

NORMATIZAÇÃO E CONFLITOS EM SÍTIOS HISTÓRICOS:

uma abordagem analítica

EIXO TEMÁTICO 03: Representações, Memória e Preservação do Urbano

GOMES, Jéssica Mikaelly da Silva

Graduanda; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
jessicagomesjmsg@gmail.com

NASCIMENTO, José Clewton do

Doutor; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
jota.nascimento@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A compreensão e as práticas de salvaguarda do patrimônio cultural no ambiente urbano passaram por transformações ao longo do tempo. Historicamente, a preservação esteve limitada a monumentos de valor estético ou histórico, tratados como objetos estáticos a serem mantidos e inalterados. Posteriormente, essa concepção foi ampliada para abranger os conjuntos urbanos, os sítios históricos e as paisagens culturais, passando a valorizar o espaço construído como um testemunho vivo e uma fonte documental. Essa transição foi influenciada por documentos como a Carta de Veneza (1964) e da Declaração de Amsterdã (1975).

No Brasil, esse movimento surgiu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu o patrimônio cultural como um direito social e passou a tutelar os bens de natureza material e imaterial. Já no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), essas mudanças impulsionaram a criação de novas metodologias. Destaca-se, nesse sentido, a Matriz de Referência para Normalização de Áreas Urbanas Tombadas, um instrumento que visa substituir a visão rígida de proteção por um modelo de gestão mais aberto e participativo, fundamentado no diálogo com as comunidades e moradores.

PENSAR FORA DO EIXO

Essa discussão se torna ainda mais importante nos dias de hoje, com os avanços da globalização. Como observa Castriota (2009, p. 111), à medida que a globalização avança, as cidades vão ficando cada vez mais parecidas, e as diferenças regionais vão se perdendo. Nesse contexto, a forma como cuidamos dos sítios históricos se torna essencial para preservar a memória, a identidade e a diversidade cultural. Entretanto, essa não é uma tarefa simples, como destacam Lacerda e Zanchetti (2012, p. 45), o grande desafio está em conciliar os diferentes valores que esses lugares carregam: artísticos, culturais, econômicos, afetivos. Para isso, é preciso sensibilidade para perceber que cada território tem suas particularidades e que não existem fórmulas prontas que sirvam para todos.

A justificativa central desta pesquisa reside, portanto, na urgência de entender como essas normativas afetam a vida real das localidades, visando superar as falhas geradas por modelos de preservação excessivamente técnicos e engessados. Diante do risco de homogeneização espacial e do crescente conflito entre normas rígidas e a dinâmica cotidiana das populações locais, justifica-se a necessidade de analisar os caminhos normativos do IPHAN para garantir que o patrimônio cumpra sua função social.

É sob essa perspectiva que este trabalho se desenvolve. Ele integra o projeto matriz “REABILITAÇÃO EM ÁREAS DE VALOR PATRIMONIAL: VALORIZAÇÃO DO LUGAR? Análises de programas e ações à luz de casos brasileiros e portugueses” desenvolvido no âmbito do grupo de pesquisa MUSA da UFRN. O objetivo da pesquisa consiste em analisar os processos de normatização implementados pelo IPHAN nas últimas três décadas, observando os percursos que culminaram na nova Matriz de Referência de 2025.

A escolha dos quatro sítios analisados é intencional e busca contrastar realidades urbanas distintas. Areia (PB), Icó (CE) e Sobral (CE) representam a ocupação do interior nordestino pela pecuária, possuindo um patrimônio modesto e cotidiano que se alinha ao conceito de “cidades-documento” (SANT’ANNA, 2015). Em contraponto, Laranjeiras (SE) reflete a herança açucareira litorânea e foi selecionada por figurar em documentos do IPHAN e do BID como um “caso de sucesso” do Programa Monumenta. Apoiando-se em Giannecchini e Peixoto (2022), a inclusão de Laranjeiras permite tensionar essa narrativa oficial frente aos desajustes reais gerados por intervenções verticalizadas, evidenciando que as normativas técnicas falham em qualquer contexto quando ignoram o território como um espaço vivo e compartilhado pela comunidade.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa possui uma abordagem de caráter qualitativo, estruturada em etapas que consistem em:

1. A construção teórico-metodológica, com base na análise crítica de autores do campo da preservação e gestão de sítios históricos. Destacam-se as contribuições de Fonseca (2005), Castriota (2009), Sant'Anna (2015) e Nascimento (2011). Assim, essa etapa envolveu a realização de leituras e fichamentos de livros, artigos de periódicos e diretrizes relacionadas ao patrimônio cultural. Adicionalmente, procedeu-se ao exame das referências técnicas do IPHAN, com foco nas metodologias de normalização das duas últimas décadas e na Matriz de Referência vigente.
2. Coleta de dados secundários no acervo do banco de dados do MUSA/UFRN, estendendo-se a buscas em fontes documentais digitais, como a Biblioteca Nacional Digital e o Internet Archive Scholar. Ao fim, obteve-se um inventário que abrange a sistematização de leis, decretos e arquivos físicos e digitais do grupo de pesquisa, visando à caracterização dos processos de tombamento e das normativas incidentes sobre os recortes espaciais do estudo.

A investigação assume, ainda, uma abordagem analítica. Após a delimitação do universo de estudo, os dados coletados foram sistematizados a partir de critérios de análise preestabelecidos em um quadro-síntese. Esse método não visa realizar uma comparação igualitária, visto as particularidades de cada contexto, mas sim sistematizar os dados para identificar convergências, divergências e os principais desafios relacionados à materialização dos princípios da preservação integrada em distintos contextos territoriais.

3 RESULTADOS

A análise documental dos processos de normatização dos sítios históricos de Icó (CE), Sobral (CE), Areia (PB) e Laranjeiras (SE) revelou diferentes abordagens metodológicas adotadas pelo IPHAN e pelos municípios ao longo do tempo. Os resultados estão organizados por cidade, destacando os instrumentos normativos, os valores reconhecidos, os critérios de preservação estabelecidos e os mecanismos de gestão e participação social.

3.1 Icó (CE)

O tombamento de Icó, concluído em 1998, seguiu os parâmetros do IPHAN, concentrando a proteção no núcleo da cidade. Nascimento (2011) observa que o estudo de tombamento, embora tenha buscado valorizar a riqueza arquitetônica e urbanística do espaço como fonte documental, ainda possuía uma tendência a valorizar os espaços como monumentos, em detrimento de sua compreensão como processos vivos. Essa abordagem, ao privilegiar a imagem do passado, acabou por desconsiderar as transformações urbanas recentes e as dinâmicas sociais que configuram a cidade contemporânea.

A implementação das políticas de preservação em Icó enfrentou desafios estruturais. Nascimento (2011) identifica que um dos principais problemas era a profunda pobreza da população, que impedia os moradores de contratarem profissionais qualificados para as reformas. Essa realidade, somada à falta de profissionais habilitados na cidade, gerava um ciclo vicioso: as intervenções irregulares prevaleceram, e o IPHAN era visto pela comunidade como um órgão autoritário, de cerceamento do direito de propriedade.

A tensão entre a norma técnica e a vida cotidiana ficou evidente na requalificação do Mercado Público. Nascimento (2011) descreve como os comerciantes reagiram à padronização imposta, afirmando que a prática comercial tradicional, desenvolvida no interior do mercado, havia sido completamente extinta, gerando descontentamento. Um dos comerciantes chegou a questionar o sentido da preservação: se a prática comercial tradicional é desestimulada, o que ocorre, na verdade, é a desvalorização do patrimônio.

3.2 Sobral (CE)

O tombamento de Sobral (1999) inovou ao adotar análise sequencial e valores topoceptivos, incorporando o rio Acaraú e a Serra da Meruoca e ampliando o perímetro preservado para cerca de 1.200 imóveis (NASCIMENTO, 2011). Essa inovação, porém, gerou tensões internas no IPHAN, dividindo a equipe técnica entre abordagens tradicionais e novas.

Em 2022, a Lei Municipal nº 2.291 consolidou a normatização local ao criar o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (COMPAC), com 15 membros (sete da sociedade civil), e reestruturar o Fundo Municipal do Patrimônio Cultural (FUMPAC). A lei também instituiu o registro imaterial em quatro livros: Saberes, Celebrações, Formas de Expressão e Lugares, estabelecendo

PENSAR FORA DO EIXO

revalidação decenal (SOBRAL, 2022). Esse arcabouço normativo representou um avanço significativo na gestão compartilhada e proteção imaterial.

Contudo, a aplicação dessas normas gerou conflitos. Na requalificação da margem do rio Acaraú, o IPHAN reprovou intervenções nas fachadas da Rua 25 de Setembro por configurarem pastiche e falso histórico, evidenciando o rigor normativo do órgão. Paralelamente, os moradores ressignificam permanentemente o espaço público concebido pelos planejadores nas suas práticas cotidianas, utilizando-o como varal, campo de futebol e área de lazer (NASCIMENTO, 2011).

A tensão entre normatização rígida e vida cotidiana demonstra que, mesmo com avanços institucionais significativos, o desafio de conciliar preservação e dinâmica local permanece, exigindo diálogo constante entre os envolvidos.

3.3 Areia (PB)

O tombamento do centro histórico de Areia e a Portaria IPHAN nº 297/2010 estabeleceram normas rigorosas para a preservação do seu núcleo urbano e demarcaram as encostas como áreas verdes protegidas contra novos loteamentos. No entanto, a legislação focou excessivamente na materialidade urbana edificada, relegando a paisagem rural à mera condição de "moldura" da cidade.

Ferreira (2010) critica essa visão restrita, definindo-a como "o descuido de se tomar". A autora argumenta que a área rural constitui um patrimônio cultural tão ou mais importante que o urbano, visto que os engenhos de cachaça e rapadura foram os verdadeiros responsáveis por delinear o crescimento histórico e as características socioeconômicas de Areia. Embora a Portaria de 2010 tenha sugerido a criação de uma Câmara Consultiva Local para auxiliar nas questões de preservação, o documento não garantiu a salvaguarda desse patrimônio rural.

Percebe-se que, no caso de Areia, o processo de preservação eficaz precisa reconhecer o território como uma verdadeira Paisagem Cultural. Para proteger a identidade de Areia de forma completa, é necessário ir além das fachadas urbanas e englobar o patrimônio rural, a arquitetura funcional dos engenhos, a natureza ao redor e o patrimônio imaterial.

3.4 Laranjeiras (SE)

Tombada em 1996 como conjunto representativo da cultura açucareira sergipana, Laranjeiras teve seu centro histórico normatizado pela Portaria nº 15 do IPHAN (2019). O documento impõe regras rígidas e detalhadas para fachadas, coberturas, publicidade e toldos, além de definir setores e classificar imóveis (IPHAN, 2019). No entanto, esse rigor técnico, somado a um histórico de medidas sem participação popular, fez com que os moradores passassem a enxergar o IPHAN como um órgão puramente fiscalizador que dificulta o desenvolvimento local.

O abismo entre a norma e a realidade social evidenciou-se com a entrada no Programa Monumenta, a partir de 2002. A implantação do Campus das Artes da UFS recuperou edifícios arruinados, mas fracassou no desenvolvimento socioeconômico esperado. O motivo central foi a falta de consulta às demandas locais para a escolha dos cursos, provocando choque cultural e tensões entre os estudantes e a população conservadora. A ineficácia social do projeto estruturou-se sobre uma falha de leitura espacial, pois "houve, mais do que tudo, desconhecimento do território como espaço vivido compartilhado, onde se inscrevem modos de vida, costumes e tradições, articulados em camadas de tempo" (GIANNECCHINI; PEIXOTO, 2022, p. 24).

Constata-se, portanto, que a preservação exige transcender as regras técnicas: é fundamental dialogar e escutar a população local. A sustentabilidade da preservação "depende da inclusão das comunidades no rico processo de preservação, tornando acessível o conhecimento acumulado e permitindo a produção simbólica sobre o espaço no qual se vive" (GIANNECCHINI; PEIXOTO, 2022, p. 26).

3.5 Análise dos casos

A análise conjunta das cidades selecionadas demonstra que as políticas de preservação no Brasil, ao darem mais importância às normas técnicas do que ao diálogo com as comunidades, criam espaços que são protegidos pela lei, mas que ficam socialmente desamparados. De acordo com Sant'Anna (2015), esse problema acontece porque o modelo atual de preservação transforma o centro histórico em uma verdadeira "cidade-atração". Na prática, o patrimônio perde a sua função política e social para virar um produto turístico, o que muitas vezes afasta os moradores locais.

Esse conflito entre as regras rígidas e a realidade aparece de forma clara nos quatro casos estudados. Em Icó, a exigência de padronização causou resistência por parte dos comerciantes

PENSAR FORA DO EIXO

locais (NASCIMENTO, 2011). Em Sobral, as imposições técnicas entram em choque com a maneira como a população usa e dá novos sentidos ao espaço público (NASCIMENTO, 2011). Já em Areia, limitar a proteção apenas à área urbana fez com que o valor de todo o território rural e produtivo fosse ignorado (FERREIRA, 2010). Por fim, em Laranjeiras, a aplicação de programas de requalificação "de cima para baixo" gerou distanciamento e conflitos com os moradores (GIANNECCHINI; PEIXOTO, 2022).

Para que a preservação se sustente a longo prazo, Sant'Anna (2015) alerta que ela não deve depender apenas da exploração do turismo ou do dinheiro privado. É preciso que o bem cultural faça parte do desenvolvimento da cidade como um todo e ajude a promover o bem-estar social. A análise dessas experiências confirma que a falta de escuta gera resultados incompletos. Fica evidente, portanto, que o patrimônio só cumpre o seu papel democrático e cidadão quando existe uma gestão dividida com a sociedade e quando as ações respeitam a vida e o dia a dia da população (SANT'ANNA, 2015; NASCIMENTO, 2011).

PENSAR FORA DO EIXO

Tabela 1. Quadro-Síntese dos Instrumentos Normativos

Cidade	Icó(CE)	Sobral(CE)	Areia(RN)	Laranjeiras (SE)
Instrumentos normativos	Cartilha educativa (2021)	Lei municipal geral (Lei nº 2.291/2022)	Portaria IPHAN nº 297/2010	Portaria IPHAN nº 15/2019
Valores culturais reconhecidos	Rossio, malha ortogonal, testemunho da ocupação do interior, adaptação sertaneja.	Histórico, artístico, afetivo, de identidade, etc.).	Arquitetura térrea, gosto popular, elementos do ecletismo, relação harmoniosa com a Serra da Borborema	Trama urbana irregular, Rio Cotinguiba, morros com igrejas nos topos, casario dos séculos XVIII e XIX, equilíbrio paisagístico
Critérios para Intervenção	Extremamente detalhados e prescritivos. Regras por zona para alturas, cores, materiais, esquadrias, telhados, publicidade e toldos.	Não estabelece critérios técnicos na lei municipal; delega ao COMPAC a análise caso a caso.	Detalhados e técnicos. Define inclinação de telhados (30° a 35°), ocupação dos lotes, alturas máximas (6m a 9m), proibição de materiais sintéticos.	Detalhados e setorizados. Define 4 setores no sítio tombado (A, B, C, D) e 3 no entorno (E, F, G) com parâmetros específicos: gabaritos, faixas edificáveis, esquadrias de madeira, vedação a materiais metálicos ou brilhantes, telha cerâmica, e normas rigorosas para publicidade e toldos.
Natureza da Materialização	Técnica e Preventiva: Evita danos através de regras claras e pré-definidas.	Deliberativa e Processual: Preservação através da análise e deliberação de um conselho municipal.	Técnica e Regulatória: Parâmetros físicos precisos para garantir autenticidade e relação com a paisagem.	Técnica, Paisagística e Setorizada: ênfase na relação entre o construído, o rio e os morros. Proteção das visuais e das encostas como parte integrante do patrimônio.
Participação Social	Consultiva: Ocorreu durante a elaboração da norma. A cartilha é um instrumento educativo.	Deliberativa: Sociedade civil compõe o conselho gestor (COMPAC) com poder de voto.	Não explicitada na portaria.	Norma técnica do IPHAN, resultado de estudos técnicos consolidados (Processo nº 01504.001304/2012-28).

Fonte: Autoria própria, 2026.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A salvaguarda do patrimônio cultural passou por transformações significativas nas últimas décadas, evoluindo de uma visão estritamente voltada aos monumentos isolados para a valorização do espaço urbano construído como um testemunho vivo e dinâmico da história. Inserida nessa transição, esta pesquisa alcançou o objetivo de analisar as metodologias empregadas pelo IPHAN nos processos de tombamento e normatização de sítios históricos, identificando os desafios na aplicação da preservação integrada.

PENSAR FORA DO EIXO

A análise documental de Icó (CE), Sobral (CE), Areia (PB) e Laranjeiras (SE) permitiu construir um panorama abrangente sobre essas práticas, do qual pontos essenciais foram colhidos. Constatou-se que o conflito entre regras técnicas rígidas e a realidade cotidiana se manifesta fortemente nos quatro casos. As experiências revelam que a preservação eficaz transcende a materialidade estática: em Areia, evidenciou-se a urgência de englobar o patrimônio rural e produtivo, superando a proteção limitada à malha urbana; em Icó e Sobral, observou-se o embate constante entre o rigor normativo e as frequentes ressignificações sociais que a população faz do espaço no dia a dia; e, em Laranjeiras, ficou patente que preservar exige construir pontes de diálogo, visto que intervenções puramente técnicas geram distanciamento e conflitos sociais.

Os resultados demonstram que, embora submetidas ao mesmo arcabouço legal, as cidades vivenciaram experiências desiguais. Fica evidente a complexidade de conciliar normatização e dinâmicas locais. A pesquisa avança agora para etapas complementares, visando aprofundar a compreensão dessas práticas cotidianas para garantir que o patrimônio cumpra sua função democrática e cidadã.

REFERÊNCIAS

CASTRIOTA, Leonardo. Patrimônio Cultural: conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume, 2009.

FERREIRA, Anna Cristina Andrade. **O descuido de se tombar: A importância da paisagem cultural dos engenhos de cachaça e rapadura como patrimônio do município de Areia.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2010.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O Patrimônio em Processo:** trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

GIANNECCHINI, Ana Clara; PEIXOTO, Elane Ribeiro. **"Desajustes do patrimônio:** o Programa Monumenta em Laranjeiras, Sergipe". Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Vol. 24, N. e202242, p. 1-31.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Normas de preservação para bens tombados em contextos urbanos:** manual de orientação Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Dados eletrônicos (1 arquivo PDF). – Brasília : Iphan, 2025. 153 p. Disponível em: : www.gov.br/ipha em: 25/03/2026.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Portaria nº 15, de 21 de janeiro de 2019.** Brasília: IPHAN, 2019.



PENSAR FORA DO EIXO

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Portaria nº 297, de 04 de outubro de 2010.** Brasília: IPHAN, 2010.

LACERDA, Norma; ZANCHETTI, Sílvia Mendes. **Plano de gestão da conservação urbana:** conceitos e métodos. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Integrada, 2012.

NASCIMENTO, José Clewton do. (Re) **Descobriram o Ceará?**: representações dos sítios históricos de Icó e Sobral: entre areal e patrimônio nacional. Salvador: EDUFBA, 2011.

SANT'ANNA, Márcia. **Da cidade-documento à cidade-monumento.** A norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990). Salvador: Oiti Editora, 2015.

SOBRAL (Município). **Lei nº 2.291, de 25 de outubro de 2022.** Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral, 2022.