

O PATRIMÔNIO CULTURAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Vanessa Oliveira Batista^{*1}

Carmen Lúcia Macedo^{*2}

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo apresentar a evolução legislativa da proteção ao patrimônio cultural no Brasil. Escolhemos ampliar a discussão, partindo da definição de patrimônio cultural e sua regulamentação no âmbito internacional para atingir o ordenamento jurídico brasileiro e contextualizá-lo no mundo contemporâneo. O capítulo relativo à nossa legislação abrange o anteprojeto de Mario de Andrade, o Decreto-lei 35/1937, a Constituição Federal de 1988 e o Decreto 3551/2000. Em capítulo específico explicitamos o tratamento jurídico dado ao tema na cidade do Rio de Janeiro, antiga sede do Império e ex-Capital Federal, rica em monumentos e áreas de preservação cultural.

Palavras-chave

Cultural. Preservação cultural. Direitos culturais.

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo presentar la evolución legislativa de la protección al patrimonio cultural en Brasil. Escogimos ampliar la discusión, partiendo de la definición de patrimonio cultural y su regulación en el ámbito internacional para llegar al ordenamiento jurídico brasileño y contextualizarlo en el mundo contemporáneo. El capítulo referente a nuestra legislación abarca el anteproyecto de Mario de Andrade, Decreto-ley- 35/1937, la Constitución Federal de 1988 y el Decreto 3551/2000. En capítulo específico explicitaremos el tratamiento jurídico dado al tema de la ciudad de Rio de Janeiro, antigua sede del Imperio y ex-capital federal, rica en monumentos y áreas de preservación cultural.

Palabras-clave

Patrimonio cultural. Preservación cultural. Derechos culturales.

1 O PATRIMÔNIO CULTURAL

A idéia central do conceito antropológico é a de que cultura é todo o comportamento aprendido, tudo aquilo que independe de uma transmissão genética. Não possuindo, pois, o homem, orientações genéticas - a mente

^{*1} Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professora Adjunta de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro

^{*2} Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho - Rio de Janeiro. Professora Adjunta de Direito Administrativo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

humana é uma caixa vazia por ocasião do nascimento – o homem organiza a sua conduta coletiva através de sistemas simbólicos que cria e transmite sob a forma de regras. O homem produz, assim, uma forma específica de adaptação ao meio ambiente que envolve tanto a produção de conhecimentos como a de técnicas, isto é, comportamentos padronizados, que são apreendidos e transformados por cada geração. Nesse sentido é que o homem construiu, através de sistemas simbólicos, um ambiente artificial no qual vive e que está continuamente transformando. A cultura é, portanto, esse movimento de criação, transmissão e reformulação desse ambiente artificial.³

Não é novidade tratar o patrimônio cultural visto como herança de um povo e conjunto de bens e valores representativos de uma nação, porém o tema vem ganhando espaço nas pesquisas produzidas por antropólogos, sociólogos, historiadores, arquitetos e profissionais de diversas áreas, estabelecendo-se como temática interdisciplinar.

A palavra “patrimônio” está originariamente ligada às estruturas familiares, econômicas e jurídicas de uma sociedade estável, enraizada no tempo e no espaço. No âmbito da antropologia, o conceito de patrimônio pode ser entendido como um conjunto de bens, materiais ou não, direitos, ações, posse e tudo o mais que pertença a uma pessoa e seja suscetível de apreciação econômica. Atualmente designa um bem destinado ao usufruto de uma comunidade, constituído pela acumulação contínua de uma diversidade de objetos que se congregam por seu passado comum: obras e obras-primas das belas artes e das artes aplicadas, trabalhos e produtos de todos os saberes e *savoir-faire* dos seres humanos. A noção de patrimônio se relaciona à de instituição e de mentalidade, em virtude da constante mobilidade social.

A institucionalização do patrimônio nasce no final do século XVIII, com a visão moderna de história e de cidade. É na época das Luzes que o patrimônio histórico, constituído pelas antiguidades, tem uma renovação iconográfica e conceitual. A idéia de um patrimônio comum a um grupo social, definidor de sua identidade e enquanto tal merecedor de proteção perfaz-se através de práticas que ampliaram o círculo dos colecionadores e apreciadores de antiguidades e se abriram a novas camadas sociais: exposições, vendas públicas, edição de catálogos das grandes vendas e das coleções particulares.

A mudança conceitual de patrimônio se relaciona com a próprio projeto republicano de construção de uma identidade nacional⁴ e serve para consolidar os estados nacionais no surgimento do Estado moderno, a reboque das idéias de direitos dos cidadãos, de representação, de república democrática. Um dos primeiros atos jurídicos da Constituinte francesa de 02 de outubro de 1789 foi colocar os bens do clero “à disposição da nação”, seguidos dos bens emigrados

³ BELTRÃO, Ana Raquel. Patrimônio cultural: novas fronteiras, *Prim@ Facie* – ano 1, n. 1, jul./dez. 2002

⁴ Cf. BATISTA, Vanessa Oliveira. Direitos Humanos e Multiculturalismo. *Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão, Júris Itinera*, n.º 13, 2006, p. 151 e ss.

e posteriormente dos bens da Coroa. Assim, a idéia de nação veio garantir o estatuto ideológico do patrimônio e foi o Estado nacional que assegurou, através de práticas específicas, a sua preservação. Seu surgimento foi, na verdade, o fundamento para a mudança conceitual do patrimônio, que se inseriu em um projeto mais amplo de construção de uma identidade nacional e passou a servir ao processo de consolidação dos estados-nação modernos⁵.

A categoria do patrimônio que primeiramente foi contemplada é aquela relacionada com a vida comum, o patrimônio histórico representado pelas edificações e objetos de arte. Pouco a pouco a noção de patrimônio histórico passou a ser encampada pela de patrimônio cultural. A visão inicial, reducionista, enfatizava os aspectos históricos consagrados por uma historiografia oficial. A incorporação do “cultural” aliado ao “histórico” trouxe para o conceito as dimensões do cotidiano e os feitos imateriais.

A abrangência conceitual, portanto, está na definição antropológica de cultura, que se expressa em “tudo o que caracteriza uma população humana” ou “no conjunto de modos de ser, viver, pensar e falar de uma dada formação social” ou ainda, como toda forma de expressão simbólica desse conhecimento através de idéias, da construção de objetos e das práticas rituais e artísticas.⁶ Os bens materiais e imateriais, tangíveis e intangíveis que compreendem o patrimônio cultural são considerados “manifestações ou testemunho significativo da cultura humana”, reputados como imprescindíveis para a conformação da identidade cultural de um povo.

O patrimônio se relaciona diretamente à idéia de propriedade. A propriedade é noção universal da cultura humana, pois todos os povos conhecem alguma forma de propriedade, seja ela individual ou coletiva. Assim, todos os objetos materiais que podem ser encontrados no cotidiano das sociedades são considerados propriedade. A propriedade é um tipo de criação social. Não é suficiente a existência de um objeto em si para que ele seja relevante para o grupo social, deve ser a ele atribuído um valor, socialmente construído, e devem existir normas que regulem sua circulação e permanência dentro do grupo, estabelecendo uma rede de relações entre pessoas⁷.

O termo patrimônio⁸ traz em sua essência uma relação estreita com a idéia de herança: algo a ser deixado ou transmitido para as futuras gerações. A continuidade de um grupo social, ou mesmo de uma família ou tradição exige que haja a transmissão da propriedade considerada como patrimônio desse grupo ou família, e do status relativo a tal propriedade, de uma geração para a seguinte. Essa passagem é feita na forma de herança de bens e de práticas

⁵ Cf. BELTRÃO, A. op. cit.

⁶ Loc. cit.

⁷ CANANI, Aline Sapiezinskas Krás Borges. Herança, Sacralidade e Poder: Sobre as Diferentes Categorias do Patrimônio Histórico e Cultural no Brasil. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 163-175, jan/jun 2005

⁸ Em inglês *heritage*, em espanhol *herencia*

sociais. A idéia de patrimônio está ligada à transferência de propriedade de pai para filho.

O processo de atribuição de um valor e de um significado operado a partir do órgão público localizado exteriormente ao conjunto de casas que foram objeto das políticas públicas pode ser entendido como a atribuição de um sentido de sacralidade e de um certo carisma sobre esses bens⁹.

Nos últimos anos, o conceito “patrimônio cultural” adquiriu um peso significativo no mundo ocidental. De um discurso patrimonial referido aos grandes monumentos artísticos do passado, interpretados como fatos destacados de uma civilização, se avançou para uma concepção do patrimônio entendido como o conjunto dos bens culturais, referente às identidades coletivas. Desta maneira, múltiplas paisagens, arquiteturas, tradições, gastronomias, expressões de arte, documentos e sítios arqueológicos passaram a ser reconhecidos e valorizados pelas comunidades e organismos governamentais na esfera local, estadual, nacional ou internacional.¹⁰

No curso do século XX os entendimentos de cultura e história passaram por significativas modificações que repercutiram na compreensão dos bens considerados patrimônios.

A aceleração da urbanização no decorrer do século XX fez que a cidade passasse a ser compreendida como um tecido vivo, composto por edificações e por pessoas, congregando ambientes do passado que podem ser conservados e, ao mesmo tempo, integrados à dinâmica urbana. Ela tornou-se um nível específico da prática social na qual se vêem paisagens, arquiteturas, praças, ruas, formas de sociabilidade; um lugar não homogêneo e articulado, mas antes um mosaico muitas vezes sobreposto, que expressa tempos e modos diferenciados de viver.

Também se constatou nesse tempo um outro entendimento de história que centra seu interesse antropológico no homem e em sua existência, e assim busca contemplar todos os atores sociais e todos os campos nos quais se expressa a atividade humana. Tal compreensão implicou a valorização dos aspectos nos quais se plasma a cultura de um povo: as línguas, os instrumentos de comunicação, as relações sociais, os ritos, as cerimônias, os comportamentos coletivos, os sistemas de valores e crenças que passaram a ser vistos como referências culturais dos grupos humanos, signos que definem as culturas e que necessitavam salvaguarda.

Esses novos entendimentos levaram à reformulação do conceito de patrimônio. O valor cultural, a dimensão simbólica que envolve a produção e a reprodução das culturas, expressas nos modos de uso dos bens, foi incorporado à definição do patrimônio. A alteração também se deu em face da constatação

⁹ Cf. CANANI, A. op. cit.

¹⁰ ZANIRATO, Silvia Helena; RIBEIRO, Wagner Costa. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. *Revista Brasileira de História*, vol.26 no.51 São Paulo Jan./Jun. 2006.

de que os signos das identidades de um povo não podem ser definidos tendo como referência apenas as culturas ocidentais, assim como a cultura campesina não pode ser vista como menor diante das atividades industriais.¹¹

Assim, podemos afirmar que “Patrimônio Cultural” compreende três categorias de elementos significativos da memória social de um povo ou de uma nação. A **primeira categoria** engloba os elementos da natureza; do meio ambiente. A **segunda** representa o produto intelectual, a acumulação do conhecimento, do saber, pelo homem no decorrer da história. A **terceira** abarca os bens culturais enquanto produtos concretos do homem, resultantes da sua capacidade de sobrevivência ao meio ambiente.

As recentes políticas públicas de reconhecimento do patrimônio imaterial implementadas pelo governo brasileiro, na forma de reconhecimento de bens imóveis de caráter patrimonial bem como dos fazeres e processos culturais como passíveis de registro em livro de tomo, além das tradicionais ações de restauro e preservação dos bens imóveis, têm levado pesquisadores a reflexões sobre a implementação e a manutenção de tais políticas. As políticas públicas do Estado, de modo geral, podem ser entendidas no contexto do que Shils chama de centralidade. Para este autor, “a centralidade é constituída pelo seu poder formativo ao iniciar, criar, governar, transformar, manter, ou destruir aquilo que é vital na vida do homem”¹².

O Estado secularizado, com poder centralizado, atua no sentido de congregar seu povo, reunindo-o em torno de sentimentos de pertencimento comuns a todos, com efeito semelhante aos “laços primordiais” descritos por Geertz, segundo o qual os “laços primordiais” são vitais para a vida do homem e podem ser mobilizados através das práticas do Estado¹³.

Percebe-se, pois, que o Estado opera na atribuição carismática, através da construção de significados com o propósito de gerar sentimentos no povo. Nesse processo de alimentar sentimentos de identificação¹⁴.

2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Para proteger bens históricos e culturais em escala internacional foi preciso promover diversos eventos no século XX. Ao mesmo tempo em que a industrialização avançou e produziu cidades complexas e renovadas, surgia também a inquietação com a conservação das formas urbanas do passado. A edificação do novo passou, aos poucos, a incorporar o antigo, mesmo que para lhe dar outros usos.

¹¹ Ibidem.

¹² SHILS, E. *Centro e periferia*. Lisboa: Difel, 1974, p. 395.

¹³ GEERTZ, C. The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new states. In: GEERTZ, C. *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books, 1979. p. 255-310.

¹⁴ Cf. CANANI, A. op. Cit.

A internacionalização da preocupação com os bens patrimoniais e o reconhecimento de que a salvaguarda destes era um assunto que extrapolava as fronteiras nacionais acarretou a criação da Comissão Internacional de Cooperação Intelectual, dentro da Sociedade das Nações. O objetivo da Comissão era o de potencializar as relações culturais entre os países, e para isso procurou organizar a Conferência Internacional de Atenas, em 1931, cujo resultado foi a elaboração da Carta de Atenas, o primeiro documento de caráter internacional que dispõe sobre a proteção dos bens de interesse histórico e artístico.⁵

A eclosão da Segunda Guerra Mundial e a instituição da Organização das Nações Unidas em 1945 mostraram a emergência de estabelecer os direitos e os deveres dos habitantes do planeta. Um marco importante no percurso da preservação do patrimônio cultural foi a criação da Unesco, em 16 de novembro de 1945, para intervir, em escala mundial, nos campos da educação, da ciência e da cultura. A preocupação central foi a de que a conservação do patrimônio se efetivasse dentro de uma dimensão internacional. As prerrogativas da Unesco ganharam especial sentido após a emissão da Declaração Universal dos Direitos Humanos em dezembro de 1948, que estabeleceu o direito à educação e à cultura como prerrogativas mundiais.

Com o objetivo de promover a paz e os direitos humanos com base na solidariedade intelectual e moral da humanidade, essa agência das Nações Unidas incentiva a cooperação entre os Estados-Membros e desenvolve um programa internacional de preservação do patrimônio cultural de cada país e de defesa da diversidade mundial das culturas. Dos encontros internacionais resultam “recomendações”, a serem seguidas pelos países membros, sobre os procedimentos para a preservação dos bens de natureza material e imaterial.

A Unesco se propôs a formular diretrizes, definir critérios e prioridades para a proteção do patrimônio cultural. E um outro entendimento de bem cultural passou a ser empregado nos foros internacionais ainda na década de 1950, quando a Convenção de Haia, em 1954, convocada sob os auspícios da Unesco, definiu que o patrimônio cultural compreendia os monumentos arquitetônicos, os sítios arqueológicos, e os objetos e estruturas herdadas do passado, dotados de valores históricos, culturais e artísticos; bens que representavam as fontes culturais de uma sociedade ou de um grupo social.

Esses bens podiam ser abrigados em três categorias: dos bens móveis ou imóveis que apresentassem uma grande importância para o patrimônio cultural dos povos; dos edifícios cujo destino principal e efetivo fosse o de conservar ou expor os bens culturais móveis, e dos centros monumentais que compreendessem um número considerável de bens culturais. A partir de então, distintos documentos internacionais passaram a adotar tal nomenclatura, num indicativo da propriedade do novo conceito.

Em 1964, é assinada a Carta de Veneza, difundindo mundialmente o conceito de patrimônio e as práticas de preservação a ele associadas. A partir

desse momento, as idéias de conservação foram estendidas também às cidades e a malha urbana como um todo, privilegiando-se, dessa vez, os valores estéticos das construções. A idéia central é de uma apreciação dos bens pelo seu valor estético de uma construção humana, capaz de provocar a memória e de dialogar com os homens, como um objeto de comunicação, que testemunha sobre um dado grupo de homens de um determinado momento historicamente marcado no tempo, mas que se dirige a toda a humanidade.

Conforme a própria Unesco, “num mundo de crescentes interações globais, a revitalização de culturas tradicionais e populares assegura a sobrevivência da diversidade de culturas dentro de cada comunidade, contribuindo para o alcance de um mundo plural”.

A UNESCO vem, nos últimos vinte anos, se esforçando para criar e consolidar instrumentos e mecanismos que conduzam ao seu reconhecimento e defesa. Em 1989, a Organização estabeleceu a *Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular* e vem, desde então, estimulando a sua aplicação ao redor do mundo. Esse instrumento legal fornece elementos para a identificação, a preservação e a continuidade dessa forma de patrimônio, assim como de sua disseminação.

Em 2003, a partir de estudos técnicos e discussões internacionais com especialistas, juristas e membros dos governos, a UNESCO adotou a *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*. Essa convenção regula o tema do patrimônio cultural imaterial, e assim complementa a Convenção do Patrimônio Mundial, de 1972, que cuida dos bens tangíveis, de modo a contemplar toda a herança cultural da humanidade.

O Patrimônio Cultural Intangível compreende as expressões de vida e tradições que comunidade, grupos e indivíduos em todas as partes do mundo recebem de seus ancestrais e passam seus conhecimentos a seus descendentes. Apesar de tentar manter um senso de identidade e continuidade, este patrimônio é particularmente vulnerável uma vez que está em constante mutação e multiplicação de seus portadores. Por esta razão, a comunidade internacional adotou a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Intangível em 2003.

É amplamente reconhecida a importância de promover e proteger a memória e as manifestações culturais representadas, em todo o mundo, por monumentos, sítios históricos e paisagens culturais. Mas não só de aspectos físicos se constitui a cultura de um povo. Há muito mais, contido nas tradições, no folclore, nos saberes, nas línguas, nas festas e em diversos outros aspectos e manifestações, transmitidos oral ou gestualmente, recriados coletivamente e modificados ao longo do tempo. A essa porção intangível da herança cultural dos povos, dá-se o nome de patrimônio cultural imaterial.¹⁵

¹⁵ Cf UNESCO. *Convenção para a proteção do patrimônio mundial natural e cultural*. 1972. Disponível em www.whc.unesco.org, acesso em 05.08.2007.

Como se vê, durante as últimas décadas, veio à luz uma série de instrumentos jurídicos, convenções, declarações, resoluções e recomendações internacionais relativas à proteção do patrimônio cultural, de tal maneira que as convenções e recomendações aprovadas pela UNESCO vêm a enriquecer o Direito Internacional da cultura e os direitos internos com a elaboração de leis próprias no sentido dado pela UNESCO.

Tal a importância que tem a proteção dos bens culturais que a Carta das Nações Unidas não distingue hierarquicamente os direitos econômicos, sociais e culturais, colocando-os, isonomicamente, como um dos fatores que condicionam o desenvolvimento, a paz e a segurança entre os povos.

3 PATRIMÔNIO CULTURAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Dada a atualidade da manutenção dos laços primordiais e do papel relevante dos símbolos para reforçar os sentimentos de pertencimento e identificação de um povo com o Estado, caberia examinar também a legislação que estabelece o patrimônio no Brasil, através da qual opera o poder do Estado.

Durante o governo de Getúlio Vargas, no ano de 1936, o escritor Mário de Andrade redigiu um projeto de lei, a pedido do ministro da Educação Gustavo Capanema, no qual ele definia o patrimônio como “todas as obras de arte pura ou aplicada, popular ou erudita, nacional ou estrangeira, pertencentes aos poderes públicos e a organismos sociais e a particulares nacionais, a particulares estrangeiros, residentes no Brasil”. O trabalho de Mário de Andrade, num esforço para abranger tudo o que diz respeito à produção artística e cultural brasileira, incluindo os eventos que são do interesse da antropologia social, marca o começo dos debates sobre a preservação do patrimônio cultural e artístico no Brasil.

Não por acaso, a discussão do patrimônio no Brasil surgiu por parte dos mesmos intelectuais que estavam envolvidos no movimento modernista, caracterizado pela vontade de renovação, de desapego ao passado e pela construção de uma arte, música e literatura totalmente nova, moderna e tipicamente brasileira. Além de Mário de Andrade, podemos citar Oswald de Andrade, Manoel Bandeira, Carlos Drummond de Andrade, Cândido Portinari, Tarsila do Amaral e Lúcio Costa. A atuação de Mário de Andrade é caracterizada pela duplicidade de propósitos: de um lado a renovação inspirada pela modernização, e de outro a permanência, ligada ao resgate das tradições.

Na realidade, a preocupação com a valorização do patrimônio brasileiro inicia-se, efetivamente, com os intelectuais modernistas, oriundos do movimento cultural denominado “Semana de 22”. Destacam-se Mario de Andrade e Lúcio Costa, que exerceram papel determinante na criação e funcionamento da agência nacional de proteção. Contraditoriamente, os modernistas, que buscavam novos parâmetros para a cultura, elegem como patrimônio cultural a ser protegido apenas as edificações e monumentos de pedra e cal, representativos do país

colonial, escolhendo os sítios e monumentos setecentistas como símbolo das nossas raízes sócio-culturais, o nosso lastro de identidade nacional.

A preocupação com a preservação de uma herança para as futuras gerações, inicialmente delineada no projeto de Mário de Andrade, tem originado uma série de leis, que, no seu conjunto, se complementam. A importância da promulgação do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, reside no fato de que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e instituiu o instrumento do tombamento. Na realidade, a política preservacionista brasileira data do início desse século, com a criação da Inspetoria de Monumentos Nacionais, em 1934, iniciativa pioneira do poder público no sentido de institucionalizar uma ação de proteção do patrimônio cultural brasileiro. Organiza-se aí o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), que define o patrimônio como sendo: “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. Transformado posteriormente em Iphan, este órgão divide hoje a tarefa de identificação e tombamento do patrimônio histórico, cultural e artístico com estados e municípios. O tombamento dos bens imóveis pode ser realizado em qualquer uma das instâncias da federação, e em cada uma delas obedece-se à mesma legislação. Tombamento é o reconhecimento oficial de um bem junto aos órgãos de registro patrimonial.

O decreto-lei no 25, de 30 de novembro de 1937, regulamenta a proteção dos bens culturais no Brasil. De acordo com a legislação, um bem tombado deve ser preservado e suas características originais devem ser mantidas pelo proprietário do imóvel. A propriedade dos valores culturais representados pelo imóvel é colocada sob tutela do Estado, que age no sentido de promover o bem geral, mas os valores culturais são sempre os valores de um grupo social. Destarte, ao se verificar cada imóvel ou monumento preservado, é mister questionar quais são os valores que ele está representando, que atributos justificam a sua existência enquanto patrimônio de uma cultura, e qual a relação dos moradores locais, os portadores dessa cultura, com os imóveis ou monumentos tombados.

O caput do art. 1º do Decreto -Lei n.º 25/37 limita a incidência normativa do conceito de patrimônio cultural, considerando que “constitui patrimônio cultural e artístico nacional o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no País e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”.

Temos, pois, que desde 1937 o Brasil vem desenvolvendo uma política de identificação e preservação de obras de arte, monumentos e demais bens de natureza material através do instituto legal do tombamento, até pouco tempo o único instrumento de preservação do patrimônio cultural brasileiro de que o poder

público dispunha. Embora válido, eficiente e atual, quando aplicado a edificações, obras de arte e outros bens dessa natureza, o tombamento é inaplicável e mesmo inadequado à preservação de manifestações culturais com vínculo maior a sua natureza imaterial e simbólica. Na década de 1970, os critérios da política de patrimônio cultural passaram a ser repensados e revistos de forma sistemática, até desembocar em propostas que incorporassem esses aspectos simbólicos e demais referências culturais, quer viriam a “deslocar o foco dos bens – que em geral se impõem por sua monumentalidade - para a dinâmica de atribuição de sentidos e valores”¹⁶. No decorrer dos anos, houve uma grande resistência por parte de conselheiros do antigo SPHAN, antecessor do IPHAN, quanto à extensão do título de patrimônio cultural a bens que não àqueles dotados de monumentalidade e valor artístico, que desembocou em 1984 na grande mobilização da sociedade, dos poderes constituídos e da imprensa baiana, de grupos pró e contra, em torno do primeiro tombamento de um terreiro de candomblé, o Casa Branca, em Salvador na Bahia¹⁷. Essa realidade começou a mudar mais efetivamente com as novas significações incorporadas ao conceito de patrimônio cultural na CF-1988, alargamento que permitiu algumas inovações históricas interessantes.

O Brasil aderiu à Convenção do Patrimônio Mundial em 1977. Inicialmente concentrada nos bens de interesse histórico, a lista brasileira foi sendo diversificada e hoje reflete o esforço do país para construir uma representação equilibrada e abrangente da sua notável diversidade cultural e natural. Entre os **bens brasileiros considerados patrimônio mundial**, estão a Amazônia e o Pantanal, o rico acervo de arte barroca e urbanismo do período colonial; Brasília, a capital, com sua arquitetura modernista; um sítio pré-histórico, como a Serra da Capivara, a singela cidade de Goiás, com suas técnicas e tradições vernaculares, entre outros. Também na década de 1970 foram realizados no Brasil dois encontros de governadores, em Brasília e Salvador, cuja importância foi fundamental para as políticas de descentralização das atividades de preservação.

A Constituição Federal de 1988 amplia a legislação relativa ao patrimônio cultural, e define as competências de promoção, regulamentação e fiscalização das práticas de preservação, atribuindo um papel mais significativo para o âmbito da administração municipal, e a participação popular nos processos. A participação da comunidade na preservação do patrimônio cultural está prevista em lei para ocorrer de três modos possíveis: na apresentação de projetos de lei, na fiscalização de execução de obras e na proteção do bem, preservando-o. Sendo assim, o cidadão que tiver interesse poderá participar diretamente da preservação do patrimônio cultural, seja sozinho, seja reunindo-se com outros no mesmo interesse ou associando-se a alguma entidade.

¹⁶ LONDRES, Cecília. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In: SANT’ANNA, Márcia G. (Org.). *O registro do patrimônio imaterial*. Brasília: Ministério da Cultura/IPHAN, 2000, p. 60-61.

¹⁷ VELHO, Gilberto. Patrimônio, negociação e conflito. Rio de Janeiro: *Mana* 12(1): p. 237-248, 2006.

A Constituição Federal de 1988 constitui marco de vanguarda jurídica, ao trazer para nosso ordenamento os conceitos internacionais de patrimônio cultural, ampliando o leque de bens passíveis de proteção, incluindo a proteção sobre os bens imateriais, de natureza intangível. O artigo 216 da Carta Magna constitui-se, pois, na espinha dorsal do sistema de identificação e de preservação dos valores culturais brasileiros, conforme transcrição abaixo:

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:

as formas de expressão;

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.

Segundo o Art. 216 da Constituição Federal de 1988, pois, o patrimônio cultural brasileiro se compõe de “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”. Com efeito, a amplitude da definição constitucional sobre patrimônio cultural deixa a possibilidade de salvaguardar as motivações identitárias, históricas e culturais que levam os grupos sociais a agir em prol da defesa, valorização e promoção dos bens patrimoniais que lhes são caros e sobressaem como signos portadores de significados representativos de fatos, personagens, lugares, saberes, técnicas e artefatos.

Em agosto de 2000, foi editado o Decreto nº. 3.551/2000 que instituiu o Registro dos Bens Culturais de Natureza Imaterial e criou o “Programa Nacional do Patrimônio Imaterial”, e dividiu os registros dos bens em quatro livros: Saberes, Celebrações, Formas de Expressão e Livro dos Lugares. O decreto no 3551, de 4 de agosto de 2000, institui o registro de bens culturais de caráter imaterial, criando um conjunto de livros de tombo. Em 2001 a legislação patrimonial é ampliada, levando-se em conta uma nova categoria de bens, que já fora pensada por Mário de Andrade em 1936, embora não houvesse até então uma previsão legal detalhada.

Atendendo a esse espírito da nova política cultural, desde 2002, por exemplo, várias manifestações culturais passaram a ser inscritas nos referidos Livros de Registro e declaradas como patrimônio cultural imaterial, tais como: o Talian, dialeto vêneto-rio grandense falado pelos imigrantes italianos nas serras gaúchas e oeste de Santa Catarina; o ofício da fabricação artesanal de painéis de barro pelas paineleiras de Goiabeiras-ES; o Jongo, expressão musical coreográfica trazida para o Rio de Janeiro pelos escravos angolanos e que deu

base ao samba de partido alto e a festa do Círio de Nazaré em Belém-PA. A importância dessa nova forma de registro cultural chegou a níveis internacionais com o reconhecimento pela ONU da arte kusiwa dos Wajápi, povo indígena do Amapá, e o samba-de-roda do Recôncavo baiano como exemplos de Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade. Sendo assim, o conceito de patrimônio cultural, lato sensu, aponta para dois aspectos que lhe são funcionais e que poderíamos considerar como indissociáveis: por um lado, seu uso se aplica à materialidade ou à tangibilidade dos bens, obras e artefatos a que se refere; por outro, temos um aspecto imaterial, simbólico, baseado nas significações vividas e praticadas pelas pessoas que compõem um grupo social. Por fim, o terceiro aspecto a ser realçado no conceito de patrimônio cultural são as vivências históricas e a idéia mesma do que seja história - concebida na escala diacrônica de modo distinto seja por uma comunidade negra-quilombola seja por uma comunidade indígena guarani-mbyá, por exemplo -, de que as manifestações culturais são testemunhas e que deverão sempre ser destacadas na definição do conceito.

Ancorado nesta legislação, cabe questionar: qual é o procedimento adotado pelo Iphan para identificação e registro dos bens considerados patrimônio nacional? De acordo com as informações fornecidas pelo próprio IPHAN:

[...] o Tombamento, como qualquer outra Lei Federal, Estadual ou Municipal, estabelece limites aos direitos individuais com o objetivo de resguardar e garantir direitos e interesses de conjunto da sociedade. Não é autoritário porque sua aplicação é executada por representantes da sociedade civil e de órgãos públicos, com poderes estabelecidos pela legislação.

[...] O Tombamento é uma ação administrativa do Poder Executivo, que começa pelo pedido de abertura de processo, por iniciativa de qualquer cidadão ou instituição pública. Este processo, após avaliação técnica preliminar, é submetido à deliberação dos órgãos responsáveis pela preservação. Caso seja aprovada a intenção de proteger um bem cultural ou natural, é expedida uma Notificação ao seu proprietário. A partir desta Notificação o bem já se encontra protegido legalmente, contra destruições ou descaracterizações, até que seja tomada a decisão final. O processo termina com a inscrição no Livro Tombo e comunicação formal aos proprietários.

Para a identificação dos bens a serem protegidos, face à abrangência do seu conteúdo, adota a legislação brasileira o método da classificação. O art. 216, §1º estatui que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro por meio de inventário, registro, vigilância, tombamento e desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação.

Dentre todos os instrumentos legais de proteção dos bens culturais, o tombamento é a forma de intervenção estatal mais utilizada para a preservação do patrimônio público, uma vez que, feita a inscrição dos bens móveis e imóveis cuja conservação é de interesse público nos órgãos oficiais de preservação (IPHAN _ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, no âmbito

federal ou órgãos semelhantes nos Estados e Municípios), impede-se legalmente que eles sejam destruídos ou mutilados.

O ato de tombamento, prerrogativa do poder Executivo, pode incidir sobre coisas pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e às autarquias, assim como coisas pertencentes à pessoas naturais ou jurídicas privadas. Ele produz efeitos sobre a esfera jurídica dos proprietários, privados ou públicos, dos bens tombados, impondo restrições ao direito de propriedade e cria para eles um regime jurídico especial, transformando-os em bens de interesse público. Não implica desapropriação, ao contrário do que afirma uma das correntes doutrinárias sobre sua natureza jurídica, mas limitação administrativa ao direito de propriedade, tese sintetizada por José Afonso da Silva que entende que “o tombamento é limitação ao caráter absoluto da propriedade, porque reduz a amplitude dos direitos do proprietário por meio de um regime jurídico que impõe ao bem tombado vínculos de destinação, de imodificabilidade e limites à alienabilidade”¹⁸.

A Constituição Brasileira atribui a responsabilidade da preservação dos bens tombados aos poderes executivos nos âmbitos federal, estadual e municipal. Na cidade do Rio de Janeiro, o acervo cultural é protegido nos três níveis:

- a. Federal: Sob tutela do IPHAN (Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional);
- b. Estadual: Sob tutela do INEPAC (Instituto Estadual de Patrimônio Cultural);
- c. Municipal: Sob tutela do DGPC (Departamento Geral de Patrimônio Cultural); do CMPC (Conselho Municipal de Patrimônio Cultural) e do Escritório Técnico do Corredor Cultural.

Atualmente os critérios internacionalmente reconhecidos para intervenções de conservação em patrimônio cultural tombado remetem às recomendações da “Carta de Veneza”. A primeira condição para a preservação de um patrimônio tombado é a consciência de seu valor histórico, artístico, científico e/ou afetivo, pela coletividade envolvida. Outra condição fundamental é seu uso efetivo. Nada contribui tanto para a degradação de um prédio como a sua não utilização. Toda matéria tem uma vida útil determinada por suas características intrínsecas e pela forma como é mantida. Assim, a manutenção sistemática, preventiva ou corretiva é a melhor maneira de se preservar um patrimônio, tombado ou não. A restauração faz-se necessária quando a degradação dos materiais chegou aos limites de comprometimento da integridade de um determinado bem cultural¹⁹.

Ao longo do percurso dessa legislação, como já mencionado, foram realizadas alterações no sentido de garantir uma maior participação popular no

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 160.

¹⁹ Cf. Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Legislação Brasileira de Proteção aos Bens Culturais, MEC/IPHAN, 1976.

processo de tombamento. Entretanto, podemos observar que o procedimento atual garante aos “técnicos” a avaliação da pertinência dos pedidos e decide através de “deliberação” dos órgãos responsáveis. Ainda que não seja um ato autoritário, envolve o uso de um poder de decidir ou deliberar que é hierárquico, e repousa nas mãos dos órgãos competentes.

Em última análise, o poder para decidir o que será registrado no livro de tomo emana do centro para a periferia, ainda que com a garantia de um espaço para a manifestação popular, ou periférica, durante o processo. Aquele que detém o poder de definir o que será considerado patrimônio nacional localiza-se no centro, e com esse mesmo poder ele atribui um certo caráter de sacralidade para os bens tocados por ele, aqueles escolhidos para compor a lista do patrimônio nacional. “Esta percepção daquilo que é sagrado e a seriedade de espírito que ela desperta é acompanhada pela atribuição de caráter sagrado aos poderes, transcendentes ou terrenos, que os homens consideram governar as suas vidas”²⁰.

Assim, uma vez constatado o caráter sagrado da atribuição de valor patrimonial a um bem imóvel ou monumento público, observa-se que nesse processo de reconhecimento e identificação há uma relação de poder, hierarquizada, que estabelece competências e define que saberes específicos entram no jogo.

O tombamento, no entanto, apresenta problemas de ordem pragmática em sua aplicação para a conservação da memória e dos valores culturais. Os imóveis e conjuntos urbanos tombados debatem-se com uma definição profundamente arraigada ao imaginário jurídico nacional: a propriedade privada e sua incondicional autonomia. A função social da propriedade, garantia fundamental inscrita no art. 5º, nº XXIII e art. 182, §2º não foi, ainda, incorporada pelos proprietários dos bens tombados, garantindo a sua fruição histórica, estética, artística e paisagística ao conjunto da sociedade²¹.

Lamentavelmente, como as relações urbanísticas e suas conseqüências somente muito recentemente vêm tomando corpo nos meios jurídicos brasileiros, a maioria dos nossos núcleos urbanos crescem, vivem e, infelizmente agonizam sem que o Poder Público Municipal assuma o seu papel de regulador do solo urbano.

A Constituição Federal determina que a competência da regulamentação urbana cabe ao Poder Público Municipal (art. 182), ficando a utilização do solo urbano sujeita às determinações de leis urbanísticas e do plano urbanístico diretor. O texto constitucional acolheu, deste modo, a doutrina de que a propriedade urbana é um típico conceito de Direito Urbanístico, na medida em que a este cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. Assim, o dispositivo do art. 182, §2º da Carta Magna constitui –se em um

²⁰ SHILS, E. op. cit. p.401.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2 ed. São Paulo, Malheiros, 2006, p.808 e ss.

divisor de águas entre a natureza jurídica da propriedade privada urbana, anteriormente regida pelos critérios do Direito Civil – de natureza privada – para o Direito Urbanístico – de natureza pública – alterando, sobremaneira, o enfoque jurídico sobre o bem privado.

No entanto, o instituto preservacionista responde atualmente de forma bastante desarticulada. O Poder Público Municipal, oscilante a cada mudança política, possui poucas condições de assumir o papel fiscalizador e regulador do patrimônio cultural. Não obstante a lei prever a coordenação das atividades protetoras do patrimônio cultural, exercidas pela União, Estados e Municípios e pelas pessoas e instituições privadas (Decreto-Lei 25, de 1937, arts. 23 e 25), fundada na premissa de que a proteção ao patrimônio cultural só pode ser eficaz e organizada, tanto em bases nacionais quanto internacionais, entre Estados que trabalhem em estreita cooperação, observa-se que, à revelia das políticas e atuações do Estado, via de regra desarticuladas, o crescimento urbano desordenado resultou em uma descaracterização de grande monta do objeto tombado. As conseqüências são desastrosas: criam-se tipologias diversas ao parcelamento do solo aliadas à implantação de edificações nos terrenos, as quais alteraram sobremaneira a configuração espacial dos núcleos tombados, mesmo nas hipóteses em que houve a preocupação arquitetônica de reproduzir estilisticamente a tipologia originária nas novas edificações²².

O patrimônio cultural deve ser concebido pela política pública de proteção como brasileiro e não apenas de interesse estadual ou municipal, política pública esta que termina por patrocinar argumentos que justifiquem a omissão dos órgãos de preservação mais organizados (federais e estaduais) diante da dilapidação cultural sistemática que vem sendo praticada em municípios que a ambição política e econômica considera “desinteressante” do ponto de vista patrimonial. A proposta é a criação de um “Sistema Nacional de Preservação do Patrimônio Cultural, criado por lei, em que cada ente político governamental tivesse bem determinada a esfera de sua atuação, no sentido de se evitar a superposição que resulta normalmente da aplicação do sistema constitucional de competências concorrentes e que, ao mesmo tempo, criasse mecanismos de cooperação entre esses mesmos entes, com ênfase especial à esfera mais fraca que é a municipal.”²³

Para o sistema funcionar, é fundamental a criação de conselhos, com ampla participação da sociedade civil, em que comparecessem representantes de várias esferas de governo, com a finalidade de solucionar conflitos entre os entes estatais, criar estratégias conjuntas para a proteção do patrimônio cultural e aferir os seus resultados. Com tais medidas, evita-se erros cometidos ao longo de décadas.²⁴

²² Cf. BELTRÃO, A. op. cit.

²³ Ibidem.

²⁴ CHAUÍ, Marilena. Política Cultural, Cultura política e Patrimônio Histórico. *O Direito Memória: patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura – DPH, 1992. p. 37: “Uma política cultural que idolatre a memória enquanto memória ou que oculte as memórias

O conceito moderno de patrimônio cultural, incluindo o patrimônio intangível, imaterial, contido na Constituição Federal, recentemente regulamentado pelo Decreto Federal nº 3.551 de 04 de agosto de 2000, expressa o resgate de uma dívida histórica com os bens culturais imateriais como: saberes, celebrações, expressões, os quais irão procurar resguardar os cantos, lendas, hábitos, festas, rituais e outras práticas populares brasileiras.

Com o advento do decreto passam tais bens e valores culturais a ter proteção especial com a possibilidade de serem tombados. O tombamento dos bens imateriais suscita uma questão: se todas as atividades humanas estão abrangidas na definição constitucional de patrimônio cultural intangível, todas elas constituem-se em bens simbólicos a serem preservados? Obviamente que a resposta é negativa, pois não é possível a preservação de todo e qualquer bem cultural que represente os mitos, os sonhos, as idealizações, a sabedoria popular e o imaginário coletivo de pessoas e comunidades, mediante a utilização do tombamento, sob pena de o instituto congelar a vida cultural, que tem natureza dinâmica, condenando-se a criatividade humana à paralisia, com evidente empobrecimento da memória cultural.

O tombamento, portanto, se adequa somente aos bens materiais, sendo que a forma de proteção das manifestações intangíveis deve ser feita por outros meios, como, por exemplo, o registro e o cadastramento.

É importante, entretanto, pontuar que o tombamento é apenas uma das formas legais de preservação, que incluem toda e qualquer ação do Estado que vise conservar a memória ou valores culturais. O grande desafio que se impõe à gestão do patrimônio cultural é a definição conceitual e legal de novas formas de acatamento compatíveis com a abrangência dos bens e valores culturais e com o exercício dos direitos culturais do cidadão, reconhecidos no texto da Constituição de 1988, art. 215; "O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional (...)"

A política de preservação do patrimônio cultural no Brasil tem percorrido um caminho crescentemente integrador das iniciativas públicas e particulares, diante de um progressivo movimento de educação e de conscientização das comunidades. Isto se dá pela impossibilidade de considerar qualquer questão de interesse nacional e internacional em outros que não os da globalização, entendida não apenas como a mundialização do capital, mas também como um processo de natureza histórico-cultural que relativiza a soberania nacional, tornando as fronteiras tradicionais porosas e gera novas práticas e relações entre as comunidades²⁵. Os direitos dos cidadãos, nesse contexto, incluídos os direitos culturais, tendem a se transformar em grandes causas comuns da humanidade, sendo que a cultura passa a ser um dos principais instrumentos de definição, particularização e mobilização das comunidades.

sob uma única memória oficial está irremediavelmente comprometida com as formas presentes de dominação, herdadas de um passado ignorado. Fadada à repetição e impedida de inovação tal política cultural é cúmplice do status quo."

²⁵ Cf. BATISTA, V. op. cit. p. 152.

Entretanto, a globalização representa, igualmente, uma ameaça real de uniformização e homogeneização, de imposição de modelos de consumo por parte de centros criadores cada vez mais fortes a centros consumidores cada vez mais numerosos. É preciso, pois, como alternativa aos efeitos negativos da globalização, a criação de espaços políticos supra-nacionais onde se reivindicam os direitos e se explicitam os deveres dos cidadãos, inclusive à alteridade e à diversidade cultural, como um dos princípios para um desenvolvimento sustentável.²⁶

Os valores culturais de uma cidade não devem ser conceituados como eminentemente locais. Se por um lado eles representam a memória e a identidade cultural da nossa comunidade, constituem patrimônio de todos os homens sendo a sua preservação dependente de um grande pacto, entre a comunidade onde se situam os bens eleitos, a nação que eles representam e o interesse de toda a humanidade.

Nesse contexto, o direito à cultura exige uma ação positiva do Estado mediante uma política cultural oficial, na qual os Poderes Públicos proporcionem as condições e os meios para o exercício desse direito, deslocando a fronteira entre o privado e o público para fruição democrática de todos ao gozo dos bens culturais.

4 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO RIO DE JANEIRO: ÁREAS DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL

Desde 1988, a Constituição Federal conferiu competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o fim de proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos e o meio ambiente.²⁷

No mesmo passo, assegurou aos Municípios competência para promoverem a proteção do patrimônio histórico cultural local, desde que observadas as ações fiscalizadoras federal e estadual.²⁸

Não bastasse, no capítulo da política urbana, previu a necessidade de as cidades com mais de vinte mil habitantes elaborarem Planos Diretores, aprovados pelas Câmaras Municipais, servindo de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana segundo o conceito da função social da propriedade.²⁹

Sem dúvida, ao lado da preocupação constitucional de promover a proteção aos elementos culturais, houve a de dar a dimensão de zelo às questões urbanísticas, sobretudo às áreas urbanas que deveriam, também, ser inspiradas pela função social decorrente da propriedade privada, expressamente prevista na Carta Magna.

²⁶ Cf. Batista, V op. vit. e BELTRÃO, Ana. op. cit.

²⁷ Vide artigo 23, incisos III e VI, da Constituição Federal.

²⁸ Este é o teor do artigo 30, IX, da Constituição Federal

²⁹ Artigo 182, incisos I e II, da Carta Magna.

Aliás, diga-se desde logo que o ordenamento jurídico urbanístico remonta do Direito Romano, que dividia o conjunto das regras em quatro grupos: normas de garantia da segurança das edificações; normas dirigidas à tutela da estética das construções; normas que visavam a salubridade das edificações e, finalmente, disposições com objetivo de ordenamento do conjunto urbano.³⁰

A propriedade, então, já devia ser considerada dentro do referido conjunto urbano, como se depreende dos comandos contidos na Constituição Federal brasileira e no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – Lei Complementar nº 16/92.

Em 1992, com o Plano Diretor Decenal, Lei Complementar 16/1992, são estabelecidos os alicerces para uma nova forma de política pública de proteção do patrimônio cultural urbano instituindo a Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC, instrumento utilizado para a proteção do ambiente construído.³¹

É correto afirmar, portanto, que ao lado do instituto do tombamento, encontramos, na Cidade do Rio de Janeiro, especialmente, formas de preservação que encontram amparo tanto na Constituição Federal quanto no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, e que, através da redação exata do art. 124, declaram a existência de “Unidades de Conservação Ambiental”, dentre elas as “Áreas de Proteção do Ambiente Cultural”.³²

Tal fato demonstra que o patrimônio cultural não se limita ao tombamento de prédios ou monumentos notáveis, em sua individualidade. Cuida, igualmente e através de outros mecanismos, da preservação de conjuntos urbanos representativos das diversas fases de ocupação da Cidade do Rio de Janeiro, caracterizando o conjunto urbano de cada bairro como único e especial.³³

Diante desse novo conceito, a Área de Proteção do Ambiente Cultural, foca a formação da memória de uma cidade, seja o bem proveniente de domínio público ou privado, mas que, por força de relevante interesse cultural ou de características paisagísticas notáveis, deve ter sua ocupação compatível com a valorização e proteção da sua paisagem e do seu ambiente voltada para a preservação e recuperação de seus conjuntos urbanos.

³⁰ CORREIA, *Fernando Alves*. Manual de Direito do Urbanismo. Coimbra: Livraria Almedina, 2001. p. 139

³¹ Enquanto a Área de Preservação Ambiental – APA – passaria a ser utilizada apenas para o ambiente natural.

³² Artigo 124, III, do Plano Diretor.

³³ Lista completa das áreas protegidas por bairro: Botafogo - Decreto 22.221 de 04/11/2002; Catete - Lei 1769/91 e Decreto 25.693 de 23/08/05; Centro Corredor Cultural - Decreto 4141/83, Lei 506/84 e Lei 1139/87; Cidade Nova e Catumbi - Decreto 10.040 de 11/03/91; Estácio - Decreto 19.000/2000; Cruz Vermelha - Decreto 11.883/92; Teófilo Otoni - Decreto 16.419/97; Saúde, Gamboa e Santo Cristo - Lei 971 de 04/05/1987 e Decreto 7351 de 14/01/88; Lido - Decreto 11.448/92; Bairro Peixoto - Decreto 9226 de 13/03/90 e Lei 1390 de 12/05/89; Cosme Velho - Lei 1784 de 29/10/91; Humaitá - Lei 730 de 04/09/85 e Decreto 4665 de 27/08/84; Ipanema - Decreto 23.161 de 21/07/2003; Jardim Botânico - Chácara do Algodão - Decreto 7313/87 e Decreto 23.067/2003; Jockey Club - Decreto 14.898 de 20/06/96; Jardim Botânico - Decreto 20.939 de 24/12/2001 (repblicado em 27/3/03); Cosme Velho e parte de Laranjeiras - Lei 1784/91 (Cosme Velho) e Decreto 17.028 de 25/9/98; Casas Casadas - Decreto 13.051 de 29/06/94 e Decreto 20.611 de 10/10/2001; Leblon - Decreto 20.300 de 27/07/01; Paquetá - Decreto 17.555 de 18/05/99; Santa Cruz - Decreto 12.524 de 09/12/93; Santa Teresa - Lei 495 de 09/01/84 e Decreto 5050 de 23/04/85; São Cristóvão (compreende Mangueira e Benfica) - Lei Complementar 24 de 19/11/93; Tijuca - Decreto 12.864 de 29/04/94; Urca - Decreto 7451 de 03/03/88; Vila Isabel - Lei 2038 de 19/11/93

O Plano Diretor previu, então, programas prioritários da política de meio ambiente e valorização cultural do Município, e dentre eles o programa de proteção, recuperação e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano.³⁴

Segundo tal programa, as APACs devem ser delimitadas, declaradas pelo Poder Público, assim como identificadas os ambientes urbanos que se encontram integrados à morfologia da Cidade e que terão seu crescimento e renovação adequados às necessidades de preservação cultural³⁵ sem, contudo, impedir seu desenvolvimento.

Diferentemente do que ocorre nos casos de tombamento, nos quais o valor individual de cada edificação justifica a preservação, na APAC o que importa é o valor de conjunto. A proteção de uma área é precedida de um estudo da evolução urbana, não se limitando a dimensões, e a partir daí os bens são inventariados, cadastrados e classificados. Após tal classificação, os bens passam a integrar o banco de dados ambientais da Cidade do Rio de Janeiro.

Os bens de valor excepcional são tombados; os que são caracterizadores do conjunto são preservados; e os demais são tutelados.³⁶ Segundo dados fornecidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, existem hoje mais de mil bens tombados, na forma descrita na ilustração:

A cidade guarda, entre seus bens tombados, bens móveis e bens naturais e paisagísticos, obras de arte urbanas (fontes, estátuas)

³⁴ Artigo 126 do Plano Diretor.

³⁵ Corresponde ao comando do artigo 130 do Plano Diretor, do seguinte teor:

“Art. 130 - O programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano compreenderá:

I - a delimitação e declaração das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural e definição dos critérios de proteção;

II - a proteção e valorização da paisagem e dos conjuntos urbanos de interesse;

III - a identificação dos ambientes urbanos adequadamente integrados à morfologia da Cidade que terão seu crescimento e renovação compatibilizados com as necessidades de proteção;

IV - a elaboração de projetos de recomposição da paisagem, do ambiente urbano e da recuperação dos logradouros e espaços públicos, visando à sua adequação aos conjuntos protegidos;

V - a revisão dos procedimentos e avaliação permanente da aplicação de isenção do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana como instrumento de incentivo à conservação do patrimônio cultural;

VI - a criação de novos instrumentos de caráter tributário, urbanísticos e financeiros de incentivo à conservação do patrimônio cultural;

VII - o inventário, classificação e cadastramento do patrimônio cultural e paisagístico do Município, sua atualização permanente e integração ao banco de dados ambientais;

VIII - a revisão dos Projetos de Alinhamento em vigor para os logradouros incluídos em Área de Proteção do Ambiente Cultural que estejam em desacordo com seus critérios de preservação;

IX - a reavaliação das autorizações para instalação de mobiliário urbano, de vinculação publicitária, anúncios indicativos, artefatos e pequenos equipamentos de uso público;

X - o controle e fiscalização das obras, instalações e atividades que incidam sobre os bens tombados e suas áreas de entorno e nas Áreas de Proteção do Ambiente Cultural;

XI - a integração das ações de proteção, conservação e revitalização do patrimônio cultural entre órgãos e entidades municipais, estaduais e federais e a comunidade”

³⁶ Segundo informações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, atualmente há 36 áreas urbanas protegidas, entre APACs e áreas de proteção de entorno de bens tombados, localizadas nas Zonas Norte, Sul, Oeste e Central da Cidade e que incluem cerca de 30 mil imóveis, entre bens tombados, preservados e tutelados.

e até mesmo bens de natureza imaterial que, por sua história e importância, preservam a alma do carioca, como por exemplo: a Banda de Ipanema e o Lambe-lambe.

São instrumentos de proteção do patrimônio cultural, na cidade do Rio de Janeiro, o inventário, o tombamento, a criação das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural e a Declaração do Patrimônio Cultural para os bens de natureza imaterial.³⁷

Enquanto a tutela dos bens tombados assim como dos imóveis construídos em data anterior a 1938 está sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, a tutela dos bens situados em APACs e dos bens de natureza imaterial está a cargo da Coordenadoria de Proteção e Conservação.

Já a proteção dos imóveis construídos até 1937 está prevista na legislação municipal³⁸ e a alteração destes imóveis é avaliada pelo Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural.³⁹

Um bem é classificado como bem preservado⁴⁰ quando pertence a um conjunto arquitetônico cujas características representem a identidade cultural de um bairro ou de uma região ou ainda quando se situe no entorno de um bem tombado. Por meio da preservação, são mantidos fachadas ou telhados, mas permite-se modificação interna que não fira os elementos arquitetônicos preservados.⁴¹

Por sua vez, o bem tutelado⁴² é o imóvel renovado que não possui valor de conjunto, mas que está sujeito a restrições para não descaracterizar o conjunto protegido, já que situado no entorno dos bens preservados ou tombados. Ele pode ser substituído ou modificado, após análise e aprovação do órgão de tutela.

³⁷ Dados disponíveis no site da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (<http://www.rio.rj.gov.br>)

³⁸ Decreto 20.048/2001.

³⁹ “Art. 132 - As demolições, construções e quaisquer obras a serem efetuadas nas áreas de entorno de bens tombados e nos limites das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural deverão ser previamente aprovadas pelos órgãos e entidades municipais, estaduais e federais de tutela.”

⁴⁰ “Art. 131 - Na criação de uma Área de Proteção do Ambiente Cultural serão relacionados os bens preservados e os bens tutelados e definidos seus critérios de preservação.

§ 1º - Para controle e acompanhamento dos critérios de preservação, a declaração de Área de Proteção do Ambiente Cultural poderá conter a criação de escritório técnico em função da natureza e do grau de complexidade da área protegida.

§ 2º - Entende-se por bem preservado aquele que, situado em Área de Proteção do Ambiente Cultural, deverá manter as características que tenham sido identificadas como de importância para a ambiência e identidade cultural da Área, segundo critérios estabelecidos pelo órgão de tutela.

§ 3º - Considera-se bem cultural passível de preservação aquele que atenda alguma das seguintes exigências:

I - seja parte de um conjunto de bens de valor cultural na área na qual está inserido;

II - apresente características morfológicas típicas e recorrentes na área na qual está inserido;

III - constitua-se em testemunho das várias etapas da evolução urbana da área na qual está inserido;

IV - possua inequívoco valor afetivo coletivo ou se constitua em marco na história da comunidade.

§ 4º - Entende-se por bem tutelado aquele que, situado em Área de Proteção do Ambiente Cultural, integra a ambiência do bem ou conjunto preservado, podendo ser modificado ou demolido, ficando a nova edificação sujeita a restrições para evitar a descaracterização do conjunto preservado, a critério do órgão de tutela.”

⁴¹ Ver nota 36.

⁴² Essa é a definição do já transcrito artigo 131 na nota 37.

Para garantir a proteção aos referidos bens, o Plano Diretor prevê que o órgão responsável pela tutela poderá intimar o respectivo proprietário e determinar a realização de obras de recuperação de bens em mau estado de conservação, além de autorizar o embargo administrativo de demolições ou de obras de restauração, de reforma ou de acréscimo não precedidas de autorização.⁴³

Caso já tenha ocorrido a demolição, sem a prévia autorização do órgão competente, ou tenha havido atentado ou sinistro em bem tombado ou preservado, o Poder Público tem a possibilidade de determinar a sua reconstrução no intuito de manter as características originais do imóvel e, em se tratando de estabelecimento comercial, poderá promover a cassação de alvará de localização de atividade econômica.

Em contrapartida a tais responsabilidades, o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro conferiu aos imóveis protegidos o direito de requerer a isenção do IPTU, de ISS de qualquer natureza e de Taxa de Obras em áreas particulares⁴⁴ como instrumento de incentivo à conservação do patrimônio cultural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Relacionar patrimônio cultural e patrimônio natural é resultado do amadurecimento do conceito de patrimônio. Pode-se dizer que houve um desdobramento possibilitado a partir da importante ruptura histórica que reconhecia como passíveis de serem mantidos à posteridade apenas os feitos de heróis e das camadas dominantes. O patrimônio imaterial passou a ser objeto de análise, mesmo com as dificuldades encontradas em sua manutenção e conservação. Diálogos, ritos e práticas religiosas passaram a incorporar as obras da humanidade para a Unesco.

Assim, o conceito de patrimônio histórico tem evoluído ao longo do tempo e a busca de identidade do homem urbano em meio à avalanche de informações dos mais variados setores e dos mais variados matizes - decorrentes do processo de mundialização da cultura e “facilitadas” pelo avanço da tecnologia, que proporciona o acesso à informação em tempo real, pela difusão quase que simultânea à ocorrência dos fatos - tem tirado do homem moderno o sentido de pertencimento.

Na busca de sua identidade, o homem recorre, inicialmente, ao patrimônio material no qual se inserem os bens edificados e os objetos que tiveram significado na formação de nossa identidade cultural. Num segundo momento, busca-se o resgate do intangível, o patrimônio imaterial, no qual se inserem as festas, as celebrações, os lugares e os saberes que fazem parte de nossa formação cultural e que, de alguma forma, encontram-se latentes no inconsciente coletivo. O resgate dessa história é fundamental, não só sob o aspecto cultural como por sua função social.

As construções históricas que, no passado, tiveram momentos de glória

⁴³ Artigo 133 do Plano Diretor.

⁴⁴ Ver artigo 130 da Lei Complementar nº 16/92 e também Decreto nº 28.247/2007.

na vida das cidades e hoje se encontram abandonadas e em avançado processo de deterioração precisam ser recuperadas, não só como resgate da cultura e preservando traços de uma época mas permitindo, também, a possibilidade do estabelecimento de novos usos, sejam eles comerciais ou residenciais. Antigos prédios comerciais que, no passado, abrigaram lojas e escritórios, hoje podem ser utilizados como residências para a população de baixa renda cumprindo, assim, uma importante função social e contribuindo para a redução do déficit habitacional.

A existência de infra-estrutura urbana no entorno desses imóveis torna sua recuperação e utilização muito menos onerosas para a sociedade que a construção de novas moradias. O Projeto Tiradentes, no Rio de Janeiro é um ensaio desse processo de revitalização urbana e contou com aporte de recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O projeto de revitalização do antigo “Bairro do Recife” tenta unir o resgate histórico cultural com a sustentabilidade do patrimônio, pela criação de pólos de empresas de tecnologia de informação e exportadoras.

Já a utilização de imóveis de valor histórico para fins culturais tem sido lugar-comum nas grandes cidades, como é o caso dos Centros Culturais do Banco do Brasil, no Rio de Janeiro e em São Paulo e, mais recentemente, do Santander Cultural, em Porto Alegre. Em Belo Horizonte, uma boa experiência foi o patrocínio da restauração da Casa do Conde de Santa Marinha por uma empresa promotora de eventos, sem a utilização de lei de incentivo. Em todo o Brasil, vários edifícios de estações ferroviárias têm sido restaurados para abrigar cafés culturais, cinemas, locais para exposição, salas de aulas especializadas, bibliotecas, enfim uma gama enorme de possibilidades de uso. A recuperação de praças históricas é outro bom exemplo de restauração, muitas vezes ligada à iniciativa privada e com enorme retorno institucional. Um bom exemplo é a restauração da Praça da Liberdade, também em Belo Horizonte, pela empresa MBR, que destina recursos anuais para a manutenção do espaço e tem, por essa atitude, amplo reconhecimento público.⁴⁵

Os poucos recursos públicos orçamentários transformam em principais fontes de financiamento para obras de restauração do patrimônio cultural as leis de incentivo à cultura municipais, estaduais e federal (esta última incluiu, recentemente, a área de patrimônio no rol das que têm cem por cento de isenção tributária) e as fundações privadas e bancos públicos como a CEF, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e o BID que, pelo Programa Monumenta, destina recursos próprios com contrapartida dos governos federal, estadual e municipal para a conservação do patrimônio. Temos, atualmente, portanto, diversas possibilidades de modelos de financiamento que podem ser aplicadas a projetos públicos como locais de execução de políticas de cultura e a projetos privados de comunicação empresarial através do marketing cultural, com responsabilidade social. De qualquer maneira, quem ganha com a recuperação de bens culturais é sempre o cidadão.

⁴⁵ OLIVEIRA, Péricles Antônio Mattar de. *Patrimônio histórico – Um bom negócio para todos*. Possibilidades de iniciativa privada com interesse público. Disponível em: <http://www.pdturismo.ufsj.edu.br/artigos/umbomnegocio.shtml>. Acesso em 05.08.2007.

No esteio da proteção aos elementos culturais, mereceram cuidado inovador as áreas urbanas, inspiradas pela função social da propriedade. Justo por isso, na Cidade do Rio de Janeiro, estão previstas formas de preservação que prevêm dentre as Unidades de Conservação Ambiental, as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural.

São as APACs mecanismos de preservação de conjuntos urbanos representativos das diversas fases de ocupação da Cidade do Rio de Janeiro, cuja justificativa de proteção se encontra no respeito à memória de uma cidade, voltada para a preservação e recuperação do conjunto urbano.

REFERÊNCIAS

- BELTRÃO, Ana Raquel. Patrimônio cultural: novas fronteiras, *Prim@ Facie* – ano 1, n. 1, jul./dez. 2002.
- BATISTA, Vanessa Oliveira. Direitos Humanos e Multiculturalismo. São Luiz: *Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão, Júris Itinera*, n.º 13, 2006.
- BRASIL. *Constituição Federal*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1999.
- CANANI, Aline Sapiezinskas Krás Borges. Herança, Sacralidade e Poder: Sobre as Diferentes Categorias do Patrimônio Histórico e Cultural no Brasil. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 163-175, jan/jun 2005
- CHAUÍ, Marilena. Política Cultural, Cultura política e Patrimônio Histórico. *O Direito Memória: patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura – DPH, 1992.
- CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.
- GEERTZ, C. The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new states. In: GEERTZ, C. *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books, 1979.
- LEMONS, Carlos A. *O que é patrimônio histórico ?*, São Paulo, Brasiliense, 1985.
- LONDRES, Cecília. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In: SANT´ANNA, Márcia G. (Org.). *O registro do patrimônio imaterial*. Brasília: Ministério da Cultura/IPHAN, 2000.
- VELHO, Gilberto. *Patrimônio, negociação e conflito*. Rio de Janeiro: Mana 12(1), 2006.
- BRASIL. *Patrimônio histórico e artístico nacional*. Legislação Brasileira de Proteção aos Bens Culturais, MEC/IPHAN, 1976.
- OLIVEIRA, Péricles Antônio Mattar de. *Patrimônio histórico – Um bom negócio para todos*. Possibilidades de iniciativa privada com interesse público. Disponível em: <http://www.pdturismo.ufsj.edu.br/artigos/umbomnegocio.shtml>. Acesso em 05.08.2007.
- SHILS, E. *Centro e periferia*. Lisboa: Difel, 1974.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2 ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

_____. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SÃO PAULO. *Tombamento e Participação Popular*, do Departamento do Patrimônio Histórico, do município de São Paulo.

UNESCO. *Convenção de Haia*, 1954. Disponível em www.portaliphan.gov.br. Acesso em 05.08.2007

UNESCO. *Convenção para a proteção do patrimônio mundial natural e cultural*. 1972. Disponível em www.whc.unesco.org. Acesso em 05.08.2007

ZANIRATO, Silvia Helena; RIBEIRO, Wagner Costa. *Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável*. *Revista Brasileira de História*, vol.26 nº.51 São Paulo. jan./jun. 2006.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Leis sobre Patrimônio Cultural

LEIS	ASSUNTO
Lei Nº 3.924/ 1961	Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos
Lei Nº 8.313/1991	Lei ROUANET- Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, e dá outras providências
Lei Nº 6.292/1995	Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN
Lei Nº 9.312/1996	Altera o art. 5º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que “restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências
Lei Nº 9.999/2000	Altera o inciso VIII do art. 5º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, alterada pela Lei nº 9.312, de 5 de novembro de 1996, que restabelece princípio da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e das outras providências, aumentando para três por cento da arrecadação bruta das loterias federais e concursos de prognóstico destinados ao Programa
Lei Complementar Nº 16 de 1992	Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro