

8^{ème}. Assemblée Générale et Symposium de ICOMOS
- "Cultures Anciennes au Nouveau Monde" -
Reformulation des stratégies développées au Brésil pour la
préservation des centres historiques.

Architecte CYRO ILLIDIO CORRÊA DE OLIVEIRA LYRA - Rio de Janeiro, Brésil.

La protection juridique des ensembles urbains d'importance culturelle ayant une valeur historique ou de paysage au Brésil a été développée principalement par l'action du gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Secrétariat du Patrimoine Historique et Artistique National et la Fondation Nationale "Pró-Memória". Les administrations des états et des municipalités ont participé, mais en forme moins évidente, à la défense des Centres Historiques.

L'instrument juridique utilisé par le gouvernement fédéral est l'enregistrement ("tombamento"), c'est-à-dire l'inscription du bien patrimonial considéré comme étant culturellement important sur le Livre de Régistre ("Livro do Tombo") conformément au dispositif contenu dans le Décret-Loi 25, de Novembre 1937.

C'est au moyen de cette action juridique qu'un bien patrimonial, meuble ou immeuble, est constitué en une partie intégrale du Patrimoine Historique et Artistique National, et à partir de ce moment ne peut être détruit, mutilé ou modifié.

En 1980, le Comité Brésilien de l'ICOMOS a réalisé, au Centre Historique de Salvador, un "Colloque sur la Revitalisation des Centres Historiques et la Participation de la Communauté", réunissant des techniciens et des Administrateurs des différentes régions du pays et qui ont présenté la situation et les perspectives de la sauvegarde des centres historiques. Le ten principal de ce congrès a été consacré à la participation de la communauté, problème qui avait à cette époque une signification très spéciale car le Brésil vivait alors la phase crépusculaire d'un régime autoritaire. Des expériences pleines de promesse de travaux avec l'appui de l'opinion publique ont été présentées et discutées, tels que le Plan pour la Revivification de Curitiba, (1) le Plan du Corridor Culturel, (2) et le Plan pour la Préservation d'Olinda. (3)

Pendant la séance d'ouverture du colloque la question de l'efficacité de l'utilisation de l'enregistrement pour la préservation des centres historiques a été soulevée, et un architecte de l'État de Bahia a manifesté son opinion que "la congélation des centres historiques où le Pouvoir Public exerce une action d'inspection et de contrôle sur les modifications; mais, en vertu du manque de ressources, aucune action de revivification ne peut être réalisée"; et il ajouta: "la congélation par l'enregistrement n'est pas nécessairement une garantie de leur préservation." (4)

La législation sur l'enregistrement vient de faire, cette année, un demi-siècle d'existence, et pendant cette période le dispositif de l'enregistrement a été utilisé pour protéger des biens patrimoniaux meubles et immeubles à caractère archéologique, ethnographique, du paysage, artistique et historique. Le Conseil du Patrimoine, créé lui aussi par une loi dans la même année, a utilisé cet instrument pour composer la liste ou catalogue des biens constituant le Patrimoine Historique et Artistique National, comprenant des ensembles urbains d'extensions très diversifiées, des rues et même des villes

entières. On peut se demander si l'enregistrement a-t-il été conçu pour préserver un ensemble? En fait, cette question n'a pas été abordée dans le texte de la loi. Cependant, la protection d'un "Centre Historique" a été appliquée depuis le début. L'emploi de l'enregistrement d'un ensemble est bien compréhensible, car, à l'époque ils étaient des noyaux encore homogènes mais économiquement étiolés. Ces premières actions ont coïncidé avec une période de régime totalitaire: que l'histoire du Brésil a connu sous le nom d'"Estado Novo" (1937-1945), pendant lequel l'intervention fédérale était chose courante. Ceci coïncidait aussi avec une époque pendant laquelle la pression des propriétaires d'immeubles était faible ou quasi-insignifiante quand on compare cette période avec celle d'après la guerre.

La pratique de l'enregistrement des ensembles urbains a continué malgré les profondes transformations de la société brésilienne survenues après 1950 dans un processus accéléré et sans contrôle de croissance urbaine. Et, à mesure que les "villes enregistrées" commençaient à s'étioler, on a pu voir comme est inadéquat l'enregistrement utilisé comme instrument pour préserver les structures urbaines, puisque l'essence de ces structures est la mutation, s'adaptant à l'évolution des systèmes de vivre et de la vie en communauté.

L'enregistrement - dont l'idée maîtresse est l'inaltérabilité - peut devenir une camisole de force qui empêche les mouvements de cet organisme vivant qui est la cité. Il est utile de mentionner que des dispositifs similaires à l'enregistrement sont utilisés un peu partout en Europe, mais leur succès est dû au fait que la majorité de ces centres historiques présentent un taux de croissance extrêmement faible. Cela n'est pas ainsi au Brésil, ni dans la plus grande partie des pays latino-américains, dans lesquels la règle générale est l'explosion démographique, la migration de la campagne vers la ville, la pression immobilière, etc.

Il y a des arguments en faveur de l'enregistrement comme dispositif viable pour les centres historiques. Le premier de ces arguments est de signaler les succès obtenus avec son application. Ouro Preto, Olinda, Paraty, Tiradentes, quelques secteurs historiques des grandes villes comme Salvador, São Luís, Belém et Recife, n'auraient pas été préservés sauf pour l'enregistrement. Il s'agit d'un argument de facto, compte tenu de ce qui s'est passé avec une série de lieux tels que Angra dos Reis et Cabo Frio et les parties centrales de Rio de Janeiro et de São Paulo, qui ont irrémédiablement perdu leurs caractères.

Les alternatives de l'enregistrement déplacent la stratégie de la protection vers des moyens indirectes et à l'échelle municipale. La plus fréquemment utilisée a été mise sur pied en disciplinant l'utilisation du sol, comme par exemple l'expérience effectuée à Paranaguá en 1968.(5) Une étendue constituée par la voirie des années mille et sept-cents et occupée par des édifices du XVIIIème. et du XIXème. siècle, a été établie, la hauteur des constructions ayant été fixée en fonction des constructions présentant une expression artistique la plus élevée comme standard référentiel pour la hauteur des édifices. Le plan, approuvé par la Municipalité, a été consolidé comme un code législatif; il préserve, jusqu'à ce jour, l'aspect panoramique des constructions. Cependant, le projet s'est montré incomplet, à mesure que la congélation volumétrique garantissait la préservation du paysage, mais le manque de stimulation pour en revivifier l'utilisation a contribué à développer un processus d'étiolage qui, à longue échéance, finira par dé-

truire l'ensemble.

Les questions qui doivent être abordées sont deux: la validité présente pour des noyaux qui n'ont pas encore été protégés, et la nécessité d'appliquer des dispositifs différents pour des ensembles déjà protégés. Un argument en faveur de l'emploi actuel de l'enregistrement est fondé sur la comparaison du noyau historique avec l'édifice historique dans lequel les opérations de restauration, stabilisation, complémentation et élimination d'élément ajoutés constituent des mesures prévues et recommandées mais qui modifient le bien patrimonial enregistré. On déduit, donc, dans la pratique, que l'enregistrement ne consacre pas nécessairement ce qui existe, ce qui est visible, mais des valeurs essentielles, souvent cachées, et que seulement des interventions spéciales pourraient révéler. On peut citer comme exemples des opérations fréquemment effectuées dans des villes d'Europe, y compris pour l'assainissement de vieux quartiers par la démolition des ajouts clandestins bâtis en arrière des édifices.

Cependant, il y a d'autres aspects à considérer. La majorité de nos centres historiques ne présente pas les caractères homogènes d'une époque, de langage, ni de qualité artistique. Récemment, le centre historique de la ville de Laguna, petite ville (50,000 habitants) sur la côte littorale de l'État de Santa Catarina, a été enregistré comme bien patrimonial. Dans l'aire protégée par la loi fédérale il y a une quantité importante de constructions de très mauvaise qualité architectonique. Si la loi est exécutée *ipsis verbis*, les propriétaires de ces maisons ne pourront faire aucune modification, ce qui pourrait devenir un bénéfice pour l'ensemble. Ou bien, peut-on considérer ces modifications comme étant un curetage? Quels critères pourraient-ils être utilisés pour "séparer l'ivraie d'avec le bon grain"? Ne serait-ce, alors, question de stéréotyper la ville? En choisissant un modèle harmonieux, homogène, immaculé, et, ce qui est encore pire, inamovible, et pour tout jamais? Parmi les nouveaux aspects de quelques expériences présentées pendant le congrès de 1980, et actuellement en exécution, comme celle du secteur historique de Curitiba et celle de la Rue Carioca, à Rio de Janeiro, il y a trois points qui méritent notre réflexion: premièrement, la non-utilisation de l'enregistrement; en deuxième lieu, la reconnaissance et l'appui des personnes directement impliquées (résidents, propriétaires, usagers); et, pour compléter, l'utilisation de concessions fiscales ajoutées à des investissements de sommes modestes faits par la Municipalité afin de valoriser économiquement les lieux. En ce qui concerne les noyaux enregistrés, il convient de mentionner l'expérience, citée pendant le Colloque, et en cours de réalisation actuellement: la revivification du centre historique de Olinda. Les leçons obtenues avec ce travail sont diverses: la participation de l'organe fédéral pour le financement du logement (ancienne Banque Nationale du Logement, absorbée maintenant par la Caisse D'Épargne Fédérale) fournissant des subsides pour établir le plan et pour améliorer les maisons résidentielles. L'élément unificateur de ces trois projets qui ouvrent des perspectives d'enseignement pour les autres centres historiques, est la participation effective de la population moyennant l'institution publique qui est son représentant le plus légitime - la Municipalité, et des segments spontanés comme les associations de professionnels et de voisins.

Dans cette deuxième moitié de la décennie des années 80, le Brésil - ainsi que d'autres pays du continent - passe par des transformations politiques qui

étaient déjà prévisibles à l'époque du Colloque de ICOMOS à Salvador, mais alors il n'était pas possible de prévoir tout le développement de ces transformations.

Les mouvements d'association - un des moyens les plus importants utilisés par l'homme urbain pour réagir contre le contrôle de l'État militariste, se sont fortifiés dans les métropoles et ont obtenus des victoires importantes dans la défense des valeurs de l'environnement. Le travail intégré - et par ce fait extrêmement difficile - de segments institutionnels et spontanés de la communauté urbaine avec les cadres techniques des spécialistes des services de la Fédération, des États et des Municipalités, trouvera des réponses aux défis posés par la préservation des centres historiques.

Les modifications de la législation fédérale concernant la préservation, fréquemment suscitées dans des séminaires et rencontres de spécialistes, constituent la voie la plus désirable à suivre. L'enregistrement s'est révélé comme étant un instrument efficace, principalement pour la protection des édifices historiques, des objets artistiques, collections bibliographiques et muséologiques. Et quand l'enregistrement n'a pas été totalement efficace, il a été au moins un instrument opportun pour sauvegarder les centres historiques. Le chemin à suivre maintenant est de ne plus l'utiliser pour les noyaux historiques et culturellement importants, mais de compléter son action dans les centres déjà "consacrés".

Dans les deux cas, une position nouvelle doit être adoptée: il est indispensable de réaliser un travail conjoint et intégré. Les ressources financières, que jusqu'à présent étaient de provenance quasi exclusivement du Ministère de la Culture, devront être complétées par celles destinées à l'habitation.

Un accord est en voie d'être établi entre les Ministères de la Culture et du Développement Urbain pour l'application des sommes du budget pour récupérer les centres historiques. Un fait significatif: le but d'arriver à un accord pour canaliser ces ressources, non seulement pour les noyaux déjà enregistrés, mais aussi pour ceux dont la Municipalité a pris conscience du fait qu'ils constituent des témoignages urbains de valeur des temps passés.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) Lyra, Cyro I.C.O. - Plano de revitalização do setor histórico de Curitiba - Publication du IPPUC (Institut de Recherche et du Plan Urbain de Curitiba - 1970.
- (2) Linheiro, Augusto Ivan de Freitas - Communication verbale fait au Colloque sur Revitalisation des Centres Historiques et la Participation de la Communauté - extrait des annales de ce colloque.
- (3) Vieira, Antenor - idem.
- (4) Azevedo, Paulo Ormino - idem.
- (5) Lyra, Cyro I.C.O. - Plano Diretor de Paranaguá - Publication du Gouvernement de l'État de Paraná - 1960.

Reformulation of Strategies developed in Brazil for the
Conservation of Historical Centers.

Architect: CYRO ILLIDIO CORRÊA DE OLIVEIRA LYRA - Rio de Janeiro, BRAZIL

Legal protection given to culturally important ensembles - presenting historical or landscape value - has been chiefly developed, in Brazil, through the Secretariat of the National Historical and Artistic Endowment ("Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional" and the National "Pró-Memória Foundation ("Fundação Nacional Pró-Memória"). State and Municipal Administrations have participated, although in a lesser evident manner, in the defence of Historical Centers.

The legal instrument used by the Federal Government has been to have those items which are considered to be culturally important registered on the Registry (or sort of Domesday Book ("Livro do Tombo" pursuant to the provisions of Decree-Law issued in 25 November 1937).

It is through this legal procedure that any given item, personal property or real estate, is made a part of the National Historical and Artistic Endowment, and which cannot henceforth be destroyed, mutilated or changed. In 1980, the Brazilian ICOMOS Committee promoted a "Colloquium on Revitalization of Historical Centers and on Community Participation", held in the Historical Center of the City of Salvador and in which technical experts and administrators from several regions of the country participated and shared views on the situation and prospects concerning the safeguard of historical centers. The principal point stressed by the congress was community participation, a question which at that time had a very special significance since Brazil was then going through a period characterized by the twilight of an authoritarian regime. Promising experiences of works that would benefit from the support of local public opinion were expounded and discussed, such as the Revitalization Plan of Curitiba (1), the Cultural Corridor Plan (2) and the Plan for the Preservation of Olinda (3).

The question of the efficacy of the "registration" procedure for the conservation of historical centers was brought up for discussion at the opening session, and an architect from the State of Bahia made reference to "the freezing of historical centers in which Public Authority controlled, inspected and supervised any changes, but due to lack of resources, were unable to implement any revitalization action."; and expanding further, he contended that "the freeze effectuated by means of the legislation on registration did not necessarily insured preservation."

Legislation on registration has been in existence for half a century, a period during which this *modus operandi* has been used to protect personal property and real estate of archeological, ethnographic, artistic and historical importance. By using this legal instrument, the National Endowment Council, which was also set up by law on that same year proceeded to draw up the roll of items that make up the National Historical and Artistic

Endowment, including therein urban ensembles of different sizes: from streets to complete towns. The question that was asked was: was the registration procedure conceived to preserve such ensembles? As a matter of fact, the law does not address this question. However, since its inception, registration was applied to protect a "historical center". The use of the registration procedure is understandable in the case of ensembles which, at that time, consisted of still homogeneous nuclei but economically stagnant. Those early actions coincided with a period of a totalitarian regime - which is known in the history of Brazil as the "Estado Novo" (1937/1945), and during which Federal interventions were rather frequent. That also coincided with a phase in which real estate pressure was almost inexistent - insignificant if compared to the situation that followed the post-World War period. The practice of registration of urban ensembles was continued even after profound changes occurred in the Brazilian society and which started after 1950 in an uncontrolled process of urban growth. And as "registered towns" began to stagnate, it has become only too evident that the registration procedure has proven to be an inadequate measure if aimed at preserving urban structures, since the very essence of such structures is mutation and adaptation to the evolution of the system of living habits and of human life in society.

Registration, which is basically predicated upon unchangeability, may become a straight jacket that shackles a living organism, i.e. the city. Mention should be made that procedures similar to registration are used all over Europe, but their success is due to the fact that most historical centers exhibit a very low growth rate. That is still so in Brazil, as well as in other Latin-American countries in which the demographic explosion, migration from the country to the cities, real estate pressure, etc. are the rule.

There are arguments in defence of registration as a feasible procedure to be used for historical centers. One of such arguments points to the success of its application in several places. Ouro Preto, Olinda, Paraty. Tiradentes, the historical areas of large cities such as Salvador, São Luís, Belém and Recife would not have been preserved if they had not been registered on the roster of the National Endowment. It is indeed a weighty argument, if one thinks of what has happened in a series of nuclei such as Angra dos Reis and Cabo Frio, and of centrally located areas of Rio de Janeiro and São Paulo, that have irremediably lost their character.

Alternatives to the registration procedure shift the strategy of the protection by using indirect methods at municipal level. The most frequently used strategy has been to regulate the use of the soil, as in the case of Paranaguá, in 1968.(5) An area consisting of XVIIIth century streets, containing XVIIIth and XIXth century buildings, was delimited, and a given height of the edifices was fixed, determined by those with major artistic expression, which became reference standards for establishing the height. The plan was approved by the City Hall and consolidated as a code of law, preserving until this day the landscape. Nevertheless, the project was found to be incomplete, insofar as the volumetric freeze guaranteed maintenance of the landscape, but the lack of stimuli and of revitalizing incentives have contributed to stagnate the area, and will eventually destroy the ensemble in the long run.

The questions that have to be addressed are two: the validity of the present

procedure for nuclei that have not been protected as yet, and the need for applying other means to already legally protected ensembles. An argument in favour of the use of present registration procedure is based on the comparison between a historical nucleus and historical edifices upon which actions for stabilization, complementation and elimination of additions are expected to be carried out, but they would change or alter the registered item. So, what can be deduced, in practice, is that registration does not necessarily enshrine what actually exists and is visible, but essential values which sometimes are hidden and that only special interventions could eventually reveal. And, expanding this line of reasoning, changes would be acceptable in the city provided they make possible such revelation of essential values. Examples of this are the curetage operations which are often practices in European cities, that include sanitation works in old city blocks through demolition of spurious additions in the backyards of the edifices. But there are, however, other aspects that must be considered. Most of our historical centers are not homogeneous insofar as their timing, their language, or their artistic quality. The historical center of the city of Laguna, a small (50,000 inhabitants) town on the coast of the State of Santa Catarina, was registered on the roster of the National Endowment. The area which is presently protected under Federal law includes a significant quantity of buildings of extremely poor architectonic quality. If the provisions of the law are to be literally observed, the owners of the properties will not be able to make any changes in them that could otherwise be beneficial to the whole ensemble. Or, could that be acceptable as a curetage? And what criteria could be safely used "to separate the wheat from the tares"? Wouldn't that be tantamount to stereotype the town? By selecting a harmonious, homogeneous, immaculate, and which would be worse, unmovable model, for ever and ever?

With reference to the new aspects of some experiences that were discussed and commented during the 1980 congress and which are presently being carried out, such as the historical sector of Curitiba and of the Rua da Carioca, in Rio de Janeiro, there are three points that well deserve to be taken into consideration: first, not to use the registration procedure; second, recognition and support from persons who are directly involved (dwellers, owners, users); and third, the use of fiscal incentives complemented by small municipal investments in order to improve the area's economic value.

Insofar as already registered nuclei, the experience obtained with the revitalization of the historical center of Olinda was also discussed at that colloquium, and is being presently carried out. Several lessons can be learned from that project: the participation of the Federal Housing Agency (formerly the National Housing Bank, presently a part of the Federal Savings Agency "Caixa Econômica Federal"), through subsidies to the planning and improvement of dwelling units. The link that permeates these projects, and that opens up future prospects for other historical centers, is the effective participation of the population through that most representative of all public institutions - i.e., the town - and of spontaneous and professional associations. In this second half of the '80s, Brazil, as well as other countries of the continent, is going through a series of political changes, which were forecast at the time of the ICOMOS Colloquium in Salvador, but the development of which nobody really could foresee.

Associative movements - one of the most important means for expressing the

reaction of urban dwellers against the centralized control of a militaristic State - were strengthened in the metropolises and achieved significant success in the defence of the environment. Integrated work between institutional and spontaneous segments of the urban community and technical specialists from the Federal, State and Municipal areas - which, for a number of reasons, is extremely difficult to achieve, will certainly find appropriate response to the challenges of preserving historical centers.

Changes in the Federal legislation on preservation have often been suggested in seminars and meetings of specialists, but do not appear to be the most desirable way out. The registration procedure has proved to be an efficient instrument, chiefly for the protection of historical edifices, artistic objects, bibliographic and museum collections. And if the procedure has not been totally efficient, it was at least opportune for the safeguard of historical centers. The thing that needs to be done presently is not to use it for culturally important historical nuclei, but to complement such procedure in already "enshrined" centers.

In both cases, a new posture is required, in which integrated and joint work is necessary. Financial resources, which so far have been forthcoming almost exclusively from the Ministry of Culture, will have to be complemented with resources originating from those earmarked for housing developments.

An agreement between the Ministries of Culture and Urban Development is being concluded, calling for the application of resources in order to recover historical centers. The fact is significant that such agreement aims at channeling resources for already registered nuclei, as well as benefiting those in which Municipal authorities have decided that they are valuable urban witnesses of the past.

.....

BIBLIOGRAPHIC SOURCES

- (1) Lyra, Cyro I.C.O. - "Plano de Revitalização do Setor Histórico de Curitiba"- An IPPUC (Research and Urban Planning Institute of Curitiba) - 1970
- (2) Linheiro, Augusto Ivan de Freitas - oral communication presented at the Colloquium on the Revitalization of Historical Centers and Community Participation - taken from the Minutes of the Colloquium.
- (3) Vieira, Antenor - Idem
- (4) Azevedo, Paulo Ormino - Idem
- (5) Lyra, Cyro I.C.O.- "Plano Diretor de Paranaguá" - a publication of the government of the State of Paraná. - 1968 -