se tornava um dos mais sofisticados da Itália, expandindo-se intensamente sobre a área recuperada para residência popular no final do século passado.

3 CONSERVAÇÃO URBANA INTEGRADA EM SÃO LUÍS

3.1 Breve histórico sobre fundação, ascensão, abandono e crescimento da cidade

O Brasil já possuía cidades prósperas como Salvador e Olinda depois de 1570 enquanto o norte do país continuava abandonado à própria sorte. A França desrespeitou o “testamento de Adão” e já comercializava com os índios no território a 370 léguas da linha do Tratado de Tordesilhas. Diante do descaso do poder português resolveu se fixar finalmente no território brasileiro, uma expedição francesa comandada por Daniel de La Touche partiu de Bretanha em 1612 para tomar posse da entrada da Amazônia, batizada de França Equinocial fundando em 8 de setembro o Forte e a Vila de São Luís. O acontecimento repercutiu no país fazendo com que portugueses reconquistassem o território em 1615.

A cidade manteve seu nome francês e apesar do relevo difícil recebeu em 1615 um traçado ortogonal, projeto do engenheiro militar Francisco Frias de Mesquita, quadriculado exato que fez com que a cidade estabelecesse um padrão rígido e ao mesmo tempo flexível, bem sucedido o bastante para absorver seu crescimento por mais de 350 anos.



Imagem 4. **Núcleo fundamental de São Luís, detalhe. 1647. Livro de Gaspar Barleus. Estampa 52, Biblioteca Nacional (Rio de Janeiro).** Fonte: São Luís – Ilha do Maranhão e Alcântara. Guia de Arquitetura e Paisagem. 2008.

Enquanto Sede do Governo do Estado do Maranhão, título que obteve até o final do século XVIII, a cidade adquiriu uma atmosfera singular. São Luís teve mais função política que econômica, ganhando um ar cosmopolita por manter contato direto com a Europa devido à facilidade de acesso. As atividades ligadas ao oceano fizeram com que a Coroa criasse uma imagem de capital cultural, rica em obras de arte, interesse mantido pelo Marquês de Pombal.

Durante século XIX a cidade se torna o quarto centro urbano do país e em 1874 foi criada a Companhia de Águas, estabeleceram-se os bondes de tração animal e instalaram-se indústrias. Entretanto, o desenvolvimento industrial não superou as expectativas e as fábricas se fecharam, aos poucos, até o fim dos anos 1960. A cidade provinciana passa a refletir na estagnação da economia.

Quando se pretendeu a recuperação econômica com a criação de um pólo industrial no final dos anos 1960 e 1970, implantou-se o Porto de Itaqui para escoar o minério de Carajás (PA). A cidade tratou então de se preparar, pois foi previsto um intenso crescimento demográfico. A Prefeitura elaborou um novo Plano Diretor, encomendado a um escritório do Rio de Janeiro e criou uma empresa de economia mista, a Sociedade de Melhoramento e Urbanismo da Capital – SURCAP, para executar as obras e os serviços urbanos. O novo plano estabeleceu o Distrito Industrial e novas áreas residenciais: foram construídos cerca de 30 conjuntos habitacionais beneficiando a indústria da construção civil e a especulação fundiária. Consolidou-se a ocupação das áreas abertas em 1970 - uma com a construção da ponte José Sarney, em direção às praias e outra, com a construção da Barragem do Bacanga, a sudoeste, em direção ao Porto de Itaqui (inaugurado finalmente em 1971), que passou a abrigar as palafitas retiradas da periferia do centro. Contornando o centro, no lugar das palafitas, um anel viário possibilitando que o tráfego pesado não penetrasse na área antiga.



Imagem 5. **Anel Viário circundando o Centro Histórico de São Luís.** Fonte: São Luís – Ilha do Maranhão e Alcântara. Guia de Arquitetura e Paisagem. 2008.

A previsão de crescimento, contudo, não se concretizou. Achava-se que indústrias que se instalassem pudessem ser capitaneadas por uma Usina Siderúrgica do Maranhão. A própria USIMAR foi desativada em 1999. Mas ainda se instalam a Cia. Vale do Rio Doce e a ALUMAR, multinacional do alumínio. Sem o suposto crescimento a ocupação evidenciou os vazios urbanos que tornou dispendioso o custo de urbanização da cidade. O problema das invasões também não se resolveu.

Os fatores que impulsionaram o Plano Diretor de 1974 e sua avaliação merecem um estudo mais aprofundado, mas seus resultados hoje podem ser vistos, principalmente no que diz respeito à dualidade entre o espaço novo e o antigo. Um novo Plano Diretor (1992) incentiva a verticalização em determinadas áreas do espaço novo fazendo com que essa dualidade se agrave.

Tem-se por certo, novamente, que a expansão da cidade rumo às praias contribuiu para a conservação do núcleo histórico (ANDRÊS, 1999). E verdade por um lado, uma vez que o deslocamento dos novos investimentos para o “outro lado da ponte” (1970) alivia as tensões de “renovação urbana” central. Mas por outro, a criação de novas áreas residenciais leva ao abandono do centro, inclusive no que diz respeito aos investimentos governamentais, o que contribui para o colapso das infra-estruturas e para o abandono e conseqüente degradação.

São Luís assiste o deslocamento das residências para as novas áreas desde a década de 1970 e mesmo no início da de 1980. A cidade, que tinha no seu centro uma significativa área residencial, observa o “outro lado da ilha” se configurar, hoje, como o local “nobre” que atrai, principalmente desde 1992, mais prédios, tanto residenciais como comerciais, com escritórios, consultórios médicos e dentários, escolas de ensino fundamental, médio e superior, na maioria particulares. Além de novas opções de lazer, como cinemas, bares, boates e shoppings.



Imagem 6. **Ponte Governador José Sarney, no ano de sua inauguração, 1970.** Fonte: São Luís – Ilha do Maranhão e Alcântara. Guia de Arquitetura e Paisagem. 2008.

No lado “antigo” tem-se a área residencial com preços mais baratos e o comércio mais acessível e mais variado. Há memória, vida cultural, teatros e centros de cultura e folclore. Mas também há o abandono. As residências se tornam cada vez comércios ou escritórios e consultórios. Escolas tradicionais se deslocam para a “cidade nova”, quando muito deixando uma sede no centro. Os órgãos públicos e instituições pensam em abandonar a área também, desde o momento em que o Palácio do Governo se mudou para um prédio novo do outro lado das pontes sob pretexto de restaurar o Palácio dos Leões. Além disso, como a legislação que controla a intervenção na área não permite as torres comerciais e restringe uma série de transformações, muitos são os proprietários de imóveis que adotam das ações mais variadas para driblar a fiscalização. O resultado é, principalmente, a descaracterização da área. Mas há também cortiços ou estacionamentos onde antes havia edificações, terrenos baldios ou ruínas, que muitas vezes se transformam em ameaças mais graves, como depósitos de lixo ou esconderijos de marginais. Sob esse contexto criam-se os planos de reabilitação e revitalização do Centro Histórico de São Luís.

4 PROJETO REVIVER: PLANO DE REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE SÃO LUÍS

O centro histórico de São Luís, na segunda metade do século passado, passou a ser visto com atenção por profissionais que reconheciam a importância do patrimônio arquitetônico e urbanístico enquanto acervo cultural. Principalmente para propiciar espaço adequado aos automóveis, algumas intervenções, típicas das décadas de 1940 e 1950, começaram a ser realizadas. Para dar espaço à abertura e ampliação de avenidas, alguns edifícios foram demolidos. Diante do processo inconseqüente dessa modernização, foi solicitado à UNESCO pelo Governo do Estado em 1966 um especialista, sendo enviado o arquiteto francês Michel Parent, que elaborou várias

orientações para que o centro histórico fosse preservado. Contudo, não há registros se tais recomendações foram executadas.

Em 1973 a UNESCO envia o arquiteto português Viana de Lima, que cria minucioso e detalhado plano com diretrizes para a preservação de São Luís e também de Alcântara. Em 1974 foi tombada toda a Praia Grande, englobando os conjuntos do Desterro e da Praça Benedito Leite, tombados separadamente desde 1955. O Patrimônio Cultural se beneficiou com a isenção de 60% no Imposto Predial a quem fizesse a recuperação da fachada e do telhado do seu imóvel, as ruas receberam de volta seus antigos nomes.



Imagem 8. **Beco Catarina Mina antes da reabilitação.** Fonte: ANDRÉS, Luiz Phelipe. 1998.



Imagem 9. **Beco Catarina Mina depois da reabilitação.** Fonte: FREIRE, Giovanna. 2008.

Assim como o documento de Parent, o de Viana de Lima caiu no esquecimento e abandono burocrático, fazendo com que se agravasse a destruição e o arruinamento de elementos importantes da arquitetura ludovicense. Diante desse fato, o Governo Federal tombou vários conjuntos urbanos e monumentos históricos em São Luís através do IPHAN, no total de dezesseis processos de tombamento entre os anos de 1940 e 1987. Perante manifestações sociais e da imprensa, o Governador João Castelo (1979), inclui entre as prioridades do seu governo o plano de preservação do centro histórico de São Luís. Organizou-se uma equipe técnica para pesquisar,

preparar e acompanhar as propostas de financiamento e captação de capital a fim de executar as obras de revitalização do Centro Histórico da cidade.

O Governo do Estado organizou em outubro de 1979 o I Encontro Nacional da Praia Grande sobre a preservação do bairro, promovido pela SEPLAN apoiada pelo IPHAN e Ministério da Cultura. O intuito do designer Aluísio Magalhães (SEPLAN) era o de colocar em debate e avaliação a proposta de 1977 – 1979 de revitalização elaborada pelo arquiteto John Gisiger. Importante ressaltar que tal proposta para São Luís foi a primeira a tornar relevante a abordagem social e infra-estrutural, sendo estes fatores incorporados em todos os trabalhos do gênero no país. O Encontro teve a criação de um Grupo de Trabalho e de uma Comissão de Coordenação para desenvolver e implementar o Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís como recomendação básica. Anunciou-se em agosto de 1981 o Projeto Praia Grande Reviver.

“Para tanto, o Governo Estadual, por meio do Decreto nº 7345 (16/11/1979), constituiu a referida Comissão e o Grupo, contando com representantes de diversos órgãos da administração estadual e municipal, além do IPHAN, Universidade Federal do Maranhão e de diversas entidades de classe. Essa Comissão e o Grupo de Trabalho, com base nas recomendações e moções estabelecidas no I Encontro e após inúmeros debates internos, contatos e visitas aos órgãos de patrimônio em outros Estados e reuniões com as comunidades locais, elaboraram em 1980 o texto básico do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís, (...) o Projeto Praia Grande / Reviver. (...) Desde então sucessivos governos estaduais vêm garantindo a realização de diversas etapas deste Programa, tendo sido já aplicado o equivalente a mais de US\$ 100 milhões em estudos, pesquisas, projetos e obras nos últimos vinte anos. Foram cinco etapas distintas, obedecendo sempre ao conjunto de políticas de intervenção e preservação decorrentes do programa em questão, cujos princípios e diretrizes básicas foram previamente amadurecidos através de sucessivos debates e participação em congressos e seminários (...)”. (ANDRÈS, 1998, p. 60 e 61).

O Governo do Estado na gestão de Luiz Rocha e por recomendação do Conselho Estadual de Cultura estabeleceu através do Decreto nº 10.089, (06/03/86) a Zona Tombada Estadual, criando medidas de proteção para a área urbana de cerca de 160 ha, reunindo cerca de 2.500 imóveis. Asseguravam-se assim mais condições ordenadas de intervenção e proteção aos bens culturais englobados tanto no perímetro estadual quanto no federal. Ambas as zonas foram incluídas no Plano Diretor Municipal de São Luís (Lei nº 3.252 de 29/12/92) como ZPH – Zona de Preservação Histórica. A área total soma cerca de 250 ha e 3.500 imóveis.

A Praia Grande é uma área de morfologia estável, mantendo, apesar da degradação em que se encontrava, a tipologia inicial e hábitos culturais já desaparecidos em outros bairros da cidade. É um núcleo que possui interessante diversidade de usos, de atividades comerciais, institucionais,

portuárias e residenciais. Tem a Feira da Praia Grande, antiga Casa das Tulhas, com tipos populares como o pregoeiro, o feirante, o ferreiro, o carroceiro e inúmeros outros. Becos, escadarias, ruas de pé-de-moleque e pedras de cantaria; solares, sobrados com mirantes convivendo em um tempo que a modernização não conseguiu apagar e que o Projeto Praia Grande conseguiu resgatar, permitindo sua revalorização cultural e social na cidade.

As principais políticas de orientação adotadas foram:

- Proporcionar a manutenção do uso residencial nas áreas do Centro Histórico.
- Intensificar as atividades de assistência e promoção social e priorizar ações de fomento a geração de emprego e renda.
- Incentivar as manifestações culturais e educacionais mediante o estabelecimento de centros culturais e de criatividade e do fortalecimento das instituições públicas e privadas que se dedicam à ação e difusão cultural.
- Restaurar e preservar o patrimônio arquitetônico e ambiental urbano do Centro Histórico, reintegrando-o à dinâmica social e econômica da cidade, em condições adequadas de utilização e apropriação social.
- Promover a revitalização econômica do comércio varejista, especialmente de gêneros alimentícios regionais e artesanato e das atividades relacionadas ao turismo cultural.
- Adequar as redes de utilidades, serviços e logradouros públicos: água, esgoto, drenagem, energia elétrica, telefone, limpeza urbana, transporte, saúde, segurança, praças e rede viária, de forma a beneficiar a população residente e usuários, propiciando ademais uma ocupação mais coerente e diversificada no Centro Histórico.
- Dinamizar as atividades portuárias tradicionais, visando à revitalização das funções econômicas e culturais mais representativas do Centro Histórico, relativas à pesca artesanal e ao transporte hidroviário de passageiros de carga.
- Contribuir para o incremento do associativismo e consolidação de entidades de classe, de forma a garantir uma participação efetiva da comunidade no processo de preservação e revitalização do Centro Histórico.
- Garantir, no âmbito da Coordenadoria do Programa, um processo permanente de avaliação crítica do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís.

O Programa responde a duas questões centrais para a cidade atual. Um deles era criar um processo que permita reverter a degradação instalada ao longo do tempo, e fazê-lo de forma a não perder de vista as referências do mundo contemporâneo e de modo a gerar maior equidade

social. O outro consistiu em fazer reconhecer as suas qualidades específicas, de valor universal, com a inclusão de São Luís na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, que aconteceu em 1997.

A necessidade contemporânea não é a de reconstruir um ambiente como este do século passado. É recuperá-lo para uso e conservá-lo de maneira que o mesmo possa se tornar herança. Não perder a referência no mundo atual não significa necessariamente se preocupar com a instalação de aparelhos de ar- condicionado ou semelhantes, mas, por exemplo, não hesitar em transformar, mesmo sabendo que esse não era o desenho urbano inicial, terrenos baldios sem referências de construções anteriores em praças e outros espaços de uso coletivo.

O Programa previa em suas Políticas de Orientação uma etapa de negociação, quando propôs contribuir para o incremento do associativismo e consolidação das entidades de classe, de forma a garantir uma participação efetiva da comunidade no processo de preservação e revitalização do Centro Histórico. De fato, muitas das intervenções contaram, e contam, com a participação dos moradores e usuários desde a fase de elaboração do Projeto até a sua etapa final. Propôs ainda garantir no âmbito da Coordenadoria do Programa, um processo permanente de avaliação crítica do Programa de Preservação e Revitalização do Centro Histórico de São Luís.

5 CONSERVAÇÃO INTEGRADA E A NOVA ESTRATÉGIA DE GESTÃO URBANA

Conservar o território urbano é uma nova proposta de planejamento decorrente da análise do esgotamento do processo de crescimento progressivo que vigorou nas cidades européias e norte-americanas desde meados até o término do século XX. A dinâmica das economias capitalistas atuais fundamentou-se no final de tal processo que foi, ainda, concomitante à revolução na comunicação e ao fim da era industrial. O novo planejamento urbano é executado através do planejamento estratégico, da parceria pública privada, do contrato de gestão e das empresas da gestão urbana.

“A questão básica do planejamento urbano e territorial atual centra-se no reconhecimento de que a cidade, ou de uma rede local de cidades, é o fruto de um longo processo de transformação que deixa sinais de seu percurso no próprio território (...). O território é visto de uma perspectiva antropológica, segundo um método arqueológico, no qual a ação humana, até os meados do século XIX, se deu mais pela superposição e justaposição dos resultados da sua ação do que pelo cancelamento da herança do passado. Em termos do planejamento do território, a grande questão que se coloca é como manter um processo de transformação do território que não cancele essa

herança e que inclua o novo numa relação de 'harmonia' do ponto de vista da cultura, do ambiente, das tradições construtivas e da forma.” (ZANCHETI, 2000, p. 101).

O ponto crucial do debate da conservação integrada na atualidade consiste em saber como aliar a ação pública planejada aos processos homogeneizantes do território sem interromper o processo inovador. Assim, conhecer a cultura material local constitui o ponto de partida e referência para o processo de inovação: a conservação sendo o início desse processo, não apenas como o conceito. As implicações dessa postura são várias, já que há muitos fatores a serem considerados, desde as transformações naturais até os materiais com que são construídas as pontes e viadutos. “A relação dialética conservação/inovação torna-se o princípio do processo de intervenção no território em qualquer das suas dimensões ambientais.” (ZANCHETI, 2000, p. 101).

A proposta inicial de conservação integrada estava fundamentada nos ideais de planejamento integral, buscava-se acabar com as fronteiras da restauração e recuperação de monumentos que incluía o todo dos centros históricos. Os processos de gestão da conservação são a grande inovação no planejamento urbano brasileiro no final do século XX. É uma notícia que carrega o sinal de um novo padrão na forma de criar o processo de desenvolvimento das cidades do país. “No que diz respeito ao ordenamento territorial, coube aos Municípios o dever de executar a política do Desenvolvimento Urbano por meio de Plano Diretor, instrumento para consecução da política de desenvolvimento urbano.” (DIAS, 1995, p. 223).

A partir da Constituição de 1988, o Governo Federal transferiu a responsabilidade das políticas públicas locais para os municípios, que precisaram elaborar estratégias específicas de desenvolvimento local. No país, a implementação de políticas públicas locais de desenvolvimento, direcionadas à revitalização de áreas urbanas históricas é recente. Somente duas experiências, a do Pelourinho, em Salvador (BA), implantada pelo Governo Estadual, e a do Bairro do Recife, em Recife (PE), pelo Município, tiveram um caráter mais próximo de uma estratégia de desenvolvimento local.

Um das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Políticas Nacionais são o planejamento e gestão territorial e o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) Este último regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988 e almeja as normatizações das formas de uso e ocupação do solo e as possibilidades de regularização das posses urbanas. Além disso, também busca uma nova estratégia de gestão que integre a idéia da participação cidadã direta em processos decisórios sobre o destino da cidade. Regulamentar e por em prática o Estatuto da Cidade, outros princípios de política urbana e a Agenda 21 Nacional também são formas de garantir amplamente a participação da sociedade e da melhoria da administração e controle do uso do solo.

Tratando-se de áreas históricas, é necessário adaptar as necessidades contemporâneas aos desafios tradicionais de gestão da cidade. Este desafio se une ao objetivo de prolongar a vida útil

de determinado bem cultural, valorizando suas características históricas e artísticas sem perder seu significado genuíno. Complementa o plano de gestão o plano de desenvolvimento local, o programa de educação patrimonial e legislações urbanísticas e tributárias por serem outros instrumentos que remetem aos fundamentos da existência e sustentabilidade do patrimônio da cidade. Dessa maneira, o plano deve priorizar não apenas a elevação de renda, e sim utilizar para o alcance dos objetivos citados anteriormente o legado do patrimônio cultural a fim de conservá-lo para as gerações futuras.

6 O PENSAMENTO DE QUEM FAZ A GESTÃO DE SÃO LUÍS

O conceito de desenvolvimento sustentável ainda está em processo de elaboração, muita discussão teórica e disputa política ainda acontecerá neste processo. Contudo, algumas questões já podem ser avaliadas como ganhos significativos. Um deles é a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), que representa a concretização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) – política esta que ainda está em processo de elaboração. Um órgão cuja finalidade é estudar e propor diretrizes para que esta política seja implementada de forma deliberativa e consultiva. O compõem representantes do poder público e da sociedade civil, tais como o setor produtivo; organizações sociais; organizações não governamentais; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais e órgãos governamentais.

O ConCidades é uma forma eficiente de negociar, pois faz com que os atores sociais participem das decisões tomadas sobre as políticas que o Ministério das Cidades executa nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte, mobilidade urbana e planejamento territorial. O Conselho Municipal age em conformidade com os trabalhos dos Conselhos Estadual e Nacional, de mesma finalidade. Uma das principais lições aprendidas durante a atuação do ConCidades é que a qualidade da democracia se altera quando o poder público se une à experiência acumulada da sociedade civil organizada e potencializa a sua participação para elaborar e executar programas e políticas públicas.

Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – contando ainda com 86 suplentes de mandato de dois anos. A formação do ConCidades inclui também 09 observadores representantes dos governos estaduais que possuem Conselho das Cidades em sua respectiva unidade da Federação.

A visão política urbana mudou completamente com a criação do Ministério das Cidades, pois pela primeira vez na história do país a cidade foi pautada a nível nacional. Os 27 Estados da

Federação convocaram a Conferência Nacional das Cidades e a partir daí o processo de leitura da cidade não parou mais. A PNDU é a responsável por executar o cronograma nacional: o Governo Federal estipula as metas para os Governos estaduais e municipais cumprirem com metodologia participativa, como foi a revisão e elaboração dos Planos Diretores em outubro de 2006.

O Conselho Municipal de São Luís, conforme dispõe da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade - se constitui de: 8 membros representantes do executivo municipal; 2 membros representantes do legislativo municipal; 1 membro representante do executivo estadual; 1 membro representante do legislativo estadual; 1 membro representante do executivo federal; 8 membros representantes dos movimentos sociais populares; 3 membros representantes dos trabalhadores; 3 membros representantes dos empresários; 2 membros representantes das entidades profissionais acadêmicas e de pesquisas; 1 membro das organizações não-governamentais; 1 membro representante dos conselhos regionais.

Seu primeiro mandato acaba de ser finalizado (2006 - 2008) por membros que não se deixaram abater nem ignoraram seus ideais de elaborar políticas públicas urbanas oportunas às camadas populares que padecem com a segregação, descrédito e insensibilidade dos que historicamente possuem não apenas o poder político, mas também econômico das cidades do Brasil.

A participação popular na gestão de São Luís é bastante recente. A partir do preparo para a participação da Conferência Nacional das Cidades, segundo Creuzamar de Pinho, coordenadora da União Estadual por Moradia, é que a participação de movimentos sociais foi de fato efetivada. Contudo, a prefeitura demonstra não respeitar a participação popular durante a elaboração do Plano Diretor. A gestão conta com o Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Município que atua paralelamente ao Conselho.

A contradição é que a coordenadora deste Fórum, a ex-primeira dama Tati Palácio, é presidente do Conselho Municipal. Uma das avaliações feitas pelo Conselho é a de que a prefeitura elaborou o Plano Diretor para cumprir metas do Governo Federal, mas não respeita o próprio plano elaborado por ela. O Conselho está submetido a um Fórum, contradizendo o Plano Diretor que deveria ser a lei regente da administração da cidade. Observa-se que a participação cidadã se manifesta de forma tímida, pois a população apenas cumpre o papel de identificar os problemas da cidade, entretanto, sem interferir na resolução dos mesmos.

Além de conseguir que o Plano Diretor seja executado como a principal lei urbana, uma das atuais preocupações do Conselho é sua composição. Busca-se que o Conselho Estadual seja criado apenas por entidades e segmentos de caráter estadual. O mesmo vale para o Municipal. Por exemplo: o sindicato dos professores é de categoria estadual, enquanto a Associação de Moradores de determinado bairro tem interesses que só cabem na esfera do município. É algo que precisa ser revisto para melhorar a atuação de cada Conselho.

“O papel do Conselho, além de ajudar na formação das políticas públicas, é também na fiscalização, no uso de recursos públicos na gestão. Principalmente em âmbito nacional, em que se possibilitou acompanhar a execução de obras públicas”, como falou José Raimundo Trindade, membro do Conselho Estadual e Federal. O Plano Diretor dá as diretrizes, mas são órgãos públicos que as executam. Nesse momento, deparamo-nos com outra questão: a falta de fiscalização.

Da Matta (1987), ao discutir o conceito de cidadania e a deformação desse conceito na prática, quando as relações desempenham um papel crítico na concepção e na dinâmica da ordem social, chama atenção para o fato de que “a obediência às leis configura na sociedade brasileira uma situação de pleno anonimato e grande inferioridade”. Ou seja, as pessoas hierarquicamente superiores não costumam cumprir às leis, até pelo fato de que em assim o fazendo, cairiam na mediocridade dos cidadãos comuns.

O cidadão precisa conhecer a legislação para poder fiscalizar o que é feito na cidade. Se não há como provar que determinada ação está sendo executada erroneamente, não existe forma de punir. Falta rigor à lei urbana, bastante flexível, apesar de ter sido bem elaborada. Os gestores precisam disponibilizar de forma acessível os instrumentos de gestão à sociedade, nem as secretarias afins os têm em mãos para possibilitar ao cidadão, principal responsável pela cidade, fiscalizá-la. Sem cidadania não há planejamento e conseqüentemente não há conservação.

Para o planejador urbano, planejar significa revisar novos paradigmas e novos conceitos. A visão do poder político econômico vigente de que a questão urbana se resume em decisões técnicas sobre o que é melhor para toda a cidade é deturpada e intencionalmente propagada. O Conselho se depara com essa situação quando representantes dos movimentos populares e técnicos em planejamento urbano estão em torno da mesa de negociação. De um lado, os membros que não tiveram acesso ao conhecimento científico; do outro, os reconhecidos como detentores do suposto conhecimento técnico sobre a cidade. Já que nem os políticos nem os que lucram com a cidade participam das discussões, não há manifestação clara dos interesses dos mesmos gerando, dessa forma, um conflito diante dos representantes dos bairros desassistidos com os técnicos que justificam a omissão da prefeitura.

O primeiro momento de atuação do Conselho Municipal de São Luís constituiu-se na execução de atividades - como audiências públicas - e participação efetiva dos técnicos mais experientes na gestão municipal do planejamento urbano. O Plano Diretor ganhou um caráter fragmentado porque a maioria das audiências aconteceu em bairros populares e irregulares, cuja parte significativa da sociedade é de pouca expressividade política. Tais técnicos neutralizaram a maioria das propostas dos representantes populares, pois elas não eram compatíveis ao tradicional planejamento urbano elitizado que se centra na manutenção dos benefícios concedidos ao mercado imobiliário. As conseqüências destes procedimentos restritivos da orientação

municipal foram decisivas para adaptar o conselho, que se tornou em um órgão fechado e fadado a discussões internas.

Após a aprovação do Plano Diretor em outubro de 2006 um novo período se inicia no Conselho, que se estende até o final do mandato em 2008. O momento foi marcado pelo esvaziamento paulatino do órgão colegiado. Os técnicos mais experientes, que no primeiro momento lideraram o processo, foram, aos poucos, afastados do Conselho e houve um rodízio freqüente dos presidentes. A função do Conselho para o poder municipal passa a ser dirigida a projetos que precisam de sua aprovação, como o plano de iluminação pública, o aterro da Ribeira, a urbanização da área do Bacanga e o espigão da Ponta d'Areia se tornam quesitos fundamentais das pautas das reuniões, gerando debates frustrados entre projetos já em andamento pela prefeitura e as queixas de conselheiros que rebatiam a inexistência dessas propostas no conteúdo do Plano Diretor.

No final de 2007, quando se retoma a discussão sobre o detalhamento do Plano Diretor, o Conselho prova que não passou de um órgão burocrático, elaborado para cumprir uma exigência constitucional de aprovação ou revisão dos Planos Diretores antes de outubro de 2006. A freqüente falta de quorum prova que ele perdeu o rumo e a possibilidade de ser mais útil. Ao analisar do ponto de vista da cidade de São Luís a conservação integrada não se dá no seu principal mérito: fazer com que a população participe da gestão urbana. Por mais que planos de revitalização e reabilitação tenham contemplado seu centro histórico, a população não é o principal motivo da implementação deles.

REFERÊNCIAS

ANDRÉS, Luís Phelipe. (Org.) **Centro Histórico de São Luís – Maranhão: Patrimônio Mundial**. São Paulo, SP: Audichromo, 1998. 114 p.

ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 p. 105 – 119.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização e desenvolvimento sustentável: a sustentabilidade dos tipos de Urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís, MA: Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, 2008. 230 p.

Caderno MCidades. **Participação e controle social 2**. Ministério das Cidades, 2004. 123 p.

Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. p. 83 – 132.

DA MATTA, Roberto. Cidadania: a questão da cidadania num universo relacional. In: _____, **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. p.71-104.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba, PR: Juruá, 2005. 276 p.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Cartas Patrimoniais**. Rio de Janeiro, RJ: IPHAN, 2004. p. 13 – 19, 199 – 234.

LAPA, Tomás. A prospectiva no planejamento da conservação integrada. In ____ ZANCHETI, Silvio Mendes (Org.) **Gestão do patrimônio cultural integrado**. Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE: Ed. Universitária da UFPE, 2002. p. 215-217.

LAPA, Tomás; ZANCHETI, Silvio Mendes. Conservação integrada urbana e territorial. In ____ ZANCHETI, Silvio Mendes (Org.) **Gestão do patrimônio cultural integrado**. Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002. p. 31-36.

LIMA, Antônia Jesuíta de Lima. Políticas urbanas, governos locais e segregação socioespacial: alcances e limites das novas intervenções públicas. In: ____ LIMA, Antônia Jesuíta de. (Org.) **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2007. p. 251 – 282.

LOPES, José Antônio Viana (Org.). **São Luís Ilha do Maranhão e Alcântara: guia de arquitetura e paisagem**. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, 2008. 448 p.

Ministério das Cidades. Disponível em < <http://www.cidades.gov.br/>>, acesso em 2008.

MORA, Luis de la. A institucionalização dos processos de negociação para assegurar a sustentabilidade dos projetos de conservação urbana integrada. In ____ ZANCHETI, Silvio Mendes (Org.) **Gestão do patrimônio cultural integrado**. Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002. p. 245-250.

NETO, José Bello Salgado. **Uma análise do espaço público em meio ao conflito entre políticas públicas urbanas e ambientais: o caso Lagoa da Jansen**. Dissertação (Doutorado em Urbanismo). Programa de Pós-Graduação Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Alex. **Patrimônio São Luís. Estudo sobre a sustentabilidade do processo de conservação do patrimônio cultural edificado**. Dissertação (Mestrado em Conservação Integrada). Programa de Pós-Graduação Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

PONTUAL, Virgínia. A gestão da conservação integrada. In ____ ZANCHETI, Silvio Mendes (Org.) **Gestão do patrimônio cultural integrado**. Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002. p. 113-117.

Portal do Governo do Estado do Maranhão. Disponível em <<http://www.ma.gov.br/>>, acesso em 2008.

PORTELA, Ana Margarida; QUEIROZ, Francisco. **Conservação urbana territorial integrada**. Disponível em <<http://franciscoeamargarida.planetaclix.pt/cuti.htm>>, acesso em 19 de abril de 2008.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2004. 152 p.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. Urbanidade e segregação: usos do território, modos segregados de moradia e imagens urbanas em São Luís, cidade patrimônio cultural da humanidade. In: ____ LIMA, Antônia Jesuíta de. (Org.) **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2007. p. 49 – 74.

SILVA FILHO, Olavo Pereira da. **Arquitetura Luso-brasileira no Maranhão**. Belo Horizonte: Formato, 1998. 252 p.

SILVA, Ronald de Almeida. **Proposta do Governo do Estado do Maranhão para inclusão do Centro Histórico de São Luís na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, 2ª versão**. São Luís, MA: 1997. 113 p.

VENANCIO, Marluce. **As razões, as paixões, as contradições de morar no lugar antigo: uma investigação sobre o habitar contemporâneo no patrimônio cultural urbano. Pólo Santo Antônio, São Luís, Maranhão**. 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Programa de Pós- Graduação Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Conservação integrada e planejamento urbano na atualidade**. Espaço & Debates, jan / dez 2003, v 23 43-44, p. 92-104.