

O MARCO REGULATÓRIO DOS TRANSPORTES E DA MOBILIDADE URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO HISTÓRICA

Temática: Políticas Sustentáveis de Transporte
Aspectos Regulatórios e Institucionais

Antonio Wagner Lopes Jales, B.Sc.

Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN
Centro de Tecnologia - CT
Universidade Federal do Ceará – UFC

João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc.

Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN
Centro de Tecnologia - CT
Universidade Federal do Ceará – UFC

Resumo

Este artigo busca discutir a regulação dos transportes e da mobilidade urbana sítios históricos através da norma constitucional quanto à política urbana, transporte, trânsito e patrimônio cultural. Foram analisadas as chamadas *Cartas Patrimoniais* que são recomendações das Convenções Internacionais para Proteção do Patrimônio Mundial bem como Decretos e Leis anteriores à Constituição Federal que disciplinam o Patrimônio Histórico e transversalmente os aspectos do meio ambiente urbano. Foram analisados também a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades, o Código de Trânsito Brasileiro e o Projeto de Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana bem como as ações do governo federal através dos programas Monumenta, Reabilitação de Centros Urbanos e Brasil Acessível com o objetivo de fundamentar as bases teóricas para se estabelecer recomendações para uma política de transportes urbanos em sítios históricos urbanos.

1 – Introdução

O Brasil possui um dos maiores acervos históricos da América do Sul que são “*um registro da herança arquitetônica e urbanística deixada pelos diferentes povos e culturas que aqui aportaram*” (MONUMENTA, 2007). Os sítios urbanos tombados necessitam especial atenção dos gestores públicos, pois são áreas que precisam ser preservadas ao mesmo tempo em que devem ser inseridas na dinâmica urbana. O tema transportes tem papel fundamental para concretização dessas duas necessidades. Até o presente momento, podemos observar que na maioria das vezes as ações se voltam para aspectos preservacionistas e de reabilitação da malha urbana e não associando ações em transportes urbanos para essas áreas.

O presente artigo reuniu os principais ordenamentos jurídicos da legislação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 que abordam aspectos de mobilidade urbana, política urbana e política de preservação do patrimônio cultural, bem como as recomendações e tratados internacionais que falam sobre atuação em áreas de preservação histórica. O artigo também avaliou as ações do governo federal através de programas a nível federal para o mobilidade urbana e preservação de sítios históricos

2 – A CRIAÇÃO DA POLITICA PRESERVACIONISTA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Nos anos 20, intelectuais brasileiros ligados ao movimento modernista “*faziam denúncias sobre o abandono das cidades históricas e sobre a dilapidação do que seria um tesouro de Nação*” (FONSECA, 2005) e, através de tais denúncias, a questão chegou a ser discutida no Senado Federal. A preocupação brasileira com a questão ficou registrada no artigo 10 da Constituição Federal de 1934 obrigando concorrentemente a União e aos Estados, “*proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte*” (CF/34, art. 10, III).

Todavia, apenas em 1936 é que o Brasil inicia a sua política de preservação através do anteprojeto de lei elaborado por Mário de Andrade em resposta à solicitação do Ministro Gustavo Capanema e, através do Decreto-Lei No. 25/1937 estabeleceram-se regras para o tombamento de bens de interesse nacional.

3 – AS “CARTAS PATRIMONIAIS” E A QUESTÃO DOS TRANSPORTES URBANOS

O Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), responsável pela gestão do patrimônio histórico federal, publicou um livro denominado *“Cartas Patrimoniais”* que reúne diversos documentos internacionais aceitos pelo *Internacional Council on Monuments and Sites* – ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios) que representam *“o que se pensou e o que se pensa no âmbito da comunidade de especialistas e organismos nacionais e internacionais que trabalham com a preservação de patrimônios culturais”* (IPHAN, 2004). Tais documentos orientam as ações da política nacional de preservação. Buscou-se a seguir, encontrar nestes documentos, referências que contribuam para proposição de diretrizes para regulação dos transportes e da mobilidade urbana para áreas de sítios históricos.

3.1 - A Carta de Atenas, 1931

A Carta de Atenas de 1931 foi uma das primeiras de uma série de documentos que refletem a preocupação internacional com o futuro das cidades e da preservação da história da civilização. Em relação aos bens históricos, *“seu próprio texto há recomendações no sentido de que os poderes públicos tivessem responsabilidades quanto à preservação”* (JÚNIOR, 2005).

Possuindo mais de 70 anos de existência, a mesma carta fez uma observação sobre a ameaça do patrimônio histórico quando diz que *“nas condições da vida moderna, os monumentos do mundo inteiro se acham cada vez mais ameaçados pelos agentes atmosféricos”* (IPHAN, 2004). Talvez para época os agentes atmosféricos mais preocupantes fossem agentes naturais, mas, apesar da poluição atmosférica provocada pelos automóveis ainda não fosse um problema de alta gravidade como é hoje, se torna cada vez mais atual quando se observa o crescente aumento da frota de veículos nas cidades.

3.2 - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), 1933.

Apesar de não estar na listas de cartas adotadas pelo ICOMOS, a Carta do CIAM, congresso realizado em 1933, também em Atenas, traz recomendações relevantes ao patrimônio, pois ao mesmo tempo em que se preocupou com a salvaguarda do patrimônio histórico das cidades recomendando até mesmo o próprio desvio da circulação dessas áreas ou o deslocamento das atividades existentes dos centros antigos. A Carta também avaliou as condições da vida moderna observando que o *“advento da era da máquina provocou imensas perturbações no comportamento dos homens”* (CIAM, 1933) e o resultado disso é que ainda acontecem hoje com o “inchaço” das cidades, a expansão acelerada da mancha urbana, a popularização do automóvel individual e o abandono dos centros antigos em detrimento da criação de novas áreas de ocupação.

Foram estabelecidas nessa mesma carta, quatro funções básicas das cidades: trabalho, habitação, lazer e circulação, onde surgiram as primeiras caracterizações sobre o conflito existente entre a circulação a pé e de outros modais de transportes nas vias urbanas recomendando uma modificação radical: *“as velocidades do pedestre, 4 km horários, e as velocidades mecânicas, 50 a 100 km devem ser separadas”* (CIAM, 1933). Outras preocupações identificadas nesse documento ainda são contemporâneas com a identificação da capacidade de tráfego, a divisão modal e a classificação da via segundo sua função e os tempos de deslocamento em viagens pendulares como instrumentos para o planejamento e operação do sistema de transportes.

3.3 - A Carta de Veneza, 1964

Na Carta de Veneza de 1964 é que surge a noção de monumento histórico que *“compreende tanto a criação arquitetônica isolada como o ambiente urbano ou paisagístico que constitua o testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico”* (IPHAN, 2004). A mesma carta diz que a conservação dos monumentos é *“sempre favorecida por sua destinação a uma função útil à sociedade”* e a restauração tem por *“objetivo conservar e revelar os valores estéticos e históricos do monumento”*.

3.4 - A Convenção sobre a Salvaguarda do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, 1972

Esta Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1972 se destacou das demais por ter como objetivos: a criação de um comitê intergovernamental de proteção do patrimônio cultural chamado *Comitê do Patrimônio Cultural* e a criação de uma *“Lista de Patrimônio Mundial”*, bem como, a criação de um *“Fundo para proteção do patrimônio mundial, cultural e natural”* entre outras deliberações.

A partir dessa convenção a preservação do patrimônio ganha um caráter mundial. Ratificada pelo Decreto N°. 80.978, recomenda a adoção de medidas eficazes para proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural e natural e uma delas é *“adotar uma política geral que vise a dar ao patrimônio cultural e natural uma função na vida da coletividade”*. (art. 5. Decreto N°. 80.978/77). No caso específico de sítios históricos urbanos, tal política precisa ser acompanhada de um remodelamento na forma como a população tem acesso à área, exigindo assim, ações em mobilidade e acessibilidade específicas as condições do sítio histórico.

3.5 - A Carta de Restauero, 1972

No ano de 1972, o Ministério da Instrução Pública do Governo da Itália publicou um documento chamado “Carta de Restauero” que divulgara entre os institutos autônomos, instruções para intervenção de restauração em qualquer obra de arte. Mais tarde tal documento também serve de referência a outros países, pois estabeleceu premissas de restauração de diversos tipos de bens históricos seja escultura, pintura, obras de arquitetura e etc.

No que diz respeito aos centros históricos, a carta fez recomendações quanto ao ordenamento viário dizendo que para áreas históricas, precisam ser revistas *“as comunicações viárias e os fluxos de tráfego a que a estrutura estiver submetida, com o fim primordial de reduzir seus aspectos patológicos e reduzir o uso do centro histórico a funções compatíveis com as estruturas de outros tempos”* (IPHAN, 2004). Aí temos uma questão chave a ser abordada, que é a redução do tráfego de veículos e por consequência, a redução dos efeitos “patológicos” que podem ser de ordem atmosférica, sonora e visual.

3.6 - A Declaração de Amsterdã, 1975

Quanto a reabilitar uma área histórica, a Declaração de Amsterdã de 1975 propõe que *“a reabilitação dos bairros antigos deve ser concebida e realizada tanto quanto possível, sem modificações importantes da composição social dos habitantes e de uma maneira tal que todas as camadas da sociedade se beneficiem de uma operação financiada por fundos públicos”*. Se entendermos mobilidade como a *“capacidade, disponibilidade e potencialidade que, cada indivíduo, dentro das suas limitações físicas, econômicas e temporais, tem que fazer uso do sistema de transportes”*, (JONES, 1981 *apud* HENRIQUE, 2004) e associarmos a recomendação da declaração de Amsterdã pode-se convir que as ações em transportes para áreas de sítios históricos não se deve considerar apenas as peculiaridades do acervo

físico para nortear as soluções técnicas, mas, também, considerar a possibilidade dos residentes em se utilizar do serviço de transportes seja público ou individual.

3.7 - A Conferência Geral da UNESCO, 1976

A preocupação internacional com a inserção dos sítios históricos na dinâmica das cidades foi assunto discutido na 19ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO em Nairóbi, 1976 que teve como temática: *“Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea”*.

Um de seus princípios gerais acerca dos conjuntos históricos dizia que a *“salvaguarda e integração na vida coletiva de nossa época deveriam ser uma obrigação para os governos e para os cidadãos dos Estados em cujo território se encontra”*. Os transportes entram como instrumento que contribui para essa integração dos conjuntos históricos na vida da coletividade se for proporcionado a acessibilidade compatível com as atuais demandas por transportes.

O conflito existente entre os centros históricos e o trânsito de veículos foi também citado e recomendou-se aos Estados-membros *“estimular e ajudar as autoridades locais a encontrar soluções para o problema (...) favorecer o trânsito de pedestres (...) estudar com extremo cuidado a localização e o acesso dos parques de estacionamento, não só dos periféricos como dos centrais, e estabelecer redes de transporte que facilitem ao mesmo tempo a circulação dos pedestres, o acesso aos serviços e ao transporte público”* (IPHAN, 2004).

3.8 - A Carta de Burra, 1980 e a Carta de Washington, 1986

A Carta de Burra ressaltou, na reunião do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (*International Concil on Monuments and Sites - ICOMOS*) definições sobre conservação, preservação, restauração, reconstrução e adaptação de sítios históricos. O art. 4 recomenda que a *“conservação deve valer-se do conjunto de disciplinas capazes de contribuir para o estudo da salvaguarda do bem”* (IPHAN, 2004) então, a contribuição que os estudos do setor de transportes e trânsito podem trazer é o estabelecimento de critérios restritivos de acesso de veículos aos sítios históricos urbanos bem como os modos que devem circular e em que condições (dimensões, capacidade, tecnologia de combustíveis, dentre outras).

As avaliações e as recomendações de intervenções nas áreas de sítios históricos devem ser feitas de forma a garantir a integridade física do acervo e restituir os *“elementos destinados a substituir as partes faltantes que devem integrar-se harmonicamente ao conjunto”* (IPHAN, 2004). Através de elementos da mobilidade urbana entendendo-se como “partes faltantes” como o conjunto de elementos que podem ser inseridos na paisagem para realizar a operação do sistema de transportes.

Tais intervenções devem respeitar à adaptação que *“só pode se tolerada na medida em que represente o único meio de conservar o bem e não acarrete prejuízo sério a sua significação cultural”* (IPHAN, 2004). Em conformidade com esse preceito, a Carta de Washington de 1986, recomenda que *“a circulação de veículos deve ser estritamente regulamentada no interior das cidades e dos bairros históricos; as áreas de estacionamento deverão ser planejadas de maneira que não agredam seu aspecto nem o do seu entorno”* (IPHAN, 2004).

3.9 - Recomendação R (95) 9, 1995

Na recomendação no. R (95) 9 do Conselho da Europa, Comitê de Ministros, 543º. Encontro de Vice-Ministros de 1995, sobre a conservação integrada das áreas de paisagens culturais, os acervos arquitetônicos são tratados como paisagem cultural que no mesmo documento é conceituado como a *“expressão formal dos numerosos relacionamentos existentes em determinado período entre o indivíduo ou uma sociedade e um território topograficamente*

definido, cuja aparência é resultado de ação ou cuidados especiais, de fatores naturais e humanos e de combinação de ambos” (IPHAN, 2004).

3.10 - A Nova Carta de Atenas, 2003

A Carta traz as tendências da gestão das cidades para século XXI, recomendadas pelo Conselho Europeu de Urbanistas demonstrando *“uma visão partilhada e coletiva sobre o futuro das cidades europeias”* introduzindo o conceito de “cidades coerentes” que *“incluem tanto elementos de coerência visual e material das construções como mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas e as redes de infra-estruturas”*. É importante a análise desse documento a respeito da história das cidades, pois considera o longo período de desenvolvimento das urbes do velho mundo. Esta conclui que as atividades humanas se estenderam e *“as redes de transporte e outras infra-estruturas construídas para ligar estas atividades dispersas fragmentam e degradam o espaço”* (CEU, 2003).

No conceito de cidade coerente, o documento sugere que o enfrentamento do problema de acessibilidade e mobilidade se faz com *“o uso criativo de novas tecnologias”, o que “permitirá oferecer uma variedade de sistemas de transporte para pessoas e bens”* na qual *“a tecnologia e a gestão de tráfego serão utilizadas para facilitar a diminuição da utilização dos veículos privados”*. Destaca que a integração das políticas de transportes e do uso do solo seja parte do processo de organização da cidade coerente e o acesso a informação é considerado um elemento que reduzirá as necessidades de deslocamento.

A questão ambiental é uma forte preocupação para o futuro e *“proteger as cidades contra os excessos de poluição e de degradação, para que as cidades possam conservar a sua utilidade”* é uma importante recomendação, que é posta em prática quando se consegue priorizar o transporte público sobre o individual e prioriza-se o transporte não motorizado.

Por sua vez, o planejamento do território é visto como um instrumento eficaz para a preservação do patrimônio cultural e natural e, ainda, afirma que é uma *“condição fundamental para alcançar a qualidade de vida nas cidades”*. Diz também que *“as cidades e aglomerações urbanas mais apreciadas são aquelas que proporcionam uma experiência ambiental mais rica e positiva”*. Com relação a intervenções urbanas a carta recomenda que *“são necessárias novas regras para o desenho e composição urbana, onde as partes antigas e novas das cidades devem ser planeadas de maneira coerente para oferecer soluções apropriadas ligando sempre o passado ao futuro”*.

4 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Busca-se identificar na Carta Magna as questões relacionadas aos transportes, mobilidade e a preservação do patrimônio histórico e as respectivas atribuições dos entes federados que podem fornecer subsídios à formulação das recomendações propostas.

4.1 - A Preservação do Patrimônio na CF/88

As orientações com relação ao patrimônio histórico na Constituição Federal Brasileira estão previstas no art. 23 que estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de *“proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”* (CF/88, art. 23, III). No artigo 24, a competência de legislar sobre *“proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”* (CF/98, art. 24, VII) é atribuída a União, aos Estados e ao Distrito Federal.

A Constituição Federal define patrimônio cultural brasileiro como *“bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”* (CF/88, art. 216, caput), destacando dentre estes *“os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico,*

paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (CF/88, art. 216, V). Prevê a necessidade de lei ordinária que regule a punição para danos e ameaças ao patrimônio cultural, bem como, para elaboração do Plano Nacional de Cultura, com programação plurianual, que dentre outras diretrizes deve possibilitar a *“democratização do acesso aos bens de cultura”* (CF/88, art. 216, § 3º, IV).

4.2 – A questão do trânsito e do transporte urbano desde a CF/88

Na sequência, foram analisadas as ações e as políticas do governo federal em transportes urbanos nos últimos anos que estão em consonância com o as necessidades e recomendações existentes para os sítios históricos bem como os principais ordenamentos jurídicos que se aplicam ao tema a partir da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal, em seu artigo 21 atribui a União à competência de *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”* (CF/88, art. 21, XX). É atribuição privativa ao ente federal legislar sobre o trânsito e o transporte segundo o artigo 22 do mesmo documento *“mas o tema transporte urbano permaneceu sem muita repercussão nos anos 90, embora mostrasse uma forte e progressiva degradação de serviços”* (MCidades, 2006).

Apesar dessa constatação feita pelo Ministério das Cidades, foi apenas em 97 que se criou o “Código Nacional de Trânsito”, responsável por reger *“O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional”* (art. 1, Lei Nº. 9.503/97) e instituiu o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) como *“coordenador do sistema e órgão máximo normativo e consultivo”*. Como consequência desse importante ordenamento jurídico o IPHAN, o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) elaboraram o Guia Brasileiro de Sinalização Turística em 2001 visando *“atender a crescente solicitação da sociedade por sinalização que democratize o acesso a atrativos culturais e naturais”* (IPHAN, 2007) que consiste em um conjunto de *“critérios e normas para projetos de sinalização em conformidade com o Código Brasileiro de Trânsito e demais normas relacionadas”* (IPHAN, 2007).

5 – OS SÍTIOS URBANOS E O TOMBAMENTO FEDERAL

Conforme definição do IPHAN, órgão ligado ao Ministério da Cultura que é responsável pela proteção do patrimônio cultural, os sítios urbanos são *“bens patrimoniais autônomos que demandam instrumentos próprios de análise e critérios de intervenção adequados a essa especificidade”* (IPHAN, 2007) os mesmos *“possuem natureza dinâmica e mutante típica das áreas urbanas”* (IPHAN, 2007). Por aquela definição, duas preocupações sobressaem: a primeira indica que as intervenções precisam ser lastreadas em uma criteriosa análise das características da área tombada e, a segunda, aponta que tais áreas apesar das suas restrições de expansão física e territorial, sofrem transformações motivadas por diversos fatores como qualquer área urbana.

5.1 – Programa Monumenta e o Programa de Reabilitação de Áreas Centrais

O programa tem entre seus objetivos *“preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano e estimular ações que aumentem a consciência da população sobre a importância de se preservar o acervo existente”* (MONUMENTA, 2007) suas ações procuram *“conjugação recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social”* (MONUMENTA, 2007).

As origens da maioria dos atuais sítios históricos e conjuntos urbanos nos *“remetem aos processos de ocupação do território no período colonial”* e *“exemplificam a formação de núcleos urbanos nos estados brasileiros”* (IPHAN, 2000) e muitas dessas formações urbanas obedeciam ao ordenamento jurídico de 1573, as chamadas *“Ordenações Filipinas”*. O

programa fez um dossiê no ano de 2000 identificando 100 Sítios Históricos e Conjuntos Urbanos Nacionais tombados.

O Ministério das Cidades observou que nas áreas centrais de algumas cidades brasileiras, inclusive as que possuem centros urbanos tombados pelo patrimônio federal, ocorre um processo de desocupação e aponta como uma das principais causas para esse fenômeno, a *“Política Habitacional do país que sempre privilegiou o financiamento para novas moradias, esquecendo-se da solução de reforma”*, pois, *“os centros tradicionais foram abordados apenas como centros econômicos saturados”* (MCidades, 2005).

Como reflexo da mudança de pensamento das políticas atuais, o Governo Federal tem realizado intervenções de “reabilitação” desses sítios através de ações de melhoria da infraestrutura física, reconstruindo casarões antigos e estimulando a habitação atendendo assim a duas necessidades que são: *“reverter o processo de expansão urbana através do constante alargamento de suas fronteiras periféricas e ao mesmo tempo repovoar e dinamizar áreas centrais já consolidadas”* (MCidades, 2005) e não apenas nas reformas urbanas dos sítios históricos com fins de exploração do potencial turístico.

6 – A POLÍTICA URBANA E A POLÍTICA DE MOBILIDADE

6.1 - O Estatuto das Cidades

A lei Nº. 10.257/2001 regulamentou os artigos 182 e 183, da Constituição Federal que estabelece as diretrizes gerais da política urbana. A atribuição de *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”* (Lei Nº 10.257/2001, art. 3º, IV) é de competência da União com também as diretrizes para as políticas de transportes – enquanto hermenêutica constitucional do art. 22, IX combinado com seu inciso XX – a serem observadas pelos demais entes federados, sem contudo invadir a competência privativa de cada um deles.

Foi estabelecido e regulamentado o objetivo da política urbana de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana,”* (Lei Nº 10.257/2001, art. 2) e tem como uma de suas diretrizes gerais a *“ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar: d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente”* (Lei Nº. 10.257/2001, art. 2º, VI, d.).

A preocupação nesse caso é garantir que as funções do uso do solo sejam compatíveis com o sistema viário e com o serviço de transporte público e para esse fim, criou-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que objetiva identificar os impactos decorrentes da implantação de empreendimentos de grande porte, o EIV está previsto nos arts 36 e 37 onde o seu objetivo é estudar *“os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”* (Lei Nº. 10.257/2001, art. 37).

Quanto ao Plano Diretor, torna-se obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e para cidades com mais de 500 mil habitantes, também, *“deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido”* (Lei Nº. 10.257/01, art. 41, § 2.). Na Resolução Nº. 34/05, o Ministério das Cidades, define-se que tal plano deve ter como diretrizes gerais a garantia *“da diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades; respeitar as especificidades locais e regionais”* (Resolução Nº. 34/05, art. 8, I, III).

Outra informação que merece destaque no Estatuto é que o mesmo faz referência à questão Patrimônio Histórico, quando diz que uma das suas diretrizes é a *“proteção, preservação e*

recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (Lei Nº. 10.257/2001, art. 2, XII).

6.2 – Anteprojeto de lei da “Política de Mobilidade Urbana”, 2007

Apesar de não fazer uma referência direta às ações em mobilidade de sítios históricos urbanos, o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional em 02/08/2007 possui instrumentos úteis para nortear tais ações. O art. 2º estabelece o objetivo da política de mobilidade urbana como sendo o de *“contribuir para o acesso universal a cidade, por meio do planejamento e gestão do sistema de Mobilidade Urbana”* (PL, S/N/2007). A mesma proposta caracteriza os componentes da mobilidade urbana e traz definições para as diferentes categorias de transporte. Destaca-se a definição de acessibilidade é tida como a *“facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar, com autonomia, os destinos desejados na cidade”* (PL, S/N/2007).

O projeto de lei apresenta o conceito de *“desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais”*, o que se entende como o princípio mais relevante para atuação do poder público nas áreas de sítios históricos, pois, para se ter “desenvolvimento sustentável” é preciso preservar os recursos que dispomos para gerações futuras. Outro princípio importante para o planejamento da mobilidade em centros históricos é o da *“equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo”*, embora se considere que a solução motorizada não seja a melhor opção modal para as áreas históricas, em razão dos impactos ambientais e da conservação do acervo arquitetônico das antigas construções. É mister destacar que a prática das políticas urbanas para tais áreas se volta para as reabilitações através da construção de habitações populares e do provimento de transporte público que seria então o melhor meio de conectar a área histórica com as demais áreas da cidade, desde que se redefina até onde podem chegar os veículos motorizados sem danificar o patrimônio.

O documento também apresenta o detalhamento das atribuições constitucionais dos entes federados, tendo a União à atribuição de *“prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios”*, podendo, através de parcerias com as municipalidades melhor caracterizar a mobilidade e a acessibilidade nos sítios históricos urbanos tombados e, também, *“adotar incentivos financeiros e fiscais”* para que a gestão municipal possa investir nestas áreas. Por sua vez, o ente municipal ficou com a atribuição de *“planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana”* e de *“adotar medidas específicas em favor das populações de baixa renda incapazes de arcar com as tarifas dos serviços de transporte público coletivo”* sendo que *“a concessão de benefícios tarifários de serviços de transporte coletivo a uma classe ou seguimento de usuários deverá ser custeada com recursos definidos em lei específica”* (PL S/N/2007, MCidades).

7 – AS AÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES EM MOBILIDADE URBANA

7.1 - Programa “Brasil Acessível”

O Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana tem por objetivo *“incluir uma nova visão no processo de construção das cidades que considere o acesso universal ao espaço público por todas as pessoas e suas diferentes necessidades”* (MCidades, 2006) contando como instrumento jurídico o Decreto Nº 5.296/2004 que regulamenta a Lei Nº 10.048/2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas portadoras de necessidades especiais, bem como, *“estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida”* utilizando-se como referencial a norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que trata da *“acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos”* (NBR Nº 9050/2004) que tem por objetivo estabelecer *“critérios e parâmetros técnicos a serem observados quando do projeto, construção, instalação e adaptação de edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos às condições de acessibilidade”*, não apenas

na adaptação das edificações públicas existentes, mas nas futuras edificações, nos espaços públicos e no sistema de transporte coletivo.

Através da Instrução Normativa N°. 1/2003 do IPHAN foram estabelecidas *“diretrizes, critérios e recomendações para a promoção das devidas condições de acessibilidade aos bens culturais imóveis especificados nesta Instrução Normativa, a fim de equiparar as oportunidades de fruição destes bens pelo conjunto da sociedade, em especial pelas pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida”* (IPHAN, 2003). Através dessa instrução, o órgão responsável por gerenciar os bens com tombamento federal contribui com o programa determinando que *“bens culturais imóveis acautelados em nível federal serão adaptados gradualmente (...) respeitando-se a disponibilidade orçamentária, os níveis de intervenção estabelecidos pelos responsáveis para cada imóvel, a ordem de relevância cultural e de fluxo de visitantes, bem como a densidade populacional da área no caso de sítios históricos urbanos”* (IPHAN, Instrução Normativa, N°. 1/2003).

Mesmo considerando que em alguns casos essa adaptação pode ser inviável, a mesma instrução determina que sejam adotadas formas alternativas do portador de necessidades especiais interagir com o acervo através de mapas, maquetes, peças de acervos originais *“de modo a vivenciar a experiência da forma mais integral possível”* (Instrução Normativa IPHAN, N°. 1/2003) e o apoio do IPHAN ao programa reafirma o caráter prioritário do transporte não-motorizado para sítios históricos urbanos.

8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O anteprojeto de lei da Política de Mobilidade Urbana apesar de ser um documento produzido através de um processo de amadurecimento das discussões que levaram aproximadamente onze anos (se considerarmos a primeira proposta de 1995), não se propôs tratamento diferenciado aos sítios urbanos tombados pelo patrimônio histórico.

Apesar da responsabilidade de atuação em sítios históricos federais ser do ente federal, não existe ações ou políticas específicas de planejamento/operação de transportes motorizados para tais áreas, apesar da necessidade de um tratamento diferenciado quanto à recuperação da infra-estrutura dos sítios históricos e do seu acervo arquitetônico quer seja motivado pela preservação do valor cultural ou por serem áreas centrais consolidadas que sofrem com o processo de abandono. Observa-se que a questão da mobilidade urbana nestas áreas não é entendida como de importante relevância, a ponto do Governo Federal estabelecer ações apropriadas aos transportes que proporcionem a melhoria da mobilidade e da acessibilidade nos centros históricos.

Mesmo havendo cooperação do IPHAN com ao programa Brasil Acessível e ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) reafirmando a prioridade dos deslocamentos a pé como solução de circulação, observa-se que tal solução só aborda a micro-acessibilidade e, entendendo que os sítios históricos urbanos são partes de um todo chamado cidade, e a mesma não possui uma forma homogênea, um corpo único, mas sim diferentes territórios que estão estruturados *“fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho - seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho – deslocamento casa/compras, casa/lazer”* (VILLAÇA, 2001). As ações em transportes e mobilidade devem considerar também como conectar a área tombada as outras áreas da cidade.

Os transportes são importantes instrumentos de integração do passado com o futuro, e é incentivando os deslocamentos dos sítios urbanos com as demais áreas da cidade que se vai contribuir com a consolidação de atividades existentes e por consequência, com a preservação dos centros históricos. As condições de acessibilidade, que segundo JONES (1981) *apud* HENRIQUE (2004), está relacionado *“com a oportunidade ou o potencial*

disponibilizado pelo sistema de transporte e pelo uso do solo para que diferentes tipos de pessoas desenvolvam suas atividades”, precisam ter tratamento diferenciado.

O instrumento do Estatuto das cidades chamado “operações urbanas consorciadas” podem servir de instrumento de financiamento de melhorias da infra-estrutura viária dos centros históricos, na adaptação dos mesmos a ABNT 9050 através de regulação municipal que estabeleça que os recursos captados se direcionem para esse fim.

Ao mesmo tempo, tais ações possuem focos diferentes de outros setores da cidade: enquanto na parte moderna da cidade se busca atender as demanda de deslocamentos existentes, proporcionando também o desenvolvimento físico-territorial das áreas, no caso dos Centros Históricos as ações precisam atender a demanda existente e garantir o desenvolvimento de aspectos imateriais como os sociais, culturais e econômicos preservando a paisagem construída respeitando suas limitações de adensamento e de formas de ocupação.

O fato é que se faz necessário um diagnóstico das condições de mobilidade e acessibilidade das cidades históricas brasileiras para uma real caracterização de suas peculiaridades e, assim, o ente municipal é o principal responsável por decidir como agir nos centros antigos. Esse diagnóstico inclui não só uma caracterização socioeconômica de quem “consume” o espaço, além disso, deve-se incluir a análise sobre a infra-estrutura viária como, por exemplo, qual a capacidade de carga que as vias dos centros históricos suportam? Qual é o peso bruto total permitido nas vias centenárias? Quais os modos de transportes permitidos?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, 1988, Constituição República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional Nº 53, Brasília, DF.
- BRASIL, 2001, Lei Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 10 jul.2001.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Programa Monumenta, Sítios históricos e conjuntos urbanos de monumentos nacionais: norte, nordeste e centro-oeste. Brasília : Ministério da Cultura, Programa Monumenta, 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Reabilitação de Centros Urbanos/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005. 84 p.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Projeto de Lei da Política de Mobilidade Urbana Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>, Brasília, DF
- ICOMOS, Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, 1986, Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas, Washington, DC.
- UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, 1972, Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, Nova Iorque.
- IPHAN, 2007, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, *Cartas Patrimoniais*. Disponível em: < <http://www.iphan.gov.br>>, Brasília, DF.
- MONUMENTA, 2007, Programa de Recuperação do Patrimônio Cultural Urbano Brasileiro, Ministério da Cultura. Disponível em: < <http://www.monumenta.gov.br>>, Brasília, DF.
- UNESCO, 2007, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, *Revitalização sustentável do patrimônio cultural brasileiro*, Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>, Salvador, BA.
- FONSECA, Maria Cecília Londres, O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação do Brasil, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, IPHAN, 2005.
- VILLAÇA, Flávio, Espaço intra-urbano no Brasil, São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

HENRIQUE, Camila Soares, Diagnóstico Espacial da mobilidade e da acessibilidade dos usuários do Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza, Dissertação, Mestrado em Engenharia de Transportes, Fortaleza, 2004.

ABNT NBR 9050:2004 – Acessibilidade as edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, Rio de Janeiro, 2004.

Nova carta de Atenas, Conselho Europeu de Urbanistas, Lisboa, 2003.

Autores:

Antonio Wagner Lopes Jales, B.Sc., Arquiteto/Urbanista, Universidade Estadual do Maranhão – UEMA 2006, **Especialista em Desenvolvimento Regional**, Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, 2007, **Mestrando em Engenharia de Transportes**, Aluno do Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN e do Departamento de Engenharia de Transportes – DET, Centro de Tecnologia – CT, da Universidade Federal do Ceará – UFC, Brasil, E-mail: wagner_jales@yahoo.com.br ou jales@det.ufc.br

João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc., Engenheiro Civil, Universidade de Fortaleza – UNIFOR, 1988; **Bacharelado em Direito**, Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Início em 2001, **Mestre em Engenharia de Transportes**, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/COPPE/PET, 1992; **Doutor em Engenharia de Transportes**, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/COPPE/PET, 2005. **Professor** do Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN e do Departamento de Engenharia de Transportes – DET, Centro de Tecnologia – CT, da Universidade Federal do Ceará – UFC, Brasil. Fone: 55 85 3268.3667/9991.0262 # Fone: 55 85 3366.9488 Ramal 219 # Fax: (85) 3366.94.88 Ramal 201 # E-mail: alencar@det.ufc.br ou jalencarjr@yahoo.com # Homepages: www.det.ufc.br ou www.geocities.com/jalencarjr