

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA – UFSM  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS – CCSH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO

**JÚLIA MARQUES REBELATO**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA  
PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO: UMA ANÁLISE  
A PARTIR DOS VIESES DA SUSTENTABILIDADE**

Santa Maria - RS,  
2017

**JÚLIA MARQUES REBELATO**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA  
PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO: UMA ANÁLISE  
A PARTIR DOS VIESES DA SUSTENTABILIDADE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração em Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Direito**.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Isabel Christine Silva de Gregori

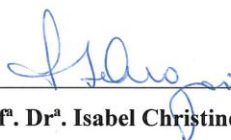
Santa Maria – RS

2017

**LIMITES E POSSIBILIDADES DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA  
PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO: UMA ANÁLISE  
A PARTIR DOS VIESES DA SUSTENTABILIDADE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração em Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Direito**.

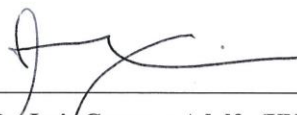
**Aprovada em 26 de janeiro de 2017**



**Prof.ª. Dr.ª. Isabel Christine de Gregori**  
**Orientadora (UFSM)**



**Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo (UFSM)**



**Prof. Dr. Luiz Gonzaga Adolfo (UNISC)**

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço primeiramente a Deus, que me deu a inspiração para o estudo e o estímulo para o término deste trabalho. Minha fortaleza encontro diante de Ti.*

*Agradeço especialmente a minha orientadora e amiga Isabel, que acreditou na minha capacidade de enfrentar dificuldades e minha mola propulsora de todo meu processo de aprendizagem, amadurecimento e qualidade dos conhecimentos transmitidos.*

*Aos meus pais, Júlio e Magali, fonte inesgotável de Amor, minha eterna gratidão. Eu nada seria sem vocês!*

*Agradeço também a amiga-gêmea, Cristiane Penning Pauli de Menezes, presente deste Programa de Pós-Graduação em Direito, além da bagagem intelectual que juntas dividimos nestes dois anos, o mais significativo legado que fica é saber que ganhei uma amizade pra toda vida.*

*À minha querida colega e amiga do mestrado, Elany Almeida de Souza, meu eterno carinho pelo encorajamento, motivação, e, principalmente, pelos maravilhosos momentos vividos.*

*A todas as pessoas e amigos que me incentivaram a chegar até aqui, meu fraterno agradecimento.*

*“Agora, por outro lado, patrimônio cultural propriamente dito, artístico, arquitetônico artes, da cultura da sabedoria tradicional da população, ele é fundamental, por que se não tiver esse patrimônio, você também não tem uma visão de passado, e sem uma visão de passado, você não pode ter uma visão de futuro.”*

*Augusto de Franco*

## **RESUMO**

### **LIMITES E POSSIBILIDADES DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS VIESES DA SUSTENTABILIDADE**

AUTORA: Júlia Marques Rebelato

ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. Isabel Christine de Gregori

Partindo do amplo universo da cultura e a partir de uma análise dedutiva, a autora pretende descortinar a preservação do patrimônio cultural urbano e os vieses da sustentabilidade em suas múltiplas facetas. Para tanto, o trabalho restou dividido em dois capítulos. No primeiro, identificou-se os aportes teórico-conceituais relativos à cultura e ao patrimônio cultural urbano a fim de cotejá-la como um elemento de ressignificação da cidadania e do sentimento de pertencimento, bem como revisitou os instrumentos normativos de proteção do patrimônio cultural a fim de verificar em que medidas estas normativas são potencialmente capazes de proporcionar a necessária tutela do patrimônio cultural urbano. No segundo capítulo buscou-se vislumbrar os limites e possibilidades da gestão do patrimônio cultural urbano a fim de verificar em que medida se coadunam com os vieses da sustentabilidade, atribuindo a importante função humanizadora que o resgate e preservação da memória cultural representam para promover sua proteção.

Palavras-chave: Cultura. Patrimônio cultural urbano. Sustentabilidade. Gestão. Cidadania.

## **ABSTRACT**

### **LIMITS AND POSSIBILITIES OF NORMATIVE INSTRUMENTS IN THE PROTECTION OF URBAN CULTURAL HERITAGE: AN ANALYSIS FROM THE VIESES OF SUSTAINABILITY**

**AUTHOR:** Júlia Marques Rebelato

**GUIDANCE:** Prof. Dr. Isabel Christine Gregori

Starting from the broad universe of culture and based on a deductive analysis, the author intends to reveal the preservation of urban cultural heritage and the biases of sustainability in its multiple facets. To do so, the work remained divided into two chapters. In the first one, the theoretical-conceptual contributions related to culture and urban cultural heritage were identified in order to compare it as an element of re-signification of the citizenship and the sense of belonging, as well as revisited the normative instruments of protection of the cultural patrimony to In order to verify in what measures these regulations are potentially capable of providing the necessary protection of the urban cultural heritage. In the second chapter we sought to glimpse the limits and possibilities of the management of urban cultural heritage in order to verify the extent to which they are compatible with the biases of sustainability, attributing the important humanizing function that the rescue and preservation of cultural memory represent to promote their protection.

**Keywords:** Culture. Urban cultural heritage. Sustainability. Management. Citizenship

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO E CULTURA: INSTRUMENTOS LEGAIS E PERSPECTIVAS ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
1.1 Um breve ensaio sobre cultura.....	13
1.2 Direito à cultura e à preservação do Patrimônio Cultural.....	18
1.3 Patrimônio Cultural no Brasil.....	29
1.4 Instrumentos normativos na proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro.....	31
1.4.1 Trajetória histórica.....	31
1.5 As Leis Federais de Proteção Cultural.....	37
1.6. A Importância do Município na Proteção do Patrimônio Cultural.....	39
1.7 As Políticas Públicas Federais de Proteção do Patrimônio Cultural.....	42
CAPÍTULO 2 – PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO E AS MÚLTIPLAS FACETAS DA SUSTENTABILIDADE: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS E DA GESTÃO URBANA.....	51
2.1 A sustentabilidade em sua concepção Pluridimensional: revisitando conceitos a partir de Juarez Freitas.....	51
2.2 As Políticas Públicas e a gestão do meio ambiente urbano: potencialidades e desafios relativamente à tutela do Patrimônio Cultural.....	65
2.3 Gestão Pública e Patrimônio Cultural: possibilidades e perspectivas nos modelos de planejamento urbano sustentável.....	93
2.4 A gestão compartilhada como alternativa de implementação de políticas e atenção às múltiplas facetas da sustentabilidade.....	100
3. CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS.....	114



## 1 INTRODUÇÃO

A temática da preservação do patrimônio cultural ganha cada vez mais destaque no debate jurídico, especialmente se considerarmos a estreita relação que estas questões estabelecem com os desafios impostos pelo crescimento urbano e face a premência de alcançar padrões sustentáveis na cidade.

O entrelaçamento da questão política espacial da cidade para o plano constitucional e a competência suplementar aos estados e municípios, mostra a expressividade do Direito Urbanístico e seu interesse em transcender dos limites e interesses estritamente locais. Com isso, se projeta para um alcance de bem-estar social e desenvolvimento nacional equilibrado, e, para tanto, servem-se de competências materiais e legislativas concorrentes que sinalizam a importância do planejamento urbano e cultural.

Dessa forma, considerando que o ambiente urbano acaba exercendo influência fundamental sobre o modo de vida de seus habitantes, bem como o patrimônio cultural, o qual abriga não somente monumentos e conjuntos históricos, mas também o ambiente construído e humanizado das cidades, como parques e praças, utilizados por seus habitantes para realização de práticas culturais e manifestações sociais adquire a relevância social deste trabalho.

Nesse sentido, a presente Dissertação de Mestrado pautou-se em três níveis de relevância: *pessoal, científico e social*.

O nível social está centrado fundamentalmente na preocupação premente que se dá entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, o qual está pautada na busca de um meio ambiente equilibrado e um desenvolvimento inseparável da sustentabilidade e diversidade ecológica.

Além disso, a preservação do patrimônio cultural urbano e o reconhecimento da pluralidade de valores na sociedade moderna têm tomado espaço no cenário político com vistas à afirmação de uma identidade cultural. Do ponto de vista do incremento da tutela, a real inserção da dimensão da cultura no conceito de meio ambiente implica ampliar os instrumentos normativos em face dos privilégios e mecanismos postos pelo ordenamento jurídico pátrio para tutela do patrimônio cultural.

O interesse científico evidenciou-se uma vez que a proteção do patrimônio cultural urbano não se trata de um objetivo fácil de ser alcançado. A distribuição de competências do

federalismo brasileiro na salvaguarda da cultura com o intuito de demonstrar a necessidade de cooperação mútua entre os entes federados é um dos objetivos a serem revisitados com o escopo de examinar seu alcance.

Nesse contexto que se revela a importância da preservação do patrimônio cultural no ambiente urbano, tanto para garantia de bem-estar e qualidade de vida aos seus habitantes, como para o próprio desenvolvimento das cidades, pois permite o resguardo de uma memória às comunidades formadoras da sociedade e, com isso, a percepção, por parte desses indivíduos, tanto de suas próprias identidades, quanto de sua importância para o meio em que vivem e vice-versa.

Nessa esteira, é possível observar um desmedido crescimento da população, unido à ausência de intervenção e planejamento do Poder Público, vindo a causar grandes problemas sociais, onde é possível constatar que a exclusão social e econômica sobrepõe-se ao aspecto da ocupação territorial pela população. Nesse cenário, faz-se imprescindível abordar a realidade da crise urbana, enfocando a importância em atrelar o planejamento da urbe à sustentabilidade e sua possibilidade de transformação social, realização dos direitos humanos e acesso democrático ao direito à cidade.

O doutrinador urbanista Nelson Saule Júnior afirma que as cidades informais caracterizadas pelas áreas onde se localizam as favelas, os loteamentos populares irregulares e clandestinos nas periferias urbanas, nas áreas declaradas de proteção ambiental, as ocupações coletivas de área urbana, conjunto habitacional em condições precárias nas regiões centrais das cidades, são situações concretas que evidenciam a necessidade de construir uma política, contendo um novo marco legal para as cidades com o objetivo de promover a integração social da população que vive em assentamentos urbanos.<sup>1</sup>

Oportuno evidenciar também a importância da preservação do patrimônio cultural urbano, tornando-se emergente a problemática ora proposta, a fim de buscar desvelar a aproximação da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões frente às políticas públicas federais e a contemplação ou não destas facetas nos instrumentos normativos presentes no nosso ordenamento jurídico.

Nesse ínterim, esse patrimônio cultural urbano, tão importante à vida nas cidades, não deve prescindir de reflexões por parte do Poder Público quanto da elaboração das políticas públicas e suas imbricações à gestão do meio ambiente urbano, tampouco ser

---

<sup>1</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Ordenamento Constitucional Da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Sergio Antonio Fabris Editor. 1997, p. 64.

relegado quando do planejamento urbano, uma vez que àquelas esboçam as possibilidades de implementação da sustentabilidade e consagram o exercício adequado da função social da cidade.

Para responder tal problemática, além da análise dos instrumentos normativos na proteção do patrimônio cultural brasileiro, em conjunto de um olhar sociológico e antropológico do conceito cultura, buscou-se vislumbrar os limites e possibilidades das políticas públicas federais a partir da análise da gestão do patrimônio cultural urbano a fim de verificar em que medida se coadunam com os vieses da sustentabilidade. A presente dissertação objetivou também discutir sobre a importância do planejamento urbano, tendo a sustentabilidade como uma ferramenta e solução para os diversos problemas ambientais verificados nas cidades.

A metodologia e estratégia de ação para viabilizar este estudo obedece ao trinômio: Teoria de Base e Abordagem, Procedimento e Técnica. Ambos se interpenetram em uma relação sistêmico-complexa para configuração de um método que permita uma abordagem de pesquisa interdisciplinar e em sinergia com as diferentes áreas do conhecimento: Ciências Sociais, Sociais Aplicadas e Ciências Humanas.

Como Teoria de Base e Abordagem, o presente estudo tem como referencial teórico a matriz epistemológica pragmática-sistêmica, que permite um enfoque sistêmico-complexo e interdisciplinar aos pesquisadores acerca do tema proposto.<sup>2</sup> Isso porque, a temática proposta exige um olhar sistêmico da sustentabilidade, do patrimônio cultural urbano e da gestão nas políticas públicas federais, fugindo de seus conceitos individualizados, analisando-os de forma multidisciplinar e interdisciplinar, a partir dos pensamentos de Juarez Freitas e Otilia Arantes e Ermínia Maricato.

A abordagem do Procedimento utilizada foi a bibliográfica, por meio da leitura e análise de Leis, instrumentos normativos, textos e doutrina especializada. A instrumentalização técnica desenvolveu-se por intermédio da produção de resenhas e resumos.

No que concerne a Teoria de Base, prioriza-se a abordagem de Ana Maria Moreira Marchesan, Juarez Freitas, Roque de Barros Laraia, Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato.

Sem embargo, a proposta trazida neste trabalho foi dividida em dois capítulos. No primeiro, analisou-se o conceito de cultura e sua evolução ao direito à cultura e à preservação do patrimônio cultural. Ainda, buscou-se revisitar os instrumentos normativos de proteção do

---

<sup>2</sup> ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia Jurídica e Democracia**. São Leopoldo: UNISINOS, 1998, p. 90 e ss.

patrimônio cultural e estabelecer uma relação dialética acerca do planejamento urbano, atores envolvidos e imbricações com a noção da sustentabilidade, uma vez que, ao atender as necessidades atuais, o patrimônio terá capacidade para responder às gerações futuras em suas demandas intangíveis.

No segundo capítulo, buscou-se analisar os limites e possibilidades da gestão pública em relação a tutela do patrimônio cultural urbano, a fim de verificar em que medida se coadunam com os vieses das múltiplas facetas da sustentabilidade.

## **CAPÍTULO 1 – PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO E CULTURA: INSTRUMENTOS LEGAIS E PERSPECTIVAS ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Partir da ideia de cultura em seu sentido sócio-antropológico e verificar sua confluência com o patrimônio cultural urbano demonstra a nova visão institucional sobre a questão urbana, e, assim, trazer à tona avanços nas reflexões sobre a preservação dos bens culturais, um tanto quanto limitados ante a vastidão do que proteger e como proteger.

Para tanto, busca-se revisitar essas inquietações acerca dos instrumentos normativos de proteção do patrimônio cultural e estabelecer uma relação dialética acerca do planejamento urbano, atores envolvidos e imbricações com a noção de sustentabilidade, uma vez que, ao atender as necessidades atuais, o patrimônio terá capacidade para responder às gerações futuras em suas demandas intangíveis.

Essa deverá ser a tônica de preservação do patrimônio cultural urbano, da apropriação e (re)utilização dos espaços simbólicos pelas populações bem como a (re)significação da cidadania e do sentimento de pertencimento, articulada às políticas públicas federais de planejamento urbano e de proteção do patrimônio cultural.

### **1.1 UM BREVE ENSAIO SOBRE CULTURA**

Cultura é um termo polissêmico, podendo significar patrimônio próprio e distintivo de um grupo ou sociedade específica; cultivo agrícola ou de animais; hábito; conhecimento; criação intelectual; método ou atividade que consiste em promover, em meios artificialmente controlados, o desenvolvimento ou a proliferação de matéria viva, como microrganismos, células e tecidos orgânicos, órgãos ou parte de órgãos.

Um conceito definitivo de Cultura é algo que provavelmente jamais acontecerá, “pois uma compreensão exata do conceito de cultura significa a compreensão da própria natureza humana, tema perene da incansável reflexão humana”<sup>3</sup>.

A fim de fugir da polissemia, entretanto, faz-se mister a definição de cultura formulada por Clifford Geertz:

---

<sup>3</sup>LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, p. 63.

[...] creditando com Max Weber que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado.<sup>4</sup>

Esse conceito deixa claro que o homem é essencialmente um ser cultural, constituindo-se com suporte na bagagem de conhecimentos (interpretações) adquiridos de seus antepassados. Longe de uma adaptação genética e evolutiva da espécie, foi a Cultura que assegurou ao homem sua continuidade terrena. Em verdade, quando a pessoa humana substituiu os instintos pela Cultura, sua evolução genética praticamente estacionou, permitindo ao ser humano “não somente adaptar-se ao meio, mas também adaptar este meio ao próprio homem, a suas necessidades e seus projetos.”<sup>5</sup>

A etimologia e semântica do termo “cultura” na doutrina de Humberto Cunha traz uma multiplicidade de significações que esse vocábulo pode assumir:

Dentre os mais correntes significados atribuídos à palavra cultura podemos enumerar: (1) aquele que se reporta ao conjunto de conhecimentos de uma única pessoa; mais utilizado para referir-se aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito ‘homem popular’; (2) um segundo que confunde expressões como ‘arte’, ‘artesanato’ e ‘folclore’, como sinônimas de cultura, algo que muito nos lembra figuras da linguagem como a sinédoque e metonímia, vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; (3) outro que concebe cultura como conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo; (4) mais um que direciona o significado de cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias; (5) ainda o que distingue o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito...); (6) outro vinculado à semiótica, retratador do conjunto de signos e símbolos das relações sociais; (7) por último, em nossa modesta lista, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade.<sup>6</sup>

A Cultura, destarte, não é apenas um ornamento, um detalhe da existência humana, mas a condição essencial dessa existência. Assim, há uma relação de dupla implicação entre a Cultura e o ser humano, não podendo existir um sem o outro, pois sem Cultura não há homem.

A forma específica em que esta humanização se molda é determinada por essas formações socioculturais, sendo relativa às suas numerosas variações. Embora seja possível dizer que o homem tem uma natureza, é mais significativo dizer que o

<sup>4</sup>GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989, p. 4.

<sup>5</sup>CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: EDUSC, 1999, p. 10.

<sup>6</sup>CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 22-23.

homem constrói sua própria natureza, ou, mais simplesmente, que o homem se produz a si mesmo.<sup>7</sup>

No Brasil, como aponta Marchesan<sup>8</sup>, a referência no tocante aos estudos da antropologia cultural é de Darcy Ribeiro. Para este antropólogo, há três ordens de elementos que compõem uma formação sociocultural correlacionadas a três sistemas. O primeiro, chamado adaptativo, envolve os modos de ação sobre a natureza; o segundo, associativo, dispõe sobre as relações interpessoais e, por último, o sistema ideológico, integrado pelas técnicas de produção, normas sociais e comunicação simbólica.

Com isso, é possível compreender o conceito trazido por Laraia, na sua obra “Cultura, um conceito antropológico”, o qual defende que os antropólogos não acreditam que aspectos culturais possam nascer com o ser humano, ou seja, desmistificam o determinismo biológico, e defendem que qualquer criança recém-nascida desenvolve a cultura do povo que a rodeia, não interferindo em nada fatores genéticos.<sup>9</sup>

Segundo o autor, seguindo esta mesma linha de raciocínio, outros autores desmistificam o determinismo geográfico, e confirmam existir uma limitação na influência geográfica sobre os fatores culturais e que é possível e comum existir uma grande diversidade cultural localizada em um mesmo tipo de ambiente físico.<sup>10</sup>

O conceito de cultura, nos apontamentos de Laraia, foi definido pela primeira vez por Edward Tylor (1871). Este procurou demonstrar que “em uma só palavra abrangia todas as possibilidades de realização humana, além de marcar fortemente o caráter de aprendizado da cultura em oposição à ideia de aquisição inata, transmitida por mecanismos biológicos.”

Com efeito, o conceito de cultura, definido pela primeira vez por Tylor, acabou apenas por formalizar uma ideia que vinha crescendo na mente humana. A ideia de cultura, contudo, estava ganhando consistência talvez mesmo antes de John Locke (1632-1704) que, em 1690, ao escrever “Ensaio acerca do entendimento humano”, procurou demonstrar que a mente humana não é mais do que uma caixa vazia por ocasião do nascimento, dotada apenas da capacidade ilimitada de obter conhecimento.

Mais de um século transcorrido desde a definição de Tylor, Laraia cita a obra de Jacques Turgot (1727-1781) no que tange o desenvolvimento histórico de cultura ao afirmar que “o homem é capaz de assegurar a retenção de suas ideias eruditas, comunicá-las para

<sup>7</sup>BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade:** tratado de sociologia do conhecimento. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 72.

<sup>8</sup>MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do Direito Ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>9</sup>LARAIA, Roque de Barros. **Cultura:** um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, p. 17.

<sup>10</sup>LARAIA, Roque de Barros. **Cultura:** um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, p. 20.

outros homens e transmiti-las para os seus descendentes como uma herança sempre crescente.”<sup>11</sup>

Mais de um século transcorrido desde a definição de Tylor, era de se esperar que existisse hoje um razoável acordo entre os antropólogos a respeito do conceito de cultura. Com o otimismo de Kroeber, em 1950, o autor escreveu que "a maior realização da Antropologia na primeira metade do século XX foi a ampliação e a clarificação do conceito de cultura.”<sup>12</sup> Sua ampliação acabou gerando confusão, tanto é que, em 1973, Geertz escreveu que o tema mais importante da moderna teoria antropológica era o de "diminuir a amplitude do conceito e transformá-lo num instrumento mais especializado e mais poderoso teoricamente".<sup>13</sup>

Importante salientar a importância de Tylor na compreensão do conceito de cultura e sua trajetória, posto que, mais do que preocupado com a diversidade cultural, Tylor preocupou-se com a igualdade existente na humanidade e na comparação das raças do mesmo grau de civilização.<sup>14</sup>

Cumprindo aduzir que, ao longo do tempo, Tylor angariou críticas ao seu modo de pensar, e, em 1968, foi criticado por Stocking por "deixar de lado toda a questão do relativismo cultural e tornar impossível o moderno conceito da cultura".

Partindo da premissa que o “homem não nasce pronto”<sup>15</sup>, ou seja, “não é um animal geneticamente especializado”<sup>16</sup>, pode-se auferir que essa ausência de especialização genética é amplamente compensada pela presença de um cérebro poderoso, que nos permite criar a cultura.

Para Morin e Kern cultura é:

O conjunto de regras, conhecimentos, técnicas, saberes, valores, mitos, que permite e assegura a alta complexidade do indivíduo e da sociedade humana, e que, não sendo inato, tem necessidade de ser transmitido e ensinado a cada indivíduo em seu período de aprendizagem para poder se autopropaguar e perpetuar a alta complexidade antropológica.<sup>17</sup>

Com efeito, o homem é o resultado do meio cultural em que foi socializado. Ele é um herdeiro de um longo processo acumulativo, que reflete o conhecimento e a experiência adquirida pelas numerosas gerações que o antecederam. A manipulação adequada e criativa

<sup>11</sup>LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, p. 27.

<sup>12</sup>Idem, p. 28.

<sup>13</sup>Idem, p. 29.

<sup>14</sup>Idem, p. 32.

<sup>15</sup>DERETTI, Tarcísio. **Introdução à sociologia**. Porto Alegre: Feplam, 1980, p.19.

<sup>16</sup>Ibidem, p. 19.

<sup>17</sup>MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 56.



desse patrimônio cultural permite as inovações e as invenções. Estas não são, pois, o produto da ação isolada de um gênio, mas o resultado do esforço de toda uma comunidade.

Atribuir valor a um bem significa entendermos nossos processos culturais. Já nos anos 1970 assistiu-se uma ampliação da noção do conceito de patrimônio, em parte devido a novas reformulações advindas do conceito antropológico de cultura. Como Laraia sustenta, a cultura “é um processo acumulativo, resultante de toda a experiência histórica das gerações anteriores e o ser humano é ao mesmo tempo produto e produtor da cultura.”<sup>18</sup>

Para o Direito, a afirmação da cultura como síntese de conhecimentos, crenças, arte, moral, costumes e outras capacidades ou hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro da sociedade desenvolveu-se paralelamente à ideia de alguns conjuntos de expressões culturais, sobre as quais deve o Direito incidir. O século XX foi marcado pela prevalência dos chamados direitos coletivos, considerados direitos de terceira dimensão, ligados ao desenvolvimento, ao meio ambiente, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural.

A análise de cada ordenamento jurídico, enquanto expressão política, indicará de que forma a cultura está sendo protegida. Na Constituição brasileira, a cultura é protegida como fenômeno social e fator de emancipação humana, especialmente no artigo 215.

Estes direitos, embutidos no conceito de patrimônio cultural consagrado na Constituição Federal de 1988, representou grande avanço ao reconhecer a dimensão imaterial, por ser um bem mais incluyente e capaz de destacar a importância das contribuições dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Essa mudança incorpora o conceito de referência cultural e significa uma ampliação inestimável dos bens passíveis de serem reconhecidos como patrimônio cultural brasileiro.

Um aspecto relevante diz respeito à delimitação do que vem a ser patrimônio cultural. Como bem lembra Laraia, em “Cultura: um conceito antropológico”:

Concluindo, cada sistema cultural está sempre em mudança. Entender esta dinâmica é importante para atenuar o choque entre gerações e evitar comportamentos preconceituosos. Da mesma forma que é fundamental para a humanidade a compreensão das diferenças entre povos de cultura diferentes, é necessário saber entender as diferenças que ocorrem dentro do mesmo sistema.<sup>19</sup>

Na medida em que a cultura é dinâmica e mutante, o conceito de patrimônio também o será. Difícil estabelecer fronteiras para o que é permanentemente concebido, criado,

<sup>18</sup>LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 17. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, p. 27.

<sup>19</sup>LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2006, p. 28.

recriado, ampliado. Como o conceito de cultura, o de patrimônio é um conceito aberto, decorrente de longo processo acumulativo, independente de ser passível de construções ideológicas casuísticas.

## 1.2 DIREITO À CULTURA E À PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

É notório como as relações entre natureza e cultura têm se manifestado nas concepções do patrimônio e norteadas ações pontuais no âmbito da preservação do patrimônio cultural e tomadas como instrumentos para a construção da cidadania e do desenvolvimento sustentável. Na memória da população de um determinado local residem elementos próprios da sua história, da tipologia do espaço onde vive, das paisagens naturais ou construídas.

Do ponto de vista de Jaques Le Goff<sup>20</sup>, a memória estabelece um “vínculo” entre as gerações humanas e o “tempo histórico que as acompanha”. Este vínculo entrelaça os cidadãos como sujeitos da história e plenos de direitos e deveres envolvendo-os nos embates sociais, nos lugares onde vivem e nos espaços de produção e cultura. A preservação e divulgação dos seus bens culturais iniciam um processo na história de construção do *ethos* cultural e sua cidadania.

Com apoio na ideia de que o ser humano necessita preservar seus laços e identidades pretéritas e presentes para edificar um futuro, afirma-se que, sem preservação do meio ambiente cultural, não há que falar em qualidade de vida. Na feliz expressão de Huyssen, o ser humano carece de “reservas vitais” como a memória e a lembrança para traçar seu destino, funcionando o patrimônio cultural como uma “espécie de subsolo mental do país, alicerces de construção de um país.”<sup>21</sup>

Retomar a origem do termo chama a atenção ao fazer cotidiano que envolve a cultura. Dessa forma, pode-se dizer que ela está vinculada à maneira como as comunidades e grupos sociais distintos se apropriam dos espaços da cidade, imprimindo ali expressões culturais particulares que levam a transformações na configuração dos territórios.

A cultura permite às populações o estabelecimento de relações com o território que, por sua vez, diz respeito ao convívio, estabelecimento de relações sociais, políticas e simbólicas, contribuindo para o estabelecimento de uma identidade cultural. Por sua vez, o

---

<sup>20</sup>LE GOFF, Jacques. Patrimônio histórico, cidadania e identidade cultural: o direito à memória. In: BITTENCOURT, Circe (Org.) **O saber histórico na sala de aula**. São Paulo: Contexto, 1997. p.139 e 138, respectivamente.

<sup>21</sup>HUYSEN, Andreas. **Memórias do modernismo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996, p. 230.

vínculo do homem e o espaço é determinante para a formação da identidade, esta denominada identidade territorial. Aqui, o conceito de território compreende a apreensão do espaço como construção e apropriação humana e referencial de identidade, o que vem a identificar “um elo indissociável entre território e cultura ou, mais especificadamente, entre território e identidade”.<sup>22</sup>

Não obstante, processos de produção de territorialidades não se dá sem conflitos, visto que o espaço urbano passa por diferentes dinâmicas de uso e ocupação, alterando o significado a ele atribuído. Importante enfatizar, ainda, a diferença existente entre territorialidade e território. Enquanto este último está atrelado a uma base material, a territorialidade faz referência a uma “dimensão simbólica, o referencial territorial para a construção de um território, que não obrigatoriamente existe de forma concreta.”<sup>23</sup>

Esta relação entre território e territorialidades, material e imaterial, remete-nos ao conceito de patrimônio cultural, uma noção ampliada de patrimônio histórico e artístico. Segundo Arantes<sup>24</sup>, o patrimônio cultural é formado por um conjunto de bens, de natureza tangível e intangível, que contribuem para a formação de identidades e são portadores de valores e significados diferenciados de acordo com os diversos grupos sociais que dele se apropriam, delimitando territórios e caracterizando práticas sociais.

No âmbito do patrimônio, o restabelecimento da acepção antropológica da cultura como “todo conhecimento que uma sociedade tem de si mesma, sobre outras sociedades, sobre o meio material em que vive e sobre sua própria existência” provocou a ampliação do conceito<sup>25</sup>. Diante disso, a concepção de cultura acabou abarcando também as maneiras de o ser humano existir, pensar e se expressar, bem como as manifestações simbólicas dos seus saberes, práticas artísticas e cerimoniais, sistemas de valores e tradições.

Na concepção contemporânea, o patrimônio está “associado à construção social, agregando os indivíduos em torno de um sentimento identitário”<sup>26</sup> noção que remete a significados distintos relacionados à herança, ao legado e ao sentimento de pertencimento.

<sup>22</sup>HAESBAERT, Rogério. Identidades territoriais. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto Lobato. (Org). **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1999, p. 35.

<sup>23</sup>VARGAS, Icléia Albuquerque de. Territorialidades e representações dos Terena da Terra Indígena Buriti (MS). Possibilidades didático-pedagógicas. In: SERPA, Angelo (Orgs). **Espaços Culturais. Vivências, Imaginações e representações**. Salvador, EDUFBA, 2008, p. 101.

<sup>24</sup>ARANTES, Antonio A. **As dimensões do patrimônio. Material do curso Patrimônio Imaterial. Política e instrumentos de identificação, documentação e salvaguarda**. DUO. Informação e Cultura, 2008, p. 78.

<sup>25</sup>BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 21.

<sup>26</sup>TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; GREGORI, Isabel Christine Silva de. **Gestão Democrática, Participação Local e Esfera Pública na Efetivação do Estatuto das Cidades como garantidor do Meio Ambiente Cultural**. Direitos Culturais. Santo Ângelo, v.6, n.11, jul./dez, 2011, p. 85-108.

Definir uma noção de patrimônio cultural permitirá delimitar o espaço transitável no mundo dos conceitos a fim de desenvolver uma discussão produtiva. De modo amplo, atribui-se a qualificação de patrimônio cultural aos objetos representativos da cultura e identidade de um determinado grupo social. É importante destacar que o patrimônio cultural é uma representação da cultura, e não a cultura em si:

Os objetos que integram o patrimônio - como os objetos de qualquer coleção - são resgatados, restaurados e preservados basicamente para serem exibidos. Sua exibição autêntica não somente o quê eles representam, mas, também, o como eles representam.<sup>27</sup>

Destarte, o patrimônio cultural aparece como expressão de uma parte do todo que é a cultura e encontra sua gênese na superação da preocupação egoística da proteção dada pelo direito aos bens de domínio público e privado, passando a abarcar igualmente as necessidades coletivas. Na visão de Piva,

As suas propriedades econômicas, capazes de qualificar um bem como sendo jurídico, vão dividindo espaço com as suas propriedades afetas a valores de vida. O patrimônio constituído pelos bens jurídicos ganha adjetivos que ampliam o seu alcance econômico para aspectos figurados da expressão, tais como patrimônio histórico, patrimônio cultural e patrimônio genético.<sup>28</sup>

É importante ressaltar, sobretudo, que o conceito de patrimônio encontra-se atrelado a noção de bem cultural, ou seja, este é alinhado por seu valor próprio, independentemente de qualquer valor pecuniário, de ser testemunho da criação humana, da civilização, da evolução da natureza ou da técnica, não se esgotando em seus componentes materiais, mas, por sua vez, abarcando o valor emanado de sua composição, características e significados.

Nesse diapasão, quando se atribui da premissa que a memória é, por natureza, uma capacidade seletiva, imperioso destacar e identificar qual a essência primordial do patrimônio, adentrando no seletivo grupo do patrimônio cultural. Este conceito aberto acaba incorporando à historicidade e, para o mestre italiano Giannini:

O atributo definatório do bem cultural como testemunho dotado de valor de civilidade torna a noção idônea a aderir a uma série de coisas, não somente num passado remoto, mas também daquele vizinho e até mesmo do presente. Em abstrato, portanto, mesmo objetos modestos de uso, como um tipo de faca, de vaso,

---

<sup>27</sup>GONÇALVES, José Reginaldo. **A retórica da perda**: Os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ: IPHAN, 1996, p. 84.

<sup>28</sup>PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad. 2000, p. 105.

de banco, etc., podem tornar-se bens culturais enquanto são testemunhos dotados de valores de civilização.<sup>29</sup>

Com a ampliação do conceito de patrimônio na década de 1960, também começa a ser reformulada a ideia da conservação das características de um bem portador de significado cultural. A noção de Patrimônio se constitui em uma rede simbólica do homem, relacionado ao conhecimento acumulado, à memória.

A memória se concretiza, muitas vezes, em artefatos que vão desde um documento escrito até os grandes monumentos arquitetônicos. Esses bens patrimoniais tornam próximo o que é distante no tempo e no espaço.<sup>30</sup>

Os valores que um patrimônio consiste são identificados dependendo de cada momento da sociedade. Ao longo do tempo, foram revelados diferentes sentidos e valores em relação àquilo que foi nomeado patrimônio, como: histórico, artístico, cultural, edificado, antropológico, entre outros.

De acordo com Delphim<sup>31</sup>, a atribuição de valor tem como objetivo promover o reconhecimento dos monumentos mediante o potencial cognitivo, e pode, por exemplo, propiciar as bases materiais para a formação de uma nação (que visa na propiciação das bases materiais da formação de uma nação). É fundamental estabelecer os valores para saber o que preservar, pois as estratégias de proteção e conservação podem mudar de acordo com o contexto e os valores associados ao bem.

Um dos elementos essenciais neste processo de valorização e significação patrimonial é o ‘valor histórico’ - conceito que, embora carregado de múltiplos e ambíguos sentidos, é um dos mais identificados neste contexto ampliado. Dizer que algo é ‘histórico’, mesmo que não se esclareça bem o porquê de tal qualificativo, e o porquê se encaixa mais a algumas obras e eventos do que a outros - equivale a dizer que este algo é ‘importante’, e, portanto, digno de ser preservado.

As ações preservacionistas exercidas sobre os bens nas modernas sociedades são consideradas significativas para a memória social. Os bens conservados estabelecem um contato afetivo, físico, cognitivo e sensorial entre o atual e o passado. A arquitetura da cidade, por exemplo, conjunto este representado pelo - corpo, estrutura e simbolismo nas formas, é

<sup>29</sup>GIANNINI, Massimo Severo. **Ambiente**: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Milano, n. 26, 1976, p. 9-10.

<sup>30</sup>MEIRA, Ana Lúcia. **O Passado no Futuro da Cidade** – Políticas Públicas e Participação Popular na Preservação do Patrimônio Cultural de Porto Alegre, Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 36.

<sup>31</sup>DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. **Manual de Intervenções em Jardins Históricos**. Brasília: Monumenta-IPHAN-Ministério da Cultura, 2005, p. 56.

por excelência a representação de histórias, de modo que tudo o que não funciona na cidade reflete os defeitos da cultura.

É possível identificar a definição da cidade ao acúmulo cultural, desde a antiguidade, no qual ela era um sistema de comunicação e de informação, com uma função cultural e educativa. Os monumentos urbanos, por exemplo, não tinham uma razão apenas comemorativa, mas também didática, que continham toda uma memória das cidades.

Argan<sup>32</sup>, em sua obra “História da Arte como História da Cidade”, alerta a respeito do que pode acontecer a uma sociedade que não valoriza sua história e vê seus objetos de arte como fragmentos do passado fora de um contexto atual. Consequentemente, contribui para que cada vez mais os fatos urbanos não sejam vistos como fatos artísticos importantes de serem preservados. Afirma-se que, de formas particulares, a cidade é coisa humana, produzida pelas mãos, um testemunho da memória e valores.

O surgimento à preocupação do preservar os bens históricos, segundo Yacy Ara Froner<sup>33</sup>, iniciou a partir da procura do homem pelo passado para compreender sua história, construir seu universo mental, fundamentar suas práticas e seus discursos. Por meio da criação dos museus públicos, os bens históricos tornam acessíveis, de forma vir a ser uma valiosa memória.

Ressalta-se, ainda, que a preocupação com o patrimônio foi crescente, apontando para os interesses dos Estados na proteção dos bens considerados por eles importantes e representativos de suas cultural. Assim, Françoise Choay nos explica que

Da primeira conferência Internacional para a Conservação dos Monumentos Históricos, que aconteceu em Atenas em 1931 só participaram europeus. A segunda, em Veneza, no ano de 1964, contou com a participação de três países não europeus: a Tunísia, o México e o Peru. Quinze anos mais tarde, oitenta países dos cinco continentes haviam assinado a Convenção do Patrimônio Mundial.”<sup>34</sup>

O patrimônio encontra-se inserido naquilo que Pierre Nora chama de lugares de memória “Museus, arquivos, cemitérios e coleções, festas, aniversários, tratados, processos verbais, monumentos, santuários, associações, são os marcos e testemunhas de uma outra era

<sup>32</sup>ARGAN, Giulio Carlo. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 78.

<sup>33</sup>GONÇALVES, Yacy-Ara Froner. **Os Domínios da Memória** – um estudo sobre a construção do pensamento preservacionista nos campi da Museologia, Arqueologia e Ciência da Conservação. São Paulo. Tese (Doutorado do Departamento de História, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) - Universidade de São Paulo, 2001.

<sup>34</sup>CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio**. Tradução de Luciano Vieira Machado, São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2001, p. 14.

de ilusões de eternidade.”<sup>35</sup> O autor continua e afirma que “Os lugares de memória nascem e vivem do sentimento de que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, que é preciso manter aniversários, organizar celebrações, manter elogios fúnebres, notariar atas, porque essas operações não são naturais.”<sup>36</sup>

Nesse sentido, pode-se relacionar as medidas de conservação com a eleição destes bens a serem preservados. Estes serviram de referências para as gerações futuras colaborando para a formação de uma memória já que, segundo Maurice Halbwachs, a memória individual busca referências na memória coletiva: “Ela não está inteiramente isolada e fechada. Para evocar o próprio passado, em geral, a pessoa precisa recorrer às lembranças de outras, e se transporta a ponto de referências que existem fora de si, determinados pela sociedade.”<sup>37</sup>

Esses pontos de referência fazem parte daquilo que o autor chama de “memória histórica”, onde se encontram uma série de referências e signos, dos quais, os bens protegidos fazem parte. Essa ligação dos patrimônios como pontos de referência para a memória individual, essa “memória emprestada”, e consequência de diferentes projetos políticos e ideais a serem propagados em diferentes momentos históricos.

No contexto internacional mudanças na perspectiva do patrimônio podem se percebidas nos últimos 40 anos.

Na verdade, a partir de 1970 e 1980, os domínios do social passíveis de gerar herança ampliaram-se significativamente. Esse processo calçou-se no conceito antropológico de cultura, pautado num olhar sobre o cotidiano enfatizando a perspectiva processual da cultura, em que uma maior variedade de épocas históricas e de ambientes sociológicos passam a ser considerados, assim como as manifestações e os saberes culturais revelando-se as particularidades de grupos étnicos.<sup>38</sup>

Nesse diapasão, é importante pensar a “herança” como um elemento formador da identidade, já que fornece elementos referenciais que visam situar indivíduo em diferentes contextos (local, regional, nacional e global), assim:

Poderíamos acrescentar que a história-conhecimento é a memória coletiva sistematizada, é o passado de uma coletividade visto através de um olhar crítico ou do conhecimento organizado por um método. É ainda, o lugar da construção da identidade coletiva de grupos, povos ou países, quando a historiografia é usada

<sup>35</sup> NORA, Pierre. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. In: **Projeto História**. São Paulo: PUC, n. 10, dezembro de 1993, p. 13.

<sup>36</sup> NORA, Pierre. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. In: **Projeto História**. São Paulo: PUC, n. 10, pp. 07-28, dezembro de 1993, p. 13.

<sup>37</sup> HALBWACHS, Maurice. **A Memória Coletiva**. São Paulo, Centauro: 2006, p. 72.

<sup>38</sup> CHUVA, Márcia. **Os Arquitetos da Memória**. EdUFRJ, 2009, p. 45.

como elemento constitutivo da coesão grupal, ou quando poderes impõem esta identidade usando a história para legitimar seus projetos.<sup>39</sup>

Sobre as referências o sentimento de apego a um lugar o sentimento de pertença, compreende-se melhor identidade, ou ainda, identidades, o termo no plural elucida mais perfeitamente a questão. Meira destaca que, “Nas cidades, os bens patrimoniais estruturam uma rede de relações sociais que lhes atribuem sentidos e ajudam a criar laços de pertencimento a partir de lugares urbanos.”<sup>40</sup>

O patrimônio seguido do adjetivo histórico compõe uma série de bens destinados à preservação, pois pertencem a um passado em comum de determinada sociedade. A ampliação do conceito implica outros adjetivos como cultural, popular, erudito, material, imaterial, entre outros. Desse modo, a preservação, sob uma ótica de conflito, representa uma constante luta por representação, por valorização, por reconhecimento, por aceitação, e, muitas vezes, disfarçada sob a lei ou através da socialização dos bens já preservados representativos de determinados segmentos como pertencentes à maioria da população, conforme explica Ana Lúcia Meira:

O campo do patrimônio envolve concepções que mudam com o tempo, com os valores da sociedade. Relaciona-se com os conceitos de identidade, modernidade e nacionalidade e sua construção apresenta momentos em comum com as trajetórias dos conceitos de história e arquitetura.<sup>41</sup>

Reflexões acerca de significados através do tempo e do espaço permeiam o subjetivo sentido de pertencimento e sua relação com a noção de patrimônio e identidade cultural nos indivíduos na perspectiva de uma sociedade sustentável. O que constitui o “elo afetivo” que conduz os membros de uma comunidade ou grupo social dá-se através da percepção de “sujeitos de história”, a partir de sua identificação com aquilo que valorizam e, portanto, se inclinam a defender, preservar e proteger, por considerarem como seu patrimônio cultural.

As explicações etimológicas frequentemente relacionam a noção de patrimônio à ideia de herança. Assim o faz Gonçalves: “Etimologicamente, ‘patrimônio’ vem do latim

---

<sup>39</sup> D'ALÉSSIO, Márcia. Memória e Historiografia: A Experiência Com Historiadores Franceses. P.199 a 204. In: MIRANDA, Danilo Santos de. (Org) Memória e Cultura. **A importância da memória na formação cultural humana**. São Paulo: Edições SESC, 2007, p. 202.

<sup>40</sup> MEIRA, Ana Lúcia. **O Passado no Futuro da Cidade** – Políticas Públicas e Participação Popular na Preservação do Patrimônio Cultural de Porto Alegre, Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 13.

<sup>41</sup> MEIRA, Ana Lúcia. **O Passado no Futuro da Cidade** – Políticas Públicas e Participação Popular na Preservação do Patrimônio Cultural de Porto Alegre, Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 17.



*patrimonium* e está associado à ideia de uma propriedade herdada do pai ou de outro ancestral.<sup>42</sup> Já Choay, abre seu livro com o seguinte parágrafo:

Patrimônio. Esta bela e antiga palavra estava, na origem, ligada às estruturas familiares, econômicas e jurídicas de uma sociedade estável, enraizada no espaço e no tempo. Requalificada por diversos adjetivos (genético, natural, histórico, etc.) que fizeram dela um conceito nômade, ela segue hoje uma trajetória diferente e retumbante.<sup>43</sup>

Portanto, as noções de patrimônio cultural mantêm-se vinculadas às de lembrança e de memória, uma categoria basal na esfera das ações patrimonialistas, uma vez que os bens culturais são preservados em função dos sentidos que despertam e dos vínculos que mantêm com as identidades culturais.

Dentro da perspectiva de reapropriação do espaço urbano pela população e caracterizado como um espaço dinâmico como a própria sociedade o é, diga-se, portanto, existir um elo de ligação entre o passado e o futuro, como destaca Santana:

Conservamos as coisas antigas, não pelo seu valor próprio, nem numa tentativa quixotesca de parar a mudança, mas para melhor transmitir um sentido de história. (...) Significa ligar o processo do passado à mudança e a valores atuais, em vez de tentar separá-lo deles. (...) O ambiente pode intensificar a percepção do residente acerca da mudança e ajudar a ligar o passado com o seu presente e com o seu futuro.<sup>44</sup>

Quando se fala em patrimônio cultural, imediatamente associa-se o termo novamente aos conceitos de memória e identidade, “uma vez que entendemos o patrimônio cultural como lócus privilegiado onde as memórias e as identidades adquirem materialidade”.<sup>45</sup>

De acordo com Le Goff<sup>46</sup>, a memória, por conservar certas informações, contribui para que o passado não seja totalmente esquecido, pois ela acaba por capacitar o homem a atualizar impressões ou informações passadas, fazendo com que a história se eternize na consciência humana. O passado só permanece “vivo” por meio de trabalhos de síntese da memória, que nos dão a oportunidade de revivê-lo a partir do momento em que o indivíduo passa a compartilhar suas experiências, tornando com isso a memória “viva”.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> GONÇALVES, José Reginaldo. **A retórica da perda**: Os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ: IPHAN, 1996, p. 84.

<sup>43</sup> CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação da Liberdade: 99 EdUNESP, 2001, p. 11.

<sup>44</sup> SANTANA, Márcia. **Critérios de intervenção em sítios urbanos históricos**: uma análise crítica. S/l: s/ed, s/d.

<sup>45</sup> PELEGRINI, Sandra. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. In: **Revista Brasileira de História**. São Paulo 2006, v. 26, nº 51, p. 115-140.

<sup>46</sup> LE GOFF, Jacques. **Patrimônio histórico, cidadania e identidade cultural**: o direito à memória. In: BITTENCOURT, Circe (Org.) O saber histórico na sala de aula. São Paulo: Contexto, 1997, p. 23.

<sup>47</sup> ALBERTI, Verena. **Ouvir e contar**: textos em história oral. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 15.

Ainda no tocante a memória como um elemento de (re)significação da cidadania e do sentimento de pertencimento, analisá-la é importante porque está intimamente ligada à construção da identidade, pois, a partir dela, podemos reconhecer os acontecimentos passados e ainda conservar as informações importantes preservar, tanto na memória individual quanto na coletiva.<sup>48</sup>

Ao entendimento do patrimônio como algo que recebemos do passado, vivenciamos no presente e transmitimos as gerações futuras, Sandra Pelegrini contribui afirmando “que o patrimônio é historicamente construído e conjuga o sentimento de pertencimento dos indivíduos a um ou mais grupos”, sentimento esse que acaba por assegurar uma identidade cultural.<sup>49</sup>

Também na perspectiva do patrimônio, o restabelecimento da supracitada acepção antropológica da cultura como “todo conhecimento que uma sociedade tem de si mesma, sobre outras sociedades, sobre o meio material em que vive e sobre sua própria existência” provocou a ampliação do conceito.<sup>50</sup>

Não se pode negar, ainda, que estamos (re)apreendendo a olhar para o patrimônio como um bem que representa identidade e memória, que exterioriza o valor de uma cultura, de algo que pode ser a expressão de uma conjuntura histórica, a leitura de uma concepção social ou a manifestação de uma tradição. É justamente na exaltação no novo, na busca frenética da adequação às tendências que reside a preocupação com o patrimônio, ou seja, na valorização de bens que representam referências culturais ou naturais que simbolizam a diferença e a diversidade.

Cabe aqui, portanto, entrelaçar patrimônio e revitalização, uma vez que esta significa a ressignificação das manifestações culturais, tornando-a viva ao ganhar sentido para as pessoas e, especialmente, ao aguçá-la a identidade.

As discussões sobre a revitalização do patrimônio passa, essencialmente, pelo debate sobre o planejamento urbano, a formas de uso dos monumentos históricos e do apoio às manifestações culturais. Nesse processo é importante a participação da comunidade ou órgãos de classe, pois a (re)construção dos espaços não se faz por decreto ou por decisões de técnicos. As pessoas, residentes do lugar, devem participar, pois o conhecem e precisam ser motivadas a fortalecerem o sentimento de identidade.

<sup>48</sup>KRAISH, Adriana. O Patrimônio arqueológico como elemento do Patrimônio Cultural. Disponível em: <[http://www.anpuhpb.org/anais\\_xiii\\_eeph/textos/ST%2013%20-%20Adriana%20Machado%20Pimentel%20de%20Oliveira%20Kraisch%20TC.PDF](http://www.anpuhpb.org/anais_xiii_eeph/textos/ST%2013%20-%20Adriana%20Machado%20Pimentel%20de%20Oliveira%20Kraisch%20TC.PDF)>. Acesso em 20 set 2016.

<sup>49</sup>PELEGRINI, Sandra. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. In: **Revista Brasileira de História**. São Paulo 2006, p. 115-140.

<sup>50</sup>BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 03.

Analisar bens culturais e patrimônio cultural urbano é pensar na viabilidade desta transformação, e representa a necessidade de concretizações por meio de políticas de investimento na reorganização do caos urbano. Jacques Le Goff<sup>51</sup>, ao discutir o papel das cidades, aponta para os descaminhos da excessiva concentração urbana e nos demonstra a seguinte preocupação: a necessidade de recuperação da função pública das cidades, dos espaços de convivência e de cultura, dos lugares de formação e de exercício da cidadania. A cidade desvitalizada representa a continuidade do descaso com o patrimônio, o seu uso indevido. A paisagem urbana descaracterizada faz com que a sociedade se distancie das discussões sobre o uso do bem cultural.

Esse condicionamento do patrimônio cultural urbano é discutido por Ribeiro, na medida em que reabilita o espaço urbano, fortalece manifestações culturais descaracterizadas em sua tradição e o reconhecimento dos cidadãos em relação aos bens culturais. Ao mesmo tempo em que se valoriza a diversidade cultural dos municípios, possibilita ao cidadão e ao turista espaços de lazer.

O uso do espaço público como um elemento de (re)significação da cidadania e do sentimento de pertencimento deve ser resultado de uma política pública que envolva a administração local, a comunidade e os órgãos de classe. Não se deve fazer uma opção entre a continuidade do caos urbano e a “construção da cidade ideal”; “há sim que haver um planejamento e discutir a organização das cidades e pensar na revitalização do patrimônio. Como sugere Le Goff<sup>52</sup>, é necessário expressar nosso amor pelas cidades e pelos bens culturais.”

Dentro desta construção teórica, as lutas empreendidas contra o colapso ambiental vivenciadas nas diversas nações do globo e a própria ânsia em proteger a natureza de muitas maneiras faz com que o natural integre a cultura<sup>53</sup>. Essa interligação faz com que a ideia expansiva de cultura confunda-se com a noção de meio ambiente, que, em sua clássica quadripartição, isto é, meio ambiente natural, artificial, do trabalho e cultural, a cultura seja apenas uma de suas formas.<sup>54</sup>

Endossa esse entendimento Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

<sup>51</sup>LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades**. São Paulo: Editora da UNESP, 1988, p. 74.

<sup>52</sup>LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades**. São Paulo: Editora da UNESP, 1988, p. 75.

<sup>53</sup>MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do Direito Ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 17.

<sup>54</sup>REISEWITZ, Lúcia. **Direito Ambiental e patrimônio cultural**: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 45.

O meio ambiente, entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim, o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora, a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha, como a evocação mística que dela faça o povo. Alguns destes elementos existem independentes da ação do homem e os chamados de meio ambiente natural; outros são frutos da sua intervenção e os chamados de meio ambiente cultural.<sup>55</sup>

Nesse aspecto, elementos como meio ambiente, entendido em toda sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Alguns destes elementos existem independentes da ação do homem e são chamados de meio ambiente natural; outros são frutos da sua intervenção e são identificados meio ambiente cultural, esta caracterizada como elemento identificador das sociedades humanas, englobando tanto a língua, entendida como meio de comunicação do povo, como suas histórias, seus poemas, o modo de vestir-se, crenças, religião, o saber e tantos outros.

Partindo da premissa de que cada cultura elabora seu sistema próprio de significações, o patrimônio ambiental – natural e cultural – brasileiro é composto desta gama de diversidades, aquilo e aquelas sociedades que a natureza fez crescer espontaneamente, e aquilo e aquelas sociedades que, pela mão de homens e mulheres de outras latitudes, aqui se adaptaram.

Souza Filho destaca acerca da importância de sua preservação:

O patrimônio ambiental, natural e cultural, assim, é elemento fundamental da civilização e da cultura dos povos, e a ameaça de seu desaparecimento é assustadora, porque ameaça de desaparecimento a própria sociedade. Enquanto o patrimônio natural é a garantia de sobrevivência física da humanidade, que necessita do ecossistema – ar, água e alimentos – para viver, o patrimônio cultural é a garantia de sobrevivência social dos povos, porque é o produto e testemunho de sua vida. Um povo sem cultura ou dela afastado, é como colmeia sem abelha rainha, um grupo sem norte, sem capacidade de escrever sua própria história e, portanto, sem condições de traçar seu próprio destino.<sup>56</sup>

Portanto, entre tantas inovações oriundas a partir da Constituição da República de 1988, dentre elas o ressurgimento do Estado Democrático aproximando a forma de governo, e na sua base a legitimidade com titularidade do povo e a cultura, traz, ainda, de forma inédita, uma seção à Cultura ao constitucionalismo brasileiro. A expressão direitos culturais foi

<sup>55</sup>SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua proteção jurídica**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 15.

<sup>56</sup>SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua proteção jurídica**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 16.

introduzida no artigo 215, antes nunca utilizada no Direito Constitucional. Com isso, torna-se imperioso abordar a legislação e sua trajetória normativa a fim de compreender a tutela do patrimônio cultural, ponto que será trabalhado no próximo tópico.

### 1.3 PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL

A palavra patrimônio tem origem latina, *patrimonium*, e se referia, entre os antigos romanos, a tudo que pertencia ao pai, *pater* ou *pater famílias*, ou seja, pai de família.<sup>57</sup> Assim, o conceito de patrimônio, nascido no âmbito privado do direito de propriedade, estava associado aos pontos de vista e interesses aristocráticos, não havendo o conceito de patrimônio público, pois o Estado era apropriado pelos pais de família. “O patrimônio era patriarcal, individual e privativo da aristocracia.”<sup>58</sup>

A semelhança dos termos – *pater, patrimonium, familia* – porém, esconde diferenças profundas nos significados, já que a sociedade romana era diversa da nossa. A família compreendia tudo que estava sob domínio do senhor, inclusive a mulher e os filhos, mas também os escravos, os bens móveis e imóveis, até mesmo os animais. Isso tudo era o *patrimonium*, tudo que podia ser legado por testamento, sem excetuar, portanto, as próprias pessoas.<sup>59</sup>

Aliás, aludindo ao patrimônio, os romanos chamavam-no de *res*, denominação mais antiga.<sup>60</sup> Na Idade Média, entre os séculos VI e XV, ao caráter aristocrático do patrimônio acrescentou-se o fator simbólico e coletivo: o religioso. Assim o culto aos santos, bem como a valorização das relíquias deram às pessoas comuns um sentido de patrimônio muito próprio, o que de certa forma permanece até hoje: a valorização tanto dos lugares e objetos como dos rituais coletivos.

O Renascimento e o humanismo nascente produziram uma mudança de perspectiva, os homens de então lutavam em defesa dos valores humanos em substituição do domínio da religião, buscando inspiração na Antiguidade grega e romana. Os humanistas que amavam as coisas antigas fundaram o “Antiquariado”, que vale destacar, pois que, segundo Funari e Pelegrini,

---

<sup>58</sup>FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio histórico e cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 10-11.

<sup>59</sup>FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio histórico e cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 10-11

<sup>60</sup>SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 594.

Alguns estudiosos enfatizam que o patrimônio moderno deriva, de uma maneira ou de outra do Antiquariado que, aliás, nunca deixou de existir e continua até hoje, na forma de colecionadores de antiguidades. No entanto, a preocupação com o patrimônio rompe com as próprias bases aristocráticas e privadas do colecionismo, e resulta de uma transformação profunda nas sociedades modernas, com o surgimento dos Estados nacionais.<sup>61</sup>

Conforme observa Chuva, a preocupação com a conservação de objetos materiais pertencentes a todo um grupo nação, data do período pós-Revolução Francesa, onde temos a criação de uma “herança nacional”<sup>62</sup>, que denota a ideia de ruptura com um tempo perdido.

A noção de patrimônio pressupõe uma consciência de historicização e de ruptura com o passado, pois, conforme salienta a autora,

Na virada do século XIX para o XX, a noção de progresso alimentava a perspectiva de que o futuro da humanidade se daria de forma promissora e com sentido de evolução para um mundo melhor, marcada pela perspectiva do sentimento nacional, com a construção de histórias nacionais materializadas em patrimônios nacionais.<sup>63</sup>

Não obstante a noção de patrimônio representar uma consciência de historicização e de ruptura com o passado, Hartog demonstra uma abordagem diferente no que tange a virada do século XX e do milênio, pois, a noção de patrimônio na atualidade passa a ser prioritariamente compreendida como memória do futuro. O presente passa a ser onipotente e absoluto, produzindo passado e futuro, num franco processo de presentificação.<sup>64</sup>

Hodiernamente, o denominado patrimônio “tem exposto cruamente a sua própria historicidade, ideia inconcebível para os nacionalismos que a engendraram no mundo moderno, a partir do século XIX”<sup>65</sup>, ao passo que, no passado, estavam atreladas ao surgimento dos Estados nacionais, e ao processo de formação da nação dele integrante, onde se verificou um grande investimento na invenção de um passado nacional.

Conforme anota Dominique Poulot<sup>66</sup>, o patrimônio tem a ver com a interpretação e dessa forma, é concebido como elaboração de significados. Por tais termos, a história do patrimônio cultural pode ser caracterizada como um inventário de sentidos da noção de patrimônio<sup>67</sup>. Como consequência, temos que reconhecer que patrimônio cultural não se

<sup>61</sup>FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio histórico e cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 13.

<sup>62</sup>CHUVA, Márcia Regina Romero. **Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009, p. 47.

<sup>63</sup> Idem, p. 43.

<sup>64</sup>HARTOG, François. **Régimes d'historicité: Presentisme et expérience du temps**. Paris: Seuil, 2003, p. 76.

<sup>65</sup>CHUVA, Márcia Regina Romero. **Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009, p.46.

<sup>66</sup>POULOT, Dominique. **Uma História do Patrimônio no Ocidente**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009, p. 5.

<sup>67</sup>BABELON, J.-P. & CHASTEL, A. **La notion de patrimoine**. Paris: Liana Levi, 1994, p. 72.

define como dado, mas como construção social e histórica e que se oferece à interpretação histórica.<sup>68</sup>

No caso do Brasil, a palavra patrimônio no começo do século XX, significava: “Herança paterna. Bens de família. Bens necessários para ordenação de um eclesiástico”<sup>69</sup>. Com relação aos dias atuais temos uma ampliação do significado, além de bem passível de posse, passou a incluir a noção de bens cujo valor pode ser apenas econômico, ou ainda bens imateriais, cujo valor é exclusivamente simbólico.<sup>70</sup>

## 1.4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO

### 1.4.1 Trajetória histórica

Os fortes movimentos sociais do final do século passado e começo deste impuseram reformas constitucionais profundas e resultaram além da mudança da própria concepção de Estado a alteração das de Direito. A partir das Constituições do México (1917), e da República Alemã de Weimar (1919), os sistemas jurídicos elencaram a possibilidade do Estado intervir na ordem econômica, antes entregue, com exclusividade, à mão invisível do Estado.

A nova concepção do Estado do Bem-Estar Social abriu espaço para a possibilidade de preservação de bens culturais, elencando o início de uma nova era. Já em 1934, o Brasil possibilitou a intervenção do Estado na ordem econômica e, por conseguinte, a proteção do patrimônio cultural em mãos de proprietários privados. A democracia foi consolidada e puderam fazer constar a proteção de bens culturais como dever do Estado em dois artigos, acabando por introduzir no direito brasileiro o termo patrimônio artístico. O termo, porém, foi abandonado e voltou a ser utilizado somente em 1988.

A história do conceito de patrimônio cultural no Brasil data de manifestações concretas, na mesma época do movimento literário e político denominado Modernismo. A

---

<sup>68</sup>KNAUSS, Paulo. Usos do passado e patrimônio cultural: sobre roubos e furtos de bens culturais na atualidade. In: CARVALHO, Claudia S. Rodrigues de (Org.). Um olhar contemporâneo sobre a preservação do patrimônio cultural material. Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2008, p. 304.

<sup>69</sup>FIGUEIREDO, Cândido de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Lisboa: PortugalBrasil/ Sociedade Editora Arthur Brandão, 1925, p. 46.

<sup>70</sup>CHUVA, Márcia Regina Romero. **Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009, p. 13.

trajetória do conceito “confunde-se com vários fatos políticos e culturais marcantes na história do país”<sup>71</sup>, sendo a junção de três fatos específicos importantes nesta elaboração: a Semana da Arte Moderna de 1922, o Estado Novo e a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN.

Na concepção contemporânea, o patrimônio está “associado à construção social, agregando os indivíduos em torno de um sentimento identitário”<sup>72</sup>, noção que remete a significados distintos relacionados à herança, ao legado e ao sentimento de pertencimento.

A regulamentação atual acerca do patrimônio cultural resulta de um processo de elaboração de normas de proteção. Na Constituição Imperial de 1824, observou-se a ausência de qualquer menção ao patrimônio cultural. Em contrapartida, na Constituição de 1981, influenciada pelo uso ilimitado e absoluto de propriedade, existia a previsão de indenização ao proprietário particular que fosse privado do bem por razões de desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

A Constituição de 1934 inovou ao referir à tutela do patrimônio cultural, positivando o princípio da função social da propriedade, e atribuindo ao poder público a tutela às artes, letras e cultura, objetos de interesse histórico e patrimônio artístico do país.<sup>73</sup>

Segundo Kersten<sup>74</sup>, esta Carta introduziu o abrandamento do direito de propriedade, quando a mesma se revestisse de uma função social. Mas, tal iniciativa restringiu-se às cidades históricas mineiras. Essa disposição, ratificada na Constituição de 1937, tornou-se decisiva no que tange às questões da proteção ao patrimônio brasileiro, na medida em que submetia o instituto da propriedade ao interesse coletivo (sob a ingerência do Estado).

A Constituição de 1937 restringe o direito de propriedade e limitações quanto ao seu uso, diante de confronto com o interesse coletivo nas hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. No âmbito infraconstitucional, o Decreto Lei n. 25/37, denominado “Lei de Tombamento”, foi a primeira norma a disciplinar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, delimitando restrições quanto ao uso da propriedade como forma de garantir e preservar o patrimônio protegido.

<sup>71</sup>RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Patrimônio Cultural: a Propriedade dos Bens Culturais no Estado Democrático de Direito**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008, p. 67.

<sup>72</sup>TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; GREGORI, Isabel Christine Silva de. **Gestão Democrática, Participação Local e Esfera Pública na Efetivação do Estatuto das Cidades como garantidor do Meio Ambiente Cultural**. Direitos Culturais. Santo Ângelo, v.6, n.11, jul./dez, 2011, p. 88.

<sup>73</sup>Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

<sup>74</sup>KERSTEN M. S. A. **Os rituais do Tombamento e a escrita da História: Bens Tombados no Paraná entre 1938 - 1990**. Curitiba: UFPR, 2000, p. 103.



Além disso, a Carta restringiu a proteção dos bens culturais a sua forma monumental:

Art 134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

Cabe salientar, que o Decreto Lei n. 25/37 permanece em vigor de maneira plena, servindo de base legal para os Estados e os Municípios que não possuam lei específica sobre o assunto. O Código Penal de 1940 tipificou como crime, em seus artigos 165 e 166, as ações lesivas ao patrimônio artístico, histórico ou protegido.

A Constituição de 1946 define o amparo e a proteção à cultura e aos bens culturais:

Art. 174: O amparo à cultura é dever do Estado.

Art. 175: As obras, os monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Estado.<sup>75</sup>

Com isso, pode-se observar que a Constituição de 1946 voltou a estabelecer uma diferença entre obras e monumentos e acrescentou, pela primeira vez em norma constitucional, a proteção de documentos históricos. A introdução dos documentos é, a rigor, a mais importante contribuição dos constituintes de 1946 para a proteção dos bens culturais, pois os documentos são a prova da história e podem ter facetas múltiplas.

Em tal contexto, a Constituição de 1946 equiparou os atos lesivos ao patrimônio histórico e cultural aos atentados praticados contra o patrimônio nacional. E, a esse respeito, foi criado um dos instrumentos normativos de maior relevância, a Lei Federal nº. 3.924, que, em nome da preservação do interesse público, passou a restringir o exercício do direito de propriedade com a finalidade de proteger os monumentos arqueológicos e pré-históricos, regulando o condicionamento do exercício do direito de propriedade à função social.

A contribuição do período militar brasileiro para a preservação dos bens culturais nas Constituições outorgadas foi acrescentar a proteção aos sítios arqueológicos, que são especialidade das obras ou monumentos históricos. As modernas legislações têm dado zelo maior às jazidas arqueológicas, visto que nem sempre já estão descobertas, e os critérios de escavação, preservação, pesquisa e utilização devem obedecer a disciplina e ciência próprias. Embora incluída na Constituição pelos militares, a definição e proteção dos bens

<sup>75</sup>BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em 18 ago 2016.

arqueológicos, considerados propriedade do Estado, vem desde 1961, com a Lei 3.924, de 26/07/1961, chamada Lei de Sambaquis ou Lei do Patrimônio Arqueológico.

As Constituições de 1967 e de 1969 mantiveram o mesmo enfoque das anteriores no que tange à concepção da propriedade e do patrimônio cultural, mas, no plano infraconstitucional, leis importantes foram editadas para tutelar o meio ambiente e o patrimônio cultural.

Em 1975, a Lei nº. 6.292 determinou que fossem efetuados os registros dos bens tombados no Instituto Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Em 1977, a Lei n. 6.513 instituiu as Áreas Especiais, os Locais de Interesse Turístico e o Inventário dos Bens de Valor Cultural e Natural.

Em 1981, a Lei nº. 6.938 estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente no ordenamento jurídico brasileiro, criou também o Sistema Nacional do Meio Ambiente e disponibilizou relevantes instrumentos de proteção ao meio ambiente, tais como o Licenciamento Ambiental, o Estatuto de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA).

A Constituição de 1988 representou um marco fundamental ao inserir um sistema de garantias ao direito de propriedade vinculado ao cumprimento da sua função social. O maior destaque é o artigo 216, que prevê que são bens que constituem patrimônio cultural brasileiro, como aqueles de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, os portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Nossa Carta Magna aprofundou e dispensou uma seção inteira aos bens culturais e à cultura. O texto constituinte de 1988 resume a trajetória brasileira e traz algumas novidades num conteúdo de valor cultural que busca a identidade nacional. O Brasil passou, ainda, a reconhecer, proteger e enaltecer a diversidade cultural, acrescentando valores indígenas de tantos outros grupos étnicos presentes no artigo 215 da nossa Carta Magna.

Então, a partir da Constituição Brasileira de 1988, temos uma expressiva mudança, em especial na esfera ambiental, no qual está inserido o meio ambiente cultural. Como consequência, o patrimônio cultural, como elemento integrante do meio ambiente artificial, veio a ser considerado como direito fundamental do homem, passando a exigir tutela específica e adequada do Poder Público.

A tutela do patrimônio cultural o integra ao meio ambiente, considerado direito de terceira geração, transindividual, difuso, consoante o art. 5º, inciso LXXIII da Carta Maior.<sup>76</sup>

E, por ser direito fundamental, a Constituição prevê exaustivamente a matéria, de forma expressa nos artigos 215<sup>77</sup> e 216<sup>78</sup>, que tratam do dever do Estado na garantia dos direitos culturais e dos bens de que se constituiu o patrimônio cultural brasileiro.

Junto ao artigo 216, seus cinco incisos e cinco parágrafos desenham o contorno da proteção do patrimônio cultural no Brasil, trazendo consigo o pluralismo, enriquecendo na forma de alguns avanços significativos. O primeiro deles é a consolidação do termo patrimônio cultural, já usado em âmbito internacional e em toda bibliografia nacional, mas não na lei, que ainda mantém a expressão “patrimônio histórico e artístico”.

Com isso, é possível depreender, que a Constituição Federal de 1988 seguiu a tendência internacional de considerar de forma integrada o patrimônio natural e cultural, ao consagrar a noção de patrimônio cultural no artigo 216, constituído de bens de natureza material (obras, objetos, edificações, conjuntos urbanos, sítios históricos) e imaterial (formas de expressão, criações, modos de vida).

Para Milaré<sup>79</sup>, a nossa Carta Magna abraçou modernos conceitos científicos sobre a matéria

Assim, o patrimônio cultural é brasileiro e não regional ou municipal, incluindo bens tangíveis (edifícios, obras de arte) e intangíveis (conhecimentos técnicos), considerados individualmente e em conjunto; não se trata somente daqueles eruditos ou excepcionais, pois basta que tais bens sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos que formam a sociedade brasileira.

Da mesma forma, a Constituição cria formas novas de proteção, como o inventário, o registro, a vigilância, e possibilita a criação, pelo Poder Público, de outros modos de proteção. A vigilância está introduzida como uma espécie de instrumento, mas é, segundo o artigo 20

<sup>76</sup>Os direitos de terceira geração consagram os princípios da fraternidade e da solidariedade. São direitos que transcendem o indivíduo, que não se restringem à relação individual, sendo designados como transindividuais.

<sup>77</sup>Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

<sup>78</sup>Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os 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, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

<sup>79</sup>MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. **A gestão ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 7. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 318.

do Decreto-lei nº 25/37, dever estatal ser vigilante pela conservação do bem tombado, tendo o direito de inspecioná-lo sempre que for conveniente. As demais formas de proteção são encontráveis na legislação e literatura nacionais e estrangeiras.

Desse modo, a proteção do patrimônio cultural, atribuída ao Poder Público com a colaboração da comunidade, como previsto no artigo 216, § 1º do texto constitucional pátrio, importa na proteção conjunta do patrimônio cultural e natural. O reconhecimento da importância dos elementos imateriais na constituição do patrimônio cultural tem servido, entre outras coisas, para lhe agregar mais sentido, significado e principalmente aproximá-lo mais do cotidiano das sociedades.

A Carta Constitucional, portanto, promulgada em 1988, retomou alguns pressupostos preservacionistas reafirmando que a ação em prol do patrimônio devia se desenvolver independentemente da de tombamento e com base na referencialidade dos bens. Não obstante, como uma homenagem aos cem anos de vigência da Lei Áurea, declara tombados todos os documentos e sítios ligados aos antigos quilombos.

Segundo Rodrigues,

a instalação da Constituinte Brasileira no final dos anos 80 foi também um marco considerável na construção do atual conceito de patrimônio cultural, uma vez que as forças dos partidos de esquerda, dos grupos intelectuais e dos órgãos de cultura juntaram-se para construir um conceito de patrimônio cultural de conteúdo mais dinâmico, mais vivo, mais popular e, acima de tudo, que favorecesse o exercício da cidadania, processo que vinha sendo construído desde os anos 70.<sup>80</sup>

Para que os valores protecionistas sejam aplicados na sua integralidade, resta salientar que toda a legislação anterior continua em vigor porque não afronta a Constituição embora não lhe complete os propósitos, porque há algumas formas novas de proteção, como o inventário, que ainda são carentes de legislação ordinária. Ainda que em pleno vigor a legislação infraconstitucional, esta deve ser relida e analisada com as lentes deste novo mandamento constitucional. Porquanto, para avaliar o caráter cultural de um não será a monumentalidade o principal critério, mas o fato de ser uma referência cultural, isto é, ser representativa ou evocativa da cultura.

Dessa forma, a interpretação dos textos legais anteriores à Constituição deve ser feita sob a ótica apresentada por ela. Seu exponencial diferencial é o caráter meramente declaratório do tombamento. Antes de 1988 a lei dizia pertencerem ao patrimônio cultural os bens tombados, isto é, só no momento em que ocorresse o tombamento se iniciaria a proteção

---

<sup>80</sup>RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Conceito de patrimônio cultural no Brasil: do Conde de Galvéias à Constituição Federal de 1988. In: MARTINS, Clerton (org.). **Patrimônio cultural**: da memória ao sentido de lugar. São Paulo: Roca, 2006, p. 11.

jurídica do bem como bem cultural. A mudança significativa alterou esta situação e definiu os bens integrantes do patrimônio cultural independentemente de tombamento, que passou a ser apenas um instrumento de proteção, e não um divisor de águas como atribuía o Decreto-lei nº 25/37.

### 1.5 As Leis Federais de Proteção Cultural

O Decreto-lei nº. 25 de 1937, chamado Lei de Tombamento é ainda o mais importante e completo instrumento de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. A Carta Magna, ao recepcioná-lo, lhe outorgou uma nova leitura hermenêutica no diploma que “organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”, revelando, dessa forma, sua beleza original.

O objeto primordial desta proteção tem como fulcro “o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público”. Este é reconhecido pela vinculação a fatos memoráveis da história brasileira com valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. Esta conceituação difere da Constituição Federal, que considera patrimônio cultural o conjunto de bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira. A nova Constituição liga história e os eventuais valores à expressão de uma cultura nacional.

O Decreto-lei nº. 25/37 é um verdadeiro Código do Tombamento de bens naturais, e admiti-lo como Código de Preservação de bens culturais seria equivocado porque lhe falta definição de institutos diferenciados do tombamento que possam garantir e preservar bens da cultura material popular, bens paleontológicos e bens imateriais. Deficiente quanto aos bens culturais locais, não está entre seus objetivos a proteção das manifestações diretas da cultura brasileira, mas daquilo que, no Brasil, é reconhecido como cultura universal. A administração federal tem ensejado uma proteção valorativa maior a arquitetura colonial e imperial do litoral norte e nordeste, o que não garante a preservação de forma integral.

Entretanto, como Lei de Tombamento é completa. Trata do processo, dos efeitos e do direito de preferência do Estado, estabelece penalidades e define o órgão estatal de proteção. Sua legislação admite o tombamento dos monumentos naturais, dos sítios e paisagens, e exclui do patrimônio histórico e artístico nacional as obras de origem estrangeira que pertençam a representações diplomáticas ou empresas estrangeiras que tenham a finalidade do adorno ou vida temporária no país.

Os efeitos do tombamento são vários. Os bens públicos têm sua inalienabilidade reforçada, de tal sorte que apenas podem sofrer transferência de uma a outra pessoa jurídica de direito público. Os particulares podem ser alienados, mas toda alienação deve ser comunicada, sob pena de multa, e registrada. A exportação somente é permitida por prazo determinado e com fim de intercâmbio cultural.

A Lei dos Sambaquis ou do Patrimônio Arqueológico – Lei nº 3.924/1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, foi o ato normativo mais importante depois do Decreto-lei 25/37 e possui o mérito de preencher algumas lacunas deixadas na proteção dos bens culturais brasileiros. A lei põe sob sua guarda e proteção do Poder Público os monumentos arqueológicos ou pré-históricos e todos os elementos neles existentes. A lei considera que a propriedade das jazidas arqueológicas ou pré-históricas e os objetos nelas incorporados é distinta da propriedade da superfície, indo ao encontro do previsto no artigo 176 da Constituição de 1988.<sup>81</sup>

Principalmente nas regiões onde se manifestam os sambaquis, a lei dá especial recepção, mas é possível encontrar outros sinônimos para designar estes sítios arqueológicos: casqueiros, concheiros, birbigueiras e sernambis. As escavações são divididas segundo quem as realiza e em que propriedade é realizada. As terras a serem escavadas podem ser particulares ou públicas e a execução pode ser por particulares ou por instituições científicas do Poder Público.

Ainda, oportuno salientar, os terrenos onde se encontrem as jazidas podem ser objetos de desapropriação por utilidade pública, desde que sendo de excepcional significado arqueológico. Além disso, inclusive, quando da existência das descobertas fortuitas, estas devem ser comunicadas, porque a posse e sua salvaguarda constituem “direito imanente do Estado”. O aproveitamento econômico das jazidas poderá ser feito de acordo com o Código

---

<sup>81</sup>Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

§ 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§ 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

de Minas e, depois que estiverem encerrados os trabalhos científicos, com laudo do órgão do patrimônio cultural nacional.

Outro instrumento importante que pode ser utilizado pelo poder público para implementar a proteção jurídica dos bens culturais é a aplicação de medidas previstas na Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Esse diploma jurídico disciplina o ordenamento territorial da cidade sob diversos aspectos. Relevante observar o direito de preempção, que confere ao poder público municipal a preferência para adquirir “imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares”<sup>82</sup>, a fim de assegurar a proteção de áreas de “interesse histórico, cultural ou paisagístico”<sup>83</sup>. Esse instrumento ainda não foi utilizado pelo governo brasileiro para persuadir o Comitê do Patrimônio Mundial da inscrição das cidades brasileiras.

#### 1.6 A importância do Município na Proteção do Patrimônio Cultural

Inovação importante apresentada pela Constituição Federal de 1988 foi incluir o Município como ente federado, e estabelecer várias responsabilidades a este, por meio de atribuições próprias (artigo 30, CF/88) e comuns com os Estados e União, elencadas no artigo 23 (CF/88). Dentre estas atribuições, encontra-se o dever de zelar pela conservação do patrimônio público, protegendo as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e notáveis e os sítios arqueológicos, impedindo a evasão, a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, protegendo o meio ambiente e combatendo a poluição em qualquer de suas formas, além de preservar florestas, a fauna e a flora.

Como o patrimônio cultural brasileiro é de grande amplitude e extensão, a sua promoção e proteção tornam-se difíceis. Por isso, sua promoção não deve ficar apenas nas iniciativas do Poder Público, mas às comunidades e a sociedade como um todo devem colaborar com este processo.

De acordo com o artigo 216, parágrafo primeiro da Constituição, no processo de definição do que é importante para a preservação do patrimônio cultural, o poder público deverá levar em consideração o entendimento comunitário. Portanto, a política de preservação do patrimônio cultural deve ser democrática, participativa e aberta a todos os setores sociais,

---

<sup>82</sup>Art. 25, caput, da Lei nº 10.257/2001.

<sup>83</sup>Art. 26, inciso VIII, da Lei nº 10.257/2001.

que, por meio de mecanismos de proteção terão a sua memória individual protegida pela preservação da memória plural.

A participação da comunidade nos atos de proteção do patrimônio cultural pode ocorrer por duas formas: a primeira, pela interação da comunidade organizada nos conselhos de cultura e nos organismos que decidem os objetos materiais ou imateriais a serem preservados; e a segunda, é traduzida pela utilização de mecanismos legais, tais como a ação popular para coibir os atos políticos que ponham em riscos os valores de importância cultural definido pela coletividade.

Entretanto, o papel do Município no Brasil variou conforme os regimes políticos adotados, e, infelizmente, na maioria das vezes teve tratamento subalterno e reduzido a mera corporação administrativa.

No que tange a ampliação da autonomia municipal, Meirelles<sup>84</sup> estabelece que, num aspecto tríplice, ou seja, político, administrativo e financeiro, foi outorgado ao município o poder de elaborar sua lei orgânica.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 1º e 18, elevou e reconheceu o Município como ente federativo, delegando-lhe a autonomia tão almejada, cumprindo a exigência básica do Estado federal: a repartição regional de poderes autônomos. Isso fez do Estatuto da Cidade a ferramenta mais valiosa do gestor público e da população em ditar, conjuntamente, linhas gerais de criação, manutenção e regulamentação do espaço urbano, possibilitando ao poder público e sociedade confrontar interesses. O Estado federal brasileiro, ao elevar o Município a ente federativo facilitou a descentralização da prestação de serviços e, juntamente com o Estatuto da Cidade, objetivou a aproximação entre poder público e população visando ao desenvolvimento da cidade a partir dos interesses do cidadão.<sup>85</sup>

Pela característica da autonomia, compete ao município executar a política de desenvolvimento urbano, cujas diretrizes gerais estão no Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, também denominada Lei do Meio Ambiente Artificial, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus cidadãos.

O Estatuto da Cidade foi elaborado para regulamentar os artigos 182 e 183 da nossa Carta Magna, visando facilitar o trabalho do gestor municipal naquelas questões relativas ao espaço urbano e à população que ali habita, para possibilitar a busca de soluções de problemas da cidade, sem necessariamente recorrer ao estado ou a União.

<sup>84</sup>MEIRELLES, Hely. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 45.

<sup>85</sup>SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. Justiça do Direito. Passo Fundo, v. 20, n. 1, 2006, p. 56-57.



Além da competência privativa do Município para algumas matérias, previstas no artigo 30, a Constituição também lhe concedeu competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal para outras que especifica em seu artigo 23.<sup>86</sup>

Quanto à atuação do Poder Público, consoante o que preceitua o artigo 23, inciso III da Constituição Federal são competentes para agir em defesa do patrimônio, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O próprio cidadão também tem legitimidade para defesa do patrimônio cultural, sendo plenamente assegurado o direito de ingressar em juízo com uma ação específica, denominada “ação popular”, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal:

Art. 5. [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência [...].

Dentre as competências exclusivas do Município, tem-se a de promoção naquilo que couber o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) e a de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

No tocante à proteção do patrimônio cultural local, o texto constitucional expressa à atribuição do ente municipal, ressalvando a competência federal e estadual, quanto a fiscalização. O Município deve tomar as medidas necessárias à proteção do patrimônio local, devendo utilizar aqueles instrumentos previstos no artigo 216 da Carta Constitucional. O Município tem competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse ambiental e cultural.

Segundo Tybusch e Gregori,

Será o Poder Público Municipal o detentor das melhores condições para conhecer as peculiaridades de cada região, decidindo de acordo com as políticas e diretrizes próprias às normas para ocupação dos espaços públicos, de forma que seja preservado o patrimônio cultural, como identidade, memória e história do povo.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural [...];

<sup>87</sup> TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; GREGORI, Isabel Christine Silva de. Gestão Democrática, Participação Local e Esfera Pública na Efetivação do Estatuto das Cidades como garantidor do Meio Ambiente Cultural. Direitos Culturais. Santo Ângelo, v.6, n.11, jul./dez, 2011, p. 85-108, p. 92.

Diante de todo exposto, pertinente trazer à baila a importância dos municípios para preservação do patrimônio cultural, levando em conta toda legislação constitucional, estadual e infraconstitucional, para, por fim, embasar o planejamento, com a previsão de dispositivos na lei de diretrizes do uso do solo e do plano diretor, com o devido ordenamento urbano e definição da função social da cidade e da propriedade urbana.

Entretanto, para concretizar tais planejamentos, é imprescindível a edição de normas próprias de atuação urbanística por cada município, com relação ao uso e ocupação dos espaços públicos, por meio do Plano Diretor<sup>88</sup>, das leis de zoneamento, do Código de Obras e Edificações, do Código de Posturas, a fim de preservar o patrimônio cultural urbano.

### 1.7 As Políticas Públicas Federais de Proteção Do Patrimônio Cultural

O meio ambiente, entendido como uma completa inter-relação dos fatores que abrigam a vida, deve ser mantido conforme o artigo 225 da Constituição da República, ou seja, em equilíbrio ecológico. Isso ocorre porque o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, sendo de responsabilidade tanto do Poder Público quanto da coletividade, ou seja, da sociedade civil, o dever de defendê-lo, seja para as atuais, quanto às futuras gerações.

O conceito de meio ambiente, todavia, não se limita aos ecossistemas naturais, mas também aos ecossistemas sociais e culturais. Enquanto se tem, de um lado, o meio ambiente composto pela biodiversidade e demais recursos ambientais, tem-se, de outro, o meio ambiente artificial, caracterizado pela transformação ou beneficiamento de tais elementos. Destarte, todos os ecossistemas são originalmente naturais e interligados<sup>89</sup>, constituindo um meio ambiente único.

A cidade, ou seja, o meio ambiente artificial, também chamado de urbano ou transformado, é elemento integrante do conceito de meio ambiente, pois o ser humano “nada está crescendo à natureza; ao contrário, está utilizando recursos naturais, transformando-os de acordo com os seus objetivos e instalando-os no local de sua conveniência”. Desta forma, “cuidar do meio ambiente é cuidar, também, do ambiente natural, pois este sofre as

---

<sup>88</sup>De acordo com o Estatuto das Cidades, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre suas diretrizes, está a proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico. O Estatuto das Cidades estabeleceu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constituindo um marco regulatório do planejamento municipal, sendo obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, nos termos do art. 41, inciso I.

<sup>89</sup>MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência e glossário. São Paulo: RT, 2001, p. 64.

consequências da degradação ambiental urbana”<sup>90</sup>. Logo, se depreende que o conceito de meio ambiente é uno e constitucionalmente protegido, ou seja, o amparo se estende não somente ao meio ambiente natural, mas abarca o artificial.

A cidade, para alguns, compreende o “perímetro urbano, não se estendendo, pois, a seus arredores rurais e términos, melhoramentos compreendidos na esfera municipal, não cidadina”<sup>91</sup>. Já o Estatuto da Cidade, assim intitulado pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, ao dispor sobre sustentabilidade urbana – artigo 2º, bem como ao tratar sobre o Plano Diretor – artigo 40 -, integrou campo e cidade, de modo a relativizar a dicotomia exposta. Assim sendo, para a legislação, a cidade engloba todo o território e não apenas o meio ambiente urbano.

De todo modo, sendo as cidades o local de maior densidade demográfica atual, bem como onde se verifica com mais intensidade a degradação ambiental e cultural, percebe-se a imprescindibilidade de uma concatenada política pública de gestão-urbano-ambiental que vise o reequilíbrio do meio, o que conduz ao incremento da qualidade de vida de todos. Isso ocorre porque um ambiente limpo, seguro e ecologicamente equilibrado não deve ser considerado um privilégio de poucos, haja vista ser um direito de todos<sup>92</sup>.

Neste sentido, o direito à cidade, embora não seja um direito fundamental, pois não há menção à relação entre as cidades e seu caráter fundamental na Constituição da República, significa “elevar a legitimidade das demandas e reafirmar o compromisso do Estado na erradicação da miséria e das desigualdades sociais, sobretudo aquelas que são explicitadas nos contextos urbanos.”<sup>93</sup> Ainda, se considerada a elevação do direito à cidade ao *status* de fundamental, percebe-se a contribuição à formação de uma concepção de responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade civil.

De forma concomitante, nesta nova organização política, o Município, além de ser reconhecido pela Constituição de 1988 como um dos membros da Federação ao lado da União, estados e Distrito Federal, passou a ter uma maior capacidade política e econômica para promover políticas públicas de sua responsabilidade como cultura e meio ambiente.

<sup>90</sup>MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 52-53.

<sup>91</sup>MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência e glossário. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Ed. RT, 2001, p. 01.

<sup>92</sup>PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2013**. Tradução de Camões – Instituto de Cooperação e da Língua. Disponível em: <<http://www.un.cv/files/HDR2013%Report%20Portuguese.pdf>> Acesso em: 21 abr 2016.

<sup>93</sup>BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade**: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental. Curitiba/PR: Multideia, 2012, p. 20.

Com isso, para que haja uma preservação e restauração maiores nestes espaços da cidade, há de se pensar numa sustentabilidade urbana, onde o privado se curve ao público para implementar o desenvolvimento cidadão. Os conflitos que tenham repercussão ambiental e cultural não devem possibilitar a primazia individual, eis que a subjetividade inerente aos direitos em conflito não deve ser interpretada de modo a possibilitar a deterioração do meio ambiente.<sup>94</sup>

Indo além, o conceito de sustentabilidade “tem mais sentido se considerado o termo na sua forma plural e multidimensional, pensando-se sustentabilidade nas dimensões sociais, culturais, ecológicas, ambientais, territoriais, econômicas e políticas<sup>95</sup>”. Percebe-se, portanto, a relevância da participação política da sociedade civil na construção de um desenvolvimento efetivamente sustentável<sup>96</sup>.

A renovação nas políticas de preservação do patrimônio pode ser percebida no contexto brasileiro a partir dos anos 1970 com a ampliação do conceito e com a introdução de novas funções e usos culturais e sociais para a gestão do patrimônio urbano, ambiental, histórico e cultural. A preservação não é mais o congelamento de um tempo passado, mas um palco de acontecimentos sociais e culturais.

No final dos anos 1980, houve o processo de municipalização dos programas de preservação que expressam, nos espaços locais, a descentralização político-administrativa, bem como, a introdução do capítulo inédito sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Este veio alterar substancialmente o princípio de propriedade ao estabelecer, em seu artigo 182, que “a política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e introduz o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Aqui, as transformações observadas nos princípios constitucionais relacionam-se diretamente com aquelas mudanças na concepção de preservação, em suas regulamentações e na atuação dos agentes públicos e das comunidades nesse processo.

A referida ampliação pode ser observada no conceito de Patrimônio Cultural que se dá na Seção II, artigo 216 da Constituição de 1988. Nítido ressaltar que sua expressão é

---

<sup>94</sup>LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: RT, 2010, p. 19.

<sup>95</sup>CUSTÓDIO, André Viana. Desenvolvimento sustentável e políticas públicas ambientais no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Org). **O diálogo das fontes: direitos sociais e políticas públicas na Europa e no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011, v.1, p. 36.

<sup>96</sup>GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Tradução de Maria Luiza de Borges. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 66.

encontrada no início do corpo da lei e demonstra a atualização do pensamento jurídico à contemporaneidade. Outrossim, a Carta Magna dispõe sobre os mecanismos de preservação a serem utilizados:

§1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.<sup>97</sup>

Há de se observar também, como supracitado anteriormente, a redistribuição de tarefas e funções, de deveres e compromissos entre os Poderes Federais, Estaduais e Municipais proposta pela Reforma Constitucional de 1988. O Município é o grande destaque como o receptor de encargos executivos, legislativos e fiscais.

A par destes anseios, novas formas de envolver as comunidades interessadas foram buscadas num movimento de inclusão nos direitos de cidadania daquelas parcelas excluídas ou em processo de exclusão. A oposição público e privado foi reforçada e se acirra face à atual crise fiscal do Estado. Paradoxalmente, revaloriza o papel da cidade e realça a importância dos novos atores: os parceiros/doadores, entendidos aqui como as empresas privadas, associações, grupos mobilizados, bem como a introdução das parcerias público-privada. Para Pereira:

Esses formatos de políticas públicas já podem ser encontrados na sociedade brasileira, onde podemos perceber a atuação conjunta de órgãos administrativos e parcerias entre associações de bairros e empresas privadas. Os procedimentos contratuais nas políticas urbanas contemporâneas terão, desta forma, a função de propiciar a construção progressiva e pragmática da emergência da cidadania. Através dos múltiplos processos de concertação e dos engajamentos mútuos - as parcerias urbanas - poderemos, efetivamente, ampliar a elaboração conjunta de certas políticas locais, incorporando às práticas de gestão das políticas públicas urbanas, o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida urbana.<sup>98</sup>

Portanto, as políticas públicas encontram-se hoje face a um importante momento de transição no qual encontram-se presentes novos desafios, sendo necessária a viabilização da gestão urbana por meio da compatibilização dos interesses, da comunicação e da negociação entre as distintas esferas públicas. Aqui, o êxito está na realização de parcerias e na institucionalização de contratos híbridos entre os atores envolvidos: uma conjugação multiforme de mandatos eletivos e mediações jurídicas específicas e pontuais, hoje plenamente encorajada pelo lugar descentralizado, pelas coletividades locais e pelos acordos

<sup>97</sup>Art. 216, § 1º, Constituição Federal de 1988.

<sup>98</sup>PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **As Políticas Públicas Para a Preservação do Patrimônio. Disponível** em: <[http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum\\_patrimonio/article/view/70](http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum_patrimonio/article/view/70)>. Acesso em 20 abr 2016.

contratuais. A intervenção ativa sobre o habitat e ofertas de serviços urbanos significa a conjugação da democracia representativa com a participação direta. Com isso, pode-se dizer que este modelo híbrido de gestão (desenvolvimento técnico com participação) representa a modernidade no planejamento urbano, promovendo a superação da dicotomia entre a eficácia gestonária ou a atividade coletiva sem controle.<sup>99</sup>

Novos instrumentos introduzidos na legislação brasileira permitiram a formulação de políticas urbanas de moldes participativos, com a inclusão de diferentes atores que façam valer o direito social da propriedade, entre eles a edificação compulsória, direito de preempção, solo criado, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, usucapião coletivo, estudo de impacto de vizinhança, entre outros. Entretanto, tais mecanismos só passam a poder ser aplicados com a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que estabelece diretrizes gerais da política urbana nacional.

As propostas de revitalização centradas na ideia de promover a identidade coletiva e a apropriação dos bens culturais por parte da população residente iniciou tardiamente no Brasil, posto a atenção para o direito ao usufruto do espaço coletivo. Somente nos anos finais da década de 1990, a retomada da consciência dos núcleos históricos e da sua potencialidade identitária e turística propiciou investimentos na construção de uma imagem positiva dos centros históricos.

Para Canclini,

o conceito de patrimônio cultural precisa ser repensado em função do novo contexto em que está inserido, ou seja, o da urbanização acelerada e a mercantilização da cultura, intensificada pela ascensão das indústrias cultural e turística. O autor informa que o patrimônio não inclui apenas a herança de cada povo, as expressões ‘mortas’ de sua cultura (...), mas também os bens culturais, visíveis e invisíveis, referindo-se tanto ao patrimônio construído, quanto às manifestações culturais diversas.<sup>100</sup>

A urgência em modernizar projetos de preservação do patrimônio cultural está intrinsicamente aliada ao desenvolvimento urbanístico e constitui, hodiernamente, uma demanda que não pode mais ser relegada. Políticas de desenvolvimento devem permitir o incremento territorial e socioeconômico culturalmente renovado e ecologicamente justo. Políticas de educação, desenvolvimento urbano, meio ambiente e turismo juntas representam a articulação necessária para o cenário da política cultural.

Inclusive, uma das premissas do “Estatuto da Cidade” (Lei nº 10.257) apontava a proeminência da criação de “Planos Diretores Municipais” visando o “pleno desenvolvimento

<sup>99</sup>PEREIRA, Maria de Lourdes. **As gestões petistas democrático-populares como princípio de cidadania ativa:** uma avaliação do orçamento participativo nas prefeituras de Belo Horizonte. São Paulo e Porto Alegre. Seminário Internacional o Futuro Cidade Latino-Americana. Belo Horizonte. 1995, p. 23.

<sup>100</sup>CANCLINI, Néstor García. **O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional.** Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Brasília, n 23, p. 94-115, 1994, p. 95.

das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, asseverando “a proteção, a preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”, entre outras diretrizes.

Entretanto, hoje se observa ainda uma política fracionada no âmbito das políticas públicas, tratam o urbano sem observá-lo em sua globalidade, em detrimento das peculiaridades nos seus elementos culturais. Novos padrões de preservação que não se reduzam à conjunção das áreas de saneamento básico, transportes e habitação devem ser investigados respectivamente às perspectivas de interação físico-espacial das áreas urbanas.

No tocante às perspectivas com planos de reabilitação de áreas utilizando parceria entre diversos atores de molde participativo, o financiamento e gestão de tais projetos recorre cada vez mais a uma matriz da sustentabilidade. Nascida no âmbito do discurso ecológico, ainda nos anos 1980, esta ideia vem sendo crescentemente aplicada ao urbano, ao ponto de se falar hoje em desenvolvimento urbano sustentável.

No entanto, como bem aponta Henri Acselrad, o discurso da sustentabilidade urbana ainda parece se organizar e despontar de formas antagônicas:

De um lado, aquele que privilegia uma representação técnica das cidades pela articulação da noção de sustentabilidade urbana aos “modos de gestão dos fluxos de energia e materiais associados ao crescimento urbano”; de outro, aquele que define a insustentabilidade das cidades pela queda da produtividade dos investimentos urbanos, ou seja, pela “incapacidade destes últimos acompanharem o ritmo de crescimento das demandas sociais”, o que coloca em jogo, conseqüentemente, o espaço urbano como território político.<sup>101</sup>

Em contrapartida, existe uma abordagem que privilegia os aspectos funcionais e econômicos, mostrando-se insuficiente para abordar a questão mais complexa da conservação e proteção do patrimônio cultural. A relação direta das políticas de proteção e preservação urbana ainda está muito restrita às suas atividades específicas, perdendo o sentido mais global da política preservacionista.

Contemplar suas características e a aplicação de procedimentos particularizados de modo a acionar a articulação entre as diversas esferas político-administrativas do Estado e da sociedade devem ser incitados como premissas básicas. De toda sorte, o tripé fundamental, formado pela recuperação física da área degradada, a revitalização funcional urbana e a otimização da gestão ambiental local devem concretizar a promoção do desenvolvimento

---

<sup>101</sup> ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. N.1. Maio de 1999. ANPUR. p. 79

sustentável e a inclusão da população, a quem de direito pertence o patrimônio cultural e natural.

Observa-se, assim, a importância de se considerar a gestão como forma mais eficaz de garantir a preservação do patrimônio cultural. Isso, tendo em vista as especificidades do objeto patrimônio cultural. A não estanqueidade do patrimônio cultural, que leva à necessidade de ressignificar os espaços do patrimônio, e a diversidade de atores sociais envolvidos com o tema reforçam a necessidade de gestão do patrimônio cultural, para garantir sua preservação.

Com isso, não obstante a conservação do patrimônio cultural urbano ter alcançado uma força e expansão a partir da publicização em 1988 por meio da Constituição Federal, merece destaque a definição dos modelos de intervenção implementados a fim de averiguar seus limites e possibilidades. Esta escolha está condicionada, por um lado, à evolução da concepção de patrimônio e, por outro lado, aos contextos nos quais as questões referentes ao patrimônio estão colocadas.

Baseado em Castriota, destacam-se quatro diferentes modelos de gestão do patrimônio cultural: (a) “modelo tradicional ou de preservação”; (b) “conservação integrada”; (c) “reabilitação urbana” e (d) governança deliberativa. Estes modelos se definem a partir da articulação das seguintes variáveis como a concepção de patrimônio cultural; tipo de objeto; marco legal; atores envolvidos; ações desempenhadas; profissionais envolvidos; beneficiários e consumo de bens culturais.<sup>102</sup>

O primeiro modelo articula suas intervenções em torno do conceito tradicional de patrimônio que se restringe aos bens da cultura erudita, oriundos dos segmentos sociais dominantes, caracterizando-se por “um caráter essencialmente imobilista, tendo como foco, a limitação da mudança.”<sup>103</sup>

Já a conservação integrada como política de patrimônio passa a abarcar outras preocupações. Os critérios estilísticos e históricos se somam a outros como o entorno, a ambiência e o significado. O campo do patrimônio começa a integrar também artefatos e expressões culturais de segmentos sociais que se encontravam à margem dos processos de patrimonialização até então dominantes. O objeto da política muda, passando de monumentos isolados para grupos de edificações, paisagens urbanas e aos espaços públicos.

---

<sup>102</sup>CASTRIOTA, Leonardo. **Patrimônio Cultural: Conceitos, políticas e instrumentos**. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 146.

<sup>103</sup>CASTRIOTA, Leonardo. **Patrimônio Cultural: Conceitos, políticas e instrumentos**. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 155.



Por uma concepção ampliada de patrimônio cultural e tendo também como objeto o “patrimônio ambiental urbano”, o modelo de reabilitação tem como principal diferencial em relação ao modelo anterior, a importância atribuída ao desenvolvimento e sustentabilidade econômica das áreas conservadas.<sup>104</sup> Esse diferencial passa a compor as intervenções com foco no desenvolvimento urbano.

No campo legal, o quarto modelo proposto por Castriota surge na área do planejamento e da política urbana, de forma a introduzir novos parâmetros para a regulamentação das intervenções e de relacionamento entre os setores públicos e privados, que envolve a definição de competências e da transferência de recursos.

A ampliação da concepção de patrimônio contida nos princípios das Cartas Internacionais bem como as demandas crescentes das coletividades acaba por gerar novos modelos de gestão que buscam um processo progressivo de compartilhamento entre Estado e sociedade. Por um lado, observa-se a inclusão de vários atores nos contratos urbanos e nas parcerias público-privadas e, por outro, os fóruns participativos e deliberativos que ampliam a participação dos vários segmentos sociais nas decisões relativas ao setor.

Os movimentos urbanos neste espaço em torno de moradia, serviços urbanos básicos, saneamento e cultura serviram também para levantar bandeiras pela democratização da gestão e contra a corrupção, a falta de transparência da gestão pública e a centralização dos processos decisórios. Demarca-se, aí, o início da trajetória do cidadão como interlocutor dos projetos urbanos e de intervenção sobre o patrimônio.

A partir dos anos 1990, as críticas e propostas desses grupos atuaram como estimuladoras da revalorização dos centros históricos e da incorporação de objetivos de coesão e qualificação ambiental às políticas pública de patrimônio.<sup>105</sup> A partir daí um modelo de gestão do patrimônio que privilegia os espaços de interação entre cidadãos e atores públicos e privados na formulação e implementação de políticas orientadas para o setor entra em cena. Nela, a proposta é a cidade como construtora da cidadania. Nas palavras de Borja:

[...] a cidade do espaço público pretende construir tecidos urbanos com vocação igualitária e aberta, com elementos referenciais produtores de sentido, com diversidade de centralidades e com capacidade de articular peças e funções diferentes. Nesses espaços deve-se construir também o equilíbrio de funções entre o público e o privado. No público se decide a densidade, os usos e o desenho urbano.

<sup>104</sup> CASTRIOTA, Leonardo. **Patrimônio Cultural: Conceitos, políticas e instrumentos**. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 159.

<sup>105</sup> BORJA, Jordi. **Revolución y contrarrevolución en la ciudad global**. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. X, nº 578, 20 de abril de 2005, p. 130.

O privado os desenvolve, cede terreno e constrói. Nesta concepção importa mais a rua do que a casa.<sup>106</sup>

O diferencial mais importante no modelo da governança deliberativa é a inclusão de novos atores à discussão e ao debate das políticas públicas que pode estimular uma maior capacidade de negociação entre interesses públicos e privados. Nesse sentido, a aposta é de que essa participação dialógica, de acordo com os pressupostos da democracia deliberativa, favoreça os interesses mais amplos da sociedade e o potencial de democratização da política.

Ainda de forma incipiente, porém já esclarecedora, é possível apreender diante destes modelos de gestão que o papel das comunidades locais e cidadãos devem ser de agentes ativos do espaço público, contrariando a lógica verticalizada e propondo uma abordagem horizontal e verticalizada. Com isso, fica cada vez mais claro a importância de se considerar a gestão como forma mais eficaz de garantir a preservação do patrimônio cultural.

Para trabalhar no diálogo contínuo entre os aportes teóricos, as trajetórias históricas dos conceitos de patrimônio cultural urbano e cultura, é mister estabelecer uma discussão a respeito das políticas públicas no Brasil, a fim de entrelaçar o tema e aproximá-los. É a proposta do tópico a seguir.

Na conclusão deste trabalho o Anexo 1 resumirá as características dos modelos de gestão de patrimônio cultural apresentados.

---

<sup>106</sup>BORJA, Jordi. **Revolución y contrarrevolución en la ciudad global**. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. X, nº 578, 20 de abril de 2005, p. 134.

## **CAPÍTULO 2 – PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO E AS MÚLTIPLAS FACETAS DA SUSTENTABILIDADE: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS E DA GESTÃO URBANA**

A fim de seguir com a temática do trabalho, toma-se o rumo da proteção do patrimônio cultural urbano, especificamente sob o viés da sustentabilidade. Trabalhou-se, contudo, um delineamento possível da expressão patrimônio cultural.

Convém, neste momento, introduzir o conceito de sustentabilidade, para então relacionar as duas ideias: como é possível pensar a preservação do patrimônio cultural urbano a partir da perspectiva da sustentabilidade?

Essa lógica conduz o liame do trabalho durante este segundo capítulo. Mas não sem antes abordar de forma adequada a temática da sustentabilidade.

A fim de seguir com a temática do trabalho, toma-se o rumo da proteção do patrimônio cultural urbano, especificamente sob o viés da sustentabilidade. Trabalhou-se, contudo, um delineamento possível da expressão patrimônio cultural.

Convém, neste momento, introduzir o conceito de sustentabilidade, para então relacionar as duas ideias: como é possível pensar a preservação do patrimônio cultural urbano a partir da perspectiva sustentabilidade?

Essa lógica conduz o liame do trabalho durante este segundo capítulo. Mas não sem antes abordar de forma adequada a temática da sustentabilidade.

### 2.1 A sustentabilidade em sua concepção Pluridimensional: revisitando conceitos a partir de Juarez Freitas

A relação entre sustentabilidade e meio ambiente é imanente. Despiciendo abarcar esse marco. Contudo, contar a história da sustentabilidade começa com recordações humanas do primeiro levante em prol de uma defesa da vida na Terra.

As primeiras manifestações humanas com vistas à atividade predatória do meio ambiente são da década de 70, do século XX. Precisamente no ano de 1972, na Conferência de Estocolmo, os chamados “países industrializados do ocidente” (à época conhecidos como Primeiro Mundo) decidiram tomar a mesa para pensar acerca da questão do meio ambiente. Assim institui-se o Clube de Roma.

Uma obra marcante, deste momento, foi o relatório *Limites do Crescimento*<sup>107</sup>, de Dennis L. Meadows, Donella H. Meadows e Jorgen Randers. O relatório, com efeito, continha forte caráter discriminatório, dado que reconhecia os problemas do meio ambiente causados pelo massivo processo de industrialização dos países ricos, e via a única saída para o reequilíbrio ambiental no inexorável refreamento dos processos de desenvolvimento dos países mais pobres. Ou seja, era possível o Planeta Terra realinhar-se do ponto de vista de regeneração-degradação, desde que os povos pobres continuassem pobres.

O sociólogo Franz Josef Brüseke<sup>108</sup> organiza essas conclusões históricas de forma didática, envolvendo três postulados paralelos que convergem para a compreensão aqui delineada. Segundo a descrição fornecida pelo autor alemão, o Clube de Roma produziu três resultados. O primeiro relata que:

Se as atuais tendências de crescimento da população mundial – industrialização, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais – continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável é o declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial.<sup>109</sup>

Ou seja, o relatório de Meadows denunciava a questão da degradação ambiental e da urgência de uma medida reparatório-preventiva. Isso era inegável. O segundo elemento descrevia que:

É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas, e que cada pessoa tenha oportunidade de realizar seu potencial humano individual.<sup>110</sup>

A partir do segundo elemento fica indelével que preocupação ambiental perpassa todo e qualquer ser humano. A urgência da medida precisa ser pensada a partir de bases reais, que não comprometam a (dignidade da) vida humana. Por fim, a terceira:

Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxito. Para alcançar a estabilidade econômica e

<sup>107</sup>MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen. **Limites do crescimento**: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972. Original: MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Denis L.; RANDERS, J. Behrens. WW,(1972) *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*.

<sup>108</sup>BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. (org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

<sup>109</sup>Ibidem, p. 30.

<sup>110</sup>Ibidem, p. 30.

ecológica, Meadows et al. propõem o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial; mostram a realidade dos recursos limitados e rediscutem a velha tese de Malthus do perigo do crescimento desenfreado da população mundial. A tese do crescimento zero, necessário, significava um ataque direto à filosofia do crescimento contínuo da sociedade industrial e uma crítica indireta a todas as teorias do desenvolvimento industrial que se basearam nela.<sup>111</sup>

Desta forma que a limitação do desenvolvimento criou adversários. Como explicou Franz Josef Brüseke, os debates do Clube de Roma são apenas o estopim de uma discussão que já vinha da década de 1960. Tanto o relatório, como a teoria fundante deste tipo de pensamento, constitui como a primeira fase do que se pode chamar de história da sustentabilidade.

Claro que, como delineado acima, este modelo de preservação era intrinsecamente predatório. Robert Solow, ex-professor de economia do Massachusetts Institute of Technology (MIT), demonstrou que esses postulados do Clube de Roma eram discriminatórios, pois endossavam diferenças globais e reduziam a possibilidade de uma industrialização dos países então emergentes. Na mesma linha Mahbub ul Haq<sup>112</sup>, economista paquistanês que criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), também criticou as conclusões do relatório Limites do Crescimento, referindo que os grandes países haviam encontrado um alibi para frear o desenvolvimento dos países de industrialização tardia, na luta pelo (re)equilíbrio ambiental.

A segunda fase da história da sustentabilidade pode ser reestruturada a partir da obra de Maurice Strong, com o cotejo de Ignacy Sachs. Maurice Strong era diplomata canadense com fortes laços com as lideranças na Organização das Nações Unidas (ONU). Foi o direto responsável pela participação dos países de terceiro mundo na Conferência de Estocolmo, onde atuou como Secretário-Geral, ao garantir a presença da primeira ministra indiana Indira Gandhi. Dessa forma, Strong trouxe ao diálogo a postura cética em relação aos assuntos ambientais dos países em desenvolvimento, para iniciar uma conversa sobre um desenvolvimento com bases ecológicas (o nominado ecodesenvolvimento).

Foi a pedido de Strong que Ignacy Sachs, economista polonês, que formulou as bases científicas para um desenvolvimento com vistas ao problema ecológico. Em “Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir”, o autor tem como objetivo criar um conceito de desenvolvimento que não abarque tão somente a noção de agigantamento do Produto Interno

<sup>111</sup>BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. (org.) **Desenvolvimento e natureza:** estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995, p. 30.

<sup>112</sup> Para aprofundamento da natureza das críticas veiculadas, e melhor compreensão de sua organização, ver: HAQ, Mahbub ul. **A Cortina da Pobreza:** opções para o Terceiro Mundo. São Paulo: Editora Nacional, 1978.

Bruto (PIB), mas que tenha condições de reduzir a pobreza, aumentar a igualdade social e, de forma simultânea, proteger o meio ambiente.

Brüseke organiza os postulados de Sachs em seis princípios básicos, a saber:

- a) a satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas, e f) programas de educação.<sup>113</sup>

Essa proposta de Strong/Sachs tinha um claro objetivo, que era em particular voltado aos países chamados à época de ‘terceiro mundo’ ou países em desenvolvimento. Contudo, percebemos que as propostas básicas do Ecodesenvolvimento têm mais um caráter utópico do que necessariamente uma política concreta a ser seguida pelos países industrializados ou a serem industrializados. Isso porque parece ficar claro que Sachs, ao apresentar tais propostas, desconsidera o próprio espírito do capitalismo e o momento histórico em que se vivia, que é o período de tensão entre os países capitalistas do ocidente e os “socialistas” do leste europeu. A idéia do Ecodesenvolvimento foi a base para que anos mais tarde surgisse um novo conceito para modelo de desenvolvimento a ser seguido pelos países – o Desenvolvimento Sustentável.

Após a Declaração de Cocoyok<sup>29</sup> (1974) e do Relatório Dag-Hammarskjöld<sup>30</sup> (1975), ocorreu em 1987 a reunião da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED – órgão da ONU – Organização das Nações Unidas), cujos resultados foram expressos no documento intitulado Our Common Future (Nosso Futuro Comum), popularmente chamado de Relatório Brundtland, já que os trabalhos desta comissão foi presidido pela norueguesa Gro Harlem Brundtland.

Segundo Bacha; Santos; Schaun<sup>114</sup> os meios acadêmicos têm, desde a virada do século XXI pesquisado muito a respeito do tema sustentabilidade e tal interesse é justificado devido às mudanças climáticas cujas causas estão diretamente ligadas às atividades humanas predatórias para com o meio ambiente que levou a um caos planetário. Por meio destas pesquisas, a conscientização sobre a valorização do ambiente e do resgate da qualidade de

<sup>113</sup>BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. (org.) **Desenvolvimento e natureza:** estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995, p. 31.

<sup>114</sup>BACHA, M.L.; SANTOS, J.; SCHAUN, A. **Considerações teóricas sobre o conceito de Sustentabilidade.** SEGeT. VII Simpósio de Excelência em Gestão de Tecnologia. 2010. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos10/31\\_cons%20teor%20bacha.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos10/31_cons%20teor%20bacha.pdf)>. Acesso em: 27 Ago. 2016.

vida tem tomado grandes espaços, principalmente no que tange à proteção do patrimônio cultural.

Um estudo realizado por estes autores reconhece que o termo sustentabilidade aparece em vários contextos, nem sempre relacionados à sustentabilidade do planeta:

Finalmente deve-se considerar que ao falar de sustentabilidade, há necessidade de se dispor de mais informações, já que foram encontradas nos trabalhos analisados as seguintes temáticas: sustentabilidade socioambiental, sustentabilidade na agricultura, sustentabilidade da produção da indústria cultural, sustentabilidade política, sustentabilidade financeira, sustentabilidade da comunicação, sustentabilidade do turismo, sustentabilidade do crescimento turístico, sustentabilidade planetária, sustentabilidade empresarial, sustentabilidade da marca, sustentabilidade social, ambiental e econômica, sustentabilidade da soja transgênica, sustentabilidade da arquitetura, sustentabilidade do milênio, sustentabilidade de aterro sanitário, indicadores de sustentabilidade, sustentabilidade do recurso, sustentabilidade do meio ambiente, sustentabilidade do sistema INSS, sustentabilidade de transportes, sustentabilidade de ONGS, sustentabilidade do empreendimento, sustentabilidade ambiental da cidade, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade física e social.<sup>115</sup>

Por outro lado, Almeida, conforme Hamersmidt,<sup>116</sup> considera sustentabilidade como sobrevivência, “que pode ser considerada como a do planeta, a da espécie humana, a das sociedades humanas ou a dos empreendimentos econômicos. Ainda considera o mesmo autor, que ‘a busca da sustentabilidade é um processo, sendo a própria construção uma tarefa ainda em andamento e muito longe do fim’”.

Nos meios eletrônicos, onde circulam ampla gama de informações em velocidade considerável, a palavra “sustentabilidade” tem sido muito utilizada expressando os sentimentos dos consumidores que têm cobrado posturas e ações positivas e responsáveis de todas as organizações, procurando repor na natureza aquilo que a sociedade tem extraído de modo insustentável.

[...] em termos econômicos, a sustentabilidade prevê que as organizações têm que ser economicamente viáveis, face ao seu papel na sociedade e que deve ser cumprido levando em consideração o especto da rentabilidade, dando retorno ao investimento realizado pelo capital privado. Do ponto de vista social, a organização deveria proporcionar boas condições de trabalho e em termos ambientais, a empresa deveria pautar-se pela ecoeficiência dos seus processos produtivos, oferecendo condições para o desenvolvimento de uma cultura ambiental organizacional, adotando-se uma postura de responsabilidade ambiental e buscando a não-contaminação de qualquer tipo do ambiente natural. Também seria importante

<sup>115</sup>BACHA, M.L.; SANTOS, J.; SCHAUN, A. **Considerações teóricas sobre o conceito de Sustentabilidade.** SEGeT. VII Simpósio de Excelência em Gestão de Tecnologia. 2010. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos10/31\\_cons%20teor%20bacha.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos10/31_cons%20teor%20bacha.pdf)>. Acesso em: 27 Ago. 2016.

<sup>116</sup>HAMERSCHMIDT, Adriano. **Índice de sustentabilidade do município de Lapa, Paraná, calculado com base no método dashboard of sustainability.** Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Curitiba: UNIFAE – Centro Universitário, 2008. 228p., p. 55.

procurar participar de todas as atividades propostas pelas autoridades governamentais locais e regionais no que diz respeito ao meio ambiente.<sup>117</sup>

Hamerschmidt disserta ainda sobre a possibilidade dos termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável serem sinônimos, no entanto, acaba por adotar uma diferenciação onde o desenvolvimento sustentável é o processo e sustentabilidade é tida como objetivo a ser alcançado, como um fim; não são termos que se contrapõem, pelo contrário, são complementares.

[...] o foco principal ao se discutir e se preocupar com a sustentabilidade, “está na vinculação do tema ao lugar a que se pretende chegar; enquanto, com o desenvolvimento, o foco está em como se pretende chegar”. E continuam considerando que os dois termos não são contraditórios, mas complementares, isto é, ao se discutir o desenvolvimento sustentável não se pode perder de vista a própria sustentabilidade, e o contrário também é verdadeiro. Finalizando a idéia, os autores acreditam que “sustentabilidade e desenvolvimento sustentável têm objetivos distintos, mas com interesses comuns.”<sup>118</sup>

Retornando às décadas da metade do século XX em diante, permite traçar o panorama na área do ambientalismo que começou a ser despertado a partir daquela época e que atualmente tem se intensificado devido aos dados alarmantes do aquecimento global.

[...] caracterizaram as diversas fases do ambientalismo mundial: a década de 50 como sendo de um ambientalismo científico; a de 60, descrita como sendo a época do surgimento das organizações não-governamentais (ONG's); a seguinte, 1970, é caracterizada pela institucionalização do ambientalismo, aonde surgiram, por exemplo, diversas agências estatais atreladas ao meio ambiente e partidos políticos. Já a década de 80 é marcada pelo fortalecimento dos partidos verdes e a publicação do Relatório de Brundtland; e a década de 90, pela entrada dos grupos empresariais no processo, aproveitando-se do mercado crescente dos produtos ecologicamente corretos.<sup>119</sup>

A ampliação do conceito de patrimônio a partir da década de 1960 favoreceu a formulação da ideia da conservação das características de um bem portador de significado cultural em contraposição à simples manutenção desse bem em seu estado original. Na década de 1970, presenciou-se a evolução de dois conceitos fundamentais: conservação e sustentabilidade.

<sup>117</sup>BACHA, M.L.; SANTOS, J.; SCHAUN, A. **Considerações teóricas sobre o conceito de Sustentabilidade**. SEGeT. VII Simpósio de Excelência em Gestão de Tecnologia. 2010. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos10/31\\_cons%20teor%20bacha.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos10/31_cons%20teor%20bacha.pdf)>. Acesso em: 27 Ago 2016.

<sup>118</sup>HAMERSCHMIDT, Adriano. **Índice de sustentabilidade do município de Lapa, Paraná, calculado com base no método dashboard of sustainability**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Curitiba: UNIFAE – Centro Universitário, 2008, p. 53.

<sup>119</sup>HAMERSCHMIDT, Adriano. **Índice de sustentabilidade do município de Lapa, Paraná, calculado com base no método dashboard of sustainability**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Curitiba: UNIFAE – Centro Universitário, 2008, p. 53.



O termo desenvolvimento, acompanhado do adjetivo sustentável, foi o grande protagonista do Relatório Brundtland<sup>120</sup>, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e publicado em 1987. Desenvolvimento sustentável foi definido ali como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. A partir da publicação deste documento, os termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável passaram a ser associados a vários discursos.

Na descrição de Jokilehto<sup>121</sup>, apesar de o Relatório Brundtland focar na gestão dos recursos e na diminuição da pobreza em países pobres, nenhuma menção foi feita ao patrimônio cultural. Em contrapartida, a questão da sustentabilidade foi ampliada e qualificada não somente nos termos do ambiente natural, mas também em relação aos assentamentos históricos e às paisagens culturais. Stovel<sup>122</sup> complementa ainda a dificuldade em não se incluir os interesses culturais nas diversas estruturas desenvolvidas pelas várias agências da ONU envolvidas com o desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade.

A falta de precisão observada no conceito de sustentabilidade traz consigo deficiências nas referências teóricas, e estas, por sua vez, poderiam contribuir para diversos campos de conhecimentos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais<sup>123</sup>. O conceito de sustentabilidade, não obstante ter sido ampliada, vai muito além de explicar a realidade, pois exige aplicações práticas. Esta discussão teórica apenas revela uma luta disfarçada pelo poder entre os atores sociais. Para aprofundar-se no conceito é necessário ter uma visão mais ampla, analisando o passado, o presente e o futuro.<sup>124</sup>

Nesse contexto, trabalhar os conceitos de sustentabilidade e patrimônio cultural concomitantemente, é trabalhar a importante interligação da sociedade com seu legado cultural antepassado, uma vez que a cultura criada pelos antepassados de um determinado grupo só pode ser preservada quando pensada dentro de um viés preservacionista sustentável, em que pese, não serem apenas os bens materiais os objetos de proteção, mas também, aqueles que advém de aspectos ligados à cultura e a identidade.

<sup>120</sup>**Relatório Brundtland.** Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>>. Acesso em: 20 set 2016.

<sup>121</sup>JOKILEHTO, Jukka. Management of Sustainable Change in Historic Urban Areas. In: **INTERNATIONAL SEMINAR CONSERVATION AND URBAN DEVELOPMENT**, 2. Anais... Recife: CECI, 1999, p. 78.

<sup>122</sup>STOVEL, Herb. Applying sustainability to urban conservation. In: **INTERNATIONAL SEMINAR CONSERVATION AND URBAN DEVELOPMENT**, 2. Anais. Recife: CECI, 1999, p. 54.

<sup>123</sup>RATTNER, Henrique. Por caminhos alternativos da sustentabilidade. In: **SEMINÁRIO DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO NA ERA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA**, 2001, Natal. Trabalhos, 2001, p. 54.

<sup>124</sup>MARRUL FILHO, Simão. Do desenvolvimento para além do desenvolvimento. In: QUINTAS, J. S. (org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. Brasília: IBAMA, 2000, p. 79.

A importância em aproximar estes conceitos nasce da necessidade que se tem hodiernamente em preservar a identidade dos povos, uma vez que um grande número de projetos preservacionistas preocupam-se somente com o patrimônio cultural material.

Mas esta proteção não é suficiente, uma vez que, preservar a identidade criada pelos antepassados de um povo, mantendo viva a tradição para as gerações futuras é primordial, pois garante às gerações futuras acesso a essa identidade. Nesse sentido:

O patrimônio cultural para ser sustentável é necessário o envolvimento dos poderes constituídos e a participação popular no sentido de estabelecer prioridades sobre a manutenção de nossa cultura como forma de alavancar o desenvolvimento de nossa sociedade, garantindo o direito às gerações futuras de identificar seus próprios valores na ligação entre passado, presente e futuro, bem como, reconhecer que seu patrimônio cultural é dinâmico e exerce papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do lugar.<sup>125</sup>

Um olhar inclinado às questões sustentáveis remete pensar na preservação do patrimônio, e indispensável o conceito daquele. Para Souza Filho,

A preservação do meio ambiente natural e cultural não pode ser global, porque isto implica impedir qualquer intervenção antrópica modificativa do meio ambiente e manteria estático o processo cultural. Preservar toda intervenção cultural humana na natureza ou toda manifestação cultural é um absurdo e uma contradição, porque à guisa de proteger manifestações passadas, se estaria impedindo que a cultura continuasse a se manifestar. Implicaria admitir qualquer possibilidade de mudança, processo ou desenvolvimento. Assim como preservar intocado o meio ambiental natural seria matar a vida. Se fossem preservadas intactas todas as intervenções humanas, não haveria possibilidade de evolução ou desenvolvimento social.<sup>126</sup>

Quando se pronuncia a expressão “sustentabilidade”, a primeira concepção originada remete à ideia de desenvolvimento, no tocante a preservação de recursos ambientais naturais. Esta visão não está errada, entretanto, o termo sustentabilidade possui ampla abrangência e permite uma infinidade de teorizações a respeito.

Sobre o tema, Freitas<sup>127</sup> explica que a sustentabilidade possui cinco dimensões e que: “[...] tais dimensões (ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica) se entrelaçam e se constituem mutuamente, numa dialética da sustentabilidade, que não pode, sob pena de irremediável, ser rompida”. Na sustentabilidade, os cinco pilares descritos devem estar interligados e promover o bem-estar, associado à melhora da qualidade de vida, bem como, a recuperação e a preservação dos recursos naturais. A sustentabilidade não procura “salvar o

<sup>125</sup>CAMPUS, Alexandre Humberto de. **Sustentabilidade do patrimônio cultural**. Edição II. Disponível em: <http://olhar-urbano.blogspot.com.br/2011/06/edicao-ii-sustentabilidadedo.html>. Acesso em: 23 set 2016.

<sup>126</sup>SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed., 6. reimp./Curitiba: Jaruá, 2011, p. 21.

<sup>127</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 71.

planeta” (como referido anteriormente, o planeta Terra se auto sustenta, sem a presença da humanidade), mas sim, salvar a própria humanidade das consequências de sua busca pelo progresso a qualquer custo.

Sem dúvida, a sustentabilidade ambiental sozinha não faz sentido, assim como não se considera sustentável a abordagem focada apenas no pilar econômico ou no pilar social. O que faz sentido é produzir o desenvolvimento realmente integrado, isto é, social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político.<sup>128</sup>

Assim, de forma sustentável preservar o patrimônio significa preservar valores culturais que se modificam dia após dia, uma vez que fazendo o oposto estar-se-ia preservando o passado, pois “sustentabilidade é uma questão de inteligência sistêmica e de equilíbrio ecológico em sentido amplo.”<sup>129</sup>

Justamente por esta perspectiva de pensar na sustentabilidade de forma ampliada que Freitas defende a sustentabilidade em suas múltiplas facetas, o qual, ao introduzir as dimensões da sustentabilidade tenta preencher algumas lacunas encontradas em torno do conceito uma vez que na sua acepção generalizada permitem-se inúmeros desvirtuamentos e considerações, que sempre pendem para o viés econômico. Nesse sentido:

a) a consideração de que sustentabilidade é uma determinação ética e jurídico-institucional, constitucionalmente tutelado no Brasil no art. 3º, 170, VI, e 225; é uma determinação ética e jurídico-institucional de responsabilização objetiva do Estado pela prevenção e precaução; é uma determinação ética e jurídico-institucional de sindicabilidade ampliada de escolhas públicas e privadas; é uma determinação ética e jurídico-institucional de responsabilidade pelo desenvolvimento de baixo carbono, compatível com os valores constitucionais que não se coadunam com a ânsia mórbida do crescimento econômico como fim em si.<sup>130</sup>

Juarez Freitas ensina que “o que faz sentido é produzir o desenvolvimento realmente integrado, isto é, social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político”<sup>131</sup>, sendo que o respeito pela biodiversidade e a responsabilidade pela manutenção da diversidade marcam o desenvolvimento sustentável como um ideal ético e, “[...] A partir da ética do respeito à diversidade do fluxo da natureza, emana o respeito à diversidade de culturas e de sustentação da vida, base não apenas da sustentabilidade, mas também da igualdade e justiça.”<sup>132</sup>

<sup>128</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 304.

<sup>129</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 55.

<sup>130</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 32.

<sup>131</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 304.

<sup>132</sup>SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org. Paula Yone Stroh e tradução Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 67.

Assim, a sustentabilidade contemporânea caracteriza-se pelo entrelaçamento harmônico entre os objetivos ambientais, sociais e econômicos, sendo certo que no início a doutrina denominava como “ecodesenvolvimento”, passando, hodiernamente, a denominar-se como “desenvolvimento sustentável”, com a ideia conjunta de sustentabilidade social, cultural, ambiental, ecológica, territorial, econômica e política.<sup>133</sup>

Para que se alcance o efetivo desenvolvimento sustentável, como meio de atender as necessidades humanas e sociais, se faz imprescindível a abertura de um caminho de reflexão dos alicerces contemporâneos que nos direcione para um processo de eficaz reconstrução da sociedade, o que naturalmente exige uma nova racionalidade da sociedade.

Nesse sentido, Leff leciona que:

Os propósitos da sustentabilidade implicam a reconstrução do mundo a partir dos diversos projetos de civilização que foram construídos e sedimentados na história. A racionalidade ambiental é uma utopia forjadora de novos sentidos existenciais; traz consigo uma ressignificação da história, a partir dos limites e das potencialidades da condição humana, da natureza e da cultura.<sup>134</sup>

A história necessita das pessoas um novo estilo de vida com o olhar voltado para a importância e essencialidade da natureza, visando garantir aos seres vivos a existência com projeções para um futuro sustentável às gerações que virão. Neste ínterim, as múltiplas facetas da sustentabilidade possuem um caráter pluridimensional. Para Freitas, sustentabilidade é “produzir e partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos os componentes primordialmente éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos.”<sup>135</sup>

A dimensão ambiental propriamente dita, além de ser a mais conhecida, encontra-se expressamente prevista no art. 225 da Constituição Federal<sup>136</sup>, consistindo no direito das gerações atuais e futuras ao meio ambiente limpo, em todos os aspectos, e ecologicamente equilibrado porquanto a destruição ambiental inviabilizará a continuidade da vida humana.

Sobre a dimensão ambiental Juarez Freitas ensina que:

O que não faz o menor sentido é persistir na matriz comportamental da degradação e do poder neurótico sobre a natureza, não somente porque os recursos naturais são finitos, mas porque tal despautério faz milhões de vítimas no caminho. [...] Não se

<sup>133</sup>SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org. Paula Yone Stroh e tradução Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 85-87.

<sup>134</sup>LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução: Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 405.

<sup>135</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao future**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 40.

<sup>136</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

admite, no prisma sustentável, qualquer evasão da responsabilidade humana, vedado o retrocesso no atinente à biodiversidade, sob pena de empobrecimento da qualidade geral de vida. Em sentido figurado, não se pode queimar a árvore para colher os frutos. Não faz sentido contaminar as águas vitais e se queixar de sede. O ar irrespirável não pode continuar a sufocar e a matar. O saneamento é cogente. [...] (a) não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado e, que é mais importante, no limite, (b) não pode sequer haver vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil, donde segue que (c) ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para nossa espécie.<sup>137</sup>

Por outro lado, a dimensão econômica está pautada na avaliação e consciência dos benefícios e dos custos diretos e indiretos, estes últimos entendidos como externalidades, evitando-se o desperdício e regulando o mercado para que trabalhe de uma forma realmente eficiente com relação ao bem-estar humano presente e futuro.

Para Rattner<sup>138</sup>, diferentemente de Freitas, o argumento de economistas a favor da sustentabilidade gira em torno de saber usar os recursos do planeta, com alocação eficiente de recursos naturais em um mercado competitivo, no qual haveria distorções no mercado que poderiam ser corrigidas pela internacionalização de custos ambientais e/ou reformas fiscais. Assim, a sustentabilidade seria alcançada pela racionalização econômica local, nacional e planetária. Para o autor, a implementação da sustentabilidade seria alcançada pela racionalização econômica local, nacional e planetária e depende de uma autoridade nacional.

No mesmo sentido, Daly<sup>139</sup> defendeu o crescimento sustentável como algo impossível, e, contrariamente à visão de crescimento econômico, afirmou que para haver sustentabilidade é necessária uma economia estacionária, preferencialmente com crescimento nulo. Para o autor, a insustentabilidade do crescimento atual é que traz a urgência do desenvolvimento sustentável, desta forma, afirmou que, para todo crescimento há um limite que ultrapassado não o torna sustentável.

Não obstante a observância de um conceito estático e enraizado de sustentabilidade, a aplicabilidade na sua forma multidimensional, não apenas calcada na dimensão econômica, só poderá ser observada a partir da prática em projetos reais. Corroborando os ensinamentos de Freitas, José Eli da Veiga no mesmo sentido afirma que

<sup>137</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 64-65.

<sup>138</sup>RATTNER, Henrique. **Sustentabilidade: uma visão humanista**. In: *Ambiente e Sociedade*, jul/dec. 1999, n. 5, p. 233-240.

<sup>139</sup>DALY, Herman E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. In: **Ambiente & sociedade**, jul-dez; ano/vol. 7, n. 002. Campinas: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em ambiente e sociedade – ANPPAS, 2004. p. 197-201.

[...] o que já está claro é que a hipotética conciliação entre o crescimento econômico moderno e a conservação da natureza não é algo que possa ocorrer a curto prazo, e muito menos de forma isolada, em certas atividades ou em locais específicos.<sup>140</sup>

Dessa forma, a sustentabilidade na sua dimensão econômica busca, basicamente, o ponto de equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais e a produção e circulação de riquezas, devendo, por outro lado, o princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal ter como função também o combate ao desperdício em sentido amplo.

Na mesma linha, ao conceituar a dimensão econômica, Juarez Freitas assevera que:

Dimensão econômica da sustentabilidade evoca, aqui, a pertinente ponderação, o adequado “trade-off” entre eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades). A economicidade, assim, não pode ser separada da medição de consequências, de longo prazo. Nessa perspectiva, o consumo e a produção precisam ser reestruturados completamente, numa alteração inescapável do estilo de vida. A natureza não pode ser vista como simples capital e a regulação estatal e faz impositiva para coibir o desvio comum dos adeptos do fundamentalismo voraz de mercado, que ignoram a complexidade do mundo natural. [...] revela-se decisivo para que (a) a sustentabilidade lide adequadamente com custos e benefícios, diretos e indiretos, assim como o “trade-off” entre eficiência e equidade intra e intergeracional; (b) a economicidade (princípio encapsulado no art. 70 da CF) experimente o significado de combate ao desperdício “latu sensu” e (c) a regulação do mercado aconteça de sorte a permitir que a eficiência guarde real subordinação com a eficácia.<sup>141</sup>

Por outro lado, a dimensão jurídico-político na visão de Juarez Freitas, decorre do dever Constitucional de proteger o completo bem-estar das gerações atual e futuras, impondo o reconhecimento em todas as dimensões, notadamente pelo resguardo dos Direitos Fundamentais, destacando à longevidade digna; à alimentação sem excesso e carências; ao ambiente limpo; à educação com qualidade; à democracia; à informação livre e qualificada; ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo; à segurança; à renda oriunda do trabalho decente; à boa administração pública; e à moradia digna e segura.<sup>142</sup>

Mais do que o bem-estar pleno como “direito ao futuro”, consoante denominado por Freitas, a sustentabilidade jurídico-política faz surtir efeito imediato e direto na medida em que é:

[...] independente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente.<sup>143</sup>

<sup>140</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 17.

<sup>141</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 65-67.

<sup>142</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 69-70.

<sup>143</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 67.

José Joaquim Gomes Canotilho vai ainda mais além, asseverando que em termos Jurídico-Político a sustentabilidade transporta mais três dimensões básicas, a saber: a sustentabilidade interestatal, impondo a equidade entre países pobres e países ricos; a sustentabilidade geracional que aponta para a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração; e, por fim, a sustentabilidade intergeracional impositiva da equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro.<sup>144</sup>

Ainda, Juarez Freitas enfatiza a importância da dimensão ética, sendo possível defini-la como a maneira de agir na atividade empresarial, o qual deve buscar a universalização da produção do bem-estar íntimo, social, duradouro, e, sobretudo, com total interação com a natureza e a sociedade como um todo. A ética na atividade empresarial ocorre da mesma maneira na dimensão econômica, vez que o empresário ético comprometido com a sustentabilidade, arcará com o aumento dos custos da sua produção em prol do bem-estar duradouro dos seres humanos da geração presente e futura.

Sobre a dimensão ética da sustentabilidade, Juarez Freitas sustenta que

Não se admite, nesse enfoque, qualquer contraposição rígida entre sujeito e objeto ou entre sujeito e natureza, tampouco se cai no monismo radical que tenta suprimir as diferenças entre o cultural e o natural. O outro, em seu devido apreço, jamais pode ser coisificável, convertido em “commodity”. Cooperação aparece nesse contexto, como magno dever evolutivo, favorável à continuidade da vida como sistema ambiental, cada vez mais rico e complexo. Tal percepção ética habita o íntimo de cada um (embora débil fagulha em criaturas demasiado instintivas), convindo que aqueles que possuem a maior autoconsciência assumam a tarefa de, sem encolher os ombros, resguardar a integridade e nobreza de caráter, de sorte a não permitir dano injusto, por ação ou omissão. Toda crueldade está proibida, por ser uma prática jamais universalizável razoavelmente, contrária que é à qualidade intra e intergeracional da vida [...]Uma atitude eticamente sustentável é apenas aquela que consiste em agir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem-estar duradouro, íntimo e na interação com a natureza.<sup>145</sup>

Por fim, a dimensão social pode ser conceituada como aquela que efetiva e diretamente tem relação com os direitos sociais fundamentais elencados na nossa Carta Magna, na medida em que, ao se buscar o paradigma de desenvolvimento plenamente sustentável, seja aniquilada com a mesma importância a exclusão social, não sendo permitindo o novo modelo a permanência ou, ao menos, o crescimento da miséria, fome e

<sup>144</sup>CANOTILHO, J. J. Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos, Vol. VIII, nº 13, p. 007-018, 2010; Disponível em <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>> Acesso em 30 set 2016.

<sup>145</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60-61.

demais problemas relacionados. Nesse diapasão, em trecho que merece transcrição, Juarez Freitas leciona:

Dimensão social no sentido de que não se admite o modelo do desenvolvimento excludente e iníquo. De nada serve cogitar da sobrevivência enfastiada de poucos, encarcerados no estilo oligárquico, relapso e indiferente, que nega conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, desse modo, a natureza imaterial do desenvolvimento. Logo não pode haver sob a égide do novo paradigma espaço para a simplificação mutiladora, assim como não admite a discriminação negativa (inclusive de gênero). Válidas são apenas as distinções voltadas a auxiliar os desfavorecidos, mesmo diante de ações positivas e compensações que permitam fazer frente à pobreza medida por padrões confiáveis, que levem em conta necessariamente a gravidade das questões ambientais. Nesse ponto, na dimensão social da sustentabilidade, obrigam-se os direitos fundamentais sociais, que requerem os correspondentes programas relacionados à universalização, com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de governança (pública e privada) ser autofágico e, numa palavra, insustentável. Os milhões de idosos, por exemplo, têm de ser protegidos contra qualquer exclusão ou desamparo. O direito à moradia, por sua vez, exige a regularização fundiária e justifica, observados os pressupostos, o direito à concessão de uso de bem público.<sup>146</sup>

Na compreensão do autor Juarez Freitas sobre ‘sustentabilidade como valor constitucional’, conforme o constante no preâmbulo do texto constitucional, o desenvolvimento como um dos valores supremos, deve-se “tingir pelas cores éticas (ambientais, sociais e econômicas)”, de modo que, “qualquer aceção unilateral ou unidirecional resulta em manifesto desacordo com as linhas mestras da Lei Maior.”<sup>147</sup>

Por isso, depois que se começou a usar o adjetivo ‘sustentável’ de forma constante, a sua banalização faz com que o termo acabe sendo muito usado para qualificar um crescimento econômico não passageiro, nem instável, nem oscilante. Ou ainda, para afirmar a possibilidade ‘de crescer sem destruir’. E nesse conflito, a sustentabilidade pressupõe conciliar os objetivos, visto que são interesses conexos.<sup>148</sup>

Em vista disso, Canotilho corrobora no mesmo sentido, ou seja, de que é tempo de considerar a sustentabilidade como elemento estrutural típico do Estado Constitucional. Mais do que isso, a sustentabilidade configura-se como uma dimensão auto compreensiva de uma Constituição que leve a sério a salvaguarda da comunidade política em que se insere.<sup>149</sup>

É assim que a decisão poderá ser reinventada, calcada no mundo do ‘significante’ e ‘significado’, com base no princípio da solidariedade, na sustentabilidade e em suas multidimensões. Isto é, a decisão processual a partir de características multidimensionais

<sup>146</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 58-59.

<sup>147</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 109-111.

<sup>148</sup>VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: O desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 189.

<sup>149</sup>CANOTILHO, Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, vol. VIII, n. 13, 2010, p. 8.



indissolúveis, que considere as dimensões social, ambiental e econômica e que inclua a dimensão jurídica e política, uma vez que se trata de princípio constitucional gerador de novas obrigações, assim como sua dimensão ética.<sup>150</sup>

Além disso, Canotilho dispõe que a sustentabilidade representa um novo paradigma proposto como princípio constitucional e “trata-se do princípio constitucional que determina com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”.<sup>151</sup>

Dessa maneira, busca-se aplicar as múltiplas facetas da sustentabilidade a fim de propiciar um melhor aproveitamento das políticas de preservação do patrimônio histórico e cultural, que, trabalhados por Juarez Freitas, traduzem a garantia de qualidade de vida da população, bem como um desenvolvimento econômico e inteligente. Assim, no próximo tópico será abordada as potencialidades e desafios relativamente à tutela do patrimônio cultural.

## **2.2 As Políticas Públicas e a gestão do meio ambiente urbano: potencialidades e desafios relativamente à tutela do Patrimônio Cultural**

Portadores de referência à identidade e à memória de diversos grupos sociais, os bens culturais são testemunhos da evolução de cada sociedade ou de cada comunidade. Amplamente discutido por diversos autores, é inegável a evolução do ideário sobre o patrimônio, no Brasil, no intervalo entre o Decreto-lei nº 25/37 e a Constituição Federal de 1988.

Entretanto, mesmo considerando a evolução do conceito de patrimônio e a trajetória da gestão urbana brasileira, a proteção do patrimônio cultural urbano parece ainda esbarrar em questões como a que tange ao que é ou não digno de preservação por cada ente da Federação e, conseqüentemente, a qual deles cabe o ônus de preservar.

Ainda, é possível analisar que a relação entre preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento urbano e socioeconômico é um desafio grande na gestão de sítios históricos e urbanos. Preservar considerando a composição constante dos significados, identidades e

<sup>150</sup>FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 24.

<sup>151</sup>CANOTILHO, Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, vol. VIII, n. 13, 2010, p. 41.

tradições, considerando o patrimônio como recurso ao desenvolvimento; e, simultaneamente, construindo o patrimônio em seu sentido social, de cidadania e promovendo a qualidade de vida para um futuro em que se almeja a equidade, o direito à memória e à diversidade cultural, dentro de uma estratégia interdisciplinar e interinstitucional, colocam-se como os principais desafios daquilo que se designa por “sustentabilidade” no âmbito das políticas públicas e a gestão ao meio ambiente urbano em harmonia ao patrimônio.

A noção que mais se aproxima das preocupações do patrimônio foi sistematizada sob a expressão “paisagem cultural”. Tal como preconiza a Recomendação R(95) do Conselho de Ministros da Europa de 1995, o novo conceito pretende congregiar os vários aspectos e categorias correntes no campo do patrimônio, considerando a necessidade de superação da fragmentação ainda praticada. Partindo-se de uma concepção mais alargada e integradora entre a ação do homem e a natureza e entre os patrimônios material e imaterial, adotar a paisagem como patrimônio pressupõe as relações intrínsecas e inseparáveis entre as abordagens da história, da arte, da antropologia, da sociologia, da ecologia, da memória e da cultura, e suas correspondências no meio físico, seja na edificação ou no território, urbano, rural ou natural.

O planejamento e gestão territoriais com as políticas ambientais, sociais, culturais e econômicas, pressupõe sua ação integrada. Tais desafios tornam bastante complexa a gestão do patrimônio, requerendo revisão periódica, adaptação e a reformulação das políticas de preservação vigentes, de seus instrumentos e, sobretudo, de suas articulações com o planejamento territorial. A adoção destes pressupostos às políticas paisagísticas e de patrimônio foi a adoção, pelo IPHAN, da Carta de Bagé (2007) e do instrumento da Chancela da Paisagem Cultural (2009). A primeira instituição a praticar esta abordagem foi o Comitê do Patrimônio Mundial que, em 1992, criou a categoria “paisagem cultural”, dividindo-a em quatro subcategorias. Em que pese esta recente ampliação do conceito de patrimônio, a ideia do monumento ancorado nos valores excepcionais artísticos, históricos e de ancestralidade, ainda constitui a toada dominante no campo da preservação.

Este estudo pauta a necessária integração entre o planejamento territorial e as políticas setoriais, onde o patrimônio cultural seja efetivamente tomado como elemento estruturante e agregador ao desenvolvimento sustentável da cidade. Norteador deste estudo que começa desde a noção basilar de sustentabilidade e o próprio conceito de patrimônio, bem como a forma como estes princípios e novas abordagens vêm sendo, ou não, articuladas às demais políticas públicas, valendo-se das normas urbanísticas como estratégia de integração e implementação.

Entretanto, mesmo considerando a evolução do conceito de patrimônio e a trajetória da gestão urbana brasileira, a proteção do patrimônio cultural urbano, mesmo no período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, parece ainda esbarrar em questões semânticas, como as que tangem ao que é ou não digno de preservação por cada ente da Federação e, conseqüentemente, a qual deles cabe o ônus de preservar o patrimônio em questão.

Em que pese a evolução do planejamento urbano brasileiro, este iniciou com inúmeros problemas gerados pela ocupação irregular do solo causados pelo intenso processo de urbanização.

As cidades, com raríssimas exceções, foram criadas e se desenvolveram ao longo da história sem nenhum planejamento. Até os dias atuais, se verifica o desenvolvimento das cidades por meio da produção em grande quantidade de projetos particulares sem grande preocupação no estabelecimento de uma política urbanística. Goran Sidenbladh, arquiteto sueco, estabelece como exceção a cidade de Estocolmo, fundada no século XIII e transformada na capital da Suécia no século XVII, que em 1640 adotou um Plano Diretor para o desenvolvimento das áreas suburbanas com seu crescimento planejado desde a criação do Departamento de Planejamento Urbano.<sup>152</sup>

Borin considera que os conceitos urbanísticos empregados hoje no Brasil foram originados em teorias dos anos 1960 e 1970. Hoje, no Brasil, cerca de 80% da população vive nas cidades, dados recentes da Organização das Nações Unidas - ONU mostram que no período entre 1990 e 2030, a população mundial será acrescida de 3,7 bilhões de pessoas e 90% deste crescimento se dará em países em desenvolvimento, como o Brasil.

Portanto a criação e aplicação de instrumentos que garantam a rapidez, agilidade e eficiência na aquisição e remodelamento de terras são necessários para a criação de uma nova ordem urbana economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e sensível às questões sociais e ambientais das cidades.<sup>153</sup>

O processo de urbanização decorrente do desenvolvimento econômico dos municípios e do rápido crescimento da população urbana pode ser considerado um dos fenômenos mais complexos da atualidade. O desenvolvimento tecnológico dos municípios e o crescimento econômico caminham junto com o grande processo de exclusão social da população.

<sup>152</sup>BAYER, Ernani. **O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios**. Florianópolis. UFSC, 1977, p. 78.

<sup>153</sup>BORIN, Juliana Carolina Laske; PHILIPS, Jürgen. **Land Readjustment: uma alternativa para o planejamento urbano no Brasil**. Disponível em: <[http://geodesia.ufsc.br/Geodesiaonline/arquivo/cobrac\\_2006/241.pdf](http://geodesia.ufsc.br/Geodesiaonline/arquivo/cobrac_2006/241.pdf)>. Acesso em 10 out 2016.

Além disso, existe uma grande segregação territorial, isto é, pessoas de baixa renda são obrigadas a ocupar locais cada vez mais distantes dos centros urbanos e sem qualquer tipo de infra-estrutura. O resultado dessa exclusão é o aumento da ilegalidade imobiliária, degradação ambiental e baixa qualidade de vida da população.

Até a década de 1980, as políticas públicas no Brasil estavam voltadas para a expulsão dos moradores das favelas e a posterior regularização da área. A partir daí, as políticas de planejamento urbano e de gestão do meio ambiente urbano se voltaram para projetos que visavam à ação conjunta entre regularização fundiária e a urbanização do local, o que garantia a integração socioespacial, a urbanização do local e a segurança de posse dos moradores.<sup>154</sup>

A questão do planejamento urbano tem íntima relação com a gestão democrática da cidade, pois esta busca reavivar os valores básicos da cidadania e da justiça social, dentro de uma perspectiva de gestão pública responsável.

Conforme sugere Araújo<sup>155</sup>, o disposto no Estatuto da Cidade não vem para definir exatamente como as cidades devem viver e crescer, mas sim para tentar assegurar que essa vida e esse crescimento ocorram em equilíbrio sob o ponto de vista social, mediante a justa distribuição dos benefícios e ônus derivados do processo de urbanização, sendo que as normas constantes do Estatuto da Cidade, apesar de ligadas mais diretamente ao campo do Direito Urbanístico e não do Direito Ambiental, apresentam claras repercussões na proteção não apenas do meio ambiente construído, mas também do meio ambiente natural.

Gasparini conceitua política urbana como:

o conjunto de intervenções municipais legais e materiais e de medidas materiais interventivas no espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando aquelas e estas ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.<sup>156</sup>

Fiorillo<sup>157</sup> esclarece que, na execução da política urbana, torna-se impossível desvincular o conceito de direito à salutar qualidade de vida dos cidadãos, assim como do direito a satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida.

<sup>154</sup>BORIN, Juliana Carolina Laske; PHILIPS, Jürgen. **Land Readjustment**: uma alternativa para o planejamento urbano no Brasil. Disponível em: <[http://geodesia.ufsc.br/Geodesiaonline/arquivo/cobrac\\_2006/241.pdf](http://geodesia.ufsc.br/Geodesiaonline/arquivo/cobrac_2006/241.pdf)>. Acesso em 10 out 2016.

<sup>155</sup>ARAÚJO, Suely M.V. Guimarães de. **O estatuto da cidade e a questão ambiental**. Disponível em: <[www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/304366.pdf](http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/304366.pdf)>. Acesso em: 10 out 2016.

<sup>156</sup>GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo. Editora Norma Dimensão Jurídica - NDJ, 2002, p.5

<sup>157</sup>FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**: Lei 10.257: lei do meio ambiente artificial. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2002.

Na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da Constituição Federal em que se encontra uma proteção geral ao meio ambiente enquanto tutela da vida em todas as suas formas centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal) relacionando-se diretamente às cidades.<sup>158</sup>

Fernandes considera que o Estatuto da Cidade confirmou e ampliou o espaço constitucional garantido para a ação dos Municípios no controle do processo de desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade não só regulamentou os instrumentos urbanísticos pela Constituição de 1988, como também criou outros que podem e devem ser utilizados pelos Municípios de forma combinada. Assim, o Estatuto promove não apenas a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente induz ativamente os rumos de tais processos, que, tal como operam hoje, têm determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileiras.

Contudo, a utilização de tais instrumentos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos Municípios depende fundamentalmente da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação, expressando um "projeto de cidade" que tem necessariamente de ser explicitado publicamente através da legislação urbanística e ambiental municipal, começando com a lei do Plano Diretor. Nesse contexto, é de fundamental importância que os Municípios promovam uma ampla reforma de suas ordens jurídicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas e ambientais condizentes com o novo paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade.<sup>159</sup>

Segundo Rolnik, o que realmente ocorre em nossas cidades é a apropriação privada, e na mão de poucos, da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos. As poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda.

Para os mais pobres – em nosso país as maiorias – resta a ocupação das franjas, das áreas longínquas ou pouco aptas para urbanizar como as encostas de morros, as beiras de córrego, os mangues. Desta forma, uma poderosa máquina de exclusão territorial é posta em operação, monstro que transforma urbanismo em produto imobiliário, negando à maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade.<sup>160</sup>

<sup>158</sup>Idem, *ibidem*.

<sup>159</sup>FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (coords.). **Estatuto de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2004, p. 324.

<sup>160</sup>ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. Disponível em: <[www.estatutodacidade.org.br/artigo1.html](http://www.estatutodacidade.org.br/artigo1.html)>. Acesso em: 21 out 2016.

Com a implantação do novo modelo de gestão municipal, fundado nos novos instrumentos normativos de política urbana, buscou-se readequar o planejamento municipal com a gestão democrática, às reais necessidades dos cidadãos, sem ignorar as profundas desigualdades locais e distorções no uso inadequado do solo, promovendo os debates públicos e proporcionando a consecução dos interesses vitais da comunidade.

Neste sentido, o aproveitamento sustentável do espaço urbano, por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), poderá ser perseguido mais eficazmente, com o adequado uso do espaço urbano, almejando-se o bem-estar coletivo. O Plano Diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e o zoneamento ambiental, que já eram institutos conhecidos, passam a ter um destaque ainda maior com o Estatuto da Cidade. Resta agora verificar em que medida são potencialmente capazes de proporcionar a necessária tutela do patrimônio cultural urbano.

O município, ente mais próximo da população e anseios da cidade, pode contribuir sobremaneira para o sucesso e a legitimidade da preservação de valores culturais contidos no ambiente urbano, estando apto a receber, inclusive, a participação das comunidades para que sejam mantidos na memória urbana.

São diversos os instrumentos jurídicos urbanísticos disponíveis ao município para alcançar esse fim, devendo empregá-los de maneira razoável e proporcional, indo ao encontro do tipo de bem e o modo de tutela que se almeja dispensar.

No entendimento de Nestor Filho, a condição preexistente para que tenham satisfatória duração no tempo, é imprescindível que as ações municipais de conservação e promoção do patrimônio cultural urbano não sejam pensadas isoladamente, mas no contexto espacial da cidade, a demandar uma gestão ordenada das várias funções sociais desta. Por isso, devem guardar estrita consonância com a política maior de desenvolvimento de edificações já existentes na cidade e dotadas de alguma significação cultural para novos usos.<sup>161</sup>

O que se espera é a conexão dos programas municipais de preservação do patrimônio local com as diretrizes nacionais e regionais que se estabeleceram no plano de preservação do patrimônio cultural brasileiro, bem como com as diretrizes gerais traçadas pela União para o desenvolvimento urbano nas cidades. Com efeito, a cooperação entre municípios, estados e União é diretriz constitucional em matéria de preservação do patrimônio cultural urbano.

---

<sup>161</sup>REIS FILHO, Nestor Goulart. Desenvolvimento urbano e uma nova política de conservação. In: **Cadernos de Pesquisa do LAP**, n. 16, nov-dez/1996, p. 28-38.

De outra banda, é importante também que a cidade seja planejada a fim de proporcionar satisfatoriamente espaços e equipamentos adequados à habitação, ao trabalho, à circulação e ao lazer, bem como meios favoráveis ao exercício pleno da cidadania, o qual pode ser alcançada mediante a garantia aos indivíduos de perfeita percepção de si próprios como partes essenciais e úteis ao meio em que vivem.

Dessa maneira, essencial que o meio ambiente urbano seja capaz de integrar os habitantes, estimular as relações sociais, promover o crescimento e o desenvolvimento da educação e da cultura. Com todos estes requisitos, poder-se-á dizer que a cidade terá cumprido sua função social.

Daí se observa a importância em se preservar o patrimônio cultural no ambiente urbano, de forma a garantir o bem-estar e qualidade de vida às pessoas, o desenvolvimento da cidade como forma de resguardar uma memória às comunidades formadoras da sociedade, e, com isso, a percepção, por este povo, das suas identidades e da importância para o meio em que vivem.

Este patrimônio cultural, imprescindível à vida nas cidades, não deve prescindir de reflexões por parte do Poder Público quando da elaboração de políticas públicas, tampouco ser relegado quando do planejamento urbano, sob o risco de não se exercer adequadamente a função social da cidade. Nesse ínterim, o que se encontra na Lei nº 10.257/01, chamada gestão democrática da cidade, revela-se fundamental para o conhecimento e a satisfação dos reais interesses culturais da sociedade.

Em que pese a questão da política espacial da cidade reforçar a presença dos três âmbitos federativos nas ações de coordenação e planejamento urbano nacional, faz-se necessária a adequada articulação das competências dos entes constitucionalmente incumbidos dessa tarefa, bem como a aplicação dos instrumentos urbanísticos mais apropriados para a tutela almejada em cada caso concreto.

Com isso, se observa, a partir da década de 1990 no Brasil, uma base constitucional e legal adequada para o tratamento das questões urbanas, contendo instrumentos de política urbana voltados a proteger o direito à moradia, combater a exclusão territorial e social.<sup>162</sup>

Concordando com Rodriguez,

O direito à moradia e a cidades sustentáveis reconhecidos como direitos humanos pelo sistema internacional e nacional de proteção dos direitos humanos são os

---

<sup>162</sup>RODRIGUEZ, M.E.; SAULE Jr., N. Direito a Moradia. In: LIMA Jr., J.B; ZETTERSTROM, L. **Extrema pobreza no Brasil** – a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 112.

fundamentos para a promoção de uma política urbana que tenha como meta e prioridade a urbanização e regularização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como ambiental [...], bem como a regularização fundiária visando a conferir uma segurança jurídica à população moradora dos assentamentos.<sup>163</sup>

Foi a partir do Estatuto da Cidade que o planejamento de políticas urbanas possibilitou a aplicação de instrumentos voltados à promoção da inclusão social e territorial, sempre considerando aspectos urbanos interligados ao ambiental, social e político das cidades. Entretanto, entre o discurso e o arcabouço legal não pode haver lacunas com o que é efetivamente realizado nos espaços urbanos. Os desafios maiores estão nas decisões dos atores envolvidos no contínuo processo de desenvolvimento bem como assegurar o pleno exercício das políticas públicas de gestão junto ao patrimônio cultural urbano.

Para isso, é necessário racionalizar o planejamento e a gestão por meio da implementação de políticas ou programas. Dentro desse processo, o patrimônio cultural ganha espaço como ativo do capital social pelos seus valores históricos e culturais, bem como pela sua força de coesão social. Leciona Labanca que, se por um lado a cultura tem papel fundamental no fortalecimento do capital social, a sua materialização por meio do patrimônio cultural possui um forte aspecto agregador, estando também a serviço do capital social.<sup>164</sup>

Além disso, o patrimônio cultural é fonte estruturadora do sentido de identidade local, passada de geração em geração. Patrimônio cultural é preservar um bem de valor econômico e cultural que depende de conservação, sendo um recurso não renovável e devendo ser salvaguardado e transmitido às futuras gerações. Conforme Dias, o

Patrimônio cultural é uma das partes mais visíveis da memória coletiva de uma sociedade, história materializada em objetos e em ações carregadas de significados; são símbolos que, continuamente, lembram que a realidade dos processos socioculturais atuais está baseada no passado e se articula constantemente com ele, ao redefini-lo e redefinir-se ao mesmo tempo.<sup>165</sup>

O planejamento das cidades-patrimônio é um tema complexo em que os mais diversos atores sociais possuem opiniões divergentes. Nas palavras de Medeiros,

<sup>163</sup>RODRIGUEZ, M.E.; SAULE Jr., N. Direito a Moradia. In: LIMA Jr., J.B; ZETTERSTROM, L. **Extrema pobreza no Brasil** – a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002, p. 116.

<sup>164</sup>LABANCA, Evelyne. **O laço que prende – um estudo sobre a conservação integrada em metodologias de desenvolvimento local sustentável**: o papel do patrimônio cultural construído. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, UFPE, 2008, p. 67.

<sup>165</sup>DIAS, Reinaldo. **Turismo e patrimônio cultural**: recursos que acompanham o crescimento das cidades. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 100.



O tecido urbano é um conjunto de exemplares de arquiteturas maiores e menores que, ao longo do tempo, vão se substituindo umas às outras, refletindo, fisicamente, as transformações da sociedade que o cria e o vivencia, segundo suas necessidades e crenças e conflitos.<sup>166</sup>

Com o manifesto de Amsterdã<sup>167</sup>, a conservação integrada do patrimônio arquitetônico surge como pressuposto do planejamento urbano e regional, realizada por meio de espírito de justiça social, integrando-os à vida dos cidadãos, no planejamento físico-territorial e nos planos urbanos, considerando tanto seu valor educativo quanto econômico.

A Recomendação Europa sobre a Conservação Integrada das áreas de Paisagens Culturais como integrante das políticas paisagísticas vem integrar os conceitos, em busca do “equilíbrio harmonioso de relações entre a sociedade e seu meio ambiente, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico sustentável.”<sup>168</sup>

No Brasil, com a Constituição Federal de 1998, o Plano Diretor é visto como um processo político, com a participação efetiva da população em etapas sucessivas, passa a ser definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”<sup>169</sup>, devendo partir da leitura da cidade real, instrumentalizando e embasando a gestão pactuada da cidade.

Araújo indica outras formas além do tombamento e inventário a fim de possibilitar e pensar as áreas de conservação no Brasil por meio do estabelecimento de Áreas de Diretrizes Especiais, estabelecidas pelo Plano Diretor, delimitando perímetros e parâmetros urbanísticos, fiscais e de atividades, segundo as peculiaridades do sítio, sobrepondo-se ao zoneamento.<sup>170</sup>

Via de regra, essa crescente demanda de tombamentos deriva da política urbana comprometida com interesses especulativos que se segue ao longo dos anos, impelindo grupos e entidades a buscar e acumular mecanismos legítimos (judiciais e socialmente) que possam garantir a não “mutilação” de áreas e edifícios efetivamente significativos.

<sup>166</sup>MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida. **Materialidade e Imaterialidade Criadoras**: o Global, o Nacional e o Local na Construção Social do Patrimônio Cultural – O Bairro o Recife como Caso. Tese de Doutorado. Brasília: Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2002, p. 47.

<sup>167</sup>CONSELHO DA EUROPA (1975). **MANIFESTO DE AMSTERDÃ**: carta europeia do patrimônio arquitetônico ano do patrimônio europeu. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=266>> Acesso em: 05 out 2016.

<sup>168</sup>CONSELHO DA EUROPA (1995). **Recomendação Europa sobre a conservação integrada das áreas de paisagens culturais como integrante das políticas paisagísticas**. <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=266>> Acesso em: 09 out 2016, p. 02.

<sup>169</sup>BRASIL (2002). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 40.

<sup>170</sup>ARAÚJO, Guilherme Maciel. Instrumentos urbanísticos na preservação do patrimônio – áreas de conservação e planos urbanos. In: ARAÚJO, Guilherme Maciel. ASKAR, Jorge Abdo. MIRANDA, Marcos Paulo de Souza (organizadores). **Mestres e Conselheiros**: Manual de atuação dos agentes do Patrimônio Cultural. Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 56.

Dessa forma, essas mobilizações vão buscar dentro dos canais legítimos da política tradicional, novos modelos de se fazer política. Assim, indaga-se sobre os importantes elementos que se encontram na mediação da obra e seu público, do monumento e seus usuários, da cidade e seus atores, do patrimônio e de seu território.

O tema da gestão do patrimônio cultural urbano entrou em pauta pela primeira vez no Fórum Nacional de Cultura que ocorreu em 1977, quando o Governo Federal, por meio dos encontros com as Secretarias Estaduais de Cultura procurava difundir a Política Nacional de Cultura. Mas, foi no Fórum Nacional, especificamente, que os desafios da política nacional sobre patrimônio cultural tornaram-se prioridade e um dos maiores desafios desta foi com o desenvolvimento socioeconômico e a geração de negócios envolvendo sítios urbanos preservados.

O distanciamento entre os órgãos e agentes de proteção e desenvolvimento não é um desafio novo. Novamente ele aparece nas falas e sugere estratégias de aproximação entre sujeito e objeto de proteção, inclusive como formas de redução do preconceito contra o tombamento e mostrar o patrimônio como valor e fator de desenvolvimento socioeconômico de fato. Na questão da gestão, inclusive a partir da preocupação com a mitigação dos impactos negativos, reforçou-se a necessidade de dar um caráter sustentável na geração de negócios envolvendo os sítios urbanos.<sup>171</sup>

Fica evidente que há uma acentuada articulação entre uma visão centrada na economia global para o campo do patrimônio cultural e a sua gestão voltada para o desenvolvimento socioeconômico. A ênfase dispendida no Fórum era para as urgências de políticas econômicas e sociais, com foco no alargamento do mercado e na globalização do patrimônio cultural.

A formação e capacitação de profissionais voltados para o patrimônio cultural era orientada para a elaboração de políticas culturais e a administração cultural guiada por técnicas de gestão que visavam principalmente financiamentos e angariar recursos para manter o patrimônio cultural.

De certo, estaríamos distantes do entendimento da necessidade de assegurar a gama imensa de atividades que dizem respeito à diversidade do patrimônio cultural, que vão desde a identificação até a preservação dos bens culturais, passando pelos campos da história da arte, arquitetura, arqueologia, etc. Ou seja: cada uma destas áreas se sujeitariam as determinadas prioridades de caráter econômico atendendo a pauta do dia. O que se pretendia tratar eram as novas possibilidades de lucro econômico com o patrimônio cultural.<sup>172</sup>

<sup>171</sup> **I FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL.** Síntese preliminar das discussões. Subsídios para a II CNC. Sistema Nacional do Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão. Brasília: IPHAN/MinC, 2010, p. 82.

<sup>172</sup> PESTANA, Til. **SOBRE O TEMA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL.** Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/150812\\_Sobre\\_a\\_gestao\\_do\\_patrimonio\\_cultural\\_Til\\_Pestana\\_DAF.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/150812_Sobre_a_gestao_do_patrimonio_cultural_Til_Pestana_DAF.pdf)> Acesso em: 19 out 2016.

Hodiernamente, o patrimônio cultural está mais vinculado a preocupações e critérios econômicos muitas vezes em detrimento de um desenvolvimento integral. A gestão do patrimônio cultural urbano deveria estar diretamente ligada a uma política cultural que abrangesse uma gama imensa de áreas e não apenas a economia. Dentre estas áreas, a educação é um campo capaz de articular a diversidade de interesses na gestão do patrimônio cultural exatamente pela complexidade de significados que os bens brasileiros representam para a sociedade.

Especialmente nos sítios urbanos preservados e incluídos na lista de Patrimônio Mundial pela UNESCO foram buscando a alternativa de desenvolvimento socioeconômico, especialmente por meio do turismo. O aproveitamento turístico do patrimônio histórico toma maior fôlego na década de 70, após a criação pelo Governo Federal, em 1966, do Conselho Nacional de Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).

O estímulo ao turismo era um dos objetivos do “Programa das Cidades Históricas”, criado em 1973, pelo IPHAN. Andréa Delgado afirma:

Denotando ruptura com o campo discursivo elaborado na primeira fase da instituição, está em construção uma concepção de patrimônio interligada com categorias discursivas construídas na esfera da economia. O objeto da política estatal não é apenas o monumento isolado e/ou o conjunto arquitetônico e paisagístico tombado, mas compreende todo o núcleo urbano. Os objetivos do Patrimônio não são mais explicados apenas em termos da preservação de bens excepcionais que materializam a nação, mas incluem a preocupação com o uso social que deve proporcionar a geração de renda nas cidades históricas.<sup>173</sup>

O turismo ainda representa a sobrevivência dos sítios urbanos preservados, principalmente naqueles considerados Patrimônio Mundiais pela UNESCO, ainda com a predominância econômica em detrimento do patrimônio cultural urbano. A justificativa dada pelo governo é a abertura de novas alternativas econômicas de desenvolvimento e criação de empregos. Com isso, os sítios urbanos preservados sofrem inúmeros problemas como a construção de simulacros da própria história, comprometendo o seu significado cultural.

De um modo geral, o interesse pela titulação representa preocupação mais econômica do que de preservação. Os projetos culturais buscam incentivar o turismo por meio do marketing. O interesse é atrair mais turistas, com uma imensa produção de informativos e

---

<sup>173</sup>DELGADO, Andréa Ferreira. **Goiás: a invenção da cidade patrimônio da humanidade.** Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 11, n.23, p.113-143, jan/jun, 2005, p. 126.

roteiros relacionados às atividades de promoções turísticas. Isto redundava em uma política de patrimônio que transforma o sítio urbano preservado em mero produto de consumo.

O Pelourinho, sítio urbano tombado pelo IPHAN e Patrimônio Mundial desde 1985, na Bahia, representa um dos mais graves resultados de intervenção no patrimônio cultural, com a realização de um projeto de segregação da população, sobretudo de pobres e afrodescendentes, que foi direta ou indiretamente expulsa, mudando completamente as características do lugar.

A grande reforma teve seu início em 1993, com a inauguração de quatro etapas em 1994, correspondendo a 16 quarteirões, e a abertura de dois prédios de estacionamento. Fizeram a implantação de estabelecimentos comerciais e de serviços, no que ficou conhecido como Shopping do Pelô, pela expulsão de 1.967 famílias, através de indenização. Os dados populacionais para o conjunto da freguesia refletem a saída da população: 11.630 habitantes (1970), 9.853 (1980), 6.645 (1991) e 3.924 (1996).<sup>174</sup>

Outro exemplo clássico está na cidade de Ouro Preto, em Minas Gerais, na medida em que as dificuldades de preservação foram de encontro com as demandas turísticas na região. Muitos moradores antigos do Centro venderam ou alugaram seus imóveis para o uso turístico. As consequências disso é a alteração do significado do patrimônio cultural para a população local e o esvaziamento do valor simbólico da memória social.

Os agentes públicos dos sítios urbanos preservados e gestores culturais afirmam que a cidade tem como norte o desenvolvimento do turismo. Entretanto, na prática o que se vê é a ausência de um planejamento eficaz que atenda a preservação e a os projetos de turismo. Nesse processo, as alternativas tem sido de decisão política, econômica e administrativa com enfoque no patrimônio cultural dependente da sustentação econômica.

Com isso, o caso de Ouro Preto exemplifica bem a desarticulação entre os diversos órgãos responsáveis pela preservação e administração das cidades brasileiras, quais sejam: a ação de três níveis de Governo - federal, estadual e municipal - que nem sempre colaboram entre si. Ao SPHAN, o órgão federal responsável pelo tombamento, cabia a responsabilidade pela manutenção e conservação de Ouro Preto desde 1938, incluindo aí a inspeção e coordenação de projetos e manutenção de museus. O Estado era o responsável pela coordenação do plano urbano. Já a Prefeitura, como a principal responsável pela administração da cidade e pelo controle do uso do solo urbano, e que tendia muitas vezes,

---

<sup>174</sup>PAES, Maria Tereza Duarte. **Patrimônio cultural, turismo e identidades territoriais** – um olhar geográfico. EGAL 2009 - Programa on-line. XII Encontro de Geógrafos de América Latina, de 3 a 7 de abril de 2009, Montevideo, Uruguay, p. 6.

como representante dos interesses locais, a se contrapor ao SPHAN e à sua política de restrições ao crescimento, tornando-se muito comuns conflitos entre os níveis de poder.

A questão da conservação não está intrinsicamente ligada a ideia de desenvolvimento das áreas conservadas, fato é que desde o Congresso de Amsterdã de 1975, coroamento do Ano Europeu do Patrimônio Arquitetônico, reconhece-se explicita e programaticamente a importância da manutenção e incremento da função econômica das áreas protegidas. A Carta de Amsterdã já formula:

A reabilitação de 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.<sup>175</sup>

Mais uma vez o foco foi a questão econômica, na medida em que a Carta de Amsterdã vai fazê-lo quase que exclusivamente sob o ponto de vista do financiamento da operação, o qual parte de um nível elevado de interferência - e investimento – estatal, que caracterizava as políticas públicas do período.

A questão do financiamento e da sustentabilidade das áreas conservadas dá-se apenas quando se torna claro que a preservação e a conservação não poderiam se dar apenas às custas dos financiamentos públicos, fazendo-se tal demanda ainda mais urgente na medida em que o conceito ampliado de patrimônio traz para o âmbito da conservação áreas inteiras, que passavam a ser valorizadas como totalidade urbana e não a partir do mérito arquitetônico ou estético das edificações e estruturas individuais.

A partir daí o uso dessas áreas torna-se central para as políticas de patrimônio. Entretanto, nem todas essas edificações protegidas podiam se transformar em museus ou centros culturais, e nem todas as áreas conservadas, em destinos turísticos privilegiados. Dessa forma, ao lado das já tradicionais preocupações com as qualidades visuais, arquitetônicas ou históricas, introduz-se a preocupação com as características funcionais das áreas e o seu uso econômico.

Nos anos 1970 e 1980, a discussão inicial partia entre o plano urbanístico e plano socioeconômico, entre os “modelos” de Bologna, que empreendera uma bem-sucedida restauração histórico-tipológica de seu centro histórico, e de Salerno (Itália), que, ao invés, produzira um amplo diagnóstico socioeconômico que, visando primordialmente enfrentar a

---

<sup>175</sup>INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO. **Cartas Patrimoniais**. Brasília: IPHAN, 1995, p. 232.

questão da marginalidade econômica, limitava-se a propor a lenta implantação de melhorias urbanas, para que os habitantes pudessem se adaptar a elas.<sup>176</sup>

A partir dos anos 1980, no âmbito das políticas de patrimônio cultural urbano, esforços sistemáticos para se gerar investimentos e desenvolvimento econômico que serviriam para, em última instância, financiar a conservação das áreas urbanas. Neste momento, foi introduzido o terceiro modelo de intervenção sobre o patrimônio denominada reabilitação urbana.

Este modelo se diferenciava na medida em que as políticas de patrimônio não se limitam mais a apenas formular estratégias de controle para as áreas a serem conservadas, mas passam a traçar estratégias amplas para o seu desenvolvimento, que partem exatamente de seu caráter de áreas conservadas, ou seja, da compreensão da realidade sobre a qual se quer atuar.

No modelo da reabilitação, o Estado vai deixar de desempenhar um papel negativo, de apenas impor restrições à descaracterização, e passa a articular projetos de desenvolvimento para as áreas a serem preservadas/conservadas/revitalizadas. Ainda, ele também deixa de atuar praticamente sozinho, e passa a desempenhar o importante papel de articular os outros atores e de traçar em conjunto com eles os cenários de desenvolvimento futuro.

Eis que aqui um novo padrão de gestão é criado, caracterizado por David Harvey como “empreendedorismo urbano”<sup>177</sup>, onde se dá o desenvolvimento de políticas que, por meio da participação da iniciativa privada em “parceria” com as administrações locais, empreendem a recuperação de áreas degradadas nas cidades. Com isso, introduz-se também um novo padrão de planejamento das cidades, que passa a estar comprometido com a negociação e o estabelecimento de parcerias entre atores públicos e privados. Assim, como observa Fernanda Sanchez, “a figura do planejador, que até pouco tempo era ao menos explicitamente a do regulador da ação da iniciativa privada deixa de ter o perfil do vigilante em prol do bem público, desempenhando agora um novo papel: o de promotor de crescimento.”<sup>178</sup>

Com isso, inúmeras alterações foram realizadas. Não se trata mais, como no modelo de conservação, apenas a delimitação de suas áreas a serem conservadas, mas sim da tarefa

<sup>176</sup>LA REGINA, Adriano. **Preservação e revitalização do Patrimônio Cultural na Itália**. São Paulo, FAUUSP, 1982, p. 39-55; Pier Luigi; SCANNAVINI, Roberto. *Bolonia. Política y Metodología de la Restauracion de Centros Historicos*. Barcelona, Gustavo Gilli, 1976, p. 141.

<sup>177</sup>HARVEY, David. **Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio**. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, p.172.

<sup>178</sup>SÁNCHEZ, Fernanda. **Políticas urbanas em renovação**. Uma leitura crítica dos modelos emergentes. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. No. 1, maio de 1999. ANPUR. p. 119.

muito mais ampla de articulação de planos de desenvolvimento para essas áreas, o que pressupõe não só uma série de medidas administrativas, mas também a utilização de um complexo instrumental legal que vem dar um suporte a essa nova situação.

Nas últimas décadas, pode se observar a emergência na área do planejamento e da política urbana dos chamados “novos instrumentos”, nos quais inúmeras tentativas de estabelecer novas formas de relacionamento entre as esferas pública e privada, envolvendo, entre outros, repasses de recursos do meio privado ao poder público, ou a redefinição de competências para intervir sobre o urbano.

Como consequência, essas mudanças vieram impactar a própria natureza das políticas públicas, que passam a ser redesenhadas, onde os centros de decisão e a poliarquia de atores tornam-se referências centrais para a implementação das políticas públicas urbanas hodiernamente, o que coloca como grande desafio para a democracia o conhecimento sobre as mediações entre o Estado e a sociedade civil, espaço de interseção que se encontra ainda pouco analisado.<sup>179</sup>

A introdução de administradores e gestores para formulação de políticas do patrimônio cultural urbano se amplia e passam a desempenhar um papel importante na articulação da pluralidade de atores envolvidos.

O crescimento dos movimentos sociais que lutam pela chamada “reforma urbana se desenvolveram a partir da Carta Magna de 1988, e, com isso, novos instrumentos são introduzidos na legislação brasileira permitindo a formulação de políticas urbanas de moldes participativos, que incluam os diferentes atores e façam valer o direito social da propriedade, entre eles: edificação compulsória, direito de preempção, solo criado, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, usucapião coletivo, estudo de impacto de vizinhança, entre outros.

Entretanto, somente a partir da implantação do Estatuto da Cidade (Lei nº10.257) que tais mecanismos são aplicados de forma menos controversa. Hodiernamente, há no Brasil um grande interesse na implantação de políticas inovadoras, que consigam superar as deficiências crônicas de nossa urbanização, marcada por um alto grau de exclusão e segregação social. Nesta senda, as experiências de moldes participativos se multiplicam - orçamento participativo, conselhos consultivos, deliberativos e gestores, além de incipientes tentativas de se estabelecer parcerias entre o poder público e a iniciativa privada.

---

<sup>179</sup>Neste sentido cabe destacar as chamadas “novas políticas urbanas”, com a introdução de parcerias, a adoção da forma contratual e as negociações urbanas que ocorrem hoje no âmbito das políticas públicas, sobretudo nas áreas de reabilitação, de preservação de patrimônio, de meio ambiente, das políticas sociais e capacitação de mão-de-obra, mas também na polícia e na justiça dentre outras.

Inclusive, no plano do patrimônio, planos com perspectivas de reabilitação de áreas começam a ser introduzidas utilizando a parceria entre diversos atores. Entre os diversos exemplos no Brasil está o "Corredor Cultural" no Rio de Janeiro, o "Viva Centro" em São Paulo, o "Reviver" no Maranhão, o "Projeto Bairro do Recife", além do inconcluso "Projeto de Reabilitação Integrada do Bairro Lagoinha", em Belo Horizonte, que trabalhava explicitamente com essa perspectiva.<sup>180</sup>

Quando se fala nestas políticas públicas e na gestão do meio ambiente urbano, a matriz recorrente é da sustentabilidade, que nasceu no âmago do discurso ecológico, ainda na década de 1980 e que hoje é tão reconhecida quando se aborda o desenvolvimento urbano sustentável, entendido como o processo de transformação capaz de criar as condições necessárias para a satisfação das necessidades da geração atual, sem pôr em risco as opções das gerações futuras.

De outra parte, o discurso da "sustentabilidade urbana" ainda se organiza em polos restritos. Nesse sentido, Henri Acselrad aponta:

De um lado, aquele que privilegia uma representação técnica das cidades pela articulação da noção de sustentabilidade urbana aos "modos de gestão dos fluxos de energia e materiais associados ao crescimento urbano"; de outro, aquele que define a insustentabilidade das cidades pela queda da produtividade dos investimentos urbanos, ou seja, pela "incapacidade destes últimos acompanharem o ritmo de crescimento das demandas sociais", o que coloca em jogo, conseqüentemente, o espaço urbano como território político.<sup>181</sup>

Nas abordagens supracitadas, os aspectos funcionais e econômicos são privilegiados em detrimento às questões mais complexas como conservação e reabilitação nas políticas públicas e na gestão urbana. Os chamados projetos de reabilitação em curso levantam questionamentos (Pelourinho, na Bahia e Bairro do Recife, por exemplo), se, de fato, estariam reabilitando o patrimônio das cidades, ou apenas se inserindo naquela tendência do *city marketing* – política urbana orientada ao atendimento das necessidades do consumidor, seja este empresário, turista ou o próprio cidadão, verdadeiras fábricas de imagem para promover seus "produtos".<sup>182</sup>

<sup>180</sup>CASTRIOTA, Leonardo. **Projeto de Reabilitação Integrada da Lagoinha**. A&U - Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, v. 12, 1997; CASTRIOTA, Leonardo Barci; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Preservation and Development: The Lagoinha Project. Traditional Dwellings and Settlements Review, Berkeley / Estados Unidos, v. 81, p. 01-17, 1996, p. 89.

<sup>181</sup>ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. N. 1. Maio de 1999. ANPUR. p. 79.

<sup>182</sup>Como constata Ermínia Maricato, na América Latina não encontramos ainda nenhuma experiência significativa de reabilitação urbana em grande escala. Alguns projetos pontuais, como os implementados em Salvador, São Luís, Recife; Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro servem como indicadores de uma "volta ao



A notável desigualdade urbanística no Brasil é uma construção que tem na aplicação arbitrária da lei e constitui sua argamassa fundamental. Um dos exemplos da aplicação arbitrária da lei ou a sua ignorância está na gestão dos impostos e taxas que poderiam contribuir para deprimir o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados.

Como consequência deste mercado e políticas sociais restritos, a predação ambiental que é promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos e a escalada da violência se mostram nas áreas marcadas pela pobreza homogênea principalmente nas grandes cidades.

Pode-se apontar que o planejamento urbano surgiu no Brasil como uma resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, marcando uma mudança na forma de encarar tais problemas. Uma alteração importante refere-se ao reconhecimento do fenômeno urbano como algo dinâmico, a partir de meados do século XX, o que leva a entender a cidade como resultado de sua própria história e como algo que está, de alguma maneira, evoluindo no tempo. Dessa forma a cidade real passa a ser o foco, ao invés da cidade ideal.<sup>183</sup>

Além de se mostrar cada vez mais insustentável a dinâmica de (falta) de comprometimento ambiental urbano, acentuada a partir dos anos 1950, ocorre também a predação do ambiente construído pelo processo de urbanização intenso, outra característica dos bairros de moradia pobre. A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. Além dos investimentos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica à cidade “oficial”. Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí sim são eficazes.<sup>184</sup>

A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição da cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

---

centro”, que não conseguem uma escala mais ampla exatamente pela falta de uma política urbana nacional, com linhas de financiamento próprias e o enfrentamento daquela questão que parece central para a autora – a da moradia social nas áreas a serem reabilitadas.

<sup>183</sup>KOHLSDORF, 1985 apud SABOYA, 2008. SABOYA, Renato. **O surgimento do planejamento urbano**. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/osurgimento-do-planejamento-urbano/>>. Acesso em 31 out 2016.

<sup>184</sup>MARICATO, Erminia. **A terra é um nó na sociedade brasileira...Também nas cidades**. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_terranosociedadebrasileira.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_terranosociedadebrasileira.pdf)> Acesso em 01 nov 2016.

A representação da cidade, entendida aqui como construção da ficção, teve e ainda tem forte influência da publicidade e da mídia, especialmente na dissimulação da realidade do meio ambiente construído e na construção da sua representação. É evidente que a representação ideológica é um instrumento de poder, ou seja, dar aparência de “natural” a um ponto de vista parcial, que nas cidades está associada à especulação imobiliária.

Em grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, os investimentos em obras não obedeceram a um plano urbanístico previamente discutido e formulado. Mas, além de seguirem orientação da classe dominante, há de se mencionar uma atuação em localizações precisas, para formar um cenário grávido de símbolos, que é potencializado pela publicidade e pela mídia de um modo geral. A “cidade oficial”, a mais visível, apresentou mudanças na imagem de espaços estrategicamente localizados.

Assumindo essa postura, segundo Harvey, citado por Maricato,

A estética estável da modernização fordista foi substituída pela instabilidade, pela efemeridade, pelo espetáculo, pela mercantilização da cultura. Ganham importância inédita a marca, a imagem. A importância do investimento na marca chega a ser, para indústria, tão importante quanto nas máquinas.<sup>185</sup>

Maricato, discutindo planejamento estratégico, esclarece bem este fato reforçando que

não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.<sup>186</sup>

No que diz respeito aos problemas urbanos, suas soluções, ou tentativas para minimizar os impactos gerados pela economia capitalista nas cidades, bem como as políticas públicas e a gestão do meio ambiente urbano, trabalham com os processos que as constroem, sendo uma atividade, por excelência, multidisciplinar. O planejamento lida basicamente com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano. Mas, independentemente de uma definição formal do termo, sabe-se que é por meio da ação do Poder Público sobre o território que o processo de estruturação do espaço se organiza.

<sup>185</sup>MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 168.

<sup>186</sup>MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 124.

Vainer ainda aponta que a problemática da competitividade urbana ganhou na década de 90 destaque no cenário mundial. Foi impressionante o número de cidades no Brasil e na América Latina em geral, que contrataram (e continuam) os serviços de consultoria, sobretudo dos catalães e seus discípulos.

A cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontramos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos.<sup>187</sup>

Conforme Ribeiro e Cardoso<sup>188</sup>, foi a partir da concepção de uma ausência no tratamento da questão urbana brasileira, que as intervenções nas cidades não chegaram a configurar exatamente um modelo de plano urbanístico, tratando-se de intervenções localizadas com vistas a organizar o tecido urbano para superar o atraso frente às metrópoles internacionais.

Somente a partir do papel desempenhado pelo governo central como indutor da urbanização, a partir da Revolução de 1930 e sua acentuação nas décadas seguintes, apoiando a expansão do setor industrial e a modernização da agricultura, que se passou a analisar os impactos crescentes dessa urbanização no processo de configuração do espaço brasileiro e os desafios inerentes à tutela do patrimônio cultural urbano.

A partir da década de 1990, observa-se uma reinterpretação da questão urbana, passando a sustentá-la na valorização das vantagens competitivas e das estratégias de desenvolvimento local, com grande estímulo à competição interurbana. Considerando-se as propostas e modelos de planejamento urbano que emergem na contemporaneidade, a divulgação se deu por meio da valorização do discurso e baseadas na utilização do modelo de cidade competitiva como forma de obtenção do sucesso em detrimento do patrimônio cultural.<sup>189</sup>

Para Vainer<sup>190</sup>, entre os modelos de planejamento urbano que concorreram “para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” podemos destacar o chamado planejamento estratégico. Difundido no Brasil e

<sup>187</sup>VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 78.

<sup>188</sup>RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. e PECHMAN, R. **Cidade, Povo e Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p.34.

<sup>189</sup>VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 79.

<sup>190</sup>Idem, ibidem.

América Latina, sobretudo pelas agências multilaterais (BIRD e Habitat) utilizam como pano de fundo para as idéias competitivas, o discurso dominante segundo o qual a globalização aparece como algo inevitável.

Brevemente, três macro-processos inter-relacionados, a saber globalização, informacionalização e expansão urbana generalizada\_ parecem estar sobressaindo na direção do desaparecimento da cidade como uma forma específica de relacionamento da sociedade e território. Depois de existir por milênios, as cidades parecem estar caindo num inevitável declínio histórico no limiar do milênio.<sup>191</sup>

É nessa cidade, forçada a dialogar com a economia global e com a nacional, que emergem também novos atores, novas estratégias de resistência e uma reacomodação de forças sociais. Esses acontecimentos recentes, difíceis de serem tematizados na sua generalidade, solicitam pesquisas empíricas capazes de alimentar o debate sobre os caminhos explicativos da nova urbes, na tentativa de dialogar com a temática da gestão do meio ambiente urbano.

Não obstante, o que se percebe nestas mudanças na política urbana é a sua guinada ao empresariamento, ou seja, o surgimento de atividades e serviços que se consolidam por meio de empregos de baixa remuneração, contribuindo assim para o aumento das disparidades entre riqueza e pobreza urbanas.

É possível perceber várias tentativas dos governos urbanos de inovarem e de se tornarem mais empreendedores, reorientando suas atitudes em relação à administração urbana, baseando suas políticas na competição entre localidades, estados e regiões. Dessa forma, as cidades assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico e passam a se preocupar de forma mais intensa com novas estratégias de crescimento.<sup>192</sup>

Entretanto, com o processo de redemocratização do Brasil com a Carta Magna de 1988, foi possível assistir um confronto de correntes, grupos, instituições e ideias. A proposta final desse movimento baseou-se em 4 princípios gerais: 1) Obrigação do Estado de assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; 2) Submissão da propriedade à sua função social; 3) Direito à cidade e, 4) Gestão democrática da cidade.<sup>193</sup>

<sup>191</sup>BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local e Global**. Management of cities in the information age. London, Earthscan Publications, 1997, p. 1.

<sup>192</sup>HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço e Debates, n.6, jun/set, 1982, p. 67.

<sup>193</sup>CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Planos Diretores**: avaliação da experiência recente. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, 1997 CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1995, p. 90.

Na última década, os problemas urbanos aumentaram, de forma que as questões pouco sistemáticas relativas ao espaço urbano foram envoltas por controvérsias de várias ordens, especialmente quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais.

A nova Constituição veio assegurar maior autonomia aos municípios, os quais passaram a ter maior liberdade para a gestão local, consagrando o princípio da função social da propriedade e estabelecendo sua vinculação com a função social da cidade a ser definida pelos planos diretores municipais. “Com isso não somente a esfera local ganhou uma dimensão estratégica adicional na implementação da reforma urbana, como se redefiniu o campo do debate político, que se deslocou da esfera do direito para a esfera do plano”<sup>194</sup>

Ao fim de quase 20 anos de institucionalização das práticas de planejamento e política urbana no Brasil, a década de 1980 ensejou uma reversão acentuada. Os elementos que marcam essa mudança estão ligados a uma atmosfera de crise em várias esferas, global, econômica, política e do próprio Estado.

Além desses aspectos, a Constituição veio esclarecer outros pontos antes não abordados ou controversos, passando a existir, a partir de então, um novo Direito coletivo: o direito ao planejamento urbano. Foram criados diversos instrumentos importantes para a matéria urbanística municipal, como edificação compulsória, a tributação progressiva e o solo criado. O Plano Diretor configura-se, segundo o texto constitucional, como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”<sup>195</sup> Para tal, deve contemplar diretrizes referentes à circulação, à habitação, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, além de outros aspectos relacionados ao desenvolvimento das cidades, de modo a proporcionar melhores condições de vida à sua população. Assim,

a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.<sup>196</sup>

Junto com o Plano Diretor, mais tarde o Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001) veio a complementar as diretrizes da política urbana bem como o pleno desenvolvimento das

<sup>194</sup>CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Planos Diretores**: avaliação da experiência recente. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, 1997 CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1995, p. 79.

<sup>195</sup>BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>196</sup>BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

funções sociais da cidade, possibilitando, ainda, para as presentes e futuras gerações, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana: moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer. Pressupõe também uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Entre os instrumentos da política urbana apresentados pela Lei 10.527/2001<sup>197</sup>, capazes de proporcionar ações de planejamento urbano a longo, médio e curto prazo, elencam-se: os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal. Este último, aplicado na escala do município por meio dos planos diretores, deverá proporcionar maior disciplina no parcelamento, no uso e na ocupação do solo urbano, por meio do estabelecimento de normas de zoneamento ambiental, da execução dos planos plurianuais, da adequação das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Estas questões somente serão alcançadas sob uma gestão democrática e participativa, cujos planos, programas e projetos são trabalhados buscando-se um desenvolvimento econômico e social equilibrado.

A garantia da função social da cidade, veio de encontro às posições conservadoras que pretendiam a permanência da satisfação dos interesses dominantes, e na ausência de participação política, responsáveis pelo nível de exclusão social nas cidades brasileiras. Assumindo concepções contrárias à hegemonia exercida pela propriedade privada do solo urbano, e à especulação com a terra urbana, delinear-se os parâmetros para a formulação de um modelo mais igualitário de vida urbana.

A luta pela reforma urbana, é compreendida como um produto histórico e constará de um conjunto de instrumentos de incentivo à participação social e ao controle dos investimentos no espaço urbano, possibilitando um crescimento ordenado para os municípios.

Dessa forma, naquela época, a definição do Plano Diretor como responsável por agregar esses instrumentos e apontar diretrizes para colocá-los em prática, afirmava o direito ao planejamento urbano e a políticas de desenvolvimento e expansão urbana que pudessem promover a igualdade e a inserção sociais.

---

<sup>197</sup>BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana. Cap. II, Seção I, Art. 4º. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em <<http://www.estatutodacidade.org.br>>. Acesso em 31 out 2016.

Com a globalização e a guinada para o gerenciamento urbano, o Brasil, como todos os países capitalistas, se viu diante de um quadro de alargamento das comunicações e transações internacionais, suscitando a reorganização de sua estrutura econômica e das relações entre os atores sociais.

Assim como no âmbito nacional, as ações do Poder Público no Município geraram riquezas e apropriação de recursos públicos pela população, mas desencadearam formas desiguais de acesso a esses recursos. A elite se favorece das intervenções urbanas, que provocam a expulsão das classes indesejadas para as áreas periféricas da cidade. Há certo aumento na qualidade de vida, mas também, da distância social que marca no território urbano a posição a ser ocupada pelos “diferentes” cidadãos.

A estrutura urbana se define então, pela apropriação diferenciada das riquezas geradas sob a determinação do capital, configurando áreas na cidade que se constituem nos bairros de elite, classe média e populares. Na prática, a partir dos interesses entre os agentes privados e o governo, sob a lógica de atuação baseada na especulação e valorização da terra, as ações de planejamento urbano, adotadas pelo Poder Público, têm sido voltadas para o foco estritamente econômico, atuando em áreas da cidade na intenção de favorecer os interesses privados, indo de encontro com a tutela do patrimônio cultural urbano.

Este processo complexo inclui mudanças que levam a uma constante reorganização espacial, que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação de infraestrutura e mudança coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.<sup>198</sup>

Partindo das políticas públicas, pertencentes a um processo de planejamento urbano, vão sendo criadas as condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, sendo que, viabilizando a acumulação de riquezas, o Estado capitalista, acaba criando mecanismos que levam à segregação e diferenciação espacial.

A legislação urbana pode ser apontada como uma forma de alcançar um planejamento urbano que promova o crescimento equilibrado, configurando uma cidade na qual possa encontrar redistribuição justa das riquezas geradas, redução da segregação social e que possa tutelar as questões de patrimônio cultural urbano.

Os Planos Diretores, estabelecidos pela Constituição de 1988, são um dos instrumentos legais que devem conter as diretrizes vinculadas ao uso e ocupação do solo, complementar,

---

<sup>198</sup>CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Planos Diretores**: avaliação da experiência recente. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, 1997 CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1995, p. 56.

como as leis de uso do solo, regulamentos de parcelamento, códigos de edificações, entre outras.

Porém, Cardoso destaca que

podemos identificar conflitos de diversas ordens envolvendo a elaboração desses planos diretores. A linguagem é caracterizada por um teor muito mais técnico que jurídico e o desequilíbrio entre as seções ligadas aos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e à política habitacional são significativos. Pode-se acrescentar a essa polêmica que, diante da necessidade de vários instrumentos ou diretrizes a serem regulamentados para dar legitimidade aos planos diretores, e tendo em vista a dificuldade de aprovação, ou revisão, de projetos de lei de uso e ocupação do solo, estes se apresentam vazios de significado e sem aplicação.<sup>199</sup>

Pode-se ver, ainda, que a transformação da cidade em mercadoria (de luxo) repercute no olhar sobre a pobreza e a “transfiguração” desta última no meio ambiente urbano e no entorno social.

Os pobres são entorno ou ambiente pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto (infraestruturas, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todo o tipo) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado.<sup>200</sup>

Ainda, quando se fala em desenvolvimento urbano, ocorre as transformações das paisagens urbanas e, conseqüentemente, das imagens da cidade, que têm se modificado enquanto informações sobre a realidade apreendida pelos que ali residem. Assim, como nos fala Peixoto, as cidades se tornam opacas ao olhar.<sup>201</sup> A percepção do cidadão é cada vez mais superficial, quantitativa e não possibilita a compreensão sobre a completitude de informações contidas no espaço da cidade.

Conclui o autor, que a cidade deixa de ser pensada como espaço de habitação, deixando de ser testemunho da cultura local.

A cidade contemporânea deixou de ser um testemunho cultural, a arquitetura deixou de ser pensada como criação de um espaço de habitação. Perdeu-se a relação entre construir e morar. Quando se muda sempre de lugar, criam-se abrigos, não testemunhos culturais. Não existe mais lugar para as catefrais, para a arte, na cidade.

<sup>199</sup>CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Planos Diretores**: avaliação da experiência recente. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, 1997 CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1995, p. 89.

<sup>200</sup>VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 82.

<sup>201</sup>PEIXOTO, Nelson Brissac. **Paisagens urbanas**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo: Editora Marca D'Água, 1996, p. 255.



Uma irreversível tendência a desambientar os monumentos tende a transformar as cidades atuais em desertos. As obras de arte parecem condenadas à diáspora.<sup>202</sup>

Hoje, as intervenções buscam transformar as cidades, ampliando sua capacidade de produtividade e competitividade. Dessa forma, as renovações e revitalizações acontecem mais no campo econômico que no espaço urbano em si. Renova-se o capital, enquanto discurso da manutenção dos espaços centrais das cidades.

Como bem leciona e sugere Bonfante, os arquitetos urbanistas e planejadores devem estar aptos a identificar novas condutas de intervenção urbana, pois são estes profissionais os responsáveis pela cidade do futuro. Dessa forma, o planejamento urbano deve ter como princípio fundamental, conhecer as paisagens urbana e humana locais, para então, a partir de pesquisas sobre a percepção do usuário no espaço das cidades, interferir nas dinâmicas socioespaciais por meio do redesenho, (re)definindo as funções urbanas (como produção, portos, feiras, universidades, centro de facilidades comunitárias), inserindo ou mobilizando, também, populações que habitam no entorno das áreas restabelecidas.<sup>203</sup>

No processo de revitalização, por exemplo, a restauração dos centros da cidade é a intervenção mais comum e amplamente utilizada para resgatar edificações de importância histórica. Contudo, como lembra Ferrara,

No restauro, o que se procura resguardar é o caráter mítico e emblemático da paisagem urbana. Entretanto, o restauero limita-se à mimese tautológica, feita mais no nível das aparências decorativas do que das relações estruturais. É a reconstrução da memória de um uso, enquanto intenção de fazer reviver o passado como fato, como dado na irreversibilidade do monumento histórico.<sup>204</sup>

Para Vaz, algumas áreas são privilegiadas nestes processos de renovação urbana, como centros históricos, áreas centrais degradadas e vazios urbanos resultantes do processo de desindustrialização – antigas zonas portuárias, ferroviárias e industriais. Desse modo, as intervenções urbanas em sítios de importância histórica fazem uso estratégico de recursos culturais para alcançar o desenvolvimento local, podendo estar associadas a políticas culturais.

Nesta senda, o entedimento sobre o uso do espaço é corroborado quando se dá a apropriação cidadina. O espaço restaurado e revitalizado, dada a ação do redesenho na contemporaneidade, deverá ser capaz de atender uma diferente gama de usos e ainda

<sup>202</sup>PEIXOTO, Nelson Brissac. **Paisagens urbanas**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo: Editora Marca D'Água, 1996, p. 257.

<sup>203</sup>BONFANTE, Francesca. **The city as a collective work of Art**. Disponível em: <[http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/018\\_p.pdf](http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/018_p.pdf)> Acesso em 31 out 2016.

<sup>204</sup>FERRARA, Lucrécia D' Alessio. **Ver a Cidade**. São Paulo: Nobel, 1988, p. 59.

conservar suas características arquitetônicas mais importantes. O projeto de restauração ou revitalização deverá prever a contínua evolução dos usos, e, com isso, a ininterrupta necessidade de auferir adaptações no seu espaço construído.

Nesse ínterim, Vaz complementa ao dispor que

Implementação de meios de transporte e de comunicação avançados, serviços que possam aferir qualidade ao espaço, são elementos que exigem alterações físicas na malha urbana. São elementos que agregam qualidades econômicas, sociais e espaciais às cidades, destacando-as ou excluindo-as na disputa por capitais, investimentos, empresas e turistas.<sup>205</sup>

Com isso, diferentes denominações têm surgido na tentativa de contextualizar as intervenções urbanas: renovação, reestruturação, revitalização, requalificação, regeneração, entre outras. Contudo, o que se percebe ao final desse processo, é que o principal foco de ação é a revitalização econômica dos centros históricos urbanos – o restauro das edificações é efetivado como instrumento desta revitalização do capital. Nesse sentido, estabelece-se que

Arquitetura seria, então, toda e qualquer intervenção no meio ambiente criando novos espaços, quase sempre com determinada intenção plástica, para atender a necessidades imediatas ou a expectativas programadas, e caracterizada por aquilo que chamamos de partido. Partido seria uma consequência formal derivada de uma série de condicionantes ou de determinantes; seria o resultado físico da intervenção sugerida.<sup>206</sup>

Algumas tendências de natureza socioespacial podem ser percebidas nesses planos de intervenção, o que percebe-se que a paisagem urbana é transformada em mercadoria e pronta pra ser consumida: (a) culturalização, que consiste na proliferação de atividades e equipamentos culturais, turísticas e de lazer- conforma um ambiente de consumo; (b) estandarização, que é resultado da reprodução dos mesmos modelos em sítios distintos, que é condicionada pela coincidência dos instrumentos financiadores, que buscam obter resultados idênticos aos conseguidos em outras localidades, através de planos de monumentos no espaço da cidade, através de planos de intervenção que obtiveram êxito; e a (c) monumentalização, resultado da excessiva valorização de monumentos no espaço da cidade, além da prática de marketing que anuncia a imagem e identidade locais como objeto de consumo (d) mediatização.<sup>207</sup>

<sup>205</sup>VAZ, Liliana Fessler. **The culturalization of planning and of the city: new models?** Disponível em: <[http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/063\\_p.pdf](http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/063_p.pdf)> Acesso em 30 out 2016.

<sup>206</sup>LEMOS, Carlos. **O que é arquitetura?** 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1989, o. 40.

<sup>207</sup>VAZ, Liliana Fessler. **The culturalization of planning and of the city: new models?** Disponível em: <[http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/063\\_p.pdf](http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/063_p.pdf)> Acesso em 30 out 2016, p. 7.

Para que o planejamento urbano obtenha êxito, é necessário a percepção de planos diretores municipais que contenham documentos reguladores dos usos da cidade. A discussão que Fernando conduz, supõe uma aproximação geral do plano multicultural, sugerindo que

Todo planejamento urbano e cultural deve partir do conhecimento das relações simbólicas entre os espaços urbanos e atitudes específicas de usos culturais e deve propor-se aberto à futuras e variadas apropriações. Enquanto muito se discute sobre a diversidade cultural no espaço da cidade, a literatura tem negligenciado potenciais mudanças futuras, como a formação de novos grupos culturais e, conseqüentemente, novas demandas espaciais. Portanto, a julgar o crescente número de transformações nas paisagens humana e urbana, os espaços urbanos devem ser planejados como estruturas suficientemente flexíveis para continuarem acolhendo a diversidade de usos atuais e vindouros.<sup>208</sup>

Para isso, o planejador urbano deve buscar compreender e apreender o uso. Motta<sup>209</sup> aborda em seu ensaio sobre as intervenções e projetos em áreas históricas de cidades, nas quais a apropriação foi condicionada ao consumo visual dos produtos culturais. É o valor documental do patrimônio revitalizado que possibilita a apropriação destes espaços – estes espaços urbanos estão impregnados de fontes de conhecimento, de referências históricas, memória e das identidades – elementos estes que são fundamentais ao exercício da cidadania.

O plano urbano deve ser capaz de representar no espaço construído da cidade os elementos característicos do povo e cultural locais. O planejamento estratégico para o desenvolvimento urbano, em consonância à gestão do meio ambiente urbano deverá atender ao pleno conhecimento dos grupos culturais e seus modos de apropriação urbana.

Cabe aos planejadores estabelecer as melhores relações entre o desenho do passado com o redesenho do presente, para que no futuro, esta continuidade possa ser mantida sem maiores danos ao patrimônio cultural urbano erigido.

É fundamental também preservar e conservar o patrimônio cultural, devendo este ser visto como um recurso para o desenvolvimento, ordenamento e planejamento do território. O patrimônio é uma condição necessária (mas não suficiente) para assegurar uma correta sustentabilidade e utilização da paisagem, tendo em conta que cada cidadão tem o dever de defender e preservar. Assim sendo, os Estados vêm-se “obrigados” a promover a conservação e preservação dos bens, tendo em consideração as políticas públicas na correta aplicação e tutela do patrimônio cultural.

---

<sup>208</sup>FERNANDO, Nisha. **Learning from a urban enclave: lessons for flexibility in a multicultural city.** Disponível em: <[http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004.pdf/018\\_p.pdf](http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004.pdf/018_p.pdf)> Acesso em 30 out 2016.

<sup>209</sup>MOTTA, Lia. A apropriação do patrimônio urbano: do estético-estilístico nacional ao consumo visual global. In: ARANTES, Antonio. **O espaço da diferença.** Campinas, SP: Papirus, 2000, p. 56.

O que ainda se vê é um plano-discurso que cumpre um papel ideológico, promovendo o afastamento do real motor que comanda os investimentos urbanos. A fragilidade da legislação urbana constitui um instrumento para o exercício arbitrário do poder, favorecendo interesses particulares. Assim, a ilegalidade e a segregação socioespacial que caracteriza o padrão de ocupação é funcional para o sistema, por meio da manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, favorecendo o mercado imobiliário especulativo.<sup>210</sup>

As políticas públicas, ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante na ampliação da democracia e cidadania. Para começar, quando se pretende desmontar o simulacro para colocar em seu lugar o real, o urbanistas deveriam reivindicar a adoção de indicadores sociais e urbanísticos que pudessem constituir parâmetros contra a mentira que perpetua a desigualdade.

A construção da nova matriz urbanística juntamente com a tutela do patrimônio cultural urbano, passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante de tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

Conclui-se, portanto, ser indicutível que se tenha um planejamento urbano capaz de assegurar a tutela do patrimônio cultural urbano, bem como a busca de um novo paradigma na implantação das múltiplas facetas da sustentabilidade neste espaço. O incansável desafio para uma gestão sustentável e modelos de planejamento urbano sustentável será o tema do tópico a seguir.

### **2.3 Gestão Pública e Patrimônio Cultural: possibilidades e perspectivas nos modelos de planejamento urbano sustentável**

Segundo Rezende, entende-se como gestão municipal o conjunto de atos administrativos realizados em favor da população local, propiciando uma integração entre os

---

<sup>210</sup>MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 65.

diversos setores existentes no meio urbano, tais como: econômico, político, social, religioso, turístico, entre outros. Entretanto, essas iniciativas não determinam uma gestão urbana ideal, sendo necessário descentralizar, atualizar ou modificar os modelos de administração existentes; logo, esses permitirão viabilizar uma harmonização e implementação dos interesses comunitários como um todo.<sup>211</sup>

A figura do gestor urbano, ou gestor municipal, é uma evolução na concepção do antigo administrador do município, já que o primeiro além de atuar como administrador dos recursos e tomar decisões quanto o destino dos mesmos, estará gerindo a cidade nos moldes de uma empresa, liderando-a com objetivos e metas.

O avanço dado em relação ao gestor urbano está fundamentado no conceito da autonomia municipal, ampliada a partir da implantação do Estatuto da Cidade, sendo seu significado o seguinte: “A autonomia administrativa compreende a gestão dos serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual”<sup>212</sup>. Ao mesmo tempo, no capítulo IV do próprio estatuto, são demarcados os instrumentos legais e sociais, necessários para uma correta gestão local:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.<sup>213</sup>

Segundo o Relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>214</sup>, a descentralização das atividades relacionadas a finanças, recursos humanos e políticas públicas é uma condição necessária para tornar qualquer gestão urbana mais ágil e eficaz; de acordo com a comissão, esta distribuição de responsabilidades permitirá que os gestores urbanos administrem e identifiquem com mais proximidade as necessidades de suas cidades.

O que se observa é que a gestão urbana ideal é aquela que atenta e atende às reais necessidades e prioridades que a população no geral demanda. Os modelos de gestão existentes servem não só como base para municípios e gestores, mas como instrumentos da

<sup>211</sup>REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Jobim Castor. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006, p. 78.

<sup>212</sup>COSTA, Nelson Nery. Autonomia do município. In: **Curso de direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 101.

<sup>213</sup>BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

<sup>214</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento**: Nosso Futuro Comum. Nova Iorque: ONU, 4. ago. 1987, p. 32.

prática democrática e organizada da cidade, primando pelo exercício da sociedade sustentável, isto é atendendo os anseios de todos e não só de grupos e interesses específicos.

Entretanto, após o surgimento do Estatuto da Cidade, reacendeu, em todos quantos lidam com a administração pública urbana, a preocupação de se estabelecer, de modo mais claro, os níveis e o âmbito da competência executiva de gestão do planejamento urbano e da proteção do patrimônio cultural brasileiro.

A compatibilização da gestão dos interesses públicos de proteção do patrimônio cultural e de planejamento urbano não é tarefa simples: depende, fundamentalmente, da clareza das diretrizes aplicáveis às áreas e núcleos tutelados, ainda que se reconheça não ser este um trabalho simples para os órgãos de proteção do patrimônio cultural. Porém, uma vez realizada esta tarefa, mecanismos de gestão poderão ser utilizados para facilitar a administração destes interesses, e também os interesses dos administrados.

A ampliação do escopo do patrimônio levou muito mais atores ou interessados a se envolver com sua gestão. Quando os locais de patrimônio eram principalmente monumentos ou edifícios sob controle público, o gestor do bem podia agir de maneira relativamente livre nos limites do sítio. Hodiernamente, mesmo que um local de patrimônio seja de propriedade e gestão públicas, o gestor terá de atuar em parceria com interessados e as autoridades envolvidas na área em torno do sítio. Ainda, estes terão de contar com uma grande diversidade de autoridades públicas para tratar de questões como o planejamento espacial e as políticas de desenvolvimento econômico e cultural urbano.

Com isso, os gestores não podem atuar de maneira isolada. É essencial que os organismos responsáveis pelo patrimônio atuem o máximo possível em parceria com outros interessados, a fim de desenvolver uma visão compartilhada e implementar políticas públicas para a gestão de cada local de patrimônio considerando seu contexto físico e social mais amplo para um planejamento urbano sustentável.

Atualmente, múltiplos objetivos caracterizam a gestão da maior parte dos bens culturais. Isso significa que uma ampla gama de estruturas (e obstáculos) institucionais e organizacionais, perspectivas sociais, formas de conhecimento, valores (tanto para as gerações presentes quanto para as futuras, muitas vezes conflitantes) e outros fatores precisam ser avaliados.

Uma das diretrizes para o planejamento de gestão de áreas protegidas inicia-se com o aumento da participação comunitária, ou seja, em direção a uma abordagem mais ampla e inclusiva da gestão de patrimônio cultural urbano. De acordo com Phillips, o autor ressalta a importância cada vez maior da existência de um novo paradigma para áreas protegidas, por

meio de uma abordagem de gestão de patrimônio mais ampla e inclusiva, conforme tabela.<sup>215</sup>

Tema	Como era antes: as áreas protegidas...	Como começa a ser: as áreas protegidas...
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• isoladas para conservação</li> <li>• estabelecidas principalmente para a proteção da vida silvestre e de paisagens espetaculares</li> <li>• geridas principalmente para visitantes e turistas</li> <li>• valorizadas como áreas de natureza selvagem</li> <li>• voltadas para a proteção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geridas também com objetivos sociais e econômicos</li> <li>• muitas vezes estabelecidas por motivos científicos, econômicos e culturais</li> <li>• geridas levando em consideração os povos locais</li> <li>• valorizadas pela importância cultural da dita "natureza selvagem"</li> </ul>
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geridas pelo governo central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geridas por parceiros, com o envolvimento de vários interessados</li> </ul>
Povos locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planejadas e geridas contra os povos</li> <li>• geridas sem levar em consideração a opinião dos locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geridas em parceria com os povos locais, para eles e, em alguns casos, apenas por eles</li> <li>• geridas para atender às necessidades dos povos locais</li> </ul>
Contexto mais amplo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• desenvolvidas isoladamente</li> <li>• geridas como "ilhas"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planejadas como parte de sistemas nacionais, regionais e internacionais</li> <li>• desenvolvidas como "redes" (áreas estritamente protegidas, com zonas-tampão e ligadas por corredores verdes)</li> </ul>

A abordagem de gestão participativa tem sido promovida no setor do patrimônio, tendo em vista a percepção do bem como propriedade comunitária e como um fator que ajuda a garantir a sustentabilidade das comunidades. A propriedade de um bem de patrimônio pode ser muito diversificada, principalmente em áreas urbanas ou paisagens culturais.

Não obstante, os gestores de patrimônio muitas vezes não são capazes de envolver seus pares locais. Mesmo quando há envolvimento comunitário, o nível de participação na tomada de decisões e a capacidade dos interessados locais de realmente se engajar e contribuir são, em geral, limitados.

Nesse interim, após a trajetória de construção dos conceitos de patrimônio, seus instrumentos normativos para tutela dos mesmos e o entrelaçamento das múltiplas facetas da sustentabilidade, cabe, a partir daí, analisar os modelos de gestão pública, suas possibilidades e perspectivas no planejamento urbano sustentável.

Os principais modelos de gestão pública do patrimônio cultural acompanharam a evolução da sua concepção e da pluralização de bens considerados de valor patrimonial e dos

<sup>215</sup>PHILLIPS, A. **Turning ideas on their head:** the new paradigm for protected areas. The George Wright Forum 20, n. 2, p. 8-32, 2003.

atores que passaram a participar da política quer como gestores, prestadores de serviços, consumidores, empreendedores, proprietários de imóveis, cidadãos, entre outros.

Frente à ameaça do desaparecimento de parte desse legado material e imaterial pelas pressões de uma sociedade globalizada econômica e culturalmente, hoje observa-se uma tendência de sobrevalorizar o recurso patrimonial segundo uma lógica de mercado que leva tanto a uma ampliação do seu público como a uma intensificação da sua exploração orientada para o consumo urbano. A cidade e o espaço público urbano tornam-se os principais vetores dessa mudança de perspectiva com relação ao patrimônio cultural.<sup>216</sup>

Primeiramente, quando se fala em estabelecer critérios a fim de orientar esforços para a escolha dos usos mais adequados e socialmente legitimados em cada contexto de gestão do patrimônio, deve-se pensar em selecionar parte desses bens que já não se pode alcançar a proteção e sua conservação.

Fatores externos de caráter econômico, político, científico, administrativo e cultural estão condicionadas nestas escolhas. De um lado a escolha está ligada à evolução da concepção de patrimônio, e, de outra banda, aos contextos nos quais as questões referentes ao patrimônio estão colocadas.

Castriota define quatro diferentes modelos de gestão do patrimônio cultural: (a) “modelo tradicional ou de preservação”; (b) “conservação integrada”; (c) “reabilitação urbana” e (d) governança deliberativa. Estes modelos se definem a partir da articulação das seguintes variáveis: (a) concepção de patrimônio cultural; (b) tipo de objeto; (c) marco legal; (d) atores envolvidos; (e) ações desempenhadas; (f) profissionais envolvidos; (g) beneficiários; (h) consumo de bens culturais.<sup>217</sup>

O primeiro modelo de gestão comporta única e exclusivamente a preservação do patrimônio cultural, articulando intervenções em torno do conceito tradicional de patrimônio que se restringe aos bens da cultura erudita, oriundas do segmento social dominante.

Para classificá-los como bens do patrimônio cultural, estes estavam relacionados à sua excepcionalidade estética e sua vinculação a fatos memoráveis da história. Esse modelo abarca as primeiras políticas orientadas para o setor e tinha por objeto a proteção e preservação de edificações, estruturas e outros objetos individuais caracterizando-se por um caráter essencialmente imobilista, tendo como foco, a limitação da mudança.<sup>218</sup>

<sup>216</sup>CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio cultural**. São Paulo: Estação Liberdade: Unesp, 2001, p. 89.

<sup>217</sup>CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: Conceitos, Políticas, Instrumentos**. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 150

<sup>218</sup>CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: Conceitos, Políticas, Instrumentos**. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p.155.



A preservação diz respeito às ações necessárias para a sobrevivência das construções originais, bem como ao conjunto de medidas preliminares que visam precaver as incidências eventuais que um determinado risco pode incidir em um sítio, monumento ou numa edificação.<sup>219</sup>

O objeto de intervenção neste modelo tiveram impactos políticos limitados, já que o foco principal era a manutenção do bem dentro de suas características originais e na minimização dos eventuais danos causados por empreendimentos impróprios nas proximidades das edificações construídas. Aqui, a estratégia maior era o congelamento do tempo passado ou da criação de museus a céu aberto.<sup>220</sup>

Neste período, o Estado foi o principal protagonista das ações desempenhadas na tutela e consagração patrimonial. Seus bens eram inventariados, estudados e selecionados de acordo com seus atributos de excepcionalidade e entre os principais profissionais envolvidos nessas políticas estão arquitetos e historiadores. A justificativa era tutelar o patrimônio nacional para compartilhamento de todos, entretanto, os principais beneficiários foram os oriundos dos segmentos sociais mais abastados, onde os bens patrimonializados assumiam algum significado.

No Brasil, este modelo de intervenção teve como marco legal instituído em 1937 e como principal instrumento o tombamento, o qual permaneceu, até pouco tempo atrás, como único tipo de proteção efetivamente utilizada no país.

Outrossim, o modelo em análise é gerenciado a partir de uma estrutura institucional ilhada, denominada, no campo da ciência política por “insulamento burocrático”. Nele, a atuação isolada de um órgão em determinada política pública busca fazer imperar sua visão e suas determinações frente a outros setores governamentais, sociais e políticos. No caso do patrimônio, é caracterizado, ainda, pela ausência de integração disciplinar dentro da própria instituição.<sup>221</sup>

O próximo modelo de gestão diz respeito à conservação integrada, onde a formulação de uma outra visão de intervenção sobre o patrimônio foi instituída a partir de 1960. Aqui, o tipo de objeto a ser protegido muda, passando de um monumento isolado a grupo de edificações históricas, à paisagem urbana e aos espaços públicos. Com isso, o

<sup>219</sup>PEIXOTO, P. Requalificação urbana. In: **Plural de Cidade**: novos léxicos urbanos. Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite (orgs.). Coimbra: CES Almedina, 2009, p. 41-52.

<sup>220</sup>FERES, L. R. A evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio cultural. In: **Cidade, memória e legislação**: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Edésio Fernandes, Jurema Rugani (orgs.). Belo Horizonte: IAB-MG, 2002, p. 64.

<sup>221</sup>NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010, p. 75.

patrimônio ambiental urbano passa de um momento singular do passado para relacionar-se aos bens naturais e culturais.

Segundo a “Carta de Burra” de 1980,

O termo conservação designará os cuidados a serem dispensados a um bem para preservar-lhe as características que apresentem uma significação cultural. De acordo com as circunstâncias, a conservação implicará ou não a preservação ou a restauração, além da manutenção; ela poderá, igualmente, compreender obras mínimas de reconstrução ou adaptação que atendam às necessidades e exigências práticas.<sup>222</sup>

A concepção deste modelo vai passar para uma representação mais dinâmica, segundo o qual a manutenção de um bem cultural no seu estado original vai passar à uma conservação que apresente uma significação cultural. Nesse sentido, conforme destaca Castriota<sup>223</sup>, os planejadores urbanos passam a integrar juntamente com os arquitetos e historiadores para trabalhar em torno do patrimônio. Há uma ampliação dos instrumentos de ação que passam a abranger os instrumentos financeiros, jurídicos, administrativos, leis e regulamentos. O Estado continua a ser o principal ator da política, mas com uma ação contínua, e não mais reativa e localizada, como parte do processo de planejamento urbano.

Neste modelo, diferentemente do anterior, ampliam-se os beneficiários das políticas de conservação, já que o zoneamento do espaço urbano e as intervenções sobre ele atingem um maior número de pessoas. Em contrapartida, o impacto segregador ocasionado pelas políticas de zoneamento urbano são gigantes, estimulados pela valorização imobiliária nas áreas em que ocorreram as ações de intervenção urbana.

Já o modelo de reabilitação urbana tem como principal diferencial em relação ao anterior a importância atribuída ao desenvolvimento e sustentabilidade econômica das áreas conservadas.<sup>224</sup>

Reconhece-se explícita e programaticamente a importância da manutenção e incremento da função econômica das áreas protegidas. Dessa maneira, a Carta de Amsterdã já formula uma maneira de fugir da crise fiscal do Estado e da escassez de recursos públicos para o financiamento das ações de preservação.

---

<sup>222</sup>IPHAN, 1995.

<sup>223</sup>CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: Conceitos, Políticas, Instrumentos**. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 161.

<sup>224</sup>CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: Conceitos, Políticas, Instrumentos**. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 167.

A reabilitação de 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.<sup>225</sup>

A valorização econômica dos monumentos e dos espaços públicos passa a ser um condicionante para a implementação e sustentabilidade das ações de conservação e reabilitação do espaço urbano. Diferentemente do modelo de conservação integrada, neste o Estado deixa de seu papel estrito de regulação no sentido de controlar e impor restrições à desfiguração ou descaracterização de imóveis ou de conjuntos urbanos, passando a articular projetos de desenvolvimento para as áreas a serem conservadas, reabilitadas e revitalizadas.

David Harvey<sup>226</sup> chama este modelo de gestão como “empreendedorismo urbano”, na medida em que o desenvolvimento de políticas se dá por meio da participação da iniciativa privada em “parceria” com as administrações locais, o qual estudam recuperar áreas degradadas nas cidades.

Com isso, inicia-se neste período uma articulação de planos de desenvolvimento mais amplas, na medida em que têm emergido na área do planejamento e da política urbana os chamados “novos instrumentos”, tentativas de estabelecimento de novas formas de relacionamento entre as esferas pública e privada, envolvendo, entre outros, repasses de recursos do privado ao poder público ou a redefinição de competências para intervir sobre o urbano. A poliarquia de atores tornam-se referências centrais para a implementação das políticas públicas urbanas e relação binária entre Estado e sociedade não mais se aplicam, fortalecendo o surgimento de novos instrumentos urbanísticos.

As políticas de reabilitação do patrimônio urbano produziram impactos sobre a dinâmica da nova urbes, bem como sobre a população residente nos lugares reabilitados. Nesse sentido, estimularam prioritariamente as oportunidades de novos negócios relacionados ao turismo e à animação cultural de lugares e espaços públicos revitalizados. Essa super valorização do aspecto estético do patrimônio sobrepõe-se aos interesses e necessidades das populações residentes.<sup>227</sup>

Os processos de gentrificação transformaram os lugares degradados, e na maioria das vezes ocorre o esvaziamento populacional, decorrente das novas funções atribuídas àquele

<sup>225</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO. **Cartas Patrimoniais**. Brasília: IPHAN, 1995, p. 232

<sup>226</sup> HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 1992, p. 76.

<sup>227</sup> ARANTES, A. A. Patrimônio cultural e cidade. In: **Plural de Cidade: novos léxicos urbanos**. Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite (orgs.). Coimbra: CES Almedina, 2009, p. 11-24.

novo local, quer seja de residência para segmentos sociais mais abastados, ou por meio de espaços de lazer, entretenimento e consumo da população.

De acordo com Leite, duas características centrais e recorrentes aparecem nesses processos: “(a) a espetacularização da cultura e (b) a formação de sócio-espacialidades com a construção de um espaço público fragmentado, marcadamente multipolarizado”<sup>228</sup> Este forte processo de enobrecimento acarreta negativamente uma segmentação e espacialização dos usos do patrimônio cultural. Essas externalidades afetam a sustentabilidade dessas intervenções e comprometem o seu potencial para cumprir os objetivos para os quais foram realizadas.

Os aspectos econômicos e funcionais priorizados neste modelo do patrimônio cultural acabaram sendo priorizados em detrimento das questões mais complexas de reabilitação e conservação dos centros históricos. A tendência do *city marketing* foi fortalecida, transformando o patrimônio urbano com foco a atender a necessidade do consumidor, empresário, turista ou o próprio consumidor.

Por fim, a construção de uma política nacional e integrada de preservação do patrimônio cultural urbano se faz necessária, com o envolvimento de todas as instituições envolvidas, bem como a elaboração de instrumentos compatíveis.

No tópico a seguir, será abordada a gestão compartilhada como alternativa de implementação de políticas públicas no patrimônio cultural urbano.

#### **2.4 A gestão compartilhada como alternativa de implementação de políticas e atenção às múltiplas facetas da sustentabilidade**

Partindo da análise dos modelos de gestão supracitados, observa-se uma nova fase do IPHAN inaugurada na virada do milênio que marca, sobremaneira, uma guinada na política federal de preservação cultural. Este novo período pronuncia-se pela ampliação conceitual da noção de patrimônio e pela efetivação de instrumentos capazes de viabilizar políticas de preservação alinhadas à esta ampliação, promovendo, enfim, o reconhecimento da diversidade cultural brasileira.

O IPHAN encampa hoje, a noção de patrimônio cultural tal como conceituada na Constituição Federal de 1988, cujo foco volta-se a valorização do patrimônio imaterial, sem perder de vista as ações relacionadas ao patrimônio material, ambas associadas à preocupação

---

<sup>228</sup> LEITE, Rogério Proença. **A exaustão das cidades**: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 25, n. 72, fev. 2010, p. 74.

com o desenvolvimento sustentável, esta norteadora de princípios, estratégias, programas, projetos e instrumentos da instituição. As práticas culturais intangíveis e a diversidade cultural à agenda do patrimônio foram essenciais para o delineamento das políticas atuais.

Por isso, importante salientar que um sistema de gestão é moldado por perspectivas culturais variáveis, pelos recursos disponíveis e por outros fatores. Estes podem mudar e podem não estar alinhados com as reais necessidades do bem e de seus interessados. Um sistema de gestão precisa ser revisto e atualizado regularmente para administrar as mudanças que ocorrem no bem e em seu ambiente e resolver problemas de inadequação e eventos adversos que o afetam.

Em consonância às atuais necessidades encontradas nas políticas públicas brasileiras, observou-se que, para tornar efetivo um sistema de gestão do patrimônio, deve este ter uma compreensão compartilhada do patrimônio cultural por todos os interessados. Com isso, torna os processos do patrimônio mais responsivos e gera produtos e efeitos mais alinhados com as reais necessidades. Além disso, promove um papel construtivo para o patrimônio, permitindo-lhe contribuir com a sociedade e com o desenvolvimento sustentável.

Dessa maneira, um novo modelo de gestão do patrimônio que privilegia os espaços de interação entre cidadãos e atores públicos e privados na formulação e implementação de políticas orientadas é levantado como alternativa de implementação de políticas e atenção às múltiplas facetas da sustentabilidade: a gestão compartilhada do patrimônio cultural urbano.

A partir da Constituição Federal de 1988, muitas mudanças no que se refere às políticas urbanas fizeram parte do crescimento dos movimentos sociais daquele período, conhecidos como “reforma urbana”. Dessa maneira, foi introduzida na legislação brasileira novos instrumentos que permitem a formulação de políticas urbanas de moldes participativos, que incluam diferentes atores e façam valer o direito social da propriedade, como edificação compulsória, direito de preempção, solo criado, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, usucapião coletivo, estudo de impacto de vizinhança, entre outros. Entretanto, todos estes instrumentos passam a ser aplicados de forma menos controversa a partir do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que passou a regulamentar todos instrumentos em uma mesma legislação urbanística.

Como forma de dirimir o alto grau de exclusão e segregação social, bem como superar as deficiências da urbanização, inúmeras políticas foram implementadas como alternativa de novo modelo de planejamento urbano com moldes participativos. Assim, exemplos deste modelo são os conselhos consultivos, deliberativos e gestores, além de incipientes tentativas de se estabelecer parcerias entre o poder público e a iniciativa privada.

Uma das prerrogativas da gestão compartilhada é estimular ações conjuntas entre governo, comunidade e iniciativa privada e, ainda, como estratégia para garantir as múltiplas fâcetadas da sustentabilidade. Por isso, as críticas e reivindicações urbanas destes movimentos em torno de moradias, serviços urbanos básicos, saneamento e cultura serviram também para levantar bandeiras pela democratização da gestão e contra a corrupção, a falta de transparência da gestão pública e a centralização dos processos decisórios.

O início da trajetória do cidadão como interlocutor dos projetos urbanos e de intervenção sobre o patrimônio começa a ser delineado com a ascensão deste novo modelo com a participação efetiva da sociedade civil. Especialmente após a abertura política dos anos de 1980, fica cada vez mais clara a importância deste envolvimento nas ações de proteção do patrimônio cultural urbano.

Os movimentos urbanos apoiavam-se ainda na descentralização, na valorização da política local e na participação cidadã. Esse período caracteriza-se ainda por uma convergência das críticas e demandas dos movimentos sociais urbanos, com as dos intelectuais e profissionais do urbanismo e as das políticas mais democráticas.

Segundo Borja, a crítica cidadã legou sempre um saldo positivo sobre a cidade, embora tenham se observado também críticas e posições mais conservadoras no tocante às perspectivas transformadoras sobre a cidade e sobre o patrimônio edificado. A partir dos anos 1990, por exemplo, as críticas e propostas desses grupos atuaram como estimuladoras da revalorização dos centros históricos e da incorporação de objetivos de coesão e qualificação ambiental às políticas pública de patrimônio.<sup>229</sup>

A participação da sociedade civil nas políticas de preservação do patrimônio cultural e na sua gestão reforça, conseqüentemente, a importância da ênfase da esfera municipal na elaboração das políticas de preservação do patrimônio cultural e na sua gestão, o que pode levar a processos colaborativos entre os diversos atores sociais, seja na identificação de demandas, na elaboração das políticas e mesmo na sua exequibilidade.

A narrativa subjacente a esta proposta é a da cidade como construtora da cidadania. Nas palavras de Borja,

a cidade do espaço público pretende construir tecidos urbanos com vocação igualitária e aberta, com elementos referenciais produtores de sentido, com diversidade de centralidades e com capacidade de articular peças e funções diferentes. Nesses espaços deve-se construir também o equilíbrio de funções entre o público e o privado. No público se decide a densidade, os usos e o desenho urbano. O privado os desenvolve, cede terreno e constrói. Nesta concepção importa mais a rua do que a casa.

<sup>229</sup>BORJA, Jordi. **Urbanisme i ciutadania**. Catálogo de la exposició Quórum, Institut de cultura, Barcelona 2005, p. 130.

Este modelo baseia-se em uma concepção ampliada de patrimônio que engloba o tecido urbano, as edificações, os espaços de convivência, os sítios paisagísticos e os valores simbólicos e imateriais que tem por referência as dinâmicas sociais e culturais das localidades. Privilegia-se uma concepção relacional de espaço público, no qual todos os elementos constitutivos do espaço urbano no qual se integram de formas variadas o patrimônio cultural deverão ser objeto de “uso polivalente e positivo.”<sup>230</sup>

Em que pese o alargamento disciplinar do campo do patrimônio, percebe-se a importância da integração entre as diversas políticas urbanas – políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, políticas habitacionais, políticas de proteção do patrimônio cultural, políticas de turismo, dentre outras – justamente porque cada um desses aspectos é uma face de um todo que se processa num mesmo espaço, que é também o urbano.

A respeito da participação da sociedade no âmbito das políticas públicas, Monica Starling destaca que:

Nas sociedades contemporâneas, a dinâmica cultural, cerne da “construção” de bens patrimoniais, configura-se em inúmeros espaços de convivência e de partilha de experiências e identidades, bem como em fóruns públicos de apresentação, crítica e discussão. É a partir desses espaços que diferentes coletividades apresentam publicamente suas demandas, com vistas a serem incorporadas ao processo político. Nesse sentido, ressalta-se o vínculo do patrimônio com a esfera pública, entendida como o espaço de diálogo, tematização e discussão de questões no âmbito da sociedade civil e do conjunto de instituições de representação e participação social no espaço político-administrativo do Estado.<sup>231</sup>

Nesse sentido, na atribuição de valor ao patrimônio cultural, a gestão compartilhada pode entrar como um instrumento que minimize a disparidade que envolve o valor atribuído ao bem cultural visto pela comunidade e ao valor atribuído pelas instituições oficiais. Essa pluralidade de valores e significados, muitas vezes divergentes, é recorrentemente negligenciada pelo instituto do tombamento, instrumento central das políticas públicas de preservação no Brasil, quando se observa que quem realmente possui a guarda é a comunidade.

Nas palavras de Starling:

Isso coloca o tema da importância de uma gestão compartilhada do patrimônio em espaços em que as discussões acerca da atribuição de valores possam refletir a variada gama de valores culturais representados pelos diferentes grupos sociais.<sup>232</sup>

<sup>230</sup>BORJA, Jordi. **Urbanisme i ciutadania**. Catálogo de la exposición Quórum, Institut de cultura, Barcelona 2005, p. 137.

<sup>231</sup>STARLING, Mônica Barros de Lima. **Política de Patrimônio Cultural - É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais**. 2011. 280f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. FAFICH, 2011, p. 30.

<sup>232</sup>STARLING, Mônica Barros de Lima. **Política de Patrimônio Cultural - É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais**. 2011. 280f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. FAFICH, 2011, p. 35.

Segundo Pereira<sup>233</sup>, as mudanças na relação entre o Estado e a sociedade culminaram das alterações do sistema, fortalecidas com a descentralização administrativa que passa a ser preconizada a partir do final da década de 1980, dentre elas:

a) falência do modelo central e hierárquico de gestão do patrimônio, no qual o Estado e as instituições públicas eram os principais responsáveis pela definição e execução das políticas, o qual foi progressivamente substituído por relações contratuais entre o Estado e as coletividades locais e entre o Estado e o setor privado, nas quais o Estado assume o papel de coordenação de atores e lógicas distintas; b) multiplicação de atores, ou de “interlocutores”, no campo do patrimônio, representados por diversos segmentos da sociedade civil, em sua maioria, conflitantes, os quais demandam alterações nas políticas de gestão do patrimônio cultural, urbano e ambiental; c) convergência das políticas de conservação do patrimônio com as políticas urbanas; e d) substituição das políticas tradicionais de preservação por outras que levem em conta as especificidades territoriais e a mobilização das comunidades locais.

Com isso, observa-se que a transferência desses recursos aos municípios vem acompanhada da transferência de responsabilidades sobre a elaboração e gestão de políticas relacionadas à administração pública municipal, bem como pela descentralização fiscal, administrativa e político-institucional por meio de, por exemplo, a redefinição de competências tributárias.

O artigo 158 da nossa Carta Magna estabelece que aos municípios pertence 25% do ICMS, sendo que, deste valor, até 25% são creditados aos municípios de acordo com o que dispuser uma lei estadual. Nesse sentido, a transferência desses recursos aos municípios vem acompanhada da transferência de responsabilidades sobre a elaboração e gestão de políticas relacionadas à administração pública municipal.

No que diz respeito ao ICMS Patrimônio Cultural, além dos órgãos de preservação, outros atores estão envolvidos: a sociedade civil (seja de forma direta como parte do contexto do espaço urbano, ou de forma indireta, representada no âmbito do município, pelos Conselhos de Preservação do Patrimônio Cultural), o meio acadêmico (como local de reflexão e produção de conhecimento sobre o assunto), os profissionais envolvidos na elaboração e as administrações federal, estadual e municipal (através da gestão das políticas de preservação do patrimônio cultural).

Com a promulgação da Carta de Bagé<sup>234</sup> ou Carta da Paisagem Cultural, foi exposta a definição de paisagem cultural no seu artigo 2º:

---

<sup>233</sup>PEREIRA, M. L. **Planejando e convivendo com o patrimônio**: reflexões sobre as políticas contemporâneas de preservação em torno do projeto Gambetta-Figuerolles/Montpellier. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001, p. 79



A paisagem cultural é o meio natural ao qual o ser humano imprimiu as marcas de suas ações e formas de expressão, resultando em uma soma de todas os testemunhos resultantes da interação do homem com a natureza e, reciprocamente, da natureza com homem, passíveis de leituras espaciais e temporais.

Nesse diapasão, a pertinência de operações de intervenção e preservação que recaem sobre todos os bens culturais foi reforçada, e trouxe à baila a discussão a respeito da paisagem cultural, o que foi, posteriormente, instituída e regulamentada pela Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009, publicada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira.

Segundo Castriota<sup>235</sup>, com a promulgação dessa portaria, “também em nosso país começa a se institucionalizar uma das ideias mais ricas que entraram no campo do patrimônio nos últimos anos e que tem trazido significativos avanços conceituais e metodológicos à área”. E, ainda citando Castriota:

Conservar as paisagens culturais é um dos desafios mais complexos com os que se depara a área do patrimônio hoje. Se a sua conceituação já se mostra uma tarefa difícil, tal dificuldade se aprofunda quando se passa para a formulação de estratégias para o tratamento dessa categoria especial de patrimônio.<sup>236</sup>

No entanto, quando se insere o campo do patrimônio conjugado à paisagem natural, Vasconcelos defende que:

a questão não é mais que elementos culturais estão presentes na paisagem, mais sim, que paisagens são dotadas de valores culturais e naturais dignos de serem reconhecidos e protegidos pelas políticas públicas. Portanto, apesar de toda paisagem ser cultural, só algumas delas merecem ser patrimonializadas.<sup>237</sup>

Percebe, portanto, que a partir da Portaria nº 127, inovou-se não somente em declarar uma porção peculiar do território nacional como Paisagem Cultural, mas também propõe mecanismos de preservação dessa paisagem que incluem a participação de diversos agentes, todos eles possuindo alguma relação com a paisagem cultural chancelada.

Assim, pela leitura no capítulo IV, inclusive, os artigos 4º e 5º destacam a necessária participação de diversos agentes:

<sup>234</sup>Carta de Bagé ou Carta da Paisagem Cultural foi aprovada durante a Jornada “Paisagens culturais: novos conceitos, novos desafios”, realizada em Bagé, Rio Grande do Sul, no dia 17/8/2007.

<sup>235</sup>CASTRIOTA, Leonardo Barci. Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 262.

<sup>236</sup>CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural**: conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009, p. 269.

<sup>237</sup>VASCONCELOS, Marcela Correia de Araújo. **As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira**. Revista CPC. São Paulo, n. 13, p. 56. Nov. 2011/abr.2012. Disponível em: [http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo\\_revista\\_arti\\_arquivo\\_pdf/210.pdf](http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo_revista_arti_arquivo_pdf/210.pdf).

Art. 4º. A chancela da Paisagem Cultural Brasileira implica no estabelecimento de pacto que pode envolver o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada, visando a gestão compartilhada da porção do território nacional assim reconhecida. Art. 5º. O pacto convencionado para proteção da Paisagem Cultural Brasileira chancelada poderá ser integrado de Plano de Gestão a ser acordado entre as diversas entidades, órgãos e agentes públicos e privados envolvidos, o qual será acompanhado pelo Iphan.<sup>238</sup>

Em que pese a necessária participação de diversos agentes, esse instrumento preconiza a coordenação da ação desses diferentes agentes a partir de um plano único de gestão – “nada melhor que o diálogo e a cooperação entre os atores envolvidos no processo da chancela para conciliar o desenvolvimento econômico e cultural com a preservação patrimonial.”<sup>239</sup>

Tal alargamento e abrangência da participação de diversos agentes reforça ainda a necessidade de instrumentos complementares para a garantia da preservação da paisagem cultural. Nesse sentido, Weissheimer, sobre a eficácia deste instrumento, destaca:

Sua eficácia está baseada no estabelecimento de um pacto entre os principais entes, públicos e privados, que atuam sobre o território selecionado e, conseqüentemente, a efetiva preservação das paisagens culturais se dará pelo cumprimento dos compromissos assumidos por cada uma das partes no momento da pactuação. Até o momento, parece residir aí um dos principais pontos nevrálgicos de aplicação da chancela – a definição das ações e atribuições de cada signatário e a assinatura de um pacto entre parceiros.<sup>240</sup>

Não obstante, alguns elementos demonstram fragilidade desse instrumento, como: falta de interesse da população e do poder público, pouca familiaridade com esse instrumento jurídico, falta de um maior detalhamento de como se proceder (da forma de operacionalizar, do que deve ser apresentado enquanto documentação) para operacionalização do processo de chancelamento de uma paisagem.<sup>241</sup>

<sup>238</sup>PORTARIA Nº 127, de 30 de abril de 2009. **Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira.** Disponível em: <<https://iphanparana.files.wordpress.com/2012/09/portaria-iphan-chancela-da-paisagem-cultural.pdf>>. Acesso em 20 nov 2016.

<sup>239</sup>VASCONCELOS, Marcela Correia de Araújo. **As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira.** Revista CPC. São Paulo, n.13, p.51-73. Nov. 2011/abr.2012. Disponível em: <[http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo\\_revista\\_arti\\_arquivo\\_pdf/210.pdf](http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo_revista_arti_arquivo_pdf/210.pdf)> Acesso em 20 nov 2016.

<sup>240</sup>WEISSHEIMER, Maria Regina. Paisagem cultural brasileira: do conceito à prática. Disponível em: <[http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum\\_patrimonio/article/viewFile/116/103](http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum_patrimonio/article/viewFile/116/103)>. Acesso em: 21 nov 2016.

<sup>241</sup>VASCONCELOS, Marcela Correia de Araújo. **As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira.** Revista CPC. São Paulo, n.13, p.51-73. Nov. 2011/abr.2012. Disponível em: <[http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo\\_revista\\_arti\\_arquivo\\_pdf/210.pdf](http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo_revista_arti_arquivo_pdf/210.pdf)> Acesso em 20 nov 2016.

Entretanto, um ponto a ser lembrado é que este é um instrumento novo, e que, com o passar do tempo e com o início dos requerimentos para cancelamento de paisagens culturais, essas questões podem ser solucionadas e, à medida que esta for sendo empregada nas políticas nacionais de preservação patrimonial, suas fragilidades tendem a serem sanadas, se não completamente, ao menos em parte.

No cenário brasileiro, quando se fala em planejamento e gestão do patrimônio cultural no âmbito nacional, se observa uma dificuldade em se planejar e gerir, justamente pela dimensão continental do Brasil. Entretanto, outros fatores favorecem e devem ser levados em consideração: a questão dos valores envolvidos na preservação do patrimônio cultural. Valores esses que são bem diferentes nas diversas regiões do país, possibilidade de relação entre os diversos atores sociais envolvidos na questão da preservação do patrimônio cultural. Ainda, a abrangência do território brasileiro e, como decorrência disso, a grande diversidade cultural, uma questão que deve ser considerada como forma de solucionar, ou pelo menos contornar a questão, é a efetivação do planejamento e gestão compartilhados entre as diferentes instâncias estatais.

Neste sentido, a historiadora Michele Arroyo aduz que:

Eu acho que a gestão, quando a gente não está no âmbito da cidade, quando a gente passa, por exemplo, para um órgão estadual, federal, isso é complexo, é complicado. Porque a lógica de gestão de um órgão federal, seja pela questão territorial, espacial mesmo, seja pela questão de valores, a possibilidade de relação com todos esses agentes, ela é diferente. (...) Talvez esse seja o principal desafio: o IPHAN construir uma gestão compartilhada desse patrimônio.<sup>242</sup>

Michelle Arroyo ainda questiona a responsabilização pela gestão do patrimônio cultural. A referência nestes casos deveria ser do IPHAN, entretanto a realidade aponta para uma atuação diferente deste órgão. Neste sentido, a exemplo da fiscalização, a autora aponta:

Então hoje você tem, por exemplo, cidades em que o IPHAN tem escritório técnico e praticamente o IPHAN é a prefeitura, a prefeitura ignora, não tem plano diretor, não tem lei de uso e ocupação do solo, então quem aprova projetos é o IPHAN. Então o IPHAN assume isso, para o bem e para o mal, e as prefeituras “lavam as mãos”. Então por exemplo, fiscalização. Tudo bem que o IPHAN tem que fiscalizar o que está protegido, mas a princípio a fiscalização primeira deve ser do poder público municipal, porque quem concede o alvará é a prefeitura. Então, a primeira fiscalização deve ser da prefeitura. (...) É, mesmo que o IPHAN tenha um escritório

---

<sup>242</sup>ARROYO, Michele Abreu. **Gestão Compartilhada**. Belo Horizonte, MG. 03/10/2013. Entrevista concedida a Flávia de Assis Lage.

técnico ele não vai ter um escritório técnico organizado como uma prefeitura municipal. Não tem sentido.<sup>243</sup>

A situação ideal no que diz respeito a gestão compartilhada seria estabelecer ao IPHAN, como órgão gestor, diretrizes para a preservação do patrimônio cultural urbano, sendo que caberia aos Estados e Municípios estabelecerem suas políticas de preservação do patrimônio, a partir dessas diretrizes, mas observando as especificidades da realidade de cada cidade brasileira.

Dessa forma, seria estabelecida, de forma efetiva, uma gestão compartilhada do patrimônio cultural. Nas palavras de Michele Arroyo, o IPHAN deveria deixar de ser um órgão-fim para passar a ser “um órgão gestor, no sentido de orientar, de pensar em diretrizes, de propiciar as articulações possíveis”, e continua:

um desafio que o IPHAN tem, que é construir, como órgão de referência, uma gestão compartilhada desse patrimônio cultural, compartilhada não no sentido de transformar as prefeituras em “braços” do IPHAN, mas de estabelecer até onde vai a atribuição do IPHAN, o que é atribuição da prefeitura (que não é o IPHAN que define, já está definido por lei), ajudar as prefeituras a se organizarem nesse sentido, a compor equipes que façam o acompanhamento do patrimônio cultural, a pensar em projetos públicos que promovam a articulação, por exemplo a questão de planos diretores, de lei de uso e ocupação do solo. Não é o IPHAN que tem que formular, mas o IPHAN deve ajudar as prefeituras a entender a importância desses instrumentos e como o patrimônio cultural pode se inserir dentro dessa discussão da cidade.<sup>244</sup>

Assim, no mesmo sentido, o principal desafio está em descentralizar e institucionalizar uma política sistêmica e compartilhada com os Estados e municípios, bem como os demais órgãos do governo federal, inserindo a transversalidade das questões da preservação nas demais políticas, ou seja, abertura à participação ativa e efetiva da sociedade, integração de diversos instrumentos, estruturas, definição de atores, competências, princípios, objetivas, metas, sistema integrado de informação, avaliação e financiamento.

Acerca do que se entende nesse complexo emaranhado de implementação de políticas públicas e atenção às múltiplas facetas da sustentabilidade, caberá mais do que nunca ao IPHAN e aos órgãos estaduais de patrimônio assumirem seu papel fundamental quanto aos estudos, à outorga de valor e a preservação e gestão de territórios mais ampliados, conectando

<sup>243</sup>ARROYO, Michele Abreu. **Gestão Compartilhada**. Belo Horizonte, MG. 03/10/2013. Entrevista concedida a Flávia de Assis Lage.

<sup>244</sup>ARROYO, Michele Abreu. **Gestão Compartilhada**. Belo Horizonte, MG. 03/10/2013. Entrevista concedida a Flávia de Assis Lage.

e ressignificando patrimônios reconhecidos pontualmente, dispersamente e de maneira fragmentada.

Este, certamente é dos principais gargalos da gestão do patrimônio no Brasil, potencializado por um segundo problema, referente ao paralelismo e sobreamento de competências concorrentes, praticado desde os anos 1970, quando começaram a se estruturar as instituições estaduais e, logo depois, as municipais.

Ao fim e ao cabo, a resolução destes problemas se dará, primeiramente, pela atuação integrada, ética, participativa, matricial, circular, territorial, compartilhada e coordenada, com distribuição de papéis, atribuições e responsabilidades de gestão.

Diante disso, o que se busca é a orientação, coordenação e emancipação conjuntamente à preservação do patrimônio cultural com desenvolvimento sustentáveis (cultural, social, econômica, ambiental e política) associada ao planejamento territorial e a urgente necessária construção de um Sistema Nacional de Preservação Cultural (SNPC).

Para a efetividade da chancela e sustentabilidade do instrumento, no entanto, a gestão compartilhada deve ser um instrumento ampliado para todo o território envolvido, ou seja, ser feito de forma regional, integrando o planejamento com os municípios vizinhos, aliado ao incentivo à pesquisa, bem como a participação do poder público e da população como um todo a fim de implementar as diversas facetas da sustentabilidade.

### 3 CONCLUSÃO

Sem a intenção de esgotar a temática tratada, o presente estudo buscou descortinar em que medida o patrimônio cultural urbano, a partir da ideia de cultura em seu sentido sócio antropológico, alcança e/ou entrelaça as múltiplas facetas da sustentabilidade na perspectiva das políticas públicas federais e da gestão urbana. E, ainda, buscou identificar os instrumentos normativos de proteção do patrimônio cultural a fim de verificar suas potencialidades em proporcionar a necessária tutela do patrimônio cultural urbano.

Para uma constatação inicial, a preservação do patrimônio cultural urbano deve ser procedida dispensando-se uma visão ambiental e sustentável desse patrimônio, para que, em conjunto, alcance sua finalidade, qual seja, a adequada articulação das competências dos entes incumbidos dessa preservação pela nossa Carta Magna, bem como a adoção de mecanismos que proporcionem uma gestão compartilhada.

No que foi disposto ao longo deste trabalho, analisou-se primeiramente o conceito de cultura que, de toda sorte, vai ao encontro do conceito de patrimônio por estar atrelado a noção de bem cultural, na medida em que a cultura é dinâmica e mutante, assim como o conceito de patrimônio também o será. Com efeito, pode-se afirmar que assim como a cultura, o homem também é resultado do meio natural em que foi socializado e ao mesmo tempo produto e produtor da cultura.

Nessa linha, com a ampliação do conceito de patrimônio na década de 1960, também começa a ser reformulada a ideia da conservação das características de um bem portador de significado cultural, e a noção de patrimônio encontra alicerces em uma rede simbólica do homem, relacionado ao conhecimento acumulado bem como à memória.

Dentro da perspectiva de reapropriação do espaço urbano pela população e caracterizado como um espaço dinâmico como a própria sociedade o é, diga-se, percebeu-se existir um elo de ligação entre o passado e o futuro, associando o termo do patrimônio cultural aos conceitos de memória e identidade.

Nesse diapasão, inevitavelmente as discussões sobre a revitalização do patrimônio passa, essencialmente, pelo debate sobre o planejamento urbano, o que demonstra a importância da participação da comunidade, bem como os debates precisam ser motivadas com a finalidade de fortalecer o sentimento de identidade para (re)construção dos espaços locais.

De outro vértice, quando da análise dos sujeitos incumbidos de agir pela preservação do patrimônio cultural urbano, verificou-se que, não obstante no texto constitucional de 1934 já se tivesse atribuído comumente a todos os entes federados o dever de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, as atividades de tutela, na prática, iniciaram-se concentradas pela União, por meio do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN. Nesse início, as ações preservacionistas voltaram-se a conservação intacta ou ao restabelecimento da integridade estética de edificações, estas valorizadas pelo seu aspecto excepcional, ou seja, pela sua monumentalidade.

Ademais, com a descentralização caracterizada pelas ações preservacionistas, pode-se observar uma maior participação e proximidade dos cidadãos com as decisões políticas envolvendo seus interesses de tutela de valores culturais, o que pode contribuir, de maneira significativa, ao exercício da gestão compartilhada como alternativa de implementação de políticas e atenção as múltiplas facetas da sustentabilidade.

Ainda, com o texto constituinte de 1988, o Brasil passou a reconhecer, proteger e enaltecer a diversidade cultural, e incluiu o patrimônio cultural como elemento integrante do meio ambiente artificial, seguindo a tendência internacional de considerar de forma integrada o patrimônio natural e cultural, ao consagrar a noção de patrimônio cultural no artigo 216, constituído de bens de natureza material (obras, objetos, edificações, conjuntos urbanos, sítios históricos) e imaterial (formas de expressão, criações, modos de vida).

No âmbito legislativo, cotejou-se o Decreto-lei nº. 25 de 1937, chamado Lei de Tombamento, e sua relativa incompatibilidade com as atuais disposições constitucionais atinentes à concepção jurídica de patrimônio; a ausência de clareza quanto a natureza geral ou especial das normas nele contidas; suas limitações para cuidar de bens imateriais e também de bens materiais significativos pelo seu conjunto e não pela sua monumentalidade. Viu-se também a Lei dos Sambaquis ou do Patrimônio Arqueológico – Lei nº 3.924/1961, que põe sob sua guarda e proteção do Poder Público os monumentos arqueológicos ou pré-históricos e todos os elementos neles existentes.

Comentou-se, sobretudo, o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, o qual, na condição de lei definidora nas diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, tratou de relacionar uma série de instrumentos urbanísticos disponíveis à finalidade de tutela do patrimônio cultural urbano, evidenciando a importância de que seja dispensada uma visão urbanística para esse tema. Não obstante, advertiu-se que dado documento legal não oferece maiores sistematizações a esta matéria específica.

Mas, em que pese haja na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade regulamentos da política urbana, consagrando nesta o Plano Diretor como instrumento competente para delinear a função social da propriedade e o ordenamento urbano, ainda é possível observar que a exclusão socioeconômica se sobrepõe ao aspecto da ocupação territorial pela população, com a reprodução de injustiças e desigualdades, de maneira que a maior parte da população acaba sendo desprovida do acesso à cidade e seus atributos.

E, falar na busca pelo planejamento urbano adequado é falar na busca pelo acesso em sentido amplo, ou seja, deve ser garantido o direito à cidade sustentável, que somente pode ser alcançado quando observadas todas as suas multidimensões, principalmente a social, que está atrelada à indissociável qualidade de vida dos cidadãos, com a preservação e qualidade de direitos sociais.

A implementação desta nova ordem urbanística, redistributiva e includente, é urgente para disseminar o acesso à cidade, pautado nas diretrizes traçadas pelo plano diretor, e em consonância com o Estatuto da Cidade, revestem os alicerces para garantir cidades ambientalmente sustentáveis, no legítimo interesse de todos os seus habitantes, uma vez que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou de direito privado, têm direito ao equilíbrio ambiental propício à vida saudável, presente e futura, por expressa determinação constitucional.

Em reforço à tese de que a gestão do patrimônio cultural urbano deve ser buscada por meio de uma preservação compartilhada ao planejamento territorial, apresentou-se no final deste trabalho, além do já citado, quatro diferentes modelos de gestão do patrimônio cultural, o qual se definem a partir da articulação de variáveis como a concepção de patrimônio cultural; tipo de objeto; marco legal; atores envolvidos; ações desempenhadas; profissionais envolvidos; beneficiários e consumo de bens culturais.

Ao fim e ao cabo, as reflexões aqui expostas sugerem a necessidade de materializar a tutela do patrimônio cultural nas práticas de gestão urbana, ou seja, é necessária uma revisão nas estratégias de preservação para que as novas políticas da cidade, como, por exemplo, as parcerias público privadas, a contratualização e as negociações urbanas desloquem a atenção que antes era voltada ao Estado, para os novos atores políticos. Cumpre destacar a preponderância das comunidades ligadas à temática da cidadania local e do desenvolvimento municipal, a corresponsabilidade do cidadão e da sociedade, ou seja, a gestão compartilhada como uma das conquistas do século XX.

O desafio para a implementação de uma gestão compartilhada do patrimônio cultural urbano requer um espaço de construção de alianças e cooperação, portanto, a existência da



normativa é importante, mas não suficiente, pois requer a necessidade de despertar a sensibilidade para a importância de salvar esse legado, conservá-lo e transmiti-lo às gerações futuras.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. N.1. Maio de 1999. ANPUR.
- ALBERTI, Verena. **Ouvir e contar**: textos em história oral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- ARANTES, Antonio. Patrimônio cultural e cidade. In: **Plural de Cidade**: novos léxicos urbanos. Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite (orgs.). Coimbra: CES/Edições Almedina, 2009.
- ARANTES, Antonio. **As dimensões do patrimônio. Material do curso Patrimônio Imaterial. Política e instrumentos de identificação, documentação e salvaguarda**. DUO. Informação e Cultura, 2008.
- ARAÚJO, Guilherme Maciel. Instrumentos urbanísticos na preservação do patrimônio – áreas de conservação e planos urbanos. In: ARAÚJO, Guilherme Maciel. ASKAR, Jorge Abdo. MIRANDA, Marcos Paulo de Souza (organizadores). **Mestres e Conselheiros**: Manual de atuação dos agentes do Patrimônio Cultural. Belo Horizonte: IEDS, 2009.
- ARAÚJO, Suely M.V. Guimarães de. **O estatuto da cidade e a questão ambiental**. Disponível em: <[www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/304366.pdf](http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/304366.pdf)>. Acesso em: 10 out 2016.
- ARGAN, Giulio Carlo. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- ARROYO, Michele Abreu. **Gestão Compartilhada**. Belo Horizonte, MG. 03/10/2013. Entrevista concedida a Flávia de Assis Lage. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-9PNJ45/a\\_gest\\_o\\_do\\_patrim\\_nio\\_cultural\\_em\\_minas\\_gerais\\_flavia\\_de\\_assis\\_lage\\_mestrado](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-9PNJ45/a_gest_o_do_patrim_nio_cultural_em_minas_gerais_flavia_de_assis_lage_mestrado)>. Acesso em: 15 nov 2016.
- BABELON, J.-P. & CHASTEL, A. **La notion de patrimoine**. Paris: Édition Liana Levi, 1994.
- BACHA, M.L.; SANTOS, J.; SCHAUN, A. **Considerações teóricas sobre o conceito de Sustentabilidade**. SEGeT. VII Simpósio de Excelência em Gestão de Tecnologia. 2010. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos10/31\\_cons%20teor%20bacha.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos10/31_cons%20teor%20bacha.pdf)>. Acesso em: 27 Ago. 2016.
- BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade**: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental. Curitiba: Multideia, 2012.
- BAYER, Ernani. **O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios**. Florianópolis. UFSC, 1977.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1994.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C. Varriale... [et. al]. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BONFANTE, Francesca. **The city as a collective work of Art**. Disponível em: <[http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/018\\_p.pdf](http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/018_p.pdf)> Acesso em 31 out 2016.

BORIN, Juliana Carolina Laske; PHILIPS, Jürgen. **Land Readjustment: uma alternativa para o planejamento urbano no Brasil**. Disponível em: <[http://geodesia.ufsc.br/Geodesiaonline/arquivo/cobrac\\_2006/241.pdf](http://geodesia.ufsc.br/Geodesiaonline/arquivo/cobrac_2006/241.pdf)>. Acesso em 10 out 2016.

BORJA, Jordi. **Revolución y contrarrevolución en la ciudad global**. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. X, nº 578, 20 de abril de 2005.

BORJA, Jordi. **Urbanisme i ciutadania**. Catálogo de la exposición Quórum, Institut de cultura, Barcelona 2005.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local e Global**. Management of cities in the information age. London, Earthscan Publications, 1997.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei 25/37**. Promulgado em 30 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De10025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10025.htm)>. Acesso em: 10 abr 2016.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. (org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

CAMPUS, Alexandre Humberto de. **Sustentabilidade do patrimônio cultural**. Edição II. Disponível em: <<http://olhar-urbano.blogspot.com.br/2011/06/edicao-ii-sustentabilidadedo.html>> Acesso em: 23 set 2016.

CANCLINI, Néstor García. **O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional.** Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Brasília, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional.** Revista de Estudos Politécnicos, Vol. VIII, nº 13, p. 007-018, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>>; Acesso em 30 set 2016.

CARDOSO, Aduino Lúcio. **Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente.** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, 1997 CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1995.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: Conceitos, Políticas, Instrumentos.** São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Projeto de Reabilitação Integrada da Lagoinha.** A&U - Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, v. 12, 1997; CASTRIOTA, Leonardo Barci; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Preservation and Development: The Lagoinha Project. Traditional Dwellings and Settlements Review, Berkeley / Estados Unidos, v. 81, p. 01-17, 1996.

CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio.** Tradução de Luciano Vieira Machado, São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2001.

CHUVA, Márcia Regina Romero. **Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940).** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

**CONSELHO DA EUROPA (1975). MANIFESTO DE AMSTERDÃ:** carta europeia do patrimônio arquitetônico ano do patrimônio europeu. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=266>> Acesso em: 05 out 2016.

**CONSELHO DA EUROPA (1995).** Recomendação Europa sobre a conservação integrada das áreas de paisagens culturais como integrante das políticas paisagísticas. <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=266>> Acesso em: 09 out 2016.

COSTA, Nelson Nery. Autonomia do município. In: **Curso de direito municipal brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais.** Bauru: EDUSC, 1999.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUSTÓDIO, André Viana. Desenvolvimento sustentável e políticas públicas ambientais no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Org). **O diálogo das fontes: direitos sociais e políticas públicas na Europa e no Brasil.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

D'ALÉSSIO, Márcia. Memória e Historiografia: A Experiência Com Historiadores Franceses. P.199 a 204. In: MIRANDA, Danilo Santos de. (Org) Memória e Cultura. **A importância da memória na formação cultural humana.** São Paulo: Edições SESC, 2007.

DALY, Herman. Crescimento sustentável? Não, obrigado. In: **Ambiente & sociedade**, jul-dez; ano/vol. 7, n. 002. Campinas: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em ambiente e sociedade – ANPPAS, 2004.

DELGADO, Andréa Ferreira. **Goiás: a invenção da cidade patrimônio da humanidade**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, 2005.

DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. **Manual de Intervenções em Jardins Históricos**. Brasília: Monumenta-IPHAN-Ministério da Cultura, 2005.

DERETTI, Tarcísio. **Introdução à sociologia**. Porto Alegre: Feplam, 1980.

DIAS, Reinaldo. **Turismo e patrimônio cultural: recursos que acompanham o crescimento das cidades**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERES, Luciana Rocha. A evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio cultural. In: **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Edésio Fernandes, Jurema Rugani (orgs.). Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (coords.). **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro. Ed. Forense Universitária, 2004.

FERNANDO, Nisha. **Learning from a urban enclave: lessons for flexibility in a multicultural city**. Disponível em: <[http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004.pdf/018\\_p.pdf](http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004.pdf/018_p.pdf)> Acesso em 30 out 2016.

FERRARA, Lucrécia D’Alessio. **Ver a Cidade**. São Paulo: Nobel, 1988.

FIGUEIREDO, Cândido de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Lisboa: PortugalBrasil/ Sociedade Editora Arthur Brandão, 1925.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257: lei do meio ambiente artificial**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.  
FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio histórico e cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo. Editora Norma Dimensão Jurídica - NDJ, 2002.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GIANNINI, Massimo Severo. **Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici**. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Milano, 1976.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza de Borges. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GONÇALVES, José Reginaldo. **A retórica da perda**: Os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ: IPHAN, 1996.

GONÇALVES, Yacy-Ara Froner. **Os Domínios da Memória** – um estudo sobre a construção do pensamento preservacionista nos campi da Museologia, Arqueologia e Ciência da Conservação. São Paulo. Tese (Doutorado do Departamento de História, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) - Universidade de São Paulo, 2001.

HAESBAERT, Rogério. Identidades territoriais. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto Lobato. (Org). **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1999.

HALBWACHS, Maurice. **A Memória Coletiva**. São Paulo, Centauro: 2006.

HAMERSCHMIDT, Adriano. **Índice de sustentabilidade do município de Lapa, Paraná, calculado com base no método dashboard of sustainability**. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Curitiba: UNIFAE – Centro Universitário, 2008.

HARTOG, François. **Régimes d'historicité**: Presentisme et experience du temps. Paris: Seuil, 2003.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. **Do administrativismo ao empreendedorismo**: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço e Debates, 1982.

HUYSSSEN, Andreas. **Memórias do modernismo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

**I FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL**. Síntese preliminar das discussões. Subsídios para a II CNC. Sistema Nacional do Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão. Brasília: IPHAN/MinC, 2010.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO. **Cartas Patrimoniais**. Brasília: IPHAN, 1995.

IPHAN. **INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL**, 1995.

JOKILEHTO, Jukka. Management of Sustainable Change in Historic Urban Areas. In: **INTERNATIONAL SEMINAR CONSERVATION AND URBAN DEVELOPMENT**, 2. Anais. Recife: CECI, 1999.

KERSTEN, M. S. A. **Os rituais do Tombamento e a escrita da História: Bens Tombados no Paraná entre 1938 - 1990.** Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

KNAUSS, Paulo. Usos do passado e patrimônio cultural: sobre roubos e furtos de bens culturais na atualidade. In: CARVALHO, Claudia S. Rodrigues de (Org.). **Um olhar contemporâneo sobre a preservação do patrimônio cultural material.** Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2008.

KOHLSDORF, 1985 apud SABOYA, 2008. SABOYA, Renato. **O surgimento do planejamento urbano.** Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/osurgimento-do-planejamento-urbano/>>. Acesso em 31 out 2016.

KRAISH, Adriana. O Patrimônio arqueológico como elemento do Patrimônio Cultural. In: **ANPUH**, 2007.

LA REGINA, Adriano. **Preservação e revitalização do Patrimônio Cultural na Itália.** São Paulo, FAUUSP, 1982, p. 39-55; Pier Luigi; SCANNAVINI, Roberto. *Bolonia. Politica y Metodologia de la Restauracion de Centros Historicos.* Barcelona, Gustavo Gilli, 1976.

LABANCA, Evelyne. **O laço que prende – um estudo sobre a conservação integrada em metodologias de desenvolvimento local sustentável:** o papel do patrimônio cultural construído. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, UFPE, 2008.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

LE GOFF, Jacques. Patrimônio histórico, cidadania e identidade cultural: o direito à memória. In: BITTENCOURT, Circe (Org.) **O saber histórico na sala de aula.** São Paulo: Contexto, 1997.

LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades.** São Paulo: Editora da UNESP, 1988.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução: Lúcia Mathilde Endlich Orth. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

LEITE, Rogério Proença. **A exaustão das cidades:** antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n. 72, fev. 2010.

LEMOS, Carlos. **O que é arquitetura?** 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental.** Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Ed. RT, 2010.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do Direito Ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARICATO, Erminia. **A terra é um nó na sociedade brasileira...Também nas cidades.**

Disponível em:

<[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_terrano\\_sociedade\\_brasileira.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_terrano_sociedade_brasileira.pdf)>

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente urbano.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MARRUL FILHO, Simão. Do desenvolvimento para além do desenvolvimento. In: QUINTAS, J. S. (org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente.** Brasília: IBAMA, 2000.

MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Denis L; RANDERS, Jorgen. **Limites do crescimento:** um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972. Original: MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Denis L.; RANDERS, J. Behrens. (1972) The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind.

MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida. **Materialidade e Imaterialidade Criadoras:** o Global, o Nacional e o Local na Construção Social do Patrimônio Cultural – O Bairro do Recife como Caso. Tese de Doutorado. Brasília: Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2002.

MEIRA, Ana Lúcia. **O Passado no Futuro da Cidade** – Políticas Públicas e Participação Popular na Preservação do Patrimônio Cultural de Porto Alegre, Porto Alegre: UFRGS, 2004.

MEIRELLES, Hely. Origens e Evolução do Município. In: MEIRELLES, Hely. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. **A gestão ambiental em foco.** Doutrina. Jurisprudência. Glossário. São Paulo: RT, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** doutrina, prática, jurisprudência e glossário. São Paulo: Ed. RT, 2001.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra pátria.** 4 ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MOTTA, Lia. A apropriação do patrimônio urbano: do estético-estilístico nacional ao consumo visual global. In: ARANTES, Antonio. **O espaço da diferença.** Campinas, SP: Papyrus, 2000.

NORA, Pierre. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. In: **Projeto História.** São Paulo: PUC, dezembro de 1993.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso Futuro Comum**. Nova Iorque: ONU, 1987.

PAES, Maria Tereza Duarte. **Patrimônio cultural, turismo e identidades territoriais** – um olhar geográfico. EGAL 2009 - Programa on-line. XII Encontro de Geógrafos de América Latina, de 3 a 7 de abril de 2009, Montevideo, Uruguay.

PEIXOTO, Nelson Brissac. **Paisagens urbanas**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo: Editora Marca D'Água, 1996.

PEIXOTO, P. Requalificação urbana. In: **Plural de Cidade: novos léxicos urbanos**. Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite (orgs.). Coimbra: CES/Edições Almedina, 2009.

PELEGRINI, Sandra. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. In: **Revista Brasileira de História**. São Paulo, 2006.

PEREIRA, M. L. **Planejando e convivendo com o patrimônio**: reflexões sobre as políticas contemporâneas de preservação em torno do projeto Gambetta-Figuerolles/Montpellier. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **As Políticas Públicas Para a Preservação do Patrimônio**. Disponível em: <[http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum\\_patrimonio/article/view/70](http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum_patrimonio/article/view/70)>. Acesso em 20 abr 2016.

PEREIRA, Maria de Lourdes. **As gestões petistas democrático-populares como princípio de cidadania ativa**: uma avaliação do orçamento participativo nas prefeituras de Belo Horizonte. São Paulo e Porto Alegre. Seminário Internacional o Futuro Cidade Latino-Americana. Belo Horizonte. 1995.

PESTANA, Til. **SOBRE O TEMA DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL**. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/150812\\_Sobre\\_a\\_gestao\\_do\\_patrimonio\\_cultural\\_Til\\_Pestana\\_DAF.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/150812_Sobre_a_gestao_do_patrimonio_cultural_Til_Pestana_DAF.pdf)> Acesso em: 19 out 2016.

PHILLIPS, A. **Turning ideas on their head**: the new paradigm for protected areas. The George Wright Forum, 2003.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PORTARIA Nº 127, de 30 de abril de 2009. **Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira**. Disponível em: <<https://iphanparana.files.wordpress.com/2012/09/portaria-iphan-chancela-da-paisagem-cultural.pdf>>. Acesso em 20 nov 2016.

POULOT, Dominique. **Uma História do Patrimônio no Ocidente**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2013**. Tradução de Camões – Instituto de Cooperação e da

Língua. Disponível em: <<http://www.un.cv/files/HDR2013%Report%20Portuguese.pdf>>  
Acesso em: 21 abr 2016.

RATTNER, Henrique. Por caminhos alternativos da sustentabilidade. In: **SEMINÁRIO DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO NA ERA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA**. 2001, Natal. Trabalhos, 2001.

RATTNER, Henrique. **Sustentabilidade**: uma visão humanista. In: Ambiente e Sociedade, jul/dec. 1999. Scielo Brasil. Ambiente & Sociedade, Campinas – SP, 1999.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Desenvolvimento urbano e uma nova política de conservação. In: **Cadernos de Pesquisa do LAP**, 1996.

REISEWITZ, Lúcia. **Direito Ambiental e patrimônio cultural**: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

Relatório Brundtland. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1987. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>>. Acesso em: 20 set 2016.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Jobim Castor. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q e PECHMAN, R. **Cidade, Povo e Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Conceito de patrimônio cultural no Brasil: do Conde de Galvêias à Constituição Federal de 1988. In: MARTINS, Clerton (org.). **Patrimônio cultural**: da memória ao sentido de lugar. São Paulo: Roca, 2006.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Patrimônio Cultural**: a Propriedade dos Bens Culturais no Estado Democrático de Direito. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

RODRIGUEZ, M.E.; SAULE Jr., N. Direito a Moradia. In: LIMA Jr., J.B; ZETTERSTROM, L. **Extrema pobreza no Brasil** – a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Disponível em: <[www.estatutodacidade.org.br/artigo1.html](http://www.estatutodacidade.org.br/artigo1.html)>. Acesso em: 21 out 2016.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org. Paula Yone Stroh e tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SÁNCHEZ, Fernanda. **Políticas urbanas em renovação**. Uma leitura crítica dos modelos emergentes. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. No. 1, maio de 1999. ANPUR.

SANTANA, Márcia. **Critérios de intervenção em sítios urbanos históricos: uma análise crítica**, 2001.

SALE JUNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Ordenamento Constitucional Da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Sergio Antonio Fabris Editor. 1997.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. Justiça do Direito. Passo Fundo, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua proteção jurídica**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

STARLING, Mônica Barros de Lima. **Política de Patrimônio Cultural - É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais**. 2011. 280f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. FAFICH, 2011.

STOVEL, Herb. Applying sustainability to urban conservation. In: **INTERNATIONAL SEMINAR CONSERVATION AND URBAN DEVELOPMENT**, 2. Anais. Recife: CECI, 1999.

TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; GREGORI, Isabel Christine Silva de. **Gestão Democrática, Participação Local e Esfera Pública na Efetivação do Estatuto das Cidades como garantidor do Meio Ambiente Cultural**. Direitos Culturais. Santo Ângelo, v.6, n.11, jul./dez, 2011.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VARGAS, Icléia Albuquerque de. Territorialidades e representações dos Terena da Terra Indígena Buriti (MS). Possibilidades didático-pedagógicas. In: SERPA, Angelo (Orgs). **Espaços Culturais. Vivências, Imaginações e representações**. Salvador, EDUFBA, 2008.

VASCONCELOS, Marcela Correia de Araújo. **As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira**. Revista CPC. São Paulo, n. 13, p. 56. Nov. 2011/abr.2012. Disponível em: <[http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo\\_revista\\_arti\\_arquivo\\_pdf/210.pdf](http://www.usp.br/cpc/v1/imagem/conteudo_revista_arti_arquivo_pdf/210.pdf)>.

VAZ, Liliana Fessler. **The culturalization of planning and of the city: new models?** Disponível em: <[http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/063\\_p.pdf](http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/063_p.pdf)> Acesso em 30 out 2016.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: O desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WEISSHEIMER, Maria Regina. **Paisagem cultural brasileira**: do conceito à prática.

Disponível

em:

<[http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum\\_patrimonio/article/viewFile/116/](http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum_patrimonio/article/viewFile/116/)

[103](#)>. Acesso em: 21 nov 2016.

## ANEXO 1 - TIPOLOGIA DOS MODELOS DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

	Preservação	Conservação Integrada	Reabilitação urbana/Revitalização	Governança participativa e deliberativa
Concepção de Patrimônio	<p>Coleção de objetos Cultura erudita Excepcionalidade Monumento de valor estético e ou histórico. Conceito iluminista de cultura, como civilização e erudição.</p>	<p>Concepção ampliada “Patrimônio ambiental urbano”; “Conservação integrada”. Cultura entendida como processo, incluindo dinâmica da paisagem urbana.</p>	<p>Concepção ampliada Patrimônio ambiental urbano vinculado a referências culturais e sociais. Cultura entendida como processo, incluindo dinâmica da paisagem urbana. Concepção “especializada” de espaço público.</p>	<p>Concepção ampliada Patrimônio ambiental urbano vinculado a referências culturais e sociais. Conceito antropológico de cultura. Diversidade cultural. Concepção relacional e cultural de espaço público. Cidade como construtora da cidadania.</p>
Objeto da política	<p>Edificações, estruturas e outros artefatos individuais. Obras de arte.</p>	<p>Conjuntos de edificações históricas e paisagens urbanas Espaços públicos.</p>	<p>Conjuntos de edificações históricas e paisagens urbanas Espaços públicos. Patrimônio imaterial.</p>	<p>Conjuntos de edificações históricas e paisagens urbanas Espaços públicos. Patrimônio imaterial.</p>
Marco Legal	<p>Tombamento</p>	<p>Zoneamento urbano “Áreas de conservação”</p>	<p>Planejamento estratégico. Novos instrumentos urbanísticos, Contratos. Parcerias público-privadas. Negociações entre posições em conflitos.</p>	<p>Cidadão como sujeito e parceiro da política de patrimônio urbano. Democracia participativa e deliberativa. Gestão local e convergência de objetivos entre proteção do patrimônio e política urbana. Instrumentos urbanísticos. Parcerias público-privadas.</p>

<b>Atores</b>	Estado atua na definição dos critérios para a seleção de bens para o tombamento.	Estado atua no controle e regulamentação das áreas de conservação e de usos delimitadas.	Estado como articulador Papel decisivo da iniciativa privada e da sociedade civil.	Estado articulador e coordenador. Iniciativa privada: empreendedores e parceiros urbanos. O cidadão e atores da sociedade civil organizada, profissionais diversificados e gestores públicos.
<b>Ações</b>	Atuação em casos excepcionais. Atuação centrada nos aspectos técnicos da conservação e restauração. Proteção dos conjuntos, restauração de fachadas.	Planejamento urbano. Instrumentos financeiros, jurídicos, administrativos, leis e regulamentos.	Reabilitação, Revitalização, Monumentalização. Homogeneização da cidade Lógica de mercado ou “urbanismo de produtos”. Proposição de consensos em torno de uma imagem para a cidade.	Revalorização do lugar e da qualidade de vida. Recuperação da cultura do espaço público. Revalorização da memória local. Novas práticas de colecionamento e musealização: construção de narrativas urbanas, locais e regionais. Registros e Inventários do patrimônio imaterial.
<b>Profissionais envolvidos</b>	Arquitetos e historiadores	Arquitetos, historiadores e planejadores urbanos.	Arquitetos, historiadores, antropólogos, educadores, assistentes sociais, profissionais do turismo, animadores culturais, planejadores urbanos e gestores.	Gestores públicos municipais. Arquitetos, historiadores, museólogos, antropólogos, educadores, cientistas sociais, assistentes sociais, profissionais do turismo, animadores culturais, planejadores urbanos.
<b>Recepção/Consumo</b>	Limitado. A fruição do patrimônio se restringe às visitas a monumentos e exposições públicas: coleções, arquivos, bibliotecas.	A recepção se mantém elitizada, mas com tendência à ampliação.	“Consumo dos lugares” e do patrimônio como mercadoria. Ampliação da rede comercial com produtos culturais que fazem referência ao patrimônio e às tradições locais.”	“Consumo dos lugares” e do patrimônio como mercadoria. Ampliação da rede comercial com produtos culturais que fazem referencia ao patrimônio e às tradições locais.

<b>Beneficiários</b>	Segmentos sócias mais abastados e com formação educacional e cultural elevada.	O Zoneamento do espaço urbano com a definição de áreas de interesse de conservação atinge um maior número de pessoas. Pode apresentar um viés segregador com a expulsão de residentes das áreas conservadas.	As intervenções sobre o espaço urbano atingem um maior número de pessoas, mas com viés segregador e excludente. Os maiores beneficiários são os empresários dos empreendimentos imobiliários e da indústria cultural e turística. Surgimento de novas dinâmicas de usos e “contrausos” dos espaços reabilitados, beneficiando o cidadão comum.	Executivos municipais. Os maiores beneficiários são os empresários dos empreendimentos imobiliários e da indústria cultural e turística, mas também o cidadão. Surgimento de novas dinâmicas de usos e contra-usos dos espaços reabilitados, beneficiando o cidadão comum, o usuário e o cidadão-parceiro.
----------------------	--	--	--	--