

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**A TUTELA JURÍDICA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL: O exemplo do**  
Centro Histórico de João Pessoa

**GEORGE SUTONIO RAMALHO JÚNIOR**

**SANTOS**  
**2016**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**A TUTELA JURÍDICA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL: O exemplo do**  
Centro Histórico de João Pessoa

Dissertação submetida à banca examinadora  
como parte dos requisitos para a obtenção  
do título de Mestre em Direito, na área de  
concentração em Direito Ambiental.

Orientadora: Professora Dra. Dr<sup>a</sup> Norma  
Sueli Padilha

**GEORGE SUETONIO RAMALHO JÚNIOR**

**SANTOS**  
**2016**

À minha avó Lourdes Ramalho,  
inspiração cultural e espiritual.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pois acima de tudo e de todos, é nele que devemos confiar.

Em especial aos meus pais: minha mãe Rosário e meu pai George, que me deram o maior de todos os patrimônios: a educação e a dignidade de passá-la adiante.

Aos meus avôs Luiz Silvio Ramalho e Henio Azevedo que já partiram desse mundo, mas foram homens de extremo caráter que me fizeram acreditar na honestidade como um valor absoluto.

A minha avó Ilva, que também nos deixou ao longo dos estudos desse mestrado, deixando a saudade eterna de uma pessoa para quem tudo estava bem.

A minha avó Lourdes Ramalho, uma pessoa verdadeiramente sábia.

A todas as minhas irmãs Janaina, Isabela, Luana e Luiza, e meus irmãos Gabriel e Daniel.

A todos os meus sobrinhos Mathias, Lilian, Raphael, Leo, Felipe, Lucas e Ana Gabriela, pois a vida sem as crianças não tem graça.

A toda minha família, tios, tias, primos e primas.

A minha namorada Raquel, que me acompanhou ao longo de todo trabalho, me incentivando a concluí-lo.

Ao meus amigos.

Aos professores da Unisantos por terem compartilhado seus conhecimentos conosco, em especial a minha orientadora Norma Sueli e ao professor Edson Saleme.

## RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo contribuir com o estudo das tutelas jurídicas do meio ambiente cultural. O ponto de partida dos trabalhos foi pesquisar a exata compreensão do que é cultura e qual a sua verdadeira importância para os povos. Estabelecidas essas premissas básicas, conseguimos compreender que é da herança cultural que surge inclusive os valores fundamentais de uma civilização e, portanto, de um estado de direito. O segundo passo foi definir as balizas do estudo do meio ambiente cultural dentro do Direito Ambiental, entendendo as categorias que formam o direito ao meio ambiente. A pesquisa utilizou material bibliográfico para perquirir a evolução do conceito de cultura e patrimônio histórico, para ao final compreender o atual estado da arte sobre o tema. Concluídas as balizas teóricas fundamentais da pesquisa, passou-se a identificar a problemática da proposta do tema escolhido, qual seja, o atual estado de degradação do Centro Histórico da cidade de João Pessoa e os reflexos na ordem jurídica. Logo de início percebemos que a degradação dos Centros Históricos é um problema recorrente nas cidades históricas não só no Brasil, mas ao redor do mundo. Com o aprofundamento da pesquisa percebemos a complexidade do problema da degradação dos centros históricos, que não têm apenas uma causa, mas muitas, as quais foram devidamente abordadas na pesquisa. Conseguimos estudar alguns exemplos de projetos executados que visaram reverter esse processo de degradação com a correção do processo de urbanização. Dentro desse contexto estudamos o Estatuto da Cidade como a norma jurídica regulamentadora das políticas urbanas prevista na Constituição Federal, cujo principal objetivo é tornar as cidades sustentáveis, o que coaduna exatamente com a proposta da pesquisa. Dentre vários institutos criados no Estatuto da Cidade escolhemos estudar o instituto do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, os quais entendemos se aplicar perfeitamente à tutela do Patrimônio Histórico e Cultural dos Centros Históricos, em especial no Centro Histórico da cidade de João Pessoa. Além desses institutos do Estatuto da Cidade, também estudamos outras tutelas jurídicas do patrimônio histórico e cultural como a Lei de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública, que, conjuntamente com as demais tutelas jurídicas, vêm se mostrando eficazes no controle do desenvolvimento urbano, notadamente na conservação e recuperação de imóveis históricos e sítios arqueológicos no Centro Histórico de João Pessoa.

Palavras chaves: Cultura. Patrimônio Histórico e Cultural. Meio Ambiente Cultural. Centro Histórico. João Pessoa. Abandono. Degradação. Política Urbana. Estatuto da Cidade. Princípio da Cidade Sustentável. Estudo de Impacto de Vizinhança. Ação Civil Pública.

## ABSTRACT

This study aimed to contribute to the study of the legal guardianship of the cultural environment. The starting point of the work was to investigate the exact understanding of what is culture and what is its real significance for the people. Given these basic assumptions, we understand that it is the cultural heritage that comes including the core values of civilization and, therefore, the rule of law. The second step was to define the goals of the study of the cultural environment within the Environmental Law, understanding the categories that make up the right to environment. The research used bibliographical material to assert the evolution of the concept of culture and heritage, to the end to understand the current state of the art on the subject. Completed the fundamental theoretical goals of the research, went to identify the subject of the proposal problematic chosen, namely, the current degradation state of João Pessoa city's historic center and the reflections in the legal system. Early on we realized that the deterioration of historic centers is a recurrent problem in historic cities not only in Brazil but around the world. With further research we realized the complexity of the problem of degradation of the historic centers, which have not only a cause, but many, which were duly addressed in the research. We were able to study some examples of executed projects that aimed to reverse the process of degradation with the correction of the urbanization process. In this context we study the City Statute and the regulatory legal standard of urban policy provided for in the Federal Constitution, whose main goal is to make sustainable cities, which is consistent exactly with the research proposal. Among various institutes created in the City Statute we chose to study the institute of the Environmental Impact Study and the - EIV Neighborhood Impact Study, which we believe apply perfectly to the protection of Historical and Cultural Heritage of Historic Centres, particularly in the Historic Center city of Joao Pessoa. In addition to these City Statute institutes also studied other legal guardianships of historical and cultural heritage as the Administrative Misconduct Law and Civil Action, which, together with other legal guardianships, have shown to be effective in the control of urban development, notably the conservation and restoration of historic buildings and archaeological sites in Joao Pessoa Historic Centre.

**Key words:** Culture. Historical and Cultural Heritage. Half Cultural Environment. Historic center. João Pessoa. Abandonment. Degradation. Urban Policy. City Statute. Principle of Sustainable City. Neighborhood Impact Study. Civil action.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Imagem dos casarões do Varadouro .....	85
Figura 02 - Imagem da praça Antenor Navarro após a revitalização em 1998 .....	87
Figura 03 - Imagem dos casarões onde seria o projeto Moradouro.....	89
Figura 04 - Imagem projeto Moradouro .....	89
Figura 05 - Imagem Torres Gêmeas em construção.....	102
Figura 06 - Imagem Torres Gêmeas construídas.....	102

## LISTA DE SIGLAS

ACP	- Ação Civil Pública
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CF	- Constituição Federal
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
EIV	- Estudo de Impacto de Vizinhança
ICOMOS	- International Council on Monuments and Sites
IPHAEP	- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba
IPHAN	- Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional
LIA	- Lei de Improbidade Administrativa
OEA	- Organização dos Estados Americanos
ONU	- Organização das Nações Unidas
PB	- Paraíba
PMJP	- Prefeitura Municipal de João Pessoa
RIMA	- Relatório de Impacto Ambiental
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Sistema Federal de Habitação
SPAN	- Serviço do Patrimônio Histórico e Cultural
SPHAN	- Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TRF	- Tribunal Regional Federal
UNESCO	- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL</b> .....	14
1.1 CONCEITO DE CULTURA .....	14
1.2 CONCEITO DE PATRIMÔNIO CULTURAL .....	17
1.3 O MEIO AMBIENTE CULTURAL COMO CLASSE DO MEIO AMBIENTE: A FALSA DICOTOMIA ENTRE NATUREZA E CULTURA .....	20
1.4 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO JURÍDICO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL .....	23
1.5 O MEIO AMBIENTE CULTURAL NO BRASIL .....	34
<b>2 A TUTELA JURÍDICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE HISTÓRICO E CULTURAL</b> .....	39
2.1 A CULTURA COMO UM VALOR JURÍDICO .....	39
2.2 DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL CULTURAL .....	41
<b>2.2.8. Princípio da equidade intergeracional</b> .....	48
<b>2.3 DAS TUTELAS JURÍDICAS DO MEIO AMBIENTE CULTURAL</b> .....	52
<b>2.3.1 Tutelas administrativas: Repartição de competência para proteção do meio ambiente cultural</b> .....	52
<b>2.3.2 Do tombamento</b> .....	53
<b>2.3.3 Do inventário e da lista indicativa</b> .....	57
<b>2.3.4 Da Proteção Jurídica do Patrimônio Imaterial: O exemplo do São João de Campina Grande, o registro folclórico de memórias esquecidas ou silenciadas</b> .....	59
<b>3. A TUTELA PATRIMONIAL DOS CENTROS HISTÓRICOS ANTE A PROBLEMÁTICA DO ABANDONO URBANO</b> .....	67
3.1 O ABANDONO DOS CENTROS HISTÓRICOS .....	67
3.2. DA REABILITAÇÃO URBANA DOS CENTROS HISTÓRICOS COMO PARTE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES .....	69
3.3 PROJETOS DE REABILITAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DAS CIDADES BRASILEIRAS ....	72

3.4 - PROJETO "LA REAHABILITACIÓN DEL PATRIMONIO EDIFICADO RESIDENCIAL Y URBANO DEL CENTRO HISTÓRICO DE MADRID" COMO EXEMPLO DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL.....	75
4 A TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL DO CENTRO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE E DO PLANO DIRETOR.....	79
4.1 DE FILIPEIA A JOÃO PESSOA: A IMPORTÂNCIA DE SE PROTEGER 430 ANOS DE HISTÓRICA DA TERCEIRA CAPITAL MAIS ANTIGA DO BRASIL .....	79
4.2 A INEFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA PELO IPHAEP: DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DO TOMBAMENTO .....	82
4.3 A REABILITAÇÃO URBANA DO CENTRO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA COMO PARTE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PLANO DIRETOR: PROJETO SANHAUÁ .....	85
4.4 A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA INSERIDA NO ESTATUTO DA CIDADE.....	90
<b>4.4.1 A origem das cidades e o processo de urbanização .....</b>	<b>91</b>
<b>4.4.2 Marco Legal do Estatuto da Cidade.....</b>	<b>92</b>
<b>4.4.3 - Instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade para Proteção do Centro Histórico de João Pessoa: Estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) .....</b>	<b>93</b>
<b>4.4.4 A proteção ao patrimônio histórico e cultural do Centro Histórico de João Pessoa sob a ótica da Improbidade Administrativa e da Ação Civil Pública.....</b>	<b>103</b>
CONCLUSÃO .....	116
REFERÊNCIAS .....	119
ANEXO I.....	125
ANEXO II .....	126

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo trazer a contribuição do mundo jurídico na proteção da memória cultural da nação, a fim de salvaguardar os bens de valor histórico e cultural à luz do direito ambiental, com foco na tutela jurídica do Centro Histórico de João Pessoa.

Para o desenvolvimento do tema iniciamos por estudar o conceito de cultura, desde a sua origem etimológica, até o seu significado pela antropologia e pela sociologia.

Levamos a compreensão de que a ruptura entre passado e presente a partir da Revolução Industrial, o Iluminismo e a Revolução Francesa, trouxe profundas mudanças no sentimento da humanidade, surgindo a preocupação da sociedade em proteger às áreas e edifícios históricos.

No capítulo primeiro dedicado ao Patrimônio Histórico e Cultural, pretendemos formar as bases teóricas da pesquisa, demonstrando que, não fosse esta preservação cultural, não haveria parâmetro para mensurar os valores fundamentais de cada civilização, tampouco existiria sequer estes direitos fundamentais.

É dizer, os próprios valores que a norma jurídica se propõe a proteger surge a partir das heranças culturais de cada nação, as quais são preservadas em distintos bens materiais e imateriais.

Começa neste ponto o elo jurídico-cultural da pesquisa.

Já no primeiro capítulo encontramos nas bases históricas os valores jurídicos que desenharam o direito ao Meio Ambiente Cultural.

Ainda no Primeiro Capítulo, estudamos a falsa dicotomia entre meio ambiente natural e artificial, demonstrando que cada uma das suas esferas fazem parte de um todo, muito embora possuam características próprias.

No tópico da evolução histórica do conceito jurídico de patrimônio histórico e cultural, percorremos os principais documentos que formaram o direito ambiental cultural, chegando à conclusão de que tal qual ocorreu no direito ambiental em sua escala natural, foi através dos tratados e convenções internacionais que se fincaram as principais fontes do Patrimônio Histórico e Cultural.

Estudamos os primeiros tratados de proteção aos monumentos históricos em tempos de guerra através das Convenções de Haia, que conjuntamente com as Convenções de Genebra, são

as primeiras convenções multilaterais relativas ao Direito Humanitário Internacional e codificadoras dos costumes de guerra.

Para chegarmos ao atual estado da arte do conceito de Patrimônio Histórico e Cultural, estudamos o conteúdo das Cartas Patrimoniais, que representam um conjunto de documentos produzidos por organismos internacionais, cujo principal objetivo é justamente estabelecer conceitos, critérios e diretrizes referentes à tutela do patrimônio cultural.

Em seguida estudamos a Carta de Atenas (1931), considerado o primeiro documento internacional promulgado pela ONU sobre Patrimônio Histórico e Cultural, que trouxe relevantes conceitos acerca da proteção do patrimônio histórico e cultural, com foco na valorização histórica e artística, priorizando a ideia de monumento em detrimento da utilização.

Mais adiante demonstramos que uma das grandes contribuições da Carta de Veneza 1964 (ICOMOS) foi a ampliação do conceito de monumento histórico, ao considerar que também as obras modestas possam ter uma "significação cultural" e também o discurso de que "o monumento é inseparável da história que testemunha e do meio em que se situa".

A elaboração das Normas de Quito 1967 também foi devidamente estudada, afirmando a função social dos monumentos históricos e sua relação inseparável com o contexto urbano e ambiental em que se inserem. Foi também neste documento os primeiros apontamentos acerca da importância da valorização econômica do patrimônio monumental como forma de preservação, unindo o progresso, valor econômico e o turismo como mecanismos de proteção.

Pesquisamos ainda sobre A Carta de Burra, elaborada pelo ICOMOS, que seguiu os princípios da Carta de Veneza, a Carta de Washington (1986), com o tema: Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas.

No Brasil destacamos o Compromisso de Brasília de abril de 1970 e o Compromisso de Salvador de outubro de 1971.

Por ser um dos documentos mais importantes do direito ambiental estudamos a Declaração de Estocolmo 1972, trazendo a análise histórica e sistemática dessa convenção dentro do contexto do Patrimônio Histórico e Cultural.

Em seguida adentramos na análise da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO, na sua décima sétima edição, ocorrida entre os dias 17 de outubro e 21 de novembro, resultando no mais importante de todos os documentos internacionais para proteção do meio ambiente histórico, artístico e cultural.

No Capítulo segundo estudamos a tutela jurídica para proteção do meio ambiente histórico e cultural, com abordagem das bases constitucionais da proteção ao patrimônio histórico e cultural do Brasil. Fazemos um estudo dos principais princípios do direito ambiental.

Ainda no Capítulo segundo estudamos as tutelas jurídicas do Patrimônio Cultural iniciando pelas repartição de competência administrativa, depois estudamos o instituto do tombamento, demonstrando que ainda é um dos principais institutos de proteção do meio ambiente cultural, junto com o inventário e a lista indicativa de bens.

Abordamos um tema que entendemos ser de especial importância: a defesa do patrimônio cultural imaterial, trazendo o exemplo da declaração do patrimônio cultural da Festa de São João de Campina Grande.

No Capítulo terceiro estudamos a tutela patrimonial dos Centros Históricos ante a problemática do abandono urbano demonstrando que a preocupação em combater o esvaziamento dos centros históricos tampouco é um problema nacional, trazendo exemplos de outros países.

Estudamos os processos de Reabilitação dos Centros Históricos como medidas combater o esvaziamento populacional deles, estudamos o exemplo do Rio de Janeiro, São Paulo e Madri.

No quarto e último capítulo procuramos estudar a tutela do patrimônio cultural do Centro Histórico de João Pessoa à luz do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, iniciando pela história da formação da cidade, a problemática atual do abandono do Centro Histórico e a ineficiência das medidas protetivas do IPHAEP.

Fazemos ainda um estudo sobre as políticas de reabilitação do Centro Histórico de João Pessoa, o Projeto Moradouro e o Projeto Sanhauá.

Dentro desse contexto estudamos o Estatuto da Cidade como a norma jurídica regulamentadora das políticas urbana prevista na Constituição Federal, cujo principal objetivo é tornar as cidades sustentáveis, o que coaduna exatamente com a proposta da pesquisa.

Dos inúmeros institutos criados no Estatuto da Cidade, escolhemos estudar o instituto do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, os quais entendemos se aplicar perfeitamente à tutela do Patrimônio Histórico e Cultural dos Centros Históricos, em especial no Centro Histórico da cidade de João Pessoa.

Além desses institutos do Estatuto da Cidade, também estudamos outras tutelas jurídicas do patrimônio histórico e cultural como a Lei de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública, que, conjuntamente com as demais tutelas jurídicas, vêm se mostrando eficazes no

controle do desenvolvimento urbano, notadamente na conservação e recuperação de imóveis históricos e sítios arqueológicos no Centro Histórico de João Pessoa.

Ao final, concluímos que o direito pode ser uma ferramenta de crucial importância na proteção do meio ambiente cultural, sendo o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, normas jurídicas que não apenas têm a função de normatizar as políticas urbanas, mas sobretudo servir de instrumento para tutelar a degradação do Patrimônio Histórico e Cultural, implementando o conceito de cidade sustentável.

# 1 PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

## 1.1 CONCEITO DE CULTURA

Etimologicamente a palavra cultura tem sua origem no latim *colere* que significa cultivar, semear ou conservar, habitar ou adorar (EAGLETON, 2003) é o mundo das realizações humanas, de tudo quanto o homem cria e produz no sentido de adaptar a natureza à satisfação de suas necessidades vitais.

Machado (2016) alude duas acepções de cultura:

1. Complexo de atividades, instituições, padrões sociais ligados à criação e difusão das belas-artes, ciências humanas e afins;
2. O processo ou estado de desenvolvimento social de um grupo, um povo, uma Nação, que resulta do aprimoramento de seus valores, instituições, criações.

Na visão de Laraia (1988, p. 68) a respeito da *Kultur* como elemento que identifica e define um grupo social e afirma que:

O modo de ver o mundo, as apreciações de ordem moral e valorativa, os diferentes comportamentos sociais e mesmo as posturas corporais são assim produtos de uma herança cultural, ou seja, o resultado da operação de uma determinada cultura... podemos entender o fato de que indivíduos de culturas diferentes podem ser facilmente identificados por uma série de características, tais como o modo de agir, vestir, caminhar, comer, sem mencionar a evidência das diferenças linguísticas, o fato de mais imediata observação empírica.

Laraia (1988) salienta que o termo *kultur*, como expressão germânica utilizada entre o final do século XVIII e o princípio do século XIX, designaria os aspectos espirituais de uma determinada comunidade, ao passo que o vocábulo francês *Civilization* simbolizaria as realizações materiais de um povo.

Foi porém Tylor (TYLOR apud LARAIA, 1988) que unificou a compreensão do vocábulo inglês *Culture* a partir do seu sentido etnográfico, albergando um conceito complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade.

Ribeiro (1998) é a principal referência nacional quando o assunto é antropologia cultural, para quem existem três ordens de elementos que compõem uma formação sociocultural correlacionadas a três sistemas: a) o sistema adaptativo, envolvendo os modos de ação sobre a natureza; b) o sistema associativo, composto dos modos mais ou menos padronizados de regulamentação das relações interpessoais; e c) o sistema ideológico integrado pelas técnicas de produção, normas sociais de cunho abstrato, formas de comunicação simbólica, corpos de crenças e ordens de valores, bem como os termos justificadores do modo de vida. Na sua visão, é exatamente a reunião dessas três ordens havidas como corpos simbólicos que se forma a cultura de uma sociedade considerada historicamente em determinada situação espaço-temporal.

A cultura é na verdade um processo de adaptação imaginada e controlada pelo Homem, consistindo em uma substituição dos instintos, de forma mais flexível, fácil e célere do que a adaptação genética, permitindo adaptar-se ao meio e adaptá-lo ao homem (*cultural pattern*), tornando possível a transformação da Natureza, além de ter a vantagem de ser facilmente transmissível. (CUCHE, 1999)

Como a natureza não fornece casas, tecidos, ferramentas, utensílios, máquinas; o homem teve de produzi-los, utilizando, transformando os recursos naturais. É isso o que na essência define a cultura - esse esforço de realização de valores, esse processo de adaptação da natureza ao serviço do homem. (NÓBREGA, 1981)

Machado (2016, p. 91) afirma que "o processo do desenvolvimento cultural vai ser encontrado em várias gerações. O estabelecimento dos vínculos com as diversas fases culturais relacionadas com as gerações humanas faz nascer um patrimônio cultural".

Segundo Morin e Kern (2003), a 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 auto-perpetuar e perpetuar a alta complexidade da antropologia social.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2000), entendendo a necessidade de conceituar de forma mais abrangente possível a cultura, assim a definiu como sendo:

Conjunto de características distintas, espirituais e materiais, intelectuais e afetivas, que caracterizam uma sociedade ou um grupo social [...] engloba, além

das artes e letras, os modos de viver, os direitos fundamentais dos seres humanos, os sistemas de valor, as tradições e as crenças.

A cultura, seja como definição, seja como essência, está em constante desenvolvimento. No início dos tempos a cultura era apenas ligada a terra, ao cultivo propriamente dito, mas com a evolução dos costumes passou a ser a "cultura do espírito". No século XVIII o termo cultura ganha uma nova conotação pelos filósofos do Iluminismo, como cultura das letras, das artes, das ciências.

No início do século XIX o termo 'cultura' passa a ter a conotação tanto de instruir o espírito, isto é, educar, quanto o estado do indivíduo cujo espírito já se encontra cultivado, o indivíduo culto.

Outra definição, de acordo com Cuche (1999, p. 21) seria que "a cultura, para eles, é a soma dos saberes acumulados e transmitidos pela humanidade, considerada como totalidade, ao longo de sua histórica".

O Iluminismo deu continuidade à tradição do Humanismo italiano com a ideia de que o ser humano era considerado uma só peça da natureza, partilhando de uniformidade geral de composição, tal como a ciência natural de Bacon e Newton havia descoberto, de modo que se acreditava existir uma natureza humana regularmente organizada e imutável. (GEERTZ *apud* MACHADO, 2016)

As diferenças de costumes entre os homens de lugar para outro eram consideradas irrelevantes para definir sua natureza, o que torna preciso desvendar as exterioridades da cultura dos homens verdadeiros para que fossem descobertos os elementos essenciais do homem natural. (GEERTZ *apud* MACHADO, 2016)

Para tanto seria necessário identificar os elementos culturais que geravam as diferenças entre os homens.

Nesse contexto, desenvolveu-se na França o conceito de civilização, que significava um processo geral de progresso intelectual, espiritual e material. Kuper (2002) ensina que, de acordo com a tradição francesa iluminista da segunda metade do século XVIII, a civilização representava uma conquista humana progressiva e cumulativa, sendo certo que os seres humanos, semelhantes em potencial, seriam todos capazes de criar uma civilização, tal como os franceses o fizeram, a partir do uso da razão. Assim, "as diferenças de costumes podiam ser lidas como um grande mapa

da humanidade no qual estavam inscritas as várias etapas de sua evolução" (MONTERO, 1997, p.54).

## 1.2 CONCEITO DE PATRIMÔNIO CULTURAL

A palavra "patrimônio", segundo Baleon e Chastel (1994, p. 116) está historicamente associada à noção do sagrado, de herança, de memória do indivíduo, de bens de família. A ideia de um patrimônio comum a um grupo social, definidor de sua identidade e, como tal, merecedor de proteção, nasceu no final do século XVIII, com a visão moderna de história e de cidade.

Fonseca (1997, p. 5) explica o conceito de patrimônio:

Foi a ideia de nação que veio a garantir o estatuto ideológico (do patrimônio), e foi o Estado nacional que veio assegurar, através de práticas específicas, a sua preservação [...]. A noção de patrimônio se inseriu no projeto mais amplo de construção de uma identidade nacional, e passou a servir ao processo de consolidação dos estados-nação modernos.

A abrangência conceitual do patrimônio cultural, segundo Santos (2001, p.35-36), está relacionada com a retomada da própria definição antropológica de cultura como "tudo o que caracteriza uma população humana" ou como "o conjunto de modos de ser, viver, pensar e falar de uma dada formação social".

Machado (2016, p. 903) aponta que o patrimônio cultural "[...] representa o trabalho, a criatividade, a espiritualidade e as crenças, o cotidiano e o extraordinário de gerações anteriores, diante do qual a geração presente terá que emitir um juízo de valor, dizendo o que querará conservar, modificar ou até demolir".

O patrimônio histórico e cultural têm na sociedade a função de conceber a identidade e a memória da nação. Por representar valores materiais e imateriais a uma determinada comunidade são denominados "bens", carregando assim a ideia de propriedade, daí decorre o termo "patrimônio".

A definição da expressão patrimônio cultural refere-se a todos os bens, materiais e imateriais, que, pelo seu valor próprio, devem ser considerados de interesse relevante da nação.

A conservação desses bens se revela essencial para manter a identidade tradicional de um povo, de uma nação, com elementos intergeracionais.

O patrimônio cultural corresponde à riqueza que as tradições são capazes de transmitir à sociedade, é a herança cultural da sociedade transmitida de geração para geração.

Esse conhecimento humano, que é repassado de geração em geração, é propriamente o que denominamos de cultura, cujo valor se revela pela transposição do tempo com a preservação da história e dos costumes da humanidade, representando a verdadeira identidade transcendental de cada povo, de cada nação.

É através do patrimônio histórico e cultural que a humanidade aprende as experiências pretéritas da sociedade, ao acumular o conhecimento e aperfeiçoá-los através do tempo, o que permite a evolução da vida pelas antigas e novas percepções.

Também chamada de tradição, essa herança cultural é um patrimônio ambiental tão importante quanto qualquer outro. Por esta razão, a tutela jurídica ambiental deve mover-se a passos rápidos e precisos para impedir que a busca frenética pelo desenvolvimento e pela velocidade da modernização dos costumes, distancie os seres humanos contemporâneos dos antigos, esquecendo os hábitos de outrora e impedindo as gerações futuras de ter o contato com a cultura ancestral.

Segundo Machado (2016, p. 903), “[o] patrimônio cultural é, portanto, a soma dos bens culturais de um povo e deve ser fruído pela geração presente, sem prejudicar a possibilidade de fruição da geração futura” o que se alinha com o conceito de sustentabilidade cultural.

Deveras, a proteção cultural não reside apenas num pensamento romântico, pois para além da visão intelectual, há uma necessidade real de se preservar a origem dos valores morais necessários à própria estabilização das relações sociais.

A cultura pode ser entendida como um conjunto de táticas de sobrevivência que, acumuladas e transmitidas ao longo do tempo, constituíram o acervo de conhecimentos e experiência de um povo.

Não fosse esta preservação cultural, não haveria parâmetro para mensurar os valores fundamentais de cada civilização, tampouco existiria sequer estes direitos fundamentais.

Toda cultura é única e tem um conteúdo próprio que a constitui e a determina dentro de um universo multicultural, que pode ser expresso através da língua, das crenças, dos costumes, ou seja, do seu patrimônio cultural.

A cultura se modifica sem cessar, e as mudanças se sucedem cada vez mais rapidamente. As variações ocorridas no último século (de 1900 a 2000) são mais imponentes que aquelas, também fundamentais, ocorridas no milênio que antecedeu o último século (de 900 a 1900).

Os bens históricos e culturais são os elementos heterogêneos que compõem a Cultura e são identificados em razão do valor que lhes é conferido por indivíduos ou grupos sociais, tornando-os relevantes e aptos ao reconhecimento e proteção.

Ao olhar para a Revolução Francesa, percebemos que o rompimento do velho regime jurídico e político da sociedade francesa deixou os franceses tão envolvidos nos novos ideais e valores recém surgidos que inseminou na sociedade da época, principalmente nos revolucionários, uma aversão a cultura francesa que lhes antecedeu.

Com a Queda da Bastilha em 14 de julho de 1789 houve uma massiva destruição de prédios e monumentos históricos, em sua maioria templos religiosos, sob o pretexto de que a igreja católica apoiara o reinado de Luís XVI.

Tomemos o exemplo dos *Hospices de Beaune*, que foi uma instituição de caridade fundada em 1443 por Nicolás Rolin na cidade de Beaune na região da Borgonha na França. O prédio onde funciona a casa de caridade, também chamada de *Hôtel-Dieu de Beaune*, foi construído em estilo gótico final francês, com telhados ao estilo policrômicos borgonhês. Durante a Revolução Francesa o prédio foi praticamente destruído pelos revolucionários, que queimaram centenas de obras de artes e peças de tapeçarias.

É por esta preocupação, em se preservar os valores morais e materiais da sociedade de forma imparcial na história, que fez surgir no direito a proteção ao meio ambiente cultural, inserindo o valor da cultura como parte indissociável do patrimônio ambiental e público, no seu mais amplo sentido de ser.

No final do século XIX, com a burguesia em ascensão, tanto na Europa pós-revolução francesa como nos Estados Unidos da América, tornou-se imperioso o fortalecimento do Estado Nação, de modo que a sociedade não poderia abrir mão dos valores relacionados à cultura.

Hobsbawm (1997, p.311) explica que o nacionalismo:

tornou-se um substituto para a coesão social através de uma igreja nacional, de uma família real ou de outras tradições coesivas, ou auto representações coletivas, uma nova religião secular, e que a classe que mais exigia tal modalidade de coesão era a classe média em expansão, ou antes, a ampla massa intermediária que tão notavelmente carecia de outras formas de coesão.

Assim, podemos conceituar o patrimônio histórico e cultural como o conjunto de bens culturais valorados pela sociedade que carregam a herança histórica, artística e científica dos diversos povos, culturas e civilizações, cujos valores se perduram no tempo permitindo que o homem do presente possa estabelecer uma ligação não só com o passado, mas também com o futuro.

Portanto, o patrimônio cultural é o conteúdo da memória individual e coletiva que precisa ser preservado para possibilitar a transmissão de experiências do passado às gerações presentes e futuras. A tradição é o testamento que transmite o passado, ao tempo que lhe dá a consciência do seu valor. (ARENDDT, 1979)

Nas palavras da UNESCO (2014), "o patrimônio é o legado que recebemos do passado, vivemos no presente e transmitimos às futuras gerações. Nosso patrimônio cultural e natural é fonte insubstituível de vida e inspiração, nossa pedra de toque, nosso ponto de referência, nossa identidade."

Para Fiorillo (2012), o patrimônio cultural consiste na materialização da história de um povo, de todo o caminho de sua formação e reafirmação de seus valores culturais, os quais têm o condão de substancializar a identidade e a cidadania dos indivíduos inseridos em uma determinada comunidade.

Oliveira (2008, p. 114) explica:

O processo pelo qual se forma um patrimônio é o de colecionar objetos, mantendo-os fora do circuito das atividades econômicas, sujeitos a uma proteção especial e expostos ao olhar dos deuses ou dos homens. O valor desses objetos é determinado pelos mitos e pelas tradições. Suportes da memória coletiva e da história dos homens, os objetos de coleções fazem parte da categoria dos 'semióforos', objetos portadores de significado e que encarnam a riqueza e/ou poder (...)

### 1.3 O MEIO AMBIENTE CULTURAL COMO CLASSE DO MEIO AMBIENTE: A FALSA DICOTOMIA ENTRE NATUREZA E CULTURA

O ponto de partida para o estudo dos regimes jurídicos que regem o patrimônio histórico e cultural é a compreensão de que o tema está inserido dentro do Direito Ambiental e do Direito Ambiental Internacional.

Essa é a primeira análise quando do início do estudo sobre o tema, qual seja, examinar a correta definição do conceito de meio ambiente e o seu alcance jurídico para abarcar o meio ambiente cultural.

Em primeiras linhas podemos dizer que o conceito de meio ambiente é bastante amplo e compreende não só os elementos naturais, mas também os ambientes artificiais e culturais que tenham uma interação com o ser humano.

Portanto é correto afirmar que o direito ambiental tem por escopo tutelar, além do ecossistema em sua escala natural, tido como os bens 'dados', também o meio ambiente em uma escala cultural - os bens 'construídos'.

Assim, o direito ambiental mais buscar a proteção dos ecossistemas, busca também proteger o conhecimento humano em todas as suas formas: nas artes, nos costumes, nos objetos e nos imóveis, que sirvam de referência na história da civilização de uma forma geral.

Não há espaço, portanto, para a ciência jurídica fazer uma distinção entre o direito ao meio ambiente natural e o direito ao meio ambiente artificial, havendo uma divisão de cunho meramente didática que só serve para embasar o entendimento de categorias de "ser" e o "dever ser".

O pensamento jurídico sobre o "ser" é determinado pela causalidade natural, sem intervenção intencional humana, ao passo que o pensamento jurídico sobre o "dever ser" é determinado pela causalidade das condutas humanas no meio natural. (DANTAS, 1998)

Focando nesta distinção entre o dado e o construído, muitos trabalhos que abordam temas de Direito Ambiental no Brasil costumam apresentar uma classificação tripartite de meio ambiente, subdividindo-o nos aspectos natural, artificial e cultural. (DANTAS, 2011)

Alguns autores se referem ao meio ambiente cultural como aquele formado pelo patrimônio cultural, que se diferencia do meio ambiente artificial, embora também o seja, porque possui um significado pelo valor especial que adquiriu. (SILVA, 1981)

Há, porém, um consenso de que a Cultura é o habitat do ser humano, onde os bens culturais constituem o meio artificial sem o qual o homem não pode sobreviver, em razão disto os danos causados ao patrimônio cultural devem ser prevenidos e sancionados.

Nessa linha de pensamento, temos que é necessário um estado de permanente equilíbrio para proteger a memória dos antigos costumes em face das mudanças de hábito dos povos, o que atrai a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável, com a preservação do patrimônio

natural e cultural, que constitui o habitat do ser humano, com os deveres de resguardar aquilo que não se pode reconstruir, uma vez destruído. (SOARES, 2012)

O Supremo Tribunal Federal acolheu o conceito de ampla proteção do direito ambiental em quatro categorias, meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho conforme verificamos no julgamento da ADI 3.540 (BRASIL, STF, 2005):

(...) A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.

Classificar o meio ambiente, é importante apenas para facilitar a identificação de atividades degradantes e de bens imediatamente agredidos (FIORILLO, 2004), o conceito jurídico de meio ambiente é indeterminado e unitário e, no Brasil, é regido pelos princípios, diretrizes e objetivos que compõem a Política Nacional do Meio Ambiente.

Fiorillo (2004, p. 19) chama a atenção para o fato do termo 'meio ambiente' ser redundante, pleonástico, "[...] em razão de ambiente já trazer em seu conteúdo a ideia de 'âmbito que circunda', sendo desnecessária a complementação pela palavra *meio*".

Silva (1994, p.3), afirma que meio ambiente é a "[...] interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana".

Antunes (2000, p.4), adotando uma noção mais holística, que visa à natureza como um todo, propõe o seguinte entendimento:

A natureza é originada do latim *Natura*, de nato, nascido. Dos principais significados apontados nos diversos dicionários escolhi como os mais importantes aqueles que definem a natureza como conjunto de todos os seres que formam o universo e essência e condição própria de um ser. Assim sendo, não é difícil dizer-se que a natureza é uma totalidade. Nessa totalidade, evidentemente, o ser humano está incluído.

Por sua vez, Miralé (2000, p.53) vê o meio ambiente como a "[...] interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas".

#### 1.4 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO JURÍDICO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

Assim como ocorre no estudo do direito ambiental, o pesquisador do meio ambiente cultural deve recorrer aos tratados e convenções internacionais, por ser uma das principais fontes do Patrimônio Histórico e Cultural.

É através dos estudos e das discussões travadas nas reuniões internacionais que se criam os conceitos e se estabelecem princípios de proteção ao meio ambiente cultural em escala mundial, para posteriormente ser internalizados nos sistemas jurídicos nacionais.

No âmbito do Direito Internacional o patrimônio cultural foi primeiramente definido a partir da necessidade de se preservar os bens culturais em tempos de guerra.

A existência de um interesse coletivo a respeito da proteção dos bens culturais remonta a séculos passados, conforme os ensinamentos de E. Vattel, que se expressava em favor da salvaguarda de edifícios que "honram a humanidade", durante os conflitos armados, e de uma regulamentação de 24 de março de 1849, que proibia o comércio de obras provenientes das coleções públicas do Vaticano, Florença e Veneza, com a justificativa de que "o interesse da humanidade e da civilização" opunha-se a esse tipo de espoliação. (SILVA, 2012)

Betina Adams (2002) anota que a valorização do patrimônio histórico inicia-se no século XVI com a renascença italiana, advinda da preocupação com as escavações romanas e com a instalação de uma comissão em Roma cujo desígnio era a preservação dos monumentos antigos, mas que foi somente a partir da metade do século XIX, com a consolidação da revolução industrial e o intenso crescimento econômico, que se verificou um maior empenho pela manutenção e preservação do patrimônio histórico e cultural, sobretudo pela preocupação maior residia nas transformações no espaço urbano das cidades, com o crescimento populacional pelo êxodo rural e o crescimento horizontal e vertical das cidades.

A França certamente foi o primeiro país a realmente preocupar-se com a questão da conservação dos monumentos históricos. Em 1830 foi criada a Inspetoria Geral dos Monumentos Históricos e em 1837 a Comissão dos Monumentos Históricos, no entanto não havia uma legislação positiva que protegesse legalmente os monumentos, de modo que estes dois órgãos se valiam apenas de seu prestígio e da influência pessoal de seus membros.

Bastante curiosa essa situação ocorrida na França, onde os órgãos de fiscalização e controle dos monumentos históricos funcionavam sem bases jurídicas pré-estabelecidas, onde a

autoridade das decisões decorriam muito mais da moral dos seus membros do que de normas legais.

Apenas em 1887, é que surgiram as primeiras leis instituindo a classificação do bem histórico e impede que o mesmo venha a ser destruído, ainda que parcialmente, sem autorização do ministério de Belas Artes.

Interessante registro é que o ministério de Belas Artes, ao exercer o poder de polícia quando da reforma ou construção de imóveis considerados de valor histórico e cultural, não o fazia com base em normas pré estabelecidas, mas através da respeitabilidade do seus membros. É dizer, o poder não era conferido através de uma estrutura normativa do Estado, mas em decorrência da grandeza dos integrantes do ministério.

Como exemplos de regulamentações positivas internas em outros sistemas jurídicos temos os registros da origem da proteção cultural em diversos países, a exemplo do Reino Unido, com a Lei de Proteção aos Monumentos Antigos, de 1900, na França a Lei de Tombamento de 1913, e a chamada Lei Malraux, de 1962, na Espanha com a Lei sobre Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico, de 1933, dentre outros. (SILVA, 2012)

As convenções de Haia (1899 e 1907) são as primeiras convenções multilaterais codificadoras dos costumes de guerra. Segundo Alfred Verdross, as convenções de Haia visavam "humanizar" a guerra mediante normas que prescreviam "meios bélicos proibidos" restringindo o emprego de certas armas, ataques a pessoas e bens. (SILVA, 2012)

Posteriormente foi adotada a "Convenção de Haia para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado" de 1954<sup>1</sup>, sendo a primeira vez que se adota a expressão "bens culturais".

As Convenções de Haia, conjuntamente com as Convenções de Genebra, são as primeiras convenções multilaterais relativas ao Direito Humanitário Internacional e codificadoras dos costumes de guerra. Nas palavras de Kifle Jote, "*são os primeiros grandes documentos globais adotados para regular a conduta dos beligerantes.*" (JOTE apud SILVA, 2012, P. 51)

As Convenções de Haia têm importância no estudo da proteção do patrimônio histórico e cultural pois foi a primeira vez que se tratou expressamente de medidas para preservar monumentos históricos durante as guerras.

---

<sup>1</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 44.581, de 11 de Novembro de 1958.

O artigo 27 do Anexo da Convenção Relativa às Leis e Usos da Guerra Terrestre (Convenção IV), de 1907, expressamente dispôs que:

nos sítios e bombardeios, todas as medidas necessárias devem ser tomadas para poupar, tanto quanto possível, os edifícios consagrados aos cultos, às artes, às ciências e a beneficência, os monumentos históricos, os hospitais e os locais de ajuntamento de enfermos e de feridos, salvo o caso em que estejam empregados ao mesmo tempo para fins militares".

No entanto a proteção disciplinada pela Convenção IV não era absoluta, pois os bens tinham a imunidade suspensa se fossem destinados a fins militares.

Além do mais, a proteção dos bens culturais convencionada em Haia era apenas em hipóteses de guerra, não dispoendo sobre outras hipóteses de destruição ou degradação em tempos de paz.

As cartas patrimoniais representam um conjunto de documentos produzidos por organismos internacionais, que buscam estabelecer conceitos, critérios e diretrizes referentes à tutela do patrimônio cultural.

Desde que o Patrimônio Histórico e Cultural passou a ser integrante da agenda internacional, surgiram as discussões relativas as formulações de princípios e conceitos visando construir um marco científico e ideológico para a proteção dos bens culturais.

Foi nessa perspectiva que surgiram as cartas patrimoniais como referência conceitual das políticas, métodos e abordagens para a proteção cultural e histórica, através de uma abordagem *pluri* nacional.

São recomendações em forma de documentos que uniformizam os conceitos, discursos e metodologia para a proteção dos bens culturais (SALCEDO, 2007).

As recomendações das Cartas Patrimoniais são definidas por equipes multidisciplinares formados por vários grupos de classes, representantes governamentais e não governamentais.

Uma abordagem bastante interessante são as diferentes visões entre preservação e utilização do patrimônio histórico e cultural, que nas Cartas sempre estiveram ligadas a conceitos distintos. Alguns pensadores defende a preservação como modalidade autônoma para proteção dos bens culturais, outros se posicionam pela necessidade de uma preservação focada na utilização dos bens para uma efetiva proteção ambiental.

Todos esses conceitos e discursos foram sendo criados ao longo dos anos através das Cartas Patrimoniais.

Nota-se, portanto, que as Cartas Patrimoniais têm essa importância de instigar a criação de novas abordagens através de encontros mundiais para definir conceitos e estatutos.

São marcos fundamentais para a formação desses novos parâmetros o *III Congresso degli ingegneri e architetti italiano* (1883), além do Congresso Internacional sobre a Proteção de Obras de Artes e dos Monumentos (1889) e do Congresso Internacional de História e de Arte (1921) (LUSO, LOURENÇO e ALMEIDA, 2004).

Contudo, foi a partir do encontro em outubro de 1930, realizado pela Liga das Nações, que essas abordagens conceituais elevaram-se a uma dimensão internacional, sobretudo após a elaboração da Carta de Atenas 1931.

A Carta de Atenas (1931) foi o primeiro documento internacional sobre o tema promulgado pela ONU e trouxe relevantes conceitos à proteção do patrimônio histórico e cultural focalizando na valorização histórica e artística, respeitando a ideia de monumento, em detrimento da utilização.

Assim a Carta de Atenas adotou a visão de preservação sem utilização, com a ideia de que os bens históricos e culturais deveriam permanecer preservados como monumentos, sem uma destinação funcional.

Sugeriu-se principalmente a valorização visual do patrimônio com respeito ao original, além da necessidade da preservação do entorno. Também foi sugerido que cada nação realizasse seu próprio inventário do patrimônio cultural, com predominância aos edifícios e conjuntos arquitetônicos de importância histórica.

Em 05 de dezembro de 1956 se realizou a 9ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura em Nova Delhi, cuja principal discussão foi acerca da arqueologia.

No entanto, também foi produzido um importante documento dando uma nova abordagem ao tema de proteção dos bens históricos e culturais baseado no uso funcional, além de também focar no apelo educativo a ser implementado pelos Estados Membros.

Outro ponto que se destaca foi a utilização do princípio da localização *in situ* dos monumentos, sugerindo que as autoridades competentes exigissem autorização para deslocamento de monumentos.

Em 1964 foi elaborada a Carta de Veneza, onde no seu artigo sexto prevê a proteção dos espaços do entorno e no artigo 11 prevê a necessidade de se proteger todos os elementos históricos que compõe os bens culturais, a fim de se manter o registro de todas as épocas.

Uma das grandes contribuições da Carta de Veneza 1964 (ICOMOS) foi a ampliação do conceito de monumento histórico, ao considerar que também as obras modestas possam ter uma "significação cultural" e também o discurso de que "o monumento é inseparável da história de que é testemunho, e do meio em que se situa".

Este último conceito surge do pensamento de que não se protege apenas o bem em si mesmo, mas sim a história e os valores que esse bem representa para uma cultura.

No dia 19 de novembro de 1968 foi publicada a 15ª Seção da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas que ocorreu entre os dias 15 de outubro a 20 de novembro em Paris, onde foram apresentadas recomendações sobre a conservação dos bens culturais público e privado, relacionando o atendimento das necessidades da sociedade contemporânea.

O documento dispõe que é preciso harmonizar a preservação do patrimônio cultural com as transformações exigidas pelo desenvolvimento social e econômico, sugerindo que a comunidade internacional e os Estados Membros priorizem a exploração turística com o retorno econômico dela decorrentes para a proteção dos bens históricos e cultural.

Abordou-se também, o planejamento urbano, principalmente quanto à preservação e valorização dos monumentos em locais de interesse histórico.

No ano de 1967 foi elaborado o documento denominado as Normas de Quito, após a Reunião sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse Histórico e Artístico - O.E.A - Organização dos Estados Americanos, afirmando a função social dos monumentos históricos e sua relação inseparável com o contexto urbano e ambiental em que se inserem. Foi também neste documento os primeiros apontamentos acerca da importância da valorização econômica do patrimônio monumental como forma de preservação, unindo o progresso, valor econômico e o turismo como mecanismos de proteção.

O principal ponto que motivou a reunião foi o problema da precariedade na conservação e utilização do patrimônio monumental nos países americanos que sofriam um processo de empobrecimento e justamente nesse contexto foi introduzido o conceito da exploração econômica pelo turismo como contrapartida financeira que garantisse a preservação do patrimônio monumental.

Enfatizou-se na reunião (OEA, 1967) que o valor histórico, artístico e cultural decorre não do monumento em si, mas do seu significado para a cultura:

Qualquer que seja o valor intrínseco de um bem ou as circunstâncias que concorram para constituir a sua importância e significação histórica ou artística, ele não se constituirá em um monumento a não ser que haja uma expressa declaração do Estado nesse sentido. A declaração de monumento nacional implica a sua identificação e registro oficiais. A partir desse momento o bem em questão estará submetido ao regime de exceção assinalado pela lei.

O Manifesto de Amsterdã de 1975 ou Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico foi um documento elaborado por mil delegados de 25 países europeus também foi um dos principais documentos, nele se estabeleceu alguns balizamentos conceituais a exemplo da reafirmação da valorização de todos os conjuntos que formam as cidades antigas e as suas populações tradicionais, seja no ambiente natural ou construído e não apenas os principais e mais importantes monumentos.

A Declaração de Amsterdã (CONGRESSO DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO EUROPEU, 1975) estabeleceu, dentre outros pontos, que:

A conservação integrada deve utilizar todas as leis e regulamento existentes que possam concorrer para a salvaguarda e proteção do patrimônio, qualquer que seja a sua origem. Quando essas disposições não permitirem a obtenção do objetivo buscado, é preciso complementá-las e criar os instrumentos jurídicos indispensáveis a níveis apropriados: nacional, regional e local. É indispensável o concurso de todos para o êxito da conservação integrada. Ainda que o patrimônio arquitetônico [europeu] seja propriedade de todos, cada uma das suas partes está à mercê de cada um. Cada geração, aliás, só dispõe do patrimônio a título passageiro. Cabe-lhe a responsabilidade de o transmitir às gerações futuras. A informação do público deve ser mais desenvolvida na medida em que os cidadãos têm o direito de participar das decisões que dizem respeito a suas condições de vida.

Segundo Funari e Pelegrini (2006) A Declaração de Amsterdã introduziu orientações para viabilizar a implantação de "políticas de conservação integrada", inaugurando uma abordagem pautada pela noção de integração do patrimônio à vida social e conferindo ao poder público municipal a responsabilidade de elaborar programas de conservação e aplicar os recursos financeiros angariados para esses fins.

Em novembro de 1976 ocorreu a 19ª Sessão da UNESCO relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea, cujo documento elaborado ficou conhecido como as Recomendações de Nairóbi, cuja preocupação foi a integração do conceito de conjuntos históricos ou tradicionais com o ambiente cotidiano dos seres humanos em todos os países, sob a perspectiva de que tais bens históricos representam a presença viva do passado que lhes deu forma, daí o seu valor humano.

Para efeitos da recomendação se conceituou conjunto histórico ou tradicional, como "todo agrupamento de construções e de espaços, inclusive os sítios arqueológicos e paleontológicos, que constituam um assentamento humano, tanto no meio urbano quanto no rural e cuja coesão e valor são reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitetônico, pré-histórico, histórico, estético ou sociocultural". (UNESCO, 1976)

A Carta de Burra, elaborada pelo ICOMOS (International Council of Monuments and Sites) em 1980 segue a mesma linha da Carta de Veneza. Nela, pontua-se uma série de recomendações para a conservação e restauro, e, para tal, afirma a manutenção de um entorno visual apropriado (ICOMOS, 1980, art.8º), e o respeito a todas as alterações realizadas ao longo do tempo. Na Declaração do México, de 1985, o ICOMOS reforça o valor de autoafirmação, na elaboração cultural de cada povo. Ambas reforçam o reconhecimento dos estilos existentes no local.

Temos ainda a Carta de Washington (1986), com o tema: Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas. O seu principal intuito foi complementar a Carta de Veneza (1964), enfatizando a necessidade da participação da população local para o sucesso da preservação (ICOMOS, 1986)

Esta visão de trazer a população local para o centro das discussões na política de preservação foi um grande marco da Carta de Washington.

Outro marco importante é propiciado pelo ICOMOS, no ano de 1999, ao contribuir com o reconhecimento da atividade turística. Estabelece, assim, a Carta Internacional de Turismo Cultural, onde são propostos princípios a respeito do turismo e do patrimônio.

A priorização do valor da atividade turística na conservação e como situação econômica, de educação e de conscientização foi muito relevante para a proteção dos bens históricos e culturais. Esse documento ressalta, ainda, a necessidade de inserção das comunidades locais como beneficiárias da atividade.

No Brasil destaca-se dois documentos: o Compromisso de Brasília de abril de 1970 e o Compromisso de Salvador de outubro de 1971. O compromisso de Brasília é o documento resultante do "Primeiro Encontro dos Governadores de Estado, Secretários Estaduais da Área Cultural, Prefeitos de Municípios interessados, Presidentes e Representantes de Instituições Culturais". O encontro foi produzido pelo Ministério da Educação e Cultura, buscando soluções para a defesa do patrimônio histórico e artístico nacional.

O documento elaborado em Brasília sistematizou a política de proteção aos bens naturais e de valor cultural (paisagens, parques naturais, praias, acervos arqueológicos, conjuntos urbanos, monumentos arquitetônicos, bens móveis, documentos e livros.)

Restou estabelecido o seguinte no Compromisso de Brasília (1970):

Sendo o culto ao passado elemento básico da formação da consciência nacional, deverão ser incluídas nos currículos escolares, de nível primário, médio e superior, matérias que versem o conhecimento e a preservação do acervo histórico e artístico, das jazidas arqueológicas e pré-históricas, das riquezas naturais, e da cultura popular, adotado o seguinte critério: no nível elementar, noções que estimulem a atenção para os monumentos representativos da tradição nacional; no nível médio, através da disciplina de Educação Moral e Cívica; no nível superior (a exemplo do que já existe no curso de Arquitetura com a disciplina de Arquitetura no Brasil, a introdução, no currículo das escolas de Arte, de disciplina de História da Arte no Brasil; e nos cursos não especializados, a de Estudos Brasileiros, parte destes consagrados aos bens culturais ligados à tradição nacional;

Há um evidente aporte educacional no Compromisso de Brasília, onde os elaboradores do documento buscaram enriquecer a cultura nacional através da educação curricular, o que evidentemente não foi levado a cabo como pretendiam os signatários do documento.

O Compromisso de Salvador no ano seguinte, em outubro de 1971, ratificou o Compromisso de Brasília, ressaltando a necessidade de verbas especificamente direcionadas às atividades de manutenção física do patrimônio nacional protegidos por lei. Além do mais, recomendaram a criação de um Ministério da Cultura, e de Secretarias ou Fundações de Cultura no âmbito estadual.

Recomendou-se, ademais, a convocação do Banco Nacional de Habitação e dos demais órgãos financiadores de habitação, para colaborarem no custeio de todas as operações necessárias à realização de obras em edifícios tomados.

Enfim, foi com base nas Cartas Patrimoniais que se formaram os conceitos e princípios atuais para a conservação, utilização e proteção dos bens de valor histórico e cultural.

Em 1972 foi elaborada a Declaração de Estocolmo, que em seu artigo primeiro, estabeleceu de forma expressa que o meio ambiente deveria proporcionar o desenvolvimento intelectual, moral, social e espiritual do homem, explicitando que o meio ambiente humano é formado pelo meio ambiente natural e o artificial. *In verbis*:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se **intelectual, moral, social e espiritualmente**. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. **Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial**, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

Sem embargo, Estocolmo foi um divisor de águas no estudo do direito ambiental, uma vez que foi a partir da Convenção de 72 que o meio ambiente foi incluído, de forma definitiva, na agenda de temas internacionais.

A Declaração de Estocolmo classifica o patrimônio cultural em três espécies:

- Monumentos: obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos ou estruturas de natureza arqueológica, inscrições, cavernas e grupos de elementos que tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;
- Os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas que, em virtude de sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem, tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história da arte ou da ciência;
- Os lugares: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como as áreas que incluam sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

A proteção internacional de um patrimônio mundial teve início em 1972 com a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, na sua

décima sétima edição, ocorrida entre os dias 17 de outubro e 21 de novembro, resultando no mais importante de todos os documentos internacionais para proteção do meio ambiente histórico, artístico e cultural.

Segundo Fiorillo (2004), a proteção de um patrimônio mundial, cultural e natural pode não ser suficiente em escala nacional, demandando ainda mobilização de vultosos recursos externos. Tendo em vista essa possibilidade, buscando minimizar as ameaças de destruição e degradação do patrimônio cultural e natural mundial, foi criado um Fundo, formado pela contribuições obrigatórias e voluntárias dos Estados integrantes ou de qualquer instituição que queira contribuir.

Essa proteção internacional do patrimônio histórico e cultural revela extremamente necessária quando os bens revelem um valor excepcional para a humanidade e que mereçam a proteção da comunidade internacional.

O documento de Paris se baseou nas seguintes premissas: que o patrimônio cultural e o patrimônio natural estão cada vez mais ameaçados de destruição, não apenas pelas causas tradicionais de degradação, mas também pela evolução da vida social e econômica que as agrava através de fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais importantes; que a degradação ou o desaparecimento de um bem do patrimônio cultural e natural constitui um empobrecimento efetivo do patrimônio de todos os povos do mundo; que a proteção de tal patrimônio a escala nacional é a maior das vezes insuficiente devido à vastidão dos meios que são necessários para o efeito e da insuficiência de recursos econômicos, científicos e técnicos do país no território do qual se encontra o bem a salvaguardar.

A Convenção de Paris em seu artigo 1º definiu o patrimônio cultural e natural em três espécies: *os monumentos, os conjuntos e os locais de interesse*.

Os monumentos são obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de caráter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência.

Os conjuntos são grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência.

Os locais de interesse, obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

No artigo 4º da Convenção, restou estabelecido que todos os Estados signatários deveriam reconhecer que a obrigação de assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do patrimônio cultural e natural, devendo utilizar ao máximo os recursos disponíveis, inclusive mediante a assistência e a cooperação internacional de que possa se beneficiar.

Esse compromisso da UNESCO em ajudar financeiramente a salvaguarda do patrimônio da humanidade foi um dos grandes avanços da Convenção de Paris, sobretudo em razão dos países subdesenvolvidos não terem recursos disponíveis para preservação dos bens reconhecidos de interesse excepcional para a humanidade.

Segundo a UNESCO (2014):

Le patrimoine mondial nous offre une carte unique du monde: une carte où les frontières traditionnelles entre États s'estompent, ce qui éclaire les liens unissant l'humanité et révèle la relation intime entre culture et nature, entre génie humain et beauté naturelle. La Convention du patrimoine mondial de 1972 est le plus important traité international pour la protection du patrimoine naturel et culturel capital dans le monde.

Depuis maintenant près de quatre décennies, la Convention a favorisé la Sauvegarde de sites extraordinaires pour l'enrichissement et le plaisir des générations futures.

Aujourd'hui, 981 sites sont inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. Répartis dans 160 pays, ils comprennent 759 sites culturels, 193 sites naturels et 29 sitesixtes, tous reconnus pour leur valeur universelle exceptionnelle.

Chaque site s'ancre dans un contexte culturel et naturel unique tout en s'insérant dans la trame de l'histoire de l'humanité et du monde, l'esemble composant les motifs de la tapisserie d'un patrimoine commun et irremplaçable.

A convenção passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro em 12 de dezembro de 1977, por meio do Decreto n.º 80.978.

Ainda no âmbito do direito internacional temos a Declaração do México que resultou da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais, realizada em 1985, pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - ICOMOS - *International Council of Monuments and*

*Sites*, onde restou definido os seguintes preceitos informadores do Patrimônio Cultural na orbe do direito ambiental internacional:

- O patrimônio Cultural de um povo compreende as obras de seus artistas, arquitetos, músicos, escritores e sábios, assim como as criações anônimas surgidas da alma popular e o conjunto de valores que dão sentido à vida. Ou seja, as obras materiais e não materiais que expressam a criatividade desse povo: a língua, os ritos, as crenças, os lugares e monumentos históricos, a cultura, as obras de arte e os arquivos e bibliotecas.
- Qualquer povo tem o direito e o dever de defender e preservar o patrimônio cultural, já que as sociedades se reconhecem a si mesmas através dos valores em que encontram fontes de inspiração criadora.
- (...) A preservação e o apreço do patrimônio cultural permitem, portanto, aos povos defender a sua soberania e independência e, por conseguinte, afirmar e promover sua identidade cultural.

Na esfera do Direito Internacional Positivo, a concepção de patrimônio cultural da humanidade é reconhecida e aceita no Tratado Constitutivo da UNESCO, de dispositivo que reconhecesse a necessidade da "preservação e proteção do patrimônio universal dos livros, obras de arte e monumentos de interesse histórico ou científico (SILVA, 2012, p. 46).

## 1.5 O MEIO AMBIENTE CULTURAL NO BRASIL

No início do século XX, Hollanda (1971, p. 27) dizia dos brasileiros: “somos ainda hoje desterrados em nossa terra”. O autor se referia aos padrões que ditavam mentalidades, gostos e comportamentos dos brasileiros, sempre inspirados nos europeus, o que não poderia ser diferente diante do contexto histórico, principalmente em razão do um período colonial que marcou a cultura nacional.

Porém enquanto na Europa as preocupações em se proteger o patrimônio histórico e cultural teve início entre o século XVIII e XIX, após a destruição de milhares de bens de valor

cultural pelos revolucionários da Revolução Francesa, no Brasil essa preocupação só teve início nas décadas de vinte e trinta do século XX.

No Brasil o reconhecimento da necessidade do Estado proteger o patrimônio histórico e cultural remonta aos anos 30, quando foi criado o SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 1937, com a finalidade de promover em todo o país, e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional. (BRUSADIN, 2012).

A tutela constitucional do patrimônio cultural foi introduzida pela Constituição de 1934, que previa em seu art. 148, o dever do Estado em favorecer o desenvolvimento cultural e proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País. Em seu artigo 10, inciso III, dispunha competir concorrentemente à União e aos Estados "proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte" (BRASIL, CF 1934).

A Constituição Federal de 1937 dispôs em seu artigo 134, que "os monumentos históricos, artísticos ou naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, do Estado e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional". (BRASIL, CF, 1937)

Na Carta Magna de 1946, o constituinte previu no artigo 175 que "as obras, 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 Poder Público." (BRASIL, CF, 1946)

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, trouxe pela primeira vez que "o amparo à cultura é dever do Estado". E seu parágrafo único acrescenta que: "ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico e artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, vem como as jazidas arqueológicas". (BRASIL, CF, 1969).

A atual Constituição Federal de 1988, por sua vez, recepcionou a Lei da Política Nacional do Meio ambiente (Lei 6.938/81), que, no seu art. 3º, inciso I, conceitua o meio ambiente como sendo:

Art.3º - Para fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I- Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

A concepção dos bens culturais como integrantes do meio ambiente surgiu no Direito Positivo Brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, a partir da conjugação dos artigos 225, 216 e 215.

A Carta Magna não faz qualquer distinção quanto à tutela jurídica das diversas dimensões do meio ambiente, o que nos leva a crer que, em regra, todos os instrumentos que servem de proteção ao meio ambiente natural podem perfeitamente ser adaptados.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um conceito bem mais moderno e amplo para o patrimônio cultural, incluindo todos bens materiais e imateriais, de relevância à identidade da nação, como sujeitos à proteção estatal.

O artigo 216 da Constituição Federal elenca um rol exemplificativo dos bens culturais protegidos, v.g, formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Há mais, o artigo 216 da Carta Magna estabelece duas ordens de critérios para a proteção cultural: o valor e a identidade.

O valor diz respeito justamente a noção de importância cultural do bem para a nação a ponto de ser protegido pelo ordenamento constitucional, advém do princípio da seletividade, o seu valor cultural precisa ser extraordinário à nação, de modo que, a contrario *sensu*, os bens que não tenham significativa relevância não estariam protegidos pela Constituição Federal. A lógica é não banalizar a importância cultural.

A identidade refere-se à memória e a ação dos grupos formadores da sociedade brasileira, de forma que além do extraordinário valor do bem cultural, é preciso que ele esteja ligado à formação da sociedade brasileira.

Ademais, o conceito de meio ambiente cultural, ainda que por vezes denominado de patrimônio cultural, é bastante amplo, muito mais definido pela relevância de seu valor do que pela sua essência, sendo a sua definição legal bastante complexa, porque envolve a interpretação de conceitos indeterminados e valores constantes do texto Magno.

Na lição de Rodrigues (2005, p. 545):

O legislador constitucional brasileiro aceitou integralmente o moderno conceito de patrimônio cultural suprimindo expressões prolixas, imprecisas e incompletas como patrimônio artístico, histórico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico que foram utilizadas em Cartas Magnas anteriores. Merece aplausos o legislador, pois, adotando essa moderna definição, banuiu dos meios jurídicos uma série infundável de discussões sobre a questão, que ainda assolam os ordenamentos de outros países.

O Constituinte apenas exemplificou os bens que integram o meio ambiente cultural, trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado, com uma grande margem de abstração, o que demonstra a vontade política de nossa Constituição Federal em preservar a cultura nacional em todas as suas formas, sem estabelecer critérios fechados na essência da proteção.

O legislador ordinário, incluiu no conceito de patrimônio público o patrimônio histórico e cultural, precisamente na Lei Federal n.º 4.717/65, com a redação dada pela Lei n.º 6.513/77, que dispõe em seu artigo 1º, §1º, *in verbis*:

Art. 1º, §1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Adotando uma conceituação bem próxima, porém mais abrangente, ao que foi definido pelo legislador, Mazzilli (2003, p. 164) ensina:

*Patrimônio público* é o conjunto dos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico, arqueológico ou turístico, ou ainda de caráter ambiental. O próprio meio ambiente é considerado patrimônio público de uso coletivo.

Mais adiante prossegue Mazzilli (2003, p. 165):

Tomada, pois, a acepção lata de patrimônio público, nem todos os interesses que o integram são transindividuais. (...) Mas um interesse ambiental, e mesmo um interesse ligado à defesa do patrimônio histórico, ainda que ambos por definição legal também integrem o conceito de patrimônio público, sem dúvida também são, pela sua natureza, interesses transindividuais.

Tomemos a definição de Dantas (2011, p. 108):

No âmbito do Direito Positivo interno, o patrimônio cultural é definido a partir da delimitação de um conjunto de bens culturais preserváveis através da tutela jurídica. A evolução constitucional na matéria mostra uma graduação ampliação da abrangência do conceito de "patrimônio cultural": a CF/37 trata de monumentos (art. 134); a CF/46 inclui as obras e os documentos; CF/67 inclui jazidas arqueológicas e, finalmente, a CF/88 ampliou o rol para torná-lo exemplificativo.

A professora Granziera (2011, p. 360) muito bem explica que:

O patrimônio cultural consiste, assim, no conjunto de bens e valores materiais e imateriais, desenvolvidos no âmbito de uma sociedade, que lhe conferem identidade, a serem preservados e transmitidos às gerações futuras.

A partir dessas definições construídas pela doutrina pode-se concluir que o patrimônio cultural representa mais que a noção de bens, materiais e imateriais, pois vai além de um conceito determinado ao estabelecer um valor em si mesmo.

É dizer, o patrimônio cultural para ser assim reconhecido e, portanto, protegido, deve possuir uma importância e uma virtude excepcional, que os distinga dos demais bens.

## 2 A TUTELA JURÍDICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE HISTÓRICO E CULTURAL

### 2.1 A CULTURA COMO UM VALOR JURÍDICO

A ciência do direito é dinâmica por natureza e acompanha as demandas da sociedade à medida que elas vão surgindo. Contudo o preceito para reconhecer o valor de determinados bens jurídicos e elevá-los a proteção estatal, passa necessariamente por opções política, que pode ser a nível ideológico ou governamental.

Portanto é a partir da análise de cada ordenamento jurídico, enquanto expressão política nacional, que se obtém a forma como a cultura está sendo protegida em cada Estado.

A Carta Magna brasileira protege expressamente a cultura no art. 215, quando dispõe que "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." (BRASIL, CF 1988)

Já no *caput* do art. 216, a Constituição Federal conceitua o patrimônio cultural como "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".

Os bens protegidos no rol do art. 216 são apenas exemplificativos, muito embora traga expressamente as modalidades das formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Assim como ocorre no meio ambiente natural, o meio ambiente cultural também necessita da proteção jurídica do Estado.

Neste ponto é importante a noção de que o Poder Público e a sociedade em geral deve buscar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, aqui tratando do caso específico do ambiente cultural.

Este é o cenário que precisamos perceber, qual seja, que não só o meio ambiente natural está sujeito a modificações irreversíveis, mas também a cultura. Imaginemos como seria recuperar um prédio do século XVII após a sua demolição.

Ao direito ambiental cultural se aplica essencialmente todos os princípios do direito ambiental natural, prevalecendo o mesmo sentido de que as tutelas ambientais são buscadas, não para reparar um dano, mas para evitar que a degradação venha a ser provocada.

Assim, tal como ocorre com a fauna e a flora, o patrimônio cultural também se sujeita ao imperativo da prevenção por excelência.

Está previsto na Constituição Federal que os bens culturais, devido a sua relevância para o desenvolvimento sustentável da nação, estão sujeitos à proteção estatal de nível constitucional.

A Carta Republicana de 1988 dispõe em seu §1º do art. 216 várias formas de salvaguardar os bens culturais, não há um rol exaustivo das tutelas jurídicas, mas apenas exemplificativo, tais como os inventários, os registros, a vigilância, o tombamento e a desapropriação, dentre outros:

Art.216. (*omissis*)

§ 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.**

É dizer, o Poder Público poderá criar outros mecanismos para proteger o patrimônio cultural além dos instrumentos já expressamente previstos de forma exemplificativa no texto constitucional.

Esta questão merece bastante atenção, pois a promoção da proteção do patrimônio cultural, de alta relevância para a nação, deve sempre buscar incessantemente novas alternativas mais eficientes para otimizar a defesa desse patrimônio.

Neste contexto, temos que pesquisar se a sistemática atual de proteção do patrimônio cultural pelo Poder Público está logrando preservar de forma eficaz os bens de valor histórico e cultural.

Além da busca pela eficiência estatal nas políticas públicas em defesa da cultura, a sociedade também precisa se socorrer do sistema jurídico para buscar institutos que auxiliem na preservação da cultura nacional.

## 2.2 DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL CULTURAL

O conceito de princípio jurídico, a partir da década de cinquenta até os dias atuais, ensejou grandes estudos e reflexões no âmbito discursivo da Teoria do Direito.

Autores como Joseph Esser, Jean Boulanger, Jerzy Wróbleski, Ronald Dworkin, Karl Engish, Wilhelm-Cannaris, Genaro Carrió, entre outros, proclamaram a normatividade dos princípios em bases teóricas, dogmáticas e metodológicas muito superiores à das teses até então consagradas, que defendiam uma mera posição subsidiária, uma função auxiliar integrativa na aplicação do direito. (ESPINDOLA, 2002)

Contudo, não sendo objeto do presente estudo discorrer sobre a natureza jurídica dos princípios, limitamo-nos a afirmar que o seu estudo e a sua completa compreensão é de uma importância singular para o pesquisador do direito.

A ideia exata de meio ambiente, percebendo que o meio artificial e o natural estão conectados, e que cada elemento são partes indissociáveis de um todo, é imprescindível para se entender que o direito ambiental também é um só.

Isto quer dizer que os princípios jurídicos aplicáveis à proteção do meio ambiente natural também são aplicáveis à proteção do meio ambiente artificial, sobretudo em face do regramento único que foi dado pela Constituição Federal ao direito ambiental como um só direito.

Assim, em que pese a grande diversidade das questões ambientais existentes, os princípios jurídicos do direito ambiental são os mesmos e são aplicáveis em todas as suas searas.

Por isto podemos afirmar que ao meio ambiente cultural são aplicáveis os princípios informadores do direito ambiental, adaptados à realidade dos bens cultural: princípio da dignidade da pessoa humana, princípio do desenvolvimento culturalmente sustentável, princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio da cooperação cultural com o equilíbrio, reparação integral, participação social, degradador pagador e usuário pagador, da multidiversidade, da seletividade, da conservação das opções, da qualidade dos bens culturais, da equidade intergeracional e solidariedade intergeracional.

Além deste princípios gerais do direito ambiental existem princípios específicos de proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural como, v.g. o princípio do *in dubio pro monumento*, princípio da conservação *in situ* e do uso compatível.

Sem nos preocuparmos com a discussão ecológica versus antropocêntrica do direito no plano ambiental, notadamente no que tange ao meio ambiente cultural, é até lógico situarmos o ser humano como o sujeito principal da relação de proteção jurídica.

Contudo não se trata de proteger o ser humano individualmente ou até mesmo coletivamente, mas em sua orbe humana propriamente, onde se protege todas as gerações: passadas, presentes e futuras.

E essa proteção advém da importância que o direito ao meio ambiente cultural confere ao ser humano em decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana.

A dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do Homem, desde o direito à vida. (SILVA, 2000, p. 152).

Silva complementa (2000, p. 153):

Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não qualquer uma idéia apriorística do Homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual, ignorando-a quando se trate **de direitos econômicos, sociais e culturais**

Segundo Nunes (2009, p. 49), “dignidade é um conceito que foi sendo elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XXI repleta de si mesma como um valor supremo, construído pela razão jurídica”.

Camargo (1994) ensina que a pessoa humana, pela condição natural de ser, com sua inteligência e possibilidade de exercício de sua liberdade, se destaca na natureza e diferencia do ser irracional. Estas características expressam um valor e fazem do homem não mais um mero existir, pois este domínio sobre a própria vida, sua superação, é a raiz da dignidade humana. Assim, toda pessoa humana, pelo simples fato de existir, independentemente de sua situação social, traz na sua superioridade racional a dignidade de todo ser.

Alves (2001, p.9) explica que Kant dá um tratamento especial a dignidade da pessoa humana, tendo em vista que enfoca a dimensão individual da personalidade humana e a sua dimensão comunitária social. Segundo o autor, "diríamos, de seu caráter enigmático, a pessoa humana - na dignidade que lhe é própria - vem sendo colocada como pedra angular, vértice e ponto e ponto de referência do ordenamento jurídico, quer seja no âmbito dos diversos Estados nacionais contemporâneos, quer no âmbito supranacional."

O princípio da não discriminação está ligado intimamente ao princípio da tolerância, no sentido de igualdade entre os diversos povos a bem de integrar uma sociedade pluralista, como a Constituição Federal define a sociedade brasileira.

A Carta Magna eleva a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, independentemente de origem, raça, cor, idade e toda e qualquer forma de discriminação (CF, 3º, IV);

É o reconhecimento e o respeito pelas diferenças, sobressaindo aquilo que é singular, especial e único e que identifica os indivíduos e grupos, ao mesmo tempo que supera as particularidades para destacar o que há de essencialmente comum (WEILER, 2004)

A Declaração Universal dos Direitos do Homem dispõe que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos (art. 1º); sendo iguais perante a lei, tendo direito à igual proteção legal contra qualquer discriminação que viole dispositivos da Declaração, bem como qualquer incitamento a esta prática (art. 7º). (ONU, 1948)

O princípio da não discriminação é verdadeira revelação do princípio da igualdade vedando tratamento diferenciado entre as pessoas, grupos ou populações, pressupondo a vedação de discriminações injustificadas.

O Princípio da proibição do excesso dispõe que qualquer limitação a direitos feitas pelo Estado contra o indivíduo, feita por lei ou com base na lei, deve ser adequada, necessária e proporcional.

Canotilho (1998) entende que no âmbito específico das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, qualquer limitação, feita por lei ou com base na lei, deve ser adequada (apropriada), necessária (exigível) e proporcional (com justa medida).

Anota ainda que a exigência da adequação aponta para a necessidade de que a medida restritiva seja apropriada para a persecução dos fins invocados pela lei. A exigência da necessidade pretende evitar a adoção de medidas restritivas de direito, liberdades e garantias que,

embora adequadas, não são necessárias para se obterem os fins de proteção visados pela Constituição ou por lei.

O princípio da proibição do excesso está intimamente correlacionado ao princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, porém não se confundem. Ambos surgem para resolver conflitos entre direitos fundamentais, mas enquanto o princípio da proporcionalidade ajuda o intérprete a escolher no caso concreto qual direito fundamental deve prevalecer diante da colisão inevitável, o princípio da proibição do excesso auxilia o exegeta a evitar que a aplicação do direito fundamental prevalente no conflito anule por completo a existência do outro direito fundamental.

O ordenamento jurídico constitucional impõe a coexistência entre direitos individuais e coletivos. Não poucas vezes o intérprete se depara com um conflito entre direitos fundamentais, assim pelo princípio da proibição do excesso a proteção de um não pode importar no desaparecimento do outro, ou seja, direitos individuais e coletivos devem coexistir, sem excessos de nenhuma das partes.

Bobbio (1999) explica que o direito não é norma, mas um conjunto coordenado de normas, sendo evidente que uma norma jurídica não se encontrará jamais só, mas está ligada a outras normas com as quais forma um sistema normativo.

O Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2009) já afirmou o princípio da proibição do excesso:

[o] princípio da proibição do excesso constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um ‘limite do limite’ ou uma ‘proibição de excesso’ na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

Na seara ambiental podemos aplicar o princípio da proibição do excesso para conciliar a proteção ambiental com o direito individual da propriedade privada.

O Princípio da Conservação se subdivide em três princípios: conservação de opções, conservação de qualidade e conservação do acesso.

No primeiro deles, princípio da conservação das opções reside na necessidade de manutenção de uma biodiversidade no meio natural e uma diversidade de bens culturais para que as gerações possam usufruir desses bens de acordo com suas necessidades, mas dentro de um leque de opções. Se protege para que as gerações do futuro não tenham restrições às opções disponíveis para suprirem suas necessidades

O princípio da conservação da qualidade revela a essência da equidade intergeracional, propondo a manutenção dos bens culturais para que todas as gerações presente e futuras possam desfrutar de um meio ambiente cultural de qualidade.

A atual geração deve assegurar aos seus membros igualdade de acesso aos recursos naturais e culturais de nosso planeta. A utilização desses recursos naturais e culturais de nosso planeta. A utilização desses recursos não deve prejudicar sua qualidade e variedade para as futuras gerações. (SILVA apud WEISS, 2012).

O princípio da conservação do acesso (*conservation of access*) se pauta pela justiça intrageracional, de modo que se busca “conservar o acesso”, onde a geração presente deve assegurar que todos os seus membros desfrutem de um acesso equânime a recursos naturais, e que tal acesso seja transferido à próxima geração.

Nessa perspectiva, cabe às gerações presentes a conservação do acesso aos recursos naturais e culturais, Toda a ação das presentes gerações deve ser pensada tendo em vista o não prejuízo do acesso daquelas que nos sucederão.

O princípio do desenvolvimento culturalmente sustentável está umbilicalmente ligado ao princípio do desenvolvimento sustentável, onde há duas premissas maiores: a primeira é a de há uma escassez de bens culturais e que tais bens são insubstituíveis; a segunda é que a ideia de desenvolvimento da sociedade deve estar associada a racionalidade, ao equilíbrio, sendo plenamente possível o desenvolvimento social com a preservação do patrimônio histórico e cultural.

O princípio do desenvolvimento sustentável torna-se bastante evidente no meio ambiente cultural, tendo em vista que o desenvolvimento econômico também pode ser um fator de degradação ao meio ambiente cultural, que por vezes é subjugado pelo progresso, cedendo espaço na modernização das cidades, na ampliação dos logradouros e no usos das novas tecnologias.

Duas observações são importantes neste aparente confronto, a saber: o meio ambiente cultural não pode ser visto como um obstáculo ao processo de modernização e a cultura também não pode ser compensada ou reparada após a sua degradação.

Podemos ir mais além e afirmar que a cultura da sociedade de hoje deve ser desenvolvida sim, mas sem prejudicar as memórias culturais do passado, devem coexistir harmonicamente.

O conceito de desenvolvimento sustentável também possui uma dimensão social para os bens culturais, referente à distribuição equitativa de riquezas para assegurar o bem estar coletivo, dependendo in concreto das condições reais de produção social, isto é, do estado da técnica e da organização social (DERANI, 1997).

Por outro lado, a ideia de sustentabilidade cultural também pode ser entendida com a noção de equilíbrio entre os marcos históricos e culturais de cada geração, numa constante integração e harmonização das culturas desenvolvidas ao longo da história de cada povo.

Tomemos o exemplo de Barcelona, capital da Catalunha, hoje província do reino da Espanha.

A cidade é um modelo de equilíbrio e integração cultural, onde coexistem no mesmo ambiente urbano modelos culturais de diversas épocas da humanidade, desde construções do período medieval, estilos romanesco, gótico, modernismo, além de uma arquitetura contemporânea, que permanecem em estado de plena harmonia.

O princípio da cooperação estabelece uma participação coordenada de todos os agentes da sociedade: Poder Público, indivíduo e Sociedade, na preservação do meio ambiente cultural a fim de garantir a máxima proteção aos bens ambientais.

A cooperação também decorre da divisão de responsabilidades entre esses agentes que devem agir ativamente interagindo entre si nos processos de formação do direito e nas tomadas de decisões, sempre buscando a maior eficiência na conservação do meio ambiente cultural.

É através do aperfeiçoamento da democracia com a cooperação dos agentes que ocorre os avanços da sociedade e que resulta na maior eficiência no resultado atingido pelas metas sociais.

O princípio da cooperação estabelece também que não só um Estado, isoladamente, mas todos, envolvendo suas populações, devem se solidarizar na proteção do meio ambiente, inclusive

está previsto positivamente em nosso ordenamento constitucional no art. 225 da Carta Magna (BRASIL, CF, ART. 225), quando estabelece que:

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.

O Princípio da função social de acomodar-se a própria ideia de propriedade, posto que a propriedade é inerente à própria natureza humana. Ela representa condição de existência e de liberdade de todo homem (MONTEIRO, 2003).

O conceito de propriedade observando a sua função social ultrapassa a ideia do absolutismo do domínio individual, de modo a entendê-la como uma satisfação do interesse particular e coletivo, harmonizando-a.

É dizer, preserva-se o direito de propriedade imperativamente, porém compatibiliza a função social para a coletividade que dele decorre.

Mais que uma limitação ao direito de propriedade, a função social é parte indissociável do conceito de domínio, já que a proteção jurídica da propriedade individual deve servir à pacificação social da coletividade. Há também aqui a noção de uso sustentável do patrimônio privado do bens pelos proprietários.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1987, p. 39) ensina:

O direito de propriedade – ou seja, o reconhecimento que a organização jurídica da Sociedade (Estado) dispensa aos poderes de alguém sobre coisas – encarta-se, ao nosso ver, no Direito Público e não no Direito Privado. É evidente que tal Direito comporta relações tanto de Direito Público quanto de Direito Privado. Entretanto, o direito de propriedade, como aliás sempre sustentou o prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello é, essencialmente, um direito configurado no Direito Público – e desde logo – no Direito Constitucional.

Há quem defenda que o caráter comunal do patrimônio cultural autoriza a submissão de toda a atividade pública e privada de fruição dos bens materiais e imateriais ao interesse público, compatibilizando a satisfação de necessidades individuais à necessidade de realizar concomitantemente o interesse coletivo. (BORGES, 1999)

Nessa ótica, a propriedade observada através de sua função social representa compatibilização do próprio com o interesse social, de modo que a preservação do patrimônio histórico e artístico é parte integrante da função social da propriedade. (BERCOVIVI, 1999).

Entretanto, a pretexto proteger o interesse social, o Estado não pode jamais desprezar a importância do direito de propriedade, muito pelo contrário, deve zelar pela sua preservação, garantido o uso e gozo do patrimônio individual pelo titular do domínio e compatibilizar esse direito com o interesse da sociedade.

É extremamente importante para a sociedade que o Estado reconheça e garanta o direito de propriedade com todos os seus atributos, mas quando o interesse público suplantar o privado, é imperioso que se indenize de forma realmente justa o cidadão, sob pena de vilipendiar o maior dos direitos individuais, que é o direito à propriedade.

#### **2.2.8. Princípio da equidade intergeracional**

O princípio ou teoria da equidade intergeracional dispõe que a relação entre as gerações presentes e futuras, segundo Edith Brown Weiss, busca assegurar a sobrevivência da humanidade formando um conjunto de direitos e obrigações planetários em três princípios: Princípio da Conservação de Opções, para o qual a comunidade internacional deve assegurar às futuras gerações uma variedade de opções para a solução dos seus problemas futuros mediante a conservação da diversidade de seu patrimônio cultural; Princípio da Qualidade, segundo o qual a presente geração deve transmitir à futura um patrimônio cultural e natural cuja qualidade não pode ser inferior a do atual; Princípio da Conservação do Acesso, onde a atual geração deve assegurar aos seus membros igualdade de acesso aos recursos naturais e culturais de nosso planeta. A utilização desses recursos não deve prejudicar sua qualidade e variedade para as futuras gerações. (SILVA, 2012)

A eficácia e aplicabilidade deste princípio exige da sociedade um avanço qualitativo na educação, pois só assim alcançará a compreensão deste pacto intergeracional, de modo que os cidadãos protagonistas do hoje possam se preocupar verdadeiramente com os cidadãos do amanhã.

Canotilho (1998) chama a atenção para a institucionalização de um *processo de aprendizagem falível*, através do qual a sociedade ultrapassa pouco a pouco a sua capacidade de tematizar a ela mesmo sob o ângulo normativo.

O princípio do *in dubio pro monumento* está expresso na Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, assinada em Paris em 23-11-72, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio como já referido alhures.

Reza o art. 12 da Convenção que “O fato de que um bem do patrimônio cultural ou natural não haja sido incluído numa ou outra das duas listas mencionadas nos parágrafos 2º e 4º do art. 11 não significará, em absoluto, que ele não tenha valor universal excepcional para fins distintos dos que resultam da inclusão nessas listas”

A ideia desse enunciado é que, mesmo não incluído nos fichários previstos na convenção pode o bem ser merecedor de algum tipo de tutela.

Tal entendimento também surge da noção de que os registros de bens culturais é meramente declaratório, posto que não é o reconhecimento oficial que torna um bem cultural, mas a sua própria essência.

Isto porque o valor histórico e cultural de um determinado bem não surge após o seu registro em inventário ou após o processo de tombamento, sendo, portanto, tutelável mesmo antes do reconhecimento oficial do bem como patrimônio histórico e cultural.

O princípio da conservação *in situ* está previsto na Carta de Veneza:

Artigo 7º- O monumento é inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa. Por isso, o deslocamento de todo o monumento ou de parte dele não pode ser tolerado, exceto quando a salvaguarda do monumento o exigir ou quando o justificarem razões de grande interesse nacional ou internacional Artigo 8º - Os elementos de escultura, pintura ou decoração que são parte integrante do monumento não lhes podem ser retirados a não ser que essa medida seja a única capaz de assegurar sua conservação.

Para uma melhor contextualizar do princípio da conservação *in situ*, tomemos uma situação antagônica, como ocorreu com o complexo arqueológico de Abul-Simbel que é constituído por dois grandes templos escavados na rocha, situados no sul do Egito, num banco ocidental do rio Nilo, próximo à fronteira com o Sudão, numa região denominada Núbia.

Tal complexo arqueológico de excepcional valor histórico e cultural para humanidade atualmente não está mais localizado em seu local original, uma vez que foi trasladado do seu

local original na década de 1960, em razão da construção da barragem de Assuão, que ocasionou a inundação pelo do rio Nilo da área onde estava localizado o complexo arqueológico.

É importante observar que o traslado, que se deu com importante ajuda da UNESCO, foi a única forma de se preservar o patrimônio histórico e cultural do complexo de Abul-Simbel, uma vez que a população local necessitava da construção do manancial de água da abastecimento.

Esse exemplo é a prova viva da compatibilidade da preservação cultural e histórica em situações extremas, onde não resta outra alternativa para se atender os anseios primários da população que a sobrevivência pelo abastecimento de água.

Assim, a conservação *in situ* do monumento é o objetivo primeiro para a preservação, somente cedendo em situações excepcionais como o caso da barragem de Assuão.

Para o Princípio da preservação do *Spiritu Loci* e a Proteção ao entorno, a zona de entorno ou envoltória está intimamente relacionada à importância e qualidade do patrimônio cultural edificado e, como um diafragma, cumpre uma função de amortização e de complemento (CASTILLO, 1997)

Essa proteção ao entorno no Brasil também restou contemplada pela Lei n. 6.513/77, regulamentada pelo Decreto Federal n. 86.176/81, a qual disciplina as áreas especiais de interesse turístico, instituindo a possibilidade de definição de zonas de entorno que podem ser de duas espécies: a) entorno de proteção: “espaço físico necessário ao acesso do público ao Local de Interesse Turístico e à sua conservação, manutenção e valorização, e b) entorno de ambientação: “o espaço físico necessário à harmonização do Local de Interesse Turístico com a paisagem em que se situa”.

A proteção do entorno parte do princípio de que não se protege somente o bem cultural em si, mas a impressão que ele causa à vizinhança.

O conceito de preservação do "*Spiritu Loci*" surgiu em 2008 na 16ª assembleia do ICOMOS em Quebec, sendo "definido como os elementos tangíveis (edifícios, sítios, paisagens, rotas, objetos) e intangíveis (memórias, narrativas, documentos escritos, rituais, festivais, conhecimento tradicional, valores, texturas, cores, odores, etc.) isto é, os elementos físicos e espirituais que dão sentido, emoção e mistério ao lugar. (ICOMOS, 2008).

De acordo com o documento de Quebec, o espírito do lugar oferece uma compreensão mais abrangente do caráter vivo e, ao mesmo tempo, permanente de monumentos, sítios e paisagens culturais. Supre uma visão rica, mais dinâmica e abrangente do patrimônio cultural.

As comunidades que habitam o lugar, especialmente quando se trata de sociedade tradicionais, deveriam estar intimamente associadas à proteção de sua memória, vitalidade, continuidade e espiritualidade.

O Princípio do uso compatível é de extrema importância no que tange a efetividade da preservação dos bens culturais e decorre de um pensamento lógico: o uso conserva, enquanto que o abandono destrói.

Assim, é preciso ter em conta que todos os bens culturais precisam de um uso adequado, vez que o não uso provoca a deterioração do bem cultural.

Além do mais, é preciso que este uso se harmonize com as características essenciais do bem. No Brasil, essas ideias vêm sendo disseminadas na teoria e prática conservacionista, embora ainda com grande dificuldade de concretização quando a propriedade de bem imóvel recai em particular.

Na Europa esse princípio foi um dos principais responsáveis pela conservação dos edifícios históricos, onde muitos desses imóveis abrigam algum tipo de repartição pública ou até organização particular.

Essa ideia de manter em funcionamento real um edifício se mostra muito mais eficaz como medida protetiva do que torná-lo um monumento de contemplação.

Além do mais, a utilização do bem, quando possível, proporciona um retorno econômico revertido na conservação muito mais eficiente do que aquele valor econômico agregado pela visitação dos monumentos.

O princípio da precaução foi estabelecido como o Princípio 15 da Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que o definiu "Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental." (ONU, 92)

A precaução surge como uma garantia prévia contra riscos potenciais, que todavia não foi identificado.

O Princípio da Precaução possui quatro pressupostos: a) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco; b) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade; c) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas; d) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

De acordo com o postulado, o estado de ignorância e incerteza passa a ser considerado um risco para o meio ambiente. E esse 'estado de risco', parte da premissa de que é através de medidas de precaução que se tornar possível evitar ou minimizar danos com estratégias e medidas de gestão de risco, resultando em ações antecipatórias para proteger o meio ambiente.

O desenvolvimento do princípio da precaução marcou a adoção de uma política de preservação ambiental eminentemente preventiva, contraposta àquela repressiva (REHBINDER,1994).

## 2.3 DAS TUTELAS JURÍDICAS DO MEIO AMBIENTE CULTURAL

### **2.3.1 Tutelas administrativas: Repartição de competência para proteção do meio ambiente cultural**

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a proteção e defesa do meio ambiente cultural, conforme dispõe o art. 23, inciso III e IV, da Carta Magna, que dispõe:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

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; (...)

A Lei Complementar n.º 140/2011, que regulamentou os incisos III, VI e VII do art. 23 da Carta Magna estabeleceu a divisão de competências administrativas entre os entes federados, além de dispor acerca de mecanismos de cooperação entre os entes federados.

O artigo 4º da lei prevê os seguintes instrumentos de cooperação institucional: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; delegação de atribuições de um ente federativo a outro e delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

Contudo a Lei Complementar 140/2011 não estabeleceu a divisão administrativa de competências no que tange à defesa do patrimônio histórico e cultural, mas tão somente no que tange ao patrimônio natural.

Assim, a repartição de competência administrativa no que tange à proteção cultural é comum entre os entes federados e como inexistente legislação infraconstitucional dispendo sobre a matéria, as três esferas são responsáveis administrativamente pela preservação do patrimônio histórico e cultural.

Essa competência comum, contudo, ao não delimitar as responsabilidades de cada ente federado termina por dificultar a proteção, tendo em vista que quando ocorre a lesão do patrimônio que não é tombado, nenhuma das esferas administrativas assume a responsabilidade.

### **2.3.2 Do tombamento**

O tombamento é um dos instrumentos jurídicos mais utilizado para proteção do patrimônio cultural.

A expressão 'tombamento', proveniente do Direito Português, foi pela primeira vez usado no Brasil, em termos de patrimônio cultural, no anteprojeto para a criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (SPAN), elaborado por Mário de Andrade, em 1936. Afastando-se dos termos 'classificação' e 'catalogação', recorrentes nas normativas internacionais de proteção aos monumentos históricos e artísticos e nas propostas dos juristas brasileiros, o poeta Andrade mantém a terminologia de 'registro', 'catálogo' e 'inventário' advindos da Torre do Tombo, em Portugal. (PEREIRA, 2012)

Curiosamente a Torre do Tombo era a designação dada ao Arquivo Real Português, cuja existência data, no mínimo, de 1378, e no qual eram registrados em livros do Tombo documentos referentes à monarquia, aos vassallos, à administração do reino e das possessões ultramarinas,

assim como das relações com outros reinos. Ao ser instalado na mais alta e principal torre do Castelo de São Jorge, em Lisboa, o Arquivo Real passou a ser conhecido com Torre do Tombo.

Assim, "tombar" no Direito Português passou a ter sentido de "registrar", "inventariar", "arrolar" ou "inscrever". Por extensão semântica, o termo passou a representar no contexto brasileiro, todo o registro indicativo de bens sob a proteção especial do Poder Público (CARVALHO FILHO, 2007).

O professor Fernando Fernandes da Silva explica que no Brasil, a proteção cultural, denominado "patrimônio artístico e nacional", é regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 25/37, que disciplina o instituto do tombamento, o processo de tombamento de um bem, os efeitos jurídicos produzidos pelo instituto e as sanções advindas da não observância das restrições que recaem sobre o bem tombado. (SILVA, 2012).

Assim, o tombamento é um instituto de proteção dos bens históricos e culturais que decorre do Poder de Polícia da Administração e impõe uma limitação à propriedade, lastreado no mandamento constitucional da função social da propriedade.

Gasparini (1995, p. 17) conceitua da seguinte forma:

Como fato, é a operação material de registro do bem no livro do tomo correspondente, levado a efeito pelo agente público responsável. Como ato, é restrição imposta pelo estado ao direito de propriedade, com finalidade de conservá-la em razão do valor artístico, paisagístico, arqueológico, etnográfico ou bibliográfico que representa para a coletividade. (...)

O tombamento, entre nós, é ato administrativo que submete bens ou coisas, particulares ou públicas, a um regime especial de proteção em face de sua vinculação a fatos memoráveis, da histórica do Brasil, ou por encerrar excepcional valor artístico, paisagístico, arqueológico, etnográfico ou bibliográfico, a fim de evitar o seu perecimento.

Miralé (2000, p. 206) conceitua o instituto de tombamento de acordo com a Constituição Federal:

Resulta de um procedimento administrativo complexo, de qualquer das esferas do Poder Público, por via do qual se declara ou reconhece valor cultural a bens que, por suas características especiais, passam a ser preservados no interesse de toda a coletividade. Seu fundamento, portanto, assenta-se na imperiosa necessidade de adequação da propriedade à correspondente função social, como disposto nos arts. 5º, XXIII e 170, III, da Básica.

A verdade é que o tombamento de um bem deveria ser visto como um reconhecimento pelo Poder Público do valor da propriedade privada, ou pública, e sua relevância para a sociedade, de forma a recompensar de forma justa o titular do domínio por este título, promovendo incentivos e contribuições efetivas para a preservação do bem.

Pode-se afirmar que o tombamento foi o instituto que inaugurou a tutela jurídica do patrimônio cultural no Brasil, tendo figurado por um longo período como aplicação fundamental para o reconhecimento de um bem como integrante desse patrimônio. E a razão disto é que todos os bens só passavam a gozar desse reconhecimento após ser necessariamente inscrito em um dos quatro Livros do Tombo.

Com a vigência da Constituição de 1988 a proteção cultural ganhou novos mecanismos, tais como o registro, o inventário, a vigilância e a desapropriação, dentre outros.

Mesmo com o surgimento de novos institutos jurídicos protetivos, o tombamento continuou a existir como um ato administrativo discricionário, a depender da conveniência do administrador.

Para o Silva (2001, p. 160-162)

[...] o tombamento é limitação ao caráter absoluto da propriedade, porque reduz a amplitude dos direitos do proprietário por meio de um regime jurídico especial de interesse público que impõe ao bem tombado vínculos de destinação, de imodificabilidade e limites à alienabilidade. [...] o tombamento [...] em nenhum hipótese caracteriza servidão administrativa, simplesmente porque não gera direito real sobre a coisa tombada em favor da entidade pública.

Já para Pietro (2006, p. 159): "o tombamento tem em comum com a limitação administrativa o fato de ser imposto em benefício de interesse público; porém dela difere por individualizar o imóvel. Comparado com a servidão, o tombamento a ela se assemelha pelo fato de individualizar o bem; porém dela difere porque fala a coisa dominante, essencial para caracterizar qualquer tipo de servidão, seja de direito público ou privado."

Para Silva (2012, p. 130), o tombamento pode ser classificado segundo o procedimento como de ofício, voluntário e compulsório, e quando a sua eficácia como definitivo ou provisório. Quando o tombamento recair sobre bens públicos configura-se o tombamento de ofício, quando é feita uma comunicação à entidade a quem pertencer ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, a fim de produzir os necessários efeitos.

Em se tratando de bem privado, o tombamento pode ser classificado como compulsório ou voluntário. É voluntário se o proprietário requer o tombamento de um bem que atenda aos

requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional; ou se, por escrito, anuir à notificação promovida pelo poder público para instaurar o processo de tombamento. Por outro lado, configura-se o tombamento compulsório quando o proprietário no curso do processo de tombamento, apresenta razões de uma impugnação e o IPHAN efetiva o tombamento. (SILVA, 2012)

Quanto à eficácia, Silva (2012) ensina que é definitivamente tombado após concluído o regular processo de tombamento, culminando com sua inscrição no livro do tombo. O tombamento provisório tem início com a notificação pelo poder público para a instauração do regular processo de tombamento.

O simples tombamento não tem eficácia como instrumento de conservação ambiental, tendo em vista que por vezes a limitação na modificação do imóvel, sem uma contrapartida financeira do Poder Público ao proprietário, termina por incentivar o abandono desses imóveis, que frequentemente vêm a se deteriorar transformando-se em ruínas.

Isto porque somente após a completa destruição desses bens é que os proprietários poderão voltar a exercer todos os atributos da propriedade, o que, por vezes, sói ocorrer.

A lógica atual não favorece à preservação, pois o imóvel tombado vale mais quando vem ao chão do que quando está bem protegido.

Rodrigues (2005, P. 569) pontua muito bem que:

Uma vez que cabe ao Estado, em conjunto com o proprietário particular, a atuação tendente à preservação dos bens culturais, não pode o primeiro simplesmente omitir-se e deixar ao último todos os encargos da conservação. Infelizmente essa tem sido a regra geral em todo o país. Existe até a máxima popular de que o bem tombado (protegido pelo tombamento) acaba realmente tombado (destruído) pelo abandono resultante das restrições que ocorrem sobre o bem sem que o Poder Público ofereça qualquer tipo de incentivo ou auxílio ao proprietário.

É importante mencionar que tais deficiências no instituto de tombamento decorre muito mais da política pública adotada do que no instituto em si. Isto porque o poder público não investe na proteção dos imóveis tombados, sejam eles públicos ou particulares.

No caso dos imóveis particulares tombados, o poder público transfere todos o ônus para o proprietário, sem qualquer contraprestação do Estado, o que resulta na ineficiência do instituto protetivo do tombamento.

Sem embargo é possível que seja dado maior efetividade ao tombamento com uma mudança da política pública, seja dando uma contrapartida financeira, seja concedendo ao proprietário incentivos fiscais mais efetivos e justos, por exemplo, isentando-o de todos os tributos devidos direta ou indiretamente pela propriedade e/ou posse do imóvel, não apenas o IPTU, mas outros tributos incidentes sobre os serviços de luz, água, telefone, além de outros tributos incidentes sobre materiais de construção que forem destinados comprovadamente na recuperação ou conservação destes imóveis.

O tombamento deve-se tornar atrativo e não o contrário, no entanto, mesmo que o tombamento venha a se tornar um instrumento mais eficaz com estas políticas, é preciso observar que apenas os bens ou regiões onde já houve o tombamento prévio pelo Poder Público estarão realmente protegidos, ao passo que uma infinidade de outros bens de valor relevante à cultura e à história da nação estarão desprotegidos e podem ser degradados pelo avanço acelerado do desenvolvimento econômico.

### **2.3.3 Do inventário e da lista indicativa**

O inventário é o instrumento de conhecimento de bens culturais, seja de natureza material ou imaterial, que subsidia as políticas de preservação do patrimônio cultural; é levantamento minucioso e completo dos bens culturais. (UNESCO, 1968).

Foi a Carta de Atenas (UNESCO, 1931) que se estabeleceu pela primeira vez a publicação, pelos Estados, de um inventário dos monumentos históricos nacionais, acompanhado de fotografias e informações.

A Constituição Federal prevê no §1º do art. 216 o inventário como uma das medidas exemplificativas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro:

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. (...)

§ 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.

Conquanto o inventário seja instrumento protetivo do patrimônio cultural, não possui qualquer efeito de restrição da propriedade como possui o tombamento, mas serve para se conhecer e selecionar os bens que fazem parte do patrimônio cultural e histórico. O inventário pode servir de instrumentalização do tombamento, mas com esse não se confunde.

Silva (2001) ensina que os meios de atuação cautelar do patrimônio cultural – constituídos por formas, procedimentos ou instrumentos preordenados para promover e proteger tal bem jurídico - estão previstos no art. 216, § 1º da CF/88.

Em seguida Silva (2001, p.155) reconhece que:

alguns desses meios são apropriados à formação oficial do patrimônio cultural, por constituírem técnicas jurídicas destinadas a elevar determinado bem à condição de participante desse patrimônio – tais são, por exemplo, o inventário, os registros, o tombamento e a desapropriação.

O inventário não possui regulamentação infraconstitucional, de âmbito nacional, de modo que em razão da omissão da União, cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios legislar sobre as normas de inventário para proteção e preservação de seus patrimônios culturais.

Silva (2012) explica que a lista indicativa, ou inventário dos bens culturais, é um instrumento de grande importância estratégica a serviço do Comitê do Patrimônio Mundial para seleção dos bens culturais de "valor universal excepcional".

Esta lista indicativa já seria uma espécie de seleção prévia dos bens culturais que poderiam ser inscrito na Lista do Patrimônio Mundial, de modo que o bem inscrito na lista indicativa poderia ser objeto de assistência prévia pelo Comitê do Patrimônio Mundial.

Além do mais, a partir das listas indicativas o Comitê poderá imprimir verdadeira seleção comparativa entre os bens culturais de diversos Estados e selecionar os critérios exigidos para a inscrição na Lista do Patrimônio Mundial.

O artigo 11, parágrafo 1º da Convenção de Paris 1972 (UNESCO, 1972) dispõe que na medida do possível os Estados partes farão inventários dos bens situados em seu território e que possam ser incluídos na Lista do Patrimônio Mundial.

Cada um dos Estados parte na presente Convenção deverá submeter, em toda a medida do possível, ao Comitê do Patrimônio Mundial um inventário dos bens do patrimônio cultural e natural situados no seu território e susceptíveis de serem inscritos na lista prevista no parágrafo 2 do presente artigo. Tal inventário, que

não será considerado exaustivo, deverá comportar uma documentação sobre o local dos bens em questão e sobre o interesse que apresentam.

Considerando que modernas tecnologias digitais (banco de dados, websites) podem ser usadas eficaz e efetivamente a um custo muito baixo para desenvolver inventários multimídia que integrem elementos tangíveis e intangíveis do patrimônio, acreditamos que estas tecnologias facilitam a diversidade e renovação constante da documentação sobre os inventários de bens de valor histórico e cultural.

#### **2.3.4 Da Proteção Jurídica do Patrimônio Imaterial: O exemplo do São João de Campina Grande, o registro folclórico de memórias esquecidas ou silenciadas**

A Constituição Federal de 1988 trouxe um conceito bem mais moderno e amplo para o patrimônio cultural, incluindo expressamente os bens imateriais como sujeitos à proteção estatal, dispõe o art. 216 da CF, *in verbis*:

**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.

§ 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.

Em 17 de outubro de 2003 foi realizada em Paris, a “Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial” pela UNESCO, da qual o Brasil foi signatário.

O texto da convenção passou a integrar o ordenamento jurídico interno brasileiro através do Decreto 5.753/2006.

A Convenção da UNESCO estabeleceu, em seu art. 2, número 1, o conceito de patrimônio cultural, como sendo:

Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos,

artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural.

O art. 2º define que as formas de manifestação cultural se darão nos seguintes campos:

- a) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial;
- b) expressões artísticas; c) práticas sociais, rituais e atos festivos.

O Decreto nº 3.551/2000, que instituiu o "Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial" integrantes do patrimônio cultural brasileiro, dispõe em seu artigo 1º, §1º, inciso II, sobre o "Livro de Registro das Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social" (BRASIL, Decreto 3.551/2000).

A proteção de bens imateriais culturais surge como reconhecimento de a cultura, sendo a verdadeira história de uma nação, representa a identidade de cada povo. Proteger a cultura imaterial é proteger a tradição repassada de geração em geração, salvaguardando o "DNA cultural" de uma nação.

A preocupação com a proteção dos bens imateriais culturais reside no fato de que a sociedade, ao buscar o desenvolvimento, pode agir de forma desordenada, tendendo a distanciar os seres humanos de seus antigos hábitos, desprezando a sua própria história e o conhecimento adquirido.

E justamente pela necessidade de que o conhecimento adquirido por uma geração deva ser preservado e passado adiante, seja através da educação, das artes ou dos costumes, é que surge no direito ambiental a proteção ao patrimônio cultural imaterial.

Um exemplo de preservação da cultura popular é o folclore do nordeste setentrional, em especial às festas juninas, que são realizadas no mês de junho, daí ser o nome de 'festas juninas' estas celebrações tradicionais do interior do nordeste.

Ramalho (2002, 98) estudou profundamente a origem da formação do povo nordestino setentrional e revela a existência de uma história que foi silenciada por muitos anos e chegou quase a ser esquecida, que foi a influência judaica, moura e ibérica no interior do Nordeste formando uma herança cultural de mais de 400 anos.

Boa parte da história foi silenciada pelas pessoas daquela época, por temer perseguições pela Inquisição, de modo que todas as gerações que se seguiram à chegada dos europeus ao Nordeste não carregaram consigo a própria história, a qual foi sumindo silenciosamente.

As festas juninas, no entanto, é um registro dessa herança cultural quase completamente apagada da história, mas conservada no folclore popular.

A origem das festas juninas, ou ciclos joanino, que tem como principal personagem o São João Batista, há décadas vem sendo estudado por religiosos e folcloristas, sendo o centro das pesquisas a região nordeste do Brasil, onde as raízes da festa têm se encaixado na cultura popular do povo nordestino.

Existem versões colidentes no que tange ao sentido religioso da festa, se cristã ou pagã. Há dúvidas se a origem decorre da interpretação dos costumes da festa, notadamente sobre as fogueiras, as superstições, os rituais, que para alguns seria a continuidade das antigas cerimônias dedicadas ao fogo na Europa, para outros, essas fogueiras do atual São João são uma referência à comemoração do nascimento de São João Batista, tal como apregoado na versão cristã.

Se há controvérsias quanto às origens mais remotas da festa, o mesmo não se pode dizer quanto à origem da festa no Brasil, pois a quase unanimidade dos folcloristas defendem que a festa de São João possui uma origem europeia e que chegou ao Brasil pelos portugueses em meados do século XVI.

Um importante registro a ser feito aqui é que o São João ainda hoje é comemorado na Europa, exemplo disso é a região da Galícia na Espanha, fronteira com Portugal, onde a fogueira, tal qual no Brasil, é o símbolo da festa e é acesa no dia 24 de junho, véspera do nascimento de São João Batista.

Lima (2010, p. 34) relata exatamente esse registro que:

[d]ançando, pulando fogueira, saboreando as iguarias próprias da época, os frequentadores dos modernos arraiais talvez não se dêem conta de que reencenam, assim, uma tradição brasileira de mais de 400 anos.

Essa tradição brasileira de mais de 400 anos é exatamente a nossa cultura e a festa de São João o registro folclórico da interação social e racial que representam a diversidade cultural que formou a nação brasileira e, principalmente, o povo nordestino.

Tal tradição remonta a um dos períodos da colonização brasileira, precisamente a época onde o nordeste brasileiro recebeu milhares de imigrantes europeus refugiados religiosos após o início da inquisição cristã no continente europeu, que perseguiu os judeus sefarditas e os mouros.

Logo que iniciou a inquisição na Espanha os judeus sefarditas espanhóis fugiram para Portugal, que os acolheu em troca de pagamento de altas quantias e confiscação de bens, porém pouco tempo depois todos judeus, inclusive os que se converteram em cristãos novos, foram expulsos da península ibérica e tiveram que fugir para outros países da Europa, sendo o principal destino deles a Holanda.

Com o avanço da inquisição no continente europeu, muitos judeus tiveram que se converter ao cristianismo e mudaram o sobrenome, porém a conversão não foi suficiente e até os convertidos cristãos novos continuaram a ser perseguidos na Europa.

Foi exatamente nesse contexto que milhares de judeus sefarditas fugiram do continente Europeu, embarcando deste Amsterdã com destino ao Brasil, notadamente para os portos nordestinos.

Ao desembarcarem no litoral do nordeste os recém chegados da Europa também sofreram perseguições, ameaças e extorsões em território brasileiro pois a lei portuguesa era aplicável em todo e qualquer território que estivesse sujeito ao Reino de Portugal, como era o caso do Brasil.

Assim, não só os judeus, mas também os mouros imigrantes recém chegados ao país evitaram permanecer no litoral nordestino, onde estavam muito visíveis à Coroa e se refugiaram no interior do nordeste, onde a dificuldade do clima semiárido tornava a região inóspita e de pouco interesse para os exploradores portugueses.

Foi assim que o sertão nordestino, incluindo o cariri e o brejo, foi povoado por judeus sefarditas e mouros vindo do continente europeu, que se juntaram aos nativos da região e deram início ao povo do nordeste setentrional.

Esse contato dos judeus ibéricos com os mouros nas terras áridas do nordeste brasileiro desenharam os contornos da tradição nordestina, uma miscigenação cultural, tendências pagãs para a exuberância da volúpia, o que descreve com precisão o povo nordestino.

Ramalho (2002) relata a origem da colonização do nordeste, ilustrando a miscigenação étnica, religiosa e cultural dos ibéricos, mouros e judaicos, que formaram, de uma só vez, o povo nordestino.

Ramalho (2002, p.114) descreve:

[t]al tradição, poética e musical, oriunda 'do século de ouro da literatura hispana' (sementes culturais islâmicas, plantadas na Espanha), irradiou-se sobre as literaturas neolatinas (portuguesa e catalã) e, conduzidas pelas comunidades que fugiam ou se escondiam de alguma coisa (a Inquisição), atravessou 'os mares nunca dantes navegados' e veio radicar-se em terras que, pelo afastamento da costa, pela agressividade do meio, desestimulavam outros aventureiros à sua colonização.

Essa história encontra-se preservada de forma viva na cultura popular, onde o meio rural teve a função de manter pura a tradição, intocada pelo modernismo das cidades. A representação popular dos festejos do São João mantém vivo no nordeste do Brasil a memória original da época colonial do interior do nordeste.

A fogueira, as quadrilhas, os casamentos comunitários, o milho, a canjica, a música, são festejos de todas as crenças, de todos os povos imigrantes que festejavam juntos no sertão nordestino o solstício de inverno.

Importante registro é que os recém chegados da Europa mantiveram as mesmas tradições dos festejos juninos, com a diferença que no continente europeu junho se comemora o solstício de verão e no nordestes brasileiro o solstício de inverno. Nada mais lógico, afinal enquanto na Europa o verão é a época mais rica, no nordeste brasileiro é o inverno, e ambas ocorrem na mesma época do ano, no mês de junho.

As festas de São João têm essa proeminente importância para a cultura e para a história do mundo, pois mantém conservado os costumes e a tradição do período onde ocorreu o encontro desses vários povos em uma terra desconhecida, vindos de tão distantes, com costumes tão diferentes. Os festejos juninos preservam justamente esse período, este exato momento onde houve a interação cultural, o qual se preserva até os dias de hoje.

A festa de São João representa para o mundo de hoje a autêntica união cultural dos judeus, mouros e cristãos, pois diferentemente de Toledo, na Espanha, onde os três povos conseguiram conviver juntos e em paz, aqui no nordeste brasileiro eles foram além e se transformaram num só povo.

Ramalho (2012, p.116) nos brinda com o seguinte relato:

[e]mbora a penetração dos sertões tivesse ocorrido já na Renascença, foi o "espírito medieval" que se instalou e enraizou-se nessas regiões e foi essa tradição, perdida lá e conservada nessa terra longínqua que guardou, até hoje, a herança atávica, que constitui um dos maiores acervos da tradição popular no Brasil e no contexto mundial.

A festa de São João é uma das representações folclóricas do povo nordestino, uma forma de se carregar e propagar os costumes dos povos mais antigos das terras setentrionais do nordeste. E é no nordeste onde o São João se mantém fiel às origens, pois o povo nordestino não se deixou influenciar pelo modernismo urbano, ao contrário, levou para os festejos urbanos as mesmas raízes ancestrais encravadas no meio rural.

A importância cultural desse encontro de povos no nordeste do Brasil vai mais além do que representar a cultura regional, pois retrata de forma autêntica uma parte da história da humanidade.

Isto porque a história dos judeus sefarditas ibéricos não terminou com a expulsão deles do continente Europeu pela Inquisição, muito pelo contrário, a história daquele povo que sempre foi tão perseguido continuou na colonização do nordeste setentrional brasileiro, que abrange principalmente o interior de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

A revolução industrial e o ciclo das secas, principalmente na década de 70, trouxe um esvaziamento do campo com o êxodo rural, levando milhares de famílias nordestinas de rurícolas a migrarem para centros urbanos em busca de melhores condições de vida.

Essa mudança de hábito de vida do meio rural para os grandes centros, a tecnologia, a globalização, embora extremamente importantes para o desenvolvimento social, pode acarretar a perda, o esquecimento dos antigos costumes, das antigas tradições.

No entanto, os festejos populares do ciclo junino, com os elementos da fogueira, fogos, quadrilhas, as danças, as roupas e as comidas típicas mantiveram acesa nos nordestinos que migraram para as cidades, a tradição de seus antepassados.

A festa junina, assim, hoje realizada nos grandes centros urbanos, ao transformar as ruas e as praças em um grande 'arraial', mantém ardente a chama da cultura popular.

Campina Grande, também conhecida como a Rainha da Borborema, tem uma importância ímpar na preservação desta tradição. Sendo a maior cidade do interior do Nordeste, surgiu no século XVII como "sítio de Campina Grande", mas somente em 1790 que foi elevada à categoria de vila, passando a ser chamada de Vila Nova da Rainha. No dia 11 de outubro de

1864, pela lei provincial n.º 137, a vila elevou-se à categoria de cidade, denominando-se Campina Grande.

A cidade possuiu uma característica excepcional para a festa do São João urbano, geograficamente se mantém num ponto do mapa quase que no centro do nordeste, cujas coordenadas demonstram isso claramente 7° 13' 50" S, 35° 52' 52" W.

Está encravada no interior do Estado da Paraíba, a 120 km de distância da Capital João Pessoa, que é a terceira capital mais antiga do Brasil com 430 anos de história, também está a uma equidistância de todo o interior de Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará, além de ser um grande centro urbano bem próximo das regiões rurais.

Outro ponto a favor de Campina Grande é a formação de seu povo, cuja imensa maioria tem origem no sertão paraibano, de forma que essa cultura popular, 'esse apego às origens' a 'tradição que veio da roça' simplesmente brotam naturalmente nos cidadãos campinenses, que além do mais sempre foram conhecidos como um povo hospitaleiro, sensível ao lazer, para o lúdico.

Todos esses elementos juntos, somados ao clima serrano da Borborema que na noite fria sugere ficar ao lado do calor da fogueira, transformaram Campina Grande no "Maior São João do Mundo".

Durante as décadas que se seguiram os festejos foram aumentando de tamanho, clubes foram se especializando nos festejos com quadrilhas, arraiais espalhados pelos quatro cantos da cidade.

Os anos passaram e a notícia das festas juninas de Campina Grande ganhavam fama Brasil afora ano traz ano, e a cada mês de junho tornou-se mais frequente a visita de turistas vindos dos quatro cantos do país.

Elizabeth Lima explica que foi na década de 70 que o evento se disseminou por toda a cidade, tendo a prefeitura passado a organizar a festa, centralizando os festejos na cidade, no entanto, foi no ano de 1984 que se estabeleceu a marca "O Maior São João do Mundo", pela administração do prefeito Ronaldo José da Cunha Lima. (LIMA, 2008, p. 54).

Durantes as três décadas seguintes "O Maior São João do Mundo" estabeleceu-se como o maior evento turístico do Estado da Paraíba, os números são cada vez mais expressivos.

O São João de Campina Grande já foi reconhecido como Patrimônio Cultural da Paraíba, pela Lei Estadual n.º 9.390/2011, e também é objeto de um projeto de Lei 1.727/2011 de

autoria do então Deputado Federal Romero Rodrigues, em tramitação na Câmara dos Deputados, para transformar em patrimônio cultural imaterial nacional.

Vemos, assim, um exemplo do quão importante pode ser o direito na preservação do patrimônio cultural, aqui representado no folclore popular, por ser um registro autêntico da formação do povo do nordeste do Brasil que surgiu a partir da interação e união das culturas imigrantes moura, judaica e ibérica formando uma cultura extremamente rica.

Além do mais, essa cultura nordestina também representa a preservação da história dos próprios judeus sefarditas, cuja história não terminou na Europa com a Inquisição, mas que continuou nas terras áridas do nordeste brasileiro.

Não resta dúvidas de que a proteção jurídica do patrimônio imaterial trouxe uma nova perspectiva para a conservação da histórica não apenas pelos bens tangíveis, mas também através daqueles bens intangíveis, possibilitando o conhecimento da cultura popular pelas futuras gerações.

### **3. A TUTELA PATRIMONIAL DOS CENTROS HISTÓRICOS ANTE A PROBLEMÁTICA DO ABANDONO URBANO**

#### **3.1 O ABANDONO DOS CENTROS HISTÓRICOS**

Com o crescimento das cidades, inexoravelmente ocasionou o surgimento de novos espaços, novos bairros modernos com equipamentos urbanos mais atrativos do que os antigos bairros das cidades. Neste cenário começaram a surgir definições para as áreas antigas das cidades com definições como, por exemplo, "Centro Velho", "Centro Antigo", "Cidade Antiga" e também "Centro Histórico".

Com o fortalecimento do conceito de patrimônio histórico associado também a crescente aproximação da noção de história com a cultura, contribuiu para o surgimento das definições de "conjuntos históricos", "bairros históricos", "centros culturais" e "patrimônio cultural". Toda esta sinergia interpretativa e conceitual terminou por fortalecer a definição do termo "Centro Histórico".

Os Centros Históricos são bairros antigos resguardados como patrimônio histórico e em razão da existência de uma grande quantidade de imóveis tombados surgiu a ideia de que todo o conjunto deve ser protegido, mas também não ao ponto de se tornarem lugares completamente intocáveis para permanecerem exatamente no estado em que se encontram.

Na verdade os centros históricos possuem um grande diversidade no mundo, o que torna impossível tratar como uma mesma realidade. Alguns centros históricos datam de períodos medieval, como Barcelona e Madrid, períodos pré-colonial, como a cidade de Cusco no Peru. Outros são do período colonial como Quito, Olinda, São Paulo e João Pessoa.

Se por um lado o contexto histórico diferencia os diversos centros históricos das cidades no mundo, a situação precária é comum em quase todos eles. A degradação do patrimônio cultural, baixa qualidade de vida, ausência de serviços públicos eficientes e equipamentos urbanos, subemprego, são algumas das características dos centros históricos, sobretudo na América Latina.

O fenômeno de abandono do centro histórico pela população é um fato recorrente nas cidades coloniais brasileiras a exemplo de São Luiz do Maranhão, Salvador, Rio de Janeiro e João Pessoa.

A preocupação em combater o esvaziamento dos centros históricos tampouco é um problema nacional, a exemplo disso são os projetos de reabilitação de imóveis nos centros históricos de cidades como Madrid, Lisboa, Buenos Aires, Quito, Montevideu, dentre outros.

A própria arquitetura e geografia dos centros históricos limitam os projetos urbanos de infraestrutura, que começam a se consolidar em novas áreas, em detrimento do centro histórico, aos poucos os serviços públicos vão desaparecendo do centro histórico a exemplo da segurança pública, saúde, educação e mobilidade urbana.

Todos esses fatores aliados à especulação imobiliária das construtoras que lançam inúmeros empreendimentos na parte moderna e periférica das cidades termina por aniquilar o sentimento da população em morar no centro histórico das cidades brasileiras.

Aos poucos até mesmo o comércio começa a deixar essas regiões centrais, pois com o abandono da população essas regiões começam a ser alvo constante de violência e depredação por vândalos e começa a ser ocupada por moradores de rua, usuários de drogas e pessoas de baixa renda.

Geralmente o centro concentra inúmeras repartições públicas, o que deixa a região habitada no período diurno e desabitada no período noturno, contribuindo para o abandono da região pelos moradores que a cada dia temem mais em razão da violência crescente.

O Poder Público também é um dos principais responsáveis por essa situação, tendo em vista a ausência de investimentos nos bairros centrais, concentrando todas as obras de melhorias urbanas nas regiões periféricas ou litorâneas.

Tal fenômeno é denominado mundialmente de "efeito donuts", em referência a rosquinha americana, que contextualiza o inchaço das construções e obras na região periférica das cidades em detrimento do esvaziamento nas zonas centrais das cidades.

Em razão dessas grandes dificuldades em se manter os centros históricos, se iniciou um movimento no final da década de 1970 para a promoção do controle urbano através de normatização e investimentos turísticos para recuperação parcial de sítios antigos.

No entanto um dos problemas principais a ser solucionado é o equilíbrio no uso dos centros históricos pela população, tendo em vista que se durante o dia há muita ocupação, no período noturno o centro histórico fica deserto.

A Carta de Atenas já assinalava que as chaves do urbanismo se encontram em quatro funções básicas: habitar, trabalhar, divertir-se e circular.

Com base nesse contexto social, várias cidades elaboraram projetos para reabitar o centro histórico, a exemplo de Madrid, Buenos Aires, Montevideu e Quito. No Brasil tivemos alguns projetos para reurbanizar o centro a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro.

### 3.2. DA REABILITAÇÃO URBANA DOS CENTROS HISTÓRICOS COMO PARTE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

A prática de abandonar as construções antigas para voltar a construir em lugar novo vai de encontro ao desenvolvimento sustentável.

Para se contrapor a isso, foi instituído o conceito de reabilitação urbana, que foi definido pelas Nações Unidas em 1982 após reunião com vários especialistas em urbanização, tendo relatório final abordado diretamente a reabilitação urbana como um instrumento necessário a readequar as infraestruturas, os espaços públicos, equipamentos e intervir nestes, conforme assim deliberado (CENTRO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1982):

Edifícios individuais fazem parte de ruas, quarteirões e bairros habitados por comunidades (...) Unidades habitacionais, que se tornam sub-regulamentares durante um período de tempo, muitas vezes são habitados por famílias que necessitam de uma melhor educação, saúde, emprego, cuidados, etc., e oferecer melhores habitações a estas famílias sem ao mesmo tempo garantir o acesso a oportunidades adicionais, seria inútil. Finalmente, algumas áreas centrais da cidade são de importância histórica e arquitetônica e dão aos habitantes de uma cidade ou país um sentimento de identidade cultural ou política. A preservação de tais áreas não deve ser considerada como uma deslocação de recursos, que os países em desenvolvimento não podem pagar, mas antes como meio de mobilizar recursos.

A ideia de urbanização vai além da ocupação de espaços para combater a desertificação, pois pressupõe a identidade do local com a população residente, além do resgate da dignidade social, com a preocupação em atender a salubridade, o conforto, a infraestrutura e os espaços públicos a disposição da população.

O Conselho Europeu (2004) publicou um documento que define o conceito de reabilitação urbana na atualidade:

A complexidade das questões inerentes e a quantidade de pessoas envolvidas na questão da reabilitação urbana fazem com que esta seja antes de mais um processo político que se desenrola através de um processo econômico, com um efeito

sobre a coesão social e a identidade cultural das populações em causa. Reabilitação urbana é de fato um processo de revitalização de regenerar a cidade, a realizar a médio ou longo prazo. O objetivo a reabilitação é o de melhorar a qualidade do território urbano, com ênfase especial em áreas que estão degradadas ou em vias de o serem.

No ano de 2008 a UNESCO divulgou um documento em que estabelece diretrizes para a reabilitação urbana com as seguintes etapas:

- Apoiar a criatividade e a Diversidade Cultural
  - melhorar a atratividade da área urbana a partir da sua imagem e sentimento de pertença da população;
  - ampliar o acesso à cultura, encorajando o eu envolvimento e desejo de conhecimento;
  - desenvolver uma conscientização mediante o debate acerca da modernização do patrimônio;
  
- Melhorar espaços públicos e proteger os recursos naturais e culturais
  - ligar os espaços verdes aos centros das cidades;
  - incentivar a diversidade das funções dos espaços públicos para dar resposta à diversidade de necessidades (habitação, lazer)
  - limitar o consumo de energia e poluição
  
- Melhorar as condições de vida da população criando laços sociais
  - dar resposta às necessidades básicas dos grupos mais vulneráveis da população (habitação, educação...);
  - dar prioridade à coesão social;
  - melhorar as infraestruturas, os serviços e criar emprego
  
- Adequar às necessidades atuais mantendo a identidade da cidade
  - encontrar uma inclusão harmoniosa do modernismo nos tecidos antigos;

- melhorar a economia local, aliando o investimento no turismo com a melhoria da qualidade de vida da população e seu envolvimento nos projetos.

O conceito de reabilitação urbana está intrinsecamente relacionado ao conceito de desenvolvimento urbano sustentável, o que atende ao princípio do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade, notadamente a busca com a recuperação da função urbana dos centros, que por vezes são abandonados pelo poder público e pela população.

No ano de 1995 foi realizado o I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana que resultou na Carta de Lisboa (LOPES & CORREIA, 2004, p.264), onde se estabeleceu as seguintes definições:

Reabilitação Urbana é uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, econômicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e incorporação de equipamentos, infraestruturas, espaços-públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito.

Recentemente o conceito de reabilitação urbana começou a ser utilizado nos centros históricos das cidades coloniais da América Latina, com a finalidade de recuperação do patrimônio histórico através de projetos de habitação popular em imóveis históricos abandonados.

Até então, os centros históricos eram recuperados seletivamente para destinação de serviços culturais e turísticos, de modo que o uso habitacional não era explorada pelos autores dos projetos de recuperação do patrimônio histórico.

As casas do centro histórico eram vistas como uma moradia transitória de uma população imigrante, que aguardava melhorar a sua situação econômica para se mudar para outras zonas das cidades mais atrativas.

Contudo tal conceito vem mudando, a proteção e a recuperação dos centros históricos passa a ser entendido como uma ação integral e interdisciplinar que deve contemplar um conjunto de atores políticos e sociais.

E esses atores começam a enxergar que o desenvolvimento sustentável das cidades passa pelo uso sustentável das construções urbanas já existentes, sobretudo no caso dos centros

históricos, de modo que os projetos de moradia se somam ao turismo e aos serviços culturais como parte da política de recuperação e proteção dos centros históricos.

Nos últimos anos vários centros históricos latino-americanos iniciaram projetos da recuperar imóveis degradados nos centros históricos e gerar uma nova oferta de moradias para pessoas.

### 3.3 PROJETOS DE REABILITAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DAS CIDADES BRASILEIRAS

Assim como o resto do mundo, as cidades brasileiras também sofrem com o processo de desertificação dos centros nas grandes cidades, com o abandono destas áreas pela população de classe média, que a cada dia buscam novos bairros modernos para residir, acarretando a imigração de uma população marginalizada às zonas centrais e a ruínas de imóveis pelo desuso.

Em face disto algumas cidades experimentaram projetos de reurbanização dos centros históricos, contudo sem muito êxito.

No Rio de Janeiro foi criado o Programa Novas Alternativas - Morando no Centro, na gestão do prefeito César Maia, o objetivo era recuperação de imóveis degradados no centro histórico para residência da população de baixa renda.

O projeto, em parceria com a Caixa Econômica Federal previa imóveis no valor de R\$ 25.000,00 a R\$ 60.000,00 e o financiamento e subsídio dos imóveis para famílias de baixa renda que recebam de 1 a 3 salários mínimos.

O projeto tinha como objetivo restaurar imóveis e realocar famílias em imóveis multifamiliar na zona central, como por exemplo o imóvel da Rua Cunha Barbosa, 39 - Gamboa, onde foram feitas 24 unidades residenciais de 11m<sup>2</sup>.

Dentro do projeto, segundo a Prefeitura do Rio de Janeiro, foi recuperado o primeiro cortiço no Brasil que foi comercializado através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal para a população de baixa renda. Situado na Rua Senador Pompeu 34, o casarão – com cerca de 120 anos e tombado pelo Patrimônio Cultural do Município – foi recuperado mantendo as suas características arquitetônicas. No local, foram construídas 23 moradias. (RIO DE JANEIRO, 2008).

Segundo o projeto, outros 35 imóveis seriam objeto de recuperação pelo projeto, todas destinadas a habitação para a população de baixa renda em imóveis minúsculos dentro de edifícios multifamiliar.

Porém o programa parece não ter logrado o êxito esperado, provavelmente pela fórmula utilizada de se priorizar neste projeto a habitação para pessoas de baixa renda em detrimento da recuperação e proteção do patrimônio histórico.

Em São Paulo, segundo Silva (2007, p. 17) desde a década de 1960 que o Centro de São Paulo vem perdendo população e atividades econômicas, mas foi a partir da década de 1990 que se intensificou um processo de revalorização do centro histórico da São Paulo, período em que o Estado passou a realizar intervenções físicas e normativas do espaço urbano.

Silva (2007, p. 17) esclarece ainda, que esta preocupação do poder público com o abandono ao centro histórico de São Paulo como um "movimento de retorno" ao centro já havia sido anunciado antes da década de 90, desde os idos dos anos 70, na administração do prefeito Olavo Setúbal (1975-1979), foram efetivadas algumas intervenções política de revitalização visando a recuperação patrimonial da região do centro histórico.

Na década de 1970 as intervenções para recuperação patrimonial da região do centro contemplaram a modificação da estrutura viária para a implantação de vias de circulação exclusiva de pedestres (calçadões), a restauração de edifícios históricos a exemplo do Edifício Martinelli e a reforma das praças (Praça da Sé, Praça da República e Largo São Bento) que passaram a abrigar as primeiras estações de metrô no Centro de São Paulo (SIMÕES JR., 1994).

Nesse período a cidade de São Paulo viveu uma período de regramentos jurídicos da política urbanística, com a edição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI - de 1971; a Lei de Zoneamento de 1972; e a Lei de Parcelamento do Solo, de 1975 e sua complementação em 1978.

Essas mudanças do ponto de vista jurídico foi na realidade um investimento para a dinamização do desenvolvimento da cidade de São Paulo.

A partir dos anos 90 o centro da cidade passou a ser uma das áreas prioritárias para a intervenção do poder público. Um dos elementos diferenciais no período foi a participação do setor privado no processo de revalorização do Centro Histórico de São Paulo, sendo esta parceria público-privado uma das características mais importantes para a compreensão deste movimento de revalorização do Centro Histórico.

Silva (2007, p. 21) esclarece que no processo de revalorização do centro histórico, o chamado "patrimônio histórico, arquitetônico e cultural" (edificado no Centro da cidade) passa a ser um dos principais objetivos das estratégias de intervenção urbana.

Grandes recursos foram investidos para tornar possível a recuperação de edifícios históricos e a sua posterior refuncionalização em novos espaços como centros culturais, museus, teatros ou salas de espetáculos.

O projeto tenta mostrar revalorização do Centro como uma forma de reencontro com a memória da cidade, com isso observa-se nesse contexto a implantação de novos equipamentos culturais como o Centro Cultural Banco do Brasil (inaugurado em 2001), o Conjunto Cultural da Caixa Econômica Federal (inaugurado em 2004), o Masp Centro (inaugurado em 2000 na galeria Prestes Maia), dentre outros.

Silva (2007) ilustra que a revalorização do Centro Histórico capitaneada pelo poder público aliado aos interesses da iniciativa privada, já materializou no espaço alguns dos seus resultados. Dentre eles: a recuperação da fachada de prédios antigos; a restauração completa e refuncionalização de alguns edifícios históricos; a reforma de ruas, praças e calçadas; abertura dos calçadões para viabilizar o trânsito de veículos; a definição de políticas para a atração de novos investimentos privados baseadas, geralmente, na isenção de tributos públicos; o controle do uso do espaço, por meio da sua vigilância extensiva; a repressão ao comércio ambulante, etc. Some-se a estes resultados, o retorno do Estado e de parte das suas secretarias para o Centro da cidade.

Nestes dois exemplos de projetos de reabilitação do centro histórico a cidade de São Paulo logrou mais êxito do que a cidade do Rio de Janeiro, dentre outras questões gerenciais e administrativas que fogem do objeto da presente pesquisa, um elemento parece ter sido um dos diferenciais: o objetivo traçado pelos projetos.

Isto porque enquanto a cidade de São Paulo focou na reabilitação do Centro Histórico com o objetivo de preservar o patrimônio histórico e cultural, a cidade do Rio de Janeiro teve por principal meta o projeto social, com a concessão de moradias populares no Centro Histórico e isso pode ter feito toda a diferença.

É evidente a importância com a melhoria de vida das pessoas de baixa renda, inclusive com o financiamento de habitações populares, entretanto está claro que o Centro Histórico não é o lugar mais adequado para esses projetos de habitação popular.

Os motivos são variados, a começar pelo próprio valor das obras, pois a construção de moradias novas em bairros periféricos é muito mais barato para os cofres públicos e para os próprios beneficiados, o custo das obras de reforma em imóveis no centro chega a ser 30% (trinta por cento) mais elevado do que construir imóveis novos.

Outro ponto negativo com o financiamento dos imóveis para a população de baixa renda é a taxa de retorno do empreendimento, pois além do subsídio fornecido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, havia uma parte do valor que era financiado com a Caixa Econômica Federal, de modo que o inadimplemento do financiamento desestimulou o projeto a expandir.

### 3.4 - PROJETO "LA REAHABILITACIÓN DEL PATRIMONIO EDIFICADO RESIDENCIAL Y URBANO DEL CENTRO HISTÓRICO DE MADRID" COMO EXEMPLO DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

O Centro Histórico de Madri possui mais de 320 hectares e antes do ano 2000 apresentava um elevado nível de deterioração arquitetônico, urbanístico, social e ambiental, existindo grandes áreas com população marginalizada de baixa renda, além do abandono dos imóveis por setores economicamente altos da sociedade.

Todos esses fatores contribuíam para uma crise na atividade econômica deste setor, com a desocupação cada vez mais crescente dos imóveis na área do Centro Histórico da cidade.

Em razão disto, as três esferas de poder na Espanha, governo Central, Regional e Local, firmaram convênios para a reabilitação do Patrimônio Edificado Residencial e Urbano, em conjunto com os Fundos de Cohesión e os projetos URBAN para itinerários de teatros, ambos financiados pela União Europeia, cujo objetivo era regenerar a urbanização do Centro Histórico e adequar as necessidades atuais da população.

O objetivo principal do projeto foi recuperar o Centro Histórico de Madri em seus aspectos urbanísticos, arquitetônicos, sociais e comerciais, para tanto planejaram os investimentos nas seguintes ações: renovar as instalações e infraestruturas urbanas obsoletas; incorporar um novo desenho urbano de acordo com as necessidades humanas; apoiar a pequena indústria artesanal e ao pequeno comércio como uma aposta na economia tradicional; e potencializar os acessos a atividades culturais. (DUBAI, 1998)

Para desenvolver esses objetivos as administrações públicas uniram esforços econômicos para formar um orçamento através de diversos convênios de colaboração tripartite

dos três níveis de governo e nomearam a Empresa Municipal de la Vivienda como ente gestor e coordenador do mesmo, em estreita colaboração com a prefeitura de Madri.

Os partidos políticos que representavam as diferentes administrações aceitaram unanimemente a iniciativa e fomentaram visitas as áreas para conhecer de perto as deficiências estruturais e a opinião de seus habitantes acerca das intervenções e seus efeitos diretos e indiretos.

A fórmula inicialmente escolhida para intervir no Centro Histórico de Madri foi a declaração como Áreas de Reabilitação Preferente para aquelas zonas que contemplavam um espaço urbano principal, ou seja, aquelas onde eram o centro das atividades urbanísticas da região, com as praças e ruas principais, para depois ir estendendo as intervenções para as ruas de seu entorno.

Posteriormente se incorporou outra fórmula de intervenção: a reabilitação das vias urbanas de Itinerários de Teatros, acolhida ao projeto URBAN da União Europeia, cuja malha se conecta com as áreas de reabilitação, contendo ruas que eram focos de prostituição e marginalização social. Por fim, a ajuda dos Fundos de Cohesión, se incorporou também a intervenção para a melhoria do meio ambiente urbano para adequar o bairro antigo as novas necessidades da população. (DUBAI, 1998)

Dentro de cada Área selecionada no processo de intervenção foram realizadas as seguintes etapas:

i) Reabilitação privada: os proprietários ou usuários das moradias restauraram seus imóveis utilizando as ajudas subsidiadas do governo de até 50%, às vezes 60%, do orçamento previsto da obra de recuperação, a depender da área do imóvel e seu estado de degradação.

ii) Programa de Adequação Arquitetônica: mediante o financiamento público da restauração dos elementos exteriores dos edifícios e os proprietários interviriam no interior dos imóveis utilizando também do subsídio privado.

iii) Urbanização de Infraestruturas: os projetos visavam a intervenção nas ruas e praças públicas para renovar todas as instalações urbanas obsoletas, em convênio com as companhias de telefones, gás, eletricidade, etc, a fim de incorporar um novo desenho mais de acordo com as necessidades humanas, melhorando a acessibilidade, arborizando o bairro com árvores de pequeno porte com sistema de gotejamento, criando espaços para caminhar e descansos de

pedestres não residentes, que aumente a atividade comercial, incorporando materiais históricos e tradicionais e eliminando o impacto ambiental com estacionamentos subterrâneos.

iv) Programas Sociais: com a ampla divulgação de informações sobre os projetos, as ajudas e a finalidade das obras, com uma instalação de escritórios permanentes na área para informação ao público, além de um escritório móvel que recorre as áreas para informação à população.

No início do projeto os recursos foram aportados através de transferências orçamentárias à *Empresa Municipal de la Vivienda*, a qual se ocupava em distribuir as subvenções para a iniciativa privada e os pagamentos mediante certificação de obra às empresas que realizaram as obras.

Após finalizar as Áreas Preferenciais, passou-se a estender o projeto ao entorno das vias principais, para abranger a totalidade dos bairros ou zonas afetadas.

Um problema que ocorreu foi que as pessoas que viviam no bairro não colaboraram de forma ativa no início, mas à medida que foram vendo o avanço das obras de urbanização começaram a se somar ao projeto e defender o bairro contra agentes externos, como os jovens que deterioraram o mobiliário urbano e se engajaram na recuperação do Patrimônio Histórico.

Os objetivos traçados estão sendo alcançados de forma paulatina segundo vão se finalizando as obras de urbanização da região, bem como de recuperação dos imóveis e das fachadas.

O primeiro convênio foi firmando em 1994 e teve seus resultados positivos nas três áreas declaradas preferenciais: Área I - *Plaza del Dos de Mayo*, Área II - *Plaza Mayor* e Área III - *Plaza da la Paja*, as quais foram finalizados os programas de adequação e várias fases de urbanização.

Os indicadores positivos do projeto são os seguintes:

- A grande acolhida por parte dos proprietários privados à subvenção pública;
- O crescimento da atividade urbana, ao recuperar seus itinerários peatonal históricos e atrativos ao turismo local;
- A abertura de numerosos locais de pequena atividade econômica e a diminuição, até praticamente anular, os imóveis desocupados.
- A associações de vizinhos e comerciantes que mantém reuniões periódicas com outros entes sociais e de administração pública.

O impacto social foi tão importante que representantes sociais e de administração local solicitaram a declaração de outras áreas dentro e fora do bairro histórico, declarando-se como áreas das zonas do entorno com a mesma identidade social e urbanística a fim de usufruir dos benefícios do projeto original.

A integração desses elementos só foi alçando com um programa sistemático: transformação física, ambiental, econômica e sociocultural.

O êxito do projeto se logrou graças ao emprego do princípio do desenvolvimento sustentável da área urbana, com as seguintes pautas: informação, sensibilização, participação e estruturação das atividades sociais, bem como a colaboração dos diferentes níveis de governo.

Os custos do empreendimento pelas diferentes intervenções se traduzem na valorização das zonas afetadas, o melhoramento da qualidade de vida, aumento da atividade urbana e comercial, além do desenvolvimento de serviços socioculturais.

Outro dado importante é que apesar do investimento público superior a 50% dos orçamentos das obras, o investimento da iniciativa privada foi bastante importante, garantindo a sustentabilidade do projeto.

A intervenção que se levou a cabo no Centro Histórico de Madrid traduz uma experiência que pode servir para outros centros históricos, de onde podemos levantar mão de três aspectos fundamentais:

a) A restauração dispersa era uma atuação lenta que não continha a deterioração urbana e social, a qual estava aumentando influenciada pela migração e abandono das atividades comerciais;

b) É necessário o contato com todos os entes sociais afetados no bairro para trocar ideias e critérios com a população residente;

c) É imprescindível a renovação e melhoria das vias urbanas como início das atividades de intervenção, porque a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos deve ser interna e no entorno onde se convive.

Essa iniciativa da cidade de Madrid teve um importante reflexo em outras cidades espanholas que passaram a adaptar o sistema de intervenção por Áreas como o mais idôneo para os centros urbanos consolidados, firmando convênios com as administrações correspondentes.

## **4 A TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL DO CENTRO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE E DO PLANO DIRETOR**

### **4.1 DE FILIPEIA A JOÃO PESSOA: A IMPORTÂNCIA DE SE PROTEGER 430 ANOS DE HISTÓRICA DA TERCEIRA CAPITAL MAIS ANTIGA DO BRASIL**

Para entender as primeiras edificações da cidade é preciso conhecer a história da cidade que, ao estilo de colonização portuguesa, foi erguida na parte mais alta da topografia local, descendo até às margens do Rio Sanhauá.

Ao final do século XVI, a coroa portuguesa via a necessidade de tomar para si o domínio sobre as margens do Rio Paraíba como uma importante estratégia de ocupação e colonização do litoral setentrional do Brasil. (MOURA FILHA, 2012, 103)

A capitania da Paraíba era considerada de grande importância em razão da sua potencialidade econômica, tanto pela ricas matas de pau brasil, como pelas férteis várzeas propícias ao cultivo da cana-de-açúcar e construção de engenhos.

Até o final do século XVI grande parte do litoral do nordeste brasileiro continuava despovoado e a exploração da região da Paraíba estava a cargo dos franceses que eram aliados dos índios locais, Tabajaras e Potiguaras.

A coroa portuguesa criou então a capitania da Paraíba em 1574, porém somente foi conquistada pelos portugueses uma década depois, quando em 2 de agosto de 1585, João Tavares, que era escrivão da Câmara e juiz de órfãos de Olinda, partiu com 20 homens de Pernambuco, em direção à Paraíba, e tinha por meta firmar um acordo de paz com os Tabajaras, criando as condições necessárias para enfrentar os Potiguaras.

No dia 5 de agosto de 1585 a expedição liderada por João Tavares desembarcou no Rio Sanhauá, que é um dos afluentes do Rio Paraíba, onde escolheu o local para a construção de um forte, fundando nesta data a cidade de Nossa Senhora das Neves, em homenagem à santa do dia.

O povoamento da cidade pelos portugueses foi marcado por vários episódios de conflitos e ameaças dos índios Potiguaras, que eram maioria na região, mas aos poucos a cidade foi se erguendo, principalmente na parte mais alta da região, onde começaram a ser construídas diversas igrejas e capelas das ordens jesuíta, franciscana, beneditinos e carmelitas.

No ano de 1588, a cidade mudou de nome pela primeira vez e passou a se chamar de Filipeia de Nossa Senhora das Neves, em homenagem à Filipe, que se tornou rei da Espanha e Portugal durante a união ibérica após a Guerra da Sucessão Portuguesa.

Após algumas décadas da fundação de Filipéia a Paraíba foi dominada pelo Holandeses, a cidade foi minuciosamente descrita pelo governador holandês Elias Herckman, em 1639. Herckman (1911, p. 89) destaca que a cidade estava "situada ao comprido sobre a eminencia do monte que fica defronte da Bahia do Varadouro. Contam-se n'ella seis igrejas e conventos" (sic).

Além dos conventos, Herckman (1911, p. 90) disse ser a Igreja Matriz a principal delas e "uma obra que promette ser grandiosa", embora por concluir. A Igreja da Misericórdia estava quase acabada servindo à população em lugar da matriz, referiu-se ainda "a sexta e ultima igreja" (sic), na verdade a pequena capela de São Gonçalo, que havia pertencido aos jesuítas e assinalava o "limite extrema da cidade".

A cidade de Filipeia estava situada em torno destes edifícios e estava escassamente edificada na época da invasão holandesa. Os holandeses pouco fizeram em termos de benfeitorias na cidade, tendo utilizado as construções semiacabadas das igrejas como residência do governador e de outros comandantes, quiçá porque eles estavam interessados muito mais na riqueza da produção de açúcar do que na colonização da região.

Durante o período de dominação dos holandeses entre 1634 e 1654 a cidade passou a se chamar Friederickstadt (Cidade de Frederico) ou Frederica em homenagem ao príncipe de Orange, Frederico Henrique de Nassau.

Moura Filha (2010, p. 245) explica que após este período, a imagem apreendida era de total ruína: plantações devastadas, povoações e engenhos destruídos, indicando que seria necessário muito tempo para retomar a ordem. Tendo sido restrito o apoio de Portugal na guerra contra os holandeses para a reconquista do Nordeste brasileiro, o mesmo ocorreu no auxílio para reconstrução da região, em especial no caso da Paraíba, que naquele momento estava à margem dos interesses do poder régio metropolitano.

Com a expulsão dos holandeses a cidade passou a se chamar de Cidade da Parahyba e teve mais de um século perdido, em razão das dificuldades financeiras para se reerguer a cidade, sobretudo em razão da crise que também atravessava a Coroa Portuguesa.

Além do mais, o Rei D. José e seu primeiro ministro Marques de Pombal resolveram anexar a Paraíba à Pernambuco em 1755 que perdurou até 1799, período em que praticamente

nenhuma obra foi realizada na Paraíba, pois tudo dependia da Junta da Fazenda de Pernambuco, de modo que a Paraíba só voltou a ter autonomia financeira em 1809.

Oliveira (1985, p. 114) explica que algumas perspectiva de mudanças positivas viria nas duas últimas décadas do século, com a extinção da Companhia de Comércio em 1780, e a recuperação da autonomia administrativa em 1799. No entanto, tais mudanças foram lentas, uma vez que os vínculos com Pernambuco, resultando de um processo de longa duração, não podiam ser quebrados de uma só vez.

O século o final do século XIX e o começo do século XX foi marcado pela urbanização cada vez maior da cidade que mudou de nome mais uma vez em 1930, após a morte de um político paraibano na época da revolução de 30 a cidade passou a se chamar de João Pessoa até os dias de hoje, em homenagem ao político falecido.

João Pessoa, assim como outras cidades da época da colonização portuguesa começou a ser edificada no ponto mais alto de região, onde foi erguida as primeiras e mais importantes igrejas, sendo essa região denominada de cidade alta.

Na parte mais baixa da cidade, denominada de Varadouro, ficava localizado o comércio, pois era próximo ao embarque e desembarque de cargas dos navios que atracavam na região.

Geograficamente, muito embora a cidade estivesse bastante próxima do mar, a cidade floresceu às margens do Rio Sanhauá, que é um afluente do Rio Paraíba.

Apenas no século XX a cidade começou a se expandir para o mar e as pessoas começaram a dar as costas ao rio para olhar cada vez mais para o litoral, de modo que na metade do século XX foi pavimentada a principal avenida que ligava a cidade alta ao litoral, a atual Av. Epitácio Pessoa.

Após este período, as pessoas foram aos poucos abandonando o centro histórico em busca dos terrenos litorâneos, mais arejados e desocupados.

Atualmente a cidade de João Pessoa possui uma grande conglomeração urbana na orla litorânea cuja valorização imobiliária tem atraído cada vez mais pessoas de classe média alta para morar próximas ao mar, ao passo que o Centro Histórico com mais de 4 séculos de história está cada vez mais abandonado pela população e pelo Poder Público.

O abandono do centro pela população é apenas uma parte do problema, pois além desse êxodo dos munícipes para às regiões periféricas da cidade, sobretudo para as proximidades da

orla, a verdade é que o patrimônio histórico está sendo afetado diretamente, pois a desertificação vem transformando a área em uma região marginalizada, com mendigos coupando alguns edifícios abandonados, usuários de drogas, além de transformar em uma região de prostituição.

O efeito imediato é a desvalorização imobiliária, que somado ao alto custo para reforma dos bens tombados e a burocracia para aprovação de projetos, restaurar ou conservar um imóvel nestas áreas tornou-se excessivamente oneroso e desinteressante.

Em face disto, muitos são os imóveis antigos dentro do perímetro do Centro Histórico de João Pessoa que estão em ruínas e a degradação é um processo que precisa ser contido e revertido como forma de proteger os bens de alto valor histórico e cultural.

#### 4.2 A INEFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA PELO IPHAEP: DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DO TOMBAMENTO

O Centro Histórico de João Pessoa é um exemplo real da ineficiência estatal na preservação do patrimônio histórico e cultural, além dos problemas urbanísticos decorrente do abandono da região pelo poder público e o processo de desertificação urbana da área.

Como já analisado em outros tópicos, a cidade de João Pessoa conta atualmente com 430 anos de histórica, tendo sido fundada em 1585 e é a terceira capital mais antiga do Brasil.

Contudo, esta riqueza histórica e cultural está ameaçada pela cidade nova, que somente surgiu em meados do século XX e que continua a se expandir em detrimento do abandono crescente do centro histórico.

Atualmente as medidas protetivas do patrimônio histórico e cultural do centro histórico de João Pessoa limitam-se ao instituto do tombamento de alguns poucos imóveis públicos e privados pelo IPHAEP - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba e do conjunto arquitetônico de igrejas pelo IPHAN.

Os imóveis tombados pelo IPHAEP cujos decretos fazem parte da presente dissertação no anexo são os seguintes:

- Imóveis do Largo de São Frei Pedro Gonçalves - Decreto 8639
- Corêto da Praça da Independência - Decreto 8.641
- Palácio Episcopal (palácio do Bispo) - Decreto 8.642
- Academia Paraibana de Letras - Decreto 8.643

- Conjunto Urbanístico Eduacional Lyceu Paraibano - Decreto 8.644
- Sobrado do Conselheiro Henriques - Decreto 8.645
- Imóvel 93 da Praça Simeão Leal - Decreto 8.646
- Prédio dos Correios e Telégrafos - Decreto 8.647
- Comando da Polícia Militar - Decreto 8.648
- Imóvel n. 366 da Rua da Areia - Decreto 8.649
- Imóvel n.º 85 da praça Simeão Leal - Decreto 8.651
- Imóvel n.º 348 da João Machado (Prédio do IPHAEP) - Decreto 8.652
- Parque Solon de Lucena - Decreto 8.653
- Associação Comercial - Decreto 8.661
- Basílica de Nossa Senhora das Neves - Decreto 20.132
- Igreja de Nossa Senhora do Rosário - Decreto 20.133
- Igreja de Nossa Senhora do Carmo - Decreto 20.134
- Igreja de São Frei Pedro Gonçalves - Decreto 20.135
- Teatro Santa Roza - Decreto 20.136
- Academia de Comércio Epitácio Pessoa - Decreto 20.138
- Painel em pintura à óleo da Assembleia Legislativa - Decreto 21.117
- Painel em aço escovado da Assembleia Legislativa - Decreto 21.118
- Mural da Casa da Estudante - Decreto 22.244
- Casa de Anayde Beiriz - Decreto 23.552
- Conjunto Escultórico da Praça João Pessoa - Decreto 23.553
- Imagem do Senhor da Coluna da Igreja de Lourdes - Decreto 23.807
- Mausoléu de Antenor Navarro - Decreto 23.808
- Grupo Escolar Thomaz Mindello - Decreto 25.098
- Igreja de São Vicente de Paula e Casa sede da sociedade Decreto 25.157
- Quadro A Revolução Pernambucana 1817 - Decreto 25.158
- Tombamento do Mural [A medicina e a Natureza] - Decreto 26.632

Os imóveis tombados pelo IPHAN são os seguintes:

- Igreja da Ordem Terceira de São Francisco;

- Igreja da Ordem Terceira do Carmo;
- Igreja de Santa Teresa de Jesus;
- Capela do Engenho da Graça;
- Sobrado à Rua Peregrino de Carvalho;
- Convento e Igreja de Santo Antônio e Casa de Oração e Claustro da Ordem Terceira de São Francisco;
- Igreja São Bento
- Igreja da Misericórdia;
- Capela de Nossa Senhora das Batalhas;
- Capela de Nossa Senhora do Socorro;
- Fonte do Tambiá;
- Casa da Pólvora;
- Casa na Praça do Erário;
- Fabrica de Vinho Tito Silva;

Além dos imóveis tombados individualmente pelo IPHAEP e pelo IPHAN, existe ainda o tombamento do perímetro do Centro Histórico de João Pessoa através do Decreto n.º 25.138 de 28 de junho de 2004.

Contudo, a experiência do tombamento da cidade de João Pessoa mostra que há um total desvirtuamento do Instituto pelo IPHAEP, que ao invés de proceder estudos técnicos de todos os imóveis de valor histórico, artístico e cultural, resolveu simplesmente tomar o perímetro do centro histórico, que possui mais de 7.000 imóveis de forma genérica, sem qualquer critério e sem o respeito ao devido processo administrativo constitucional aos proprietários.

Além disso, não há qualquer incentivo econômico concreto para a proteção e recuperação dos imóveis que estão na região tombada.

Muito pelo contrário, tendo em vista que o atual estado de conservação da imensa maioria dos imóveis do Centro Histórico de João Pessoa encontram-se em estado de degradação avançado.

A verdade é que a maioria dos imóveis tombados, sejam aqueles com tombados individualmente, sejam aqueles que não possuem tombamento específico mas integram o

perímetros do Centro Histórico de João Pessoa, estão em péssimo estado de conservação, muitos inclusive estão em ruínas.

Figura 01 - Imagem dos casarões do Varadouro



Fonte: Maria Simone Soares Moraes, 2008

#### 4.3 A REABILITAÇÃO URBANA DO CENTRO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA COMO PARTE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PLANO DIRETOR: PROJETO SANHAUÁ

O artigo 3º, inciso VI, da Lei n.º 6.499/2009 (Consolidação do Plano Diretor de João Pessoa), dispõe que "São objetivos-meios para alcançar os resultados finais propostos: VI- a preservação e **recuperação** do meio-ambiente e do **patrimônio histórico-cultural** e paisagístico da cidade;" (JOÃO PESSOA, PLANO DIRETOR)

Além do mais no inciso XI do artigo 3º, o Plano Diretor ainda dispõe como sendo um de seus objetivos principais "garantia à cidade sustentável, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a população" (JOÃO PESSOA, PLANO DIRETOR).

Dentro deste contexto, no ano de 1987 foi firmado um convênio entre Brasil e Espanha através da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) a partir do qual de início aos processos de intervenções e de revitalizações do patrimônio arquitetônico do Centro Histórico da cidade de João Pessoa.

Neste primeiro momento deu-se início ao estudo do Centro Histórico para a elaboração do Plano de Revitalização: criação de propostas, capacitação de uma equipe técnica e execução dos primeiros projetos-piloto. Nesta fase foram eleitos “os monumentos em risco e mudanças na legislação e nas restrições de usos que conduziram a conflitos frequentes com os comerciantes”.(Scocuglia, 2004, p.125).

No final do século XX, foram revitalizados justamente as edificações, largos e praças mais representativas do final do século XIX e início do século XX. O bairro do Varadouro, onde os holandeses construíram os galpões para armazenamento de açúcar foram revitalizados os imóveis e as praças resgatando o nascedouro da cidade, a Praça Antenor Navarro e o Largo de São Frei Pedro Gonçalves. Outro local onde se iniciou intervenções foi o Porto do Capim, sendo esses locais as principais áreas alvo de intervenções a partir de 1998.

Com a revitalização dessas áreas no ano de 1998 aliado ao marketing pró Centro Histórico, iniciou-se um processo de retorno ao centro pela população de João Pessoa, principalmente após a instalação de restaurantes e casas de espetáculos da região da Praça Antenor Navarro, tendo o Centro Histórico experimentado um momento de apogeu, sendo frequentado por políticos, empresários, intelectuais, jovens e artistas.

Figura 02 - Imagem da praça Antenor Navarro após a revitalização em 1998



Fonte: Acervo pessoal do autor.

Contudo, esse período de apogeu demorou pouco, pois logo se percebeu as deficiências do lugar com a falta de equipamentos públicos, falta da segurança pública, precariedade das instalações elétricas que provocou alguns incêndios em lojas, dentre outros problemas de infraestrutura.

O lugar passou a ser visto como um paradoxo: se por um lado havia a inegável revitalização de uma área degradada, transformando-se em um lugar de uso público, porém por outro lado permanecia a imagem de centro abandonado, por falta de infraestrutura adequada, ficando a população que lá residia em segundo plano.

Scocuglia (2004, p. 145) bem pontua:

O processo de revitalização da Praça Antenor Navarro e do Largo de São Pedro Gonçalves, privilegiou um grupo social formado por empresários, comerciantes e agentes financeiros em detrimento da população pobre do bairro, posta em segundo plano, insegura quanto aos rumos da revitalização e de sua remoção daquele lugar. Assim, se o processo representado pela revitalização da Praça Antenor Navarro e do Largo de São Pedro Gonçalves modificou a paisagem urbana de parte do bairro do Varadouro, essas mudanças não alteraram as assimetrias que delimitavam especialmente as desigualdades sociais do lugar. Não só a escolha dos atores, mas também a dependência dos grupos culturais e das instituições ligadas ao patrimônio cultural em relação ao apoio e ao subsídio do Estado, agravado pelo apoio precário destes últimos, fizeram com que a

continuidade desse processo fosse questionada e que sobretudo, a partir do segundo ano, a Comissão e a Prefeitura fossem acusadas de terem feito apenas um cenário e pintado fachadas simplesmente.

Por conta desses problemas com a falta de investimento em infraestrutura tornou o projeto insustentável e a população pessoense voltou a dar as costas ao Centro Histórico, cuja degradação tornou a aumentar acentuadamente.

Essa experiência terminou por trazer uma nova concepção para conter a degradação do Centro Histórico para além da revitalização somar a reabilitação da área urbana, focando na questão habitacional.

Nesse contexto foi que surgiu o projeto "Moradouro", que seria o termo de se 'morar' no "Varadouro", nome da região.

O projeto "Moradouro" tinha como objetivo transformar edifícios abandonados em imóveis habitação popular para pessoas de baixa renda.

A obra seria financiada pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), tem recursos do Governo Federal – através da Caixa Econômica Federal – e contrapartida da Prefeitura de João Pessoa (PMJP), que entrou com os casarões, a idealização do Programa Moradouro, a viabilização do empreendimento e o processo de seleção.

A expectativa inicial era a restauração de 7 casarões antigos onde cada um iria abrigar cinco apartamentos cujo valor unitário estava orçado no valor de R\$ 30.000 (trinta mil reais) e uma prestação em torno de R\$ 245,00 (duzentos e quarenta e cinco reais). A área construída de cada um variaria de 52 a 68 metros quadrados e com dois quartos, sala única, cozinha, área de serviço e banheiro. Os casarões fazem parte de um conjunto arquitetônico de estilo *art decor*, elaborado por arquitetos italianos das décadas de 20 a 40.

Eis os casarões do projeto "Moradouro":

Figura 03 - Imagem dos casarões onde seria o projeto Moradouro



Fonte: acervo pessoal do autor.

Figura 04: Imagem projeto Moradouro



Fonte: Projeto Moradouro, Prefeitura de João Pessoa

Cerca de 141 pessoas iriam disputar um dos 35 apartamentos que seriam construídos no Centro Histórico da Capital pelo Programa Moradouro.

Com esse Programa, cujo nome tem relação direta com os futuros habitantes do bairro do Varadouro, a área histórica de João Pessoa seria habitada por um público formado por músicos, artesãos, atores, designers, professores de artes e de história, publicitários, arquitetos, fotógrafos, jornalistas e pessoas que trabalham no Centro de João Pessoa.

Contudo o projeto "Moradouro" não seguiu adiante tendo em vista que não logrou tornar o projeto sustentável do ponto de vista econômico. Atualmente o projeto se transformou no Projeto Sanhauá, que mudou o perfil dos imóveis e dos moradores.

No atual layout do projeto ao invés de 35 apartamentos serão apenas 12, mas o tamanho das residências aumentou, chegando algumas a ter 93,1 metros quadrados, elevando o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para um valor entre R\$ 132.000,00 (cento e trinta e dois mil reais) a R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), além do mais a renda dos adquirentes aumentou, ao invés de ser até 2 salários mínimos, passou para ser entre R\$ 1.600,00 até R\$ 6.500,00.

A mudança do layout do projeto tem o propósito de tornar factível do ponto de vista econômico o projeto, uma vez que o foco precisa ser a restauração e proteção do Centro Histórico e não apenas um projeto social de habitação.

Isto porque, considerando o valor elevado de pelo menos 30% para se reconstruir casas antigas no Centro Histórico do que se construir casas novas em outros bairros, torna-se evidente que o Poder Público deve priorizar as habitações populares em lugares mais econômicos, até para poder atender ao maior número de demanda.

Por outro lado, no que tange ao Centro Histórico, o projeto deve focar sim na habitação urbana, porém deve ter como meta principal a sustentabilidade do projeto de Proteção Histórica e Cultural dos bens.

#### 4.4 A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA INSERIDA NO ESTATUTO DA CIDADE

O Centro Histórico de João Pessoa remonta a quase cinco séculos de história e cultura que, dada a sua importância para os locais e também para a história da nação, exige-se a preservação para as futuras gerações.

É preciso, então, implementar o princípio da cidade sustentável, conforme disciplinado no Estatuto da Cidade.

#### **4.4.1 A origem das cidades e o processo de urbanização**

Entender o surgimento das cidades passa necessariamente pela compreensão da história da humanidade. Numa rápida abordagem podemos mencionar que no início da história os seres humanos eram nômades, pois ainda não possuíam os conhecimentos e habilidades necessária para produzir a própria subsistência, de modo que tinham que migrar constantemente de uma região para outra a fim de acompanhar sazonalidade das condições de vida.

As tribos humanas, assim como os demais animais, estavam sempre em constante deslocamento em busca de alimentos, fugindo das condições adversas do inverno rigoroso e das secas.

Com a evolução do conhecimento e com o aprendizado de técnicas para criação de instrumentos, os seres humanos deram um grande passo na evolução ao criar a agricultura com a possibilidade de cultivar o próprio alimento, sem mais a necessidade de um deslocamento contínuo.

A partir de então os seres humanos criaram acampamentos permanentes dentro do vale da Mesopotâmia, a região chamada de Crescente Fértil, cujo nome "Crescente" vem do termo lua crescente, em razão do formato parecido do vale. O termo "Fértil" vem justamente das terras férteis de aluvião próximo aos rios e solo de origem vulcânica.

Homem deixa assim de ser coletor para ser o produtor de seu próprio alimento, fazendo residência permanente nas regiões férteis.

Essa é, portanto, a origem das cidades, por volta do ano de 3.500 a.C. na Mesopotâmia. A cidade de Ombos no Egito, é tida como a mais antiga cidade do mundo, construída em, aproximadamente, 4.000 a.C.

Outras cidades antigas conhecidas são: Tebas, Mênfis e Hieracompolis no Vale do Nilo; Harapá, Moenjo-Daro e Laore na Bacia do Indus (contemporâneas das grandes pirâmides egípcias); Jericó, Tiro e Jerusalém na Palestina; e Pequim na China.

No entanto, a ideia de cidade moderna só se consolidou a partir da primeira metade do século XIX, quando se fez mais presente e manifesto o processo de urbanização. (SILVA, 2000, p. 20)

O processo de urbanização tornou-se cada dia mais constante e os centros urbanos cada vez mais populosos.

Essa inexorável expansão urbana trouxe a necessidade de se regular o processo de desenvolvimento das cidades, de modo a tornar a cidade sustentável.

#### **4.4.2 Marco Legal do Estatuto da Cidade**

Para controlar e disciplinar o processo de urbanização foi preciso uma união de esforços multidisciplinares de várias ciências, como a arquitetura, urbanismo, meio ambiente e direito.

Mukai (1988, p. 24), traz o conceito de que o urbanismo é “a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade, buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada”.

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido um capítulo específico sobre a Política Urbana, precisamente os artigos 182 e 183, a verdade é que a regulamentação legal somente se deu 12 anos após a promulgação da Carta Magna, através da Lei Federal n.º 10.257/2001 que criou o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é uma norma de ordem pública e veio para regulamentar os art. 182 e 183 da Constituição Federal, trazendo em seus regramentos inúmeros institutos que permitem um processo de revitalização ordenado, visando o desenvolvimento das áreas urbanas em geral, incluindo o Centro Histórico.

Antes da positivação do Estatuto da Cidade, contudo, o país experimentou no ano de 1963 a realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, que terminou por criar o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). (DALLARI, 2010, p. 28)

O Estatuto da Cidade em seu artigo 2º dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o direito a cidades sustentáveis e, dentro de outros disciplinamentos, objetiva a "proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico".

Um dos mais importantes princípios que norteia o Estatuto da Cidade é o princípio da função social da propriedade e também das cidades. Neste sentido, a análise dos dispositivos

legais contidos no Estatuto da Cidade deixa claro a intenção do legislador que a cidade deve cumprir com sua função social, ao garantir aos indivíduos a dignidade da pessoa humana, a saúde, a educação, a cultura e o lazer, impondo ao Poder Público a satisfação de todas estas necessidades.

Para Cammarosano (2006), a grande novidade trazida pelo Estatuto da Cidade está exatamente na criação de instrumentos que possibilitarão uma intervenção mais concreta e efetiva do Poder Público no desenvolvimento urbano.

#### **4.4.3 - Instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade para Proteção do Centro Histórico de João Pessoa: Estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)**

Com a edição do Estatuto da Cidade, vários institutos jurídicos e políticos foram previstos como forma de contribuir na normatização e regulamentação das políticas urbanas, são eles: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Considerando a grande quantidade de instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, iremos nos ater apenas ao estudo prévio de impacto ambiental EIA e o estudo prévio de impacto de vizinhança - EIV.

Os estudos ambientais, conforme dispõe o art. 1º, III, da Resolução 237/97 do CONAMA:

São todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados a localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Há, pois, uma série de estudos ambientais realizados em fases distintas do empreendimento, que servem de subsídio para concessão das diversas licenças ambientais.

O processo de licenciamento ambiental é por demais complexo, pois a cada etapa de uma obra ou atividade é necessário um tipo diferente de licença, a começar pela localização, pela instalação, operação e ampliação do empreendimento.

O estudo de impacto ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, materializando, em sua essência, o princípio informador do direito ambiental da prevenção.

Teve como principal papel, auxiliar o controle prévio das alterações que pudessem ser produzidas em consequência de uma obra ou atividade, visando, senão coibir a degradação, ao menos, a minimizá-la, através de medidas alternativas, mitigadoras ou compensatórias do impacto ambiental.

O EIA é fruto da conclusão de estudos realizados por uma equipe multidisciplinar, que se antecipa à obras ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um instrumento de proteção ambiental previsto no texto constitucional, precisamente no art. 225, § 1º, inciso IV, que dispõe, *in verbis*:

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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao Poder Público:**

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente **causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade;

Conforme a redação do texto constitucional, a exigência do estudo prévio de impacto ambiental deve ocorrer sempre que for ser instalada uma obra ou atividade potencialmente causadora de **significativa degradação** ao meio ambiente.

Padilha (2010, p. 145) alerta que:

As dificuldades práticas com relação à exata definição de 'significativa degradação ambiental' não podem afetar a essencial finalidade preventiva do EPIA, pois conforme Édis Miralé e Antonio Herman Benjamin, 'na implantação de um projeto sempre haverá alteração adversa das características do meio ambiente', pois na verdade, 'muitas vezes o insignificante se reveste da maior significância', e citam o exemplo de um projeto que tenha o 'condão de romper o ponto de saturação ambiental de certa área, neste caso, evidentemente, seu impacto não pode ser considerado insignificante, por menor que seja.

Outrossim, é importante notar que o constituinte não especificou qual tipo de degradação ao meio ambiente, o que nos leva a crer que inclusive a degradação do meio ambiente cultural pode e deve estar sujeito ao estudo prévio de impacto ambiental.

Da mesma forma que o meio ambiente natural é tutelado com a exigência de um estudo de impacto ambiental na instalação de obra ou atividade potencialmente degradante, o meio ambiente cultural também deve gozar da mesma tutela jurídica administrativa.

O Estatuto da Cidade instituído pela Lei Federal n.º 10.257/2001 trouxe uma nova modalidade de estudo: o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), previsto no artigo 4º, inciso V, da referida norma.

O Estatuto da Cidade dispõe no seu art. 36:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Sundfeld (2006) ressalta que o Estatuto da Cidade, ao dispor sobre suas diretrizes gerais, enfatiza a importância do equilíbrio das cidades:

Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, etc), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III e XVI); entre o rural e urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infra-estrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio sim; por isso, o crescimento deve respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção

individual potencialmente desequilibrada deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada.

Como se vê, o conceito de Sundfeld (2006) aborda diretamente essa noção de equilíbrio, que nada mais é que o princípio da sustentabilidade, o qual serve como base no instituto do Estudo de Impacto de Vizinhança, cotejando o direito individual de propriedade e sua compatibilidade com a situação geral da cidade ou da vizinhança.

Além do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor representa hoje uma garantia necessária e fundamental à ordenação das cidades.

Saleme e Santos (2015) afirmam:

Neste passo, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, é que instrumentaliza o planejamento urbano das cidades quanto à qualidade de vida na urbe, sendo fundamental, neste sentido, a legislação municipal que institui o zoneamento ambiental do município. Ainda que não haja obrigatoriedade de todos municípios elaborarem o plano, é possível que o município responsável possa melhor organizar sua circunscrição por meio de um planejamento prévio e responsável.

O Plano Diretor de João Pessoa, visando implementar esta qualidade de vida da urbe, trouxe a necessidade de se estabelecer padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança, conforme dispõe o art. 30, inciso VI, do Plano Diretor:

Art. 30. O Poder Executivo regulamentara, através de decreto, os procedimentos para a elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança a - RIV, que deverá obrigatoriamente informar sobre:

I - a demanda dos serviços de infra-estrutura básica;

II - a sobrecarga na rede viária e de transportes;

III - os movimentos de terra e a produção de entulho;

IV - a absorção de águas pluviais;

V- os danos ao meio ambiente;

VI - os padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança.

O Ministério das Cidades publicou o "Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos", destacando que o Estudo de Impacto de Vizinhança EIV,

representa um importante instrumento de avaliação dos impactos no meio ambiente urbano, na medida em que pode condicionar determinadas intervenções no espaço da cidade e ainda agilizar a tomada de decisões.

Assim restou conceituado pelo Ministério das Cidades o estudo de impacto de vizinhança:

(...) trata-se de um instrumento contemporâneo, integrado ao direito urbano-ambiental, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade. A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, (...) estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido (BRASIL, 2005, p. 112).

O Estudo de Impacto de Vizinhança se divide em três partes: caracterização do empreendimento, caracterização da vizinhança e avaliação do impacto do empreendimento na vizinhança, em correspondência com as variáveis mínimas anteriormente arroladas, na ausência de outras eventualmente existentes.

Assim, o estudo percorrer a análise da relação existente entre o porte da obra, o local onde será instalada e a natureza da atividade, pois só assim sua área de influência será devidamente identificada.

Lollo e Röhm (2005, p. 172) propõem uma matriz para avaliação dos impactos que envolve quatro aspectos, a saber: natureza, ordem, magnitude e duração do impacto. Outra variação de matriz pode ser verificada em Santos (2004), que os discrimina segundo parâmetros mais detalhados, incluindo ocorrência, fonte, valor, extensão, frequência, magnitude, duração, reversibilidade e temporalidade do impacto.

Imaginemos uma paisagem natural ou de monumentos históricos que todavia não foi objeto de um processo de tombamento pelo Poder Público, pois bem, uma obra que venha a ser instalada na região, caso não se submeta a exigência de um estudo prévio de impacto ambiental no aspecto cultural, poderá ser licenciada e vir a degradar este patrimônio, simplesmente por não ter sido previamente tombado pelo Poder Público.

É dizer, enquanto que o tombamento apenas protege aqueles bens que já foram previamente reconhecidos como de interesse cultural, o estudo de impacto ambiental cultural EIA e impacto de vizinhança EIV, como parte integrante do processo de licenciamento, poderia servir como um instrumento bem mais eficaz e dinâmico, pois toda obra ou atividade que fosse se

instalar em determinada região precisaria ser previamente estudada para saber se traria algum impacto ao meio ambiente cultural, ainda que não exista nenhum tombamento prévio na região.

Observemos que nesta nova hipótese, o Poder Público terá como proteger bens e regiões de valor relevante à cultura ou história, ainda que tais valores somente sejam reconhecidos durante o estudo de impacto ambiental.

Assim como ocorre com o estudo prévio de impacto ambiental, que decorre do princípio da precaução, o estudo de Impacto de Vizinhança também tem como princípio norteador o princípio da precaução.

Na precisa lição de Antunes (2004), o Princípio da Precaução é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que não serão adversas para este.

Saleme e Santos (2015) muito bem assinalam:

Salienta-se que o estudo prévio de impacto de vizinhança está adstrito ao princípio da precaução de direito ambiental, quantificando-se a probabilidade dos riscos frente aos itens previstos no Estatuto da Cidade que o EIV deve contemplar. Deve-se levar em consideração, os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise nos termos da lei, no mínimo, das seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Ademais, o Estudo de Impacto de Vizinhança está dentre os instrumentos de Gestão da política urbana e atende ao princípio da função social da propriedade.

Carvalho Filho (2006) aponta situações urbanísticas evitáveis e indesejáveis, a exemplo do uso inadequado de imóveis; vizinhança incompatível e inconveniente; adequação à infraestrutura urbana, polos geradores de tráfego; especulação imobiliária; deterioração das áreas urbanizadas; e poluição e degradação ambiental.

O Estudo de Impacto de Vizinhança parte da necessidade de se saber os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente e a possível degradação em face desta ação no entorno de determinada área, o que coloca o meio ambiente cultural também no centro destes estudos.

Ora, não há medida mais enérgica para a preservação do patrimônio cultural do que a permanente análise dos impactos ambientais no meio ambiente cultural quando do licenciamento de grandes empreendimentos.

Isto porque transfere para o momento do licenciamento toda a análise da viabilidade ambiental em todos os seus aspectos, inclusive o cultural.

Tomemos como exemplo a construção de duas torres de edifícios no Cais de Santa Rita, Bairro de São José, Recife-PE, posto que a ambiência do conjunto arquitetônico histórico do Bairro do Recife, de São José e Santo Antônio restaria prejudicada pelo empreendimento, já que estavam para ser erguidos dois prédios de 41 (quarenta e um) pavimentos cada.

No momento do licenciamento da obra não foi feito nenhum Estudo de Impacto de Vizinhança, de modo que não foi observada a possível degradação da paisagem do conjunto arquitetônico do Bairro do Recife Antigo.

Como não havia o tombamento prévio daquela região do Cais onde seriam construídas as Torres, o Poder Público municipal simples autorizou a obra, vindo a ser construídas dois 'espigões' modernos prejudicado imensamente o aspecto histórico e cultural daquela região.

Na época foi ajuizada uma ação civil pública n.º 2005.05.00.00.6361-7 pelo Ministério Público Federal.

O MPF entendeu que a obra iria prejudicar a visada do conjunto arquitetônico do Bairro de Recife, de São José e Santo Antônio, o que violaria o disposto no art. 18 do Dec. n.º 25/37 (Lei de Tombamento), que dispõe que:

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN não foi previamente consultado pelos empreendedores quando do licenciamento e ao se pronunciar no processo, limitou-se a informar que a referida região não era tombada.

Como não foi elaborado o competente estudo de impacto de vizinhança, a obra foi licenciada, o que originou a ação civil pública n.º 2005.05.00.00.6361-7.

Do teor o pedido do MPF, importa transcrever os seguintes excertos para a presente pesquisa:

A presente ação visa à proteção ao patrimônio histórico nacional, sustentando que o empreendimento promovido pela Moura Dubeux Engenharia Ltda. e aprovado pelo Município do Recife, cujo projeto não passou pelo crivo do IPHAN, trará irreparável modificação no ambiente dos Bairros São José e Santo Antônio onde se encontram inúmeros monumentos tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. Prejuízo irreparável também sofrerá o Bairro do Recife, tombado na sua totalidade pela mesma autarquia federal, e que ainda não se encontra com área de entorno definida, mas está a poucos metros do empreendimento. O conjunto de construções do Bairro do Recife teve sua importância reconhecida em 14 de março de 1998, quando o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por decisão unânime, considerou o Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Antigo Bairro do Recife como monumento nacional. Em 28 de julho de 1998 a decisão do colegiado foi homologada pela Portaria n.º 263 do ministro da Cultura, Francisco Weffort. Sua importância histórica remonta aos idos de 1532, quando a Barra do Arrecife foi mencionada no Diário de Pêro Lopes de Souza e veio a ser a Ribeira do Mar dos Arrecifes dos Navios, assim referida por Duarte Coelho Pereira em sua carta de 12 março de 1537. O Mercado de São José foi inscrito como Monumento Nacional no livro das Belas Artes v. 1, sob o n.º 509, em 17 de dezembro de 1973; Histórico, v. 1, n.º 445, em 17 de dezembro de 1973 (Processo n.º 883-T/73). Nos Bairros de São José e Santo Antônio estão situadas algumas das igrejas mais antigas do país, cujas arquiteturas divergem frontalmente com o que se prevê para ser construído no imóvel de n.º 645 do Cais de Santa Rita, ou seja, dois espigões de 41 (quarenta e um) pavimentos. Destaca-se a Concatedral de São Pedro dos Clérigos, localizada no Bairro de São José, construída de 1728 a 1782, de arquitetura singular na região nordeste do Brasil. Sobre a igreja esclarece Leonardo Dantas: "Para Germain Bazin, 'a Igreja de São Pedro dos Clérigos do Recife é uma das mais monumentais do Brasil. Por seu verticalismo, a fachada é absolutamente excepcional'. Por sua vez, José Antônio Gonçalves de Mello a considera a mais bela igreja de Pernambuco, salientando ter sido a sua planta elaborada pelo mestre-pedreiro Manoel Ferreira Jácome, que para ela criou uma nave de traçado octagonal inserida numa caixa quadrada, a qual 'não deixa que se perceba no seu exterior a forma poligonal do seu interior', exemplo único no Nordeste do Brasil. Observa José Luiz Mota Menezes que 'a definição arquitetural desse interior resultou da anexação de um prisma de base octogonal, irregular, a dois outros prismas que se formaram tendo por base a planta baixa do intervalo entre as torres e a capela-mor, respectivamente. Todos esses prismas foram coroados por abóbadas de berço, de intersecção e de arestas, dando como um espaço interno já identificado com o barroco.' [...] O templo é reconhecido a distância pelas suas duas elegantes torres, coroadas por cúpulas, firmadas sobre peneiras octogonais, que se destacam, elevadamente, da base quadrangular que cobre os campanários, por uma balaustrada. Na sua fachada, uma monumental portada em cantaria (calcário) aparece ladeada por duas colunas geminadas, sustentando sobre a

porta principal as armas com as chaves do apóstolo Pedro, que aqui representam as armas da irmandade."

O MPF enfatiza que a construção das duas Torres de 41 (quarenta e um) andares iria prejudicar a visibilidade do conjunto arquitetônico que integra o Patrimônio Histórico Nacional, com a seguinte fundamentação:

Como se vê o templo pode ser visto à distância justamente em razão de seu estilo arquitetônico, cuja visibilidade agora está na iminência de ser ofendida em face de imóveis de altura e estilo arquitetônicos incompatíveis com o da igreja barroca.

Ao final, em sede de antecipação de tutela, requereu-se o seguinte:

(...) que seja concedida tutela antecipada (art. 273 do CPC) ou liminar (art. 12 da Lei n.º 7.347/85), para que seja determinada à Moura Dubeux Engenharia Ltda., até o julgamento final da presente ação, a proibição de edificação de dois edifícios destinados ao uso habitacional, sendo um com área construída de 26.612,8m<sup>2</sup> e o outro com 26.686,47m<sup>2</sup>, e ambos com 41 (quarenta e um) pavimentos prevista para ser edificada na área onde hoje se encontra o imóvel n.º 645, Cais de Santa Rita, Bairro de São José, Recife, PE;

A liminar foi deferida em primeiro grau, porém referida decisão foi suspensa em pedido de Suspensão Liminar SL 3564-PE e os recursos que se seguiram terminaram por manter a suspensão da decisão liminar e, conseqüentemente, a obra foi erguida, causando um grande prejuízo ao meio ambiente cultural.

Importante notar que, independentemente das questões jurídico-processual que resultaram na ineficácia da ação civil pública n.º 2005.05.00.00.6361-7 do TRF5º, a verdade é que não houve o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, o que resultou em irreparável prejuízo ao Patrimônio Histórico e Cultural.

Figura 05: Imagem Torres Gêmeas em construção



Fonte: [www.leieordem.com.br](http://www.leieordem.com.br)

Figura: 06 Torres Gêmeas construídas



Fonte: [www.leieordem.com.br](http://www.leieordem.com.br)

Este caso é um bom exemplo da importância de um estudo prévio do Impacto de Vizinhança (EIV) para fins de proteção do meio ambiente cultural dentro do processo de licenciamento de determinados empreendimentos, pois caso tivesse sido elaborado tal estudo, certamente não teria sido permitida a construção dos referidos edifícios e haveria sido preservado aquele patrimônio cultural, o que, infelizmente, não ocorreu.

Enquanto a avaliação de impactos ambientais é um instituto consolidado com a adoção dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), a avaliação de impactos no meio urbano ainda decorrente do Impacto da Vizinhança (EIV) é bastante recente.

#### **4.4.4 A proteção ao patrimônio histórico e cultural do Centro Histórico de João Pessoa sob a ótica da Improbidade Administrativa e da Ação Civil Pública**

No que tange à proteção legal, o patrimônio cultural é um bem jurídico internacionalmente protegido, objeto de inúmeros tratados e convenções internacionais.

Importa observar que o Brasil, por ser signatário desses tratados e convenções internacionais, tem o dever de tutelar da forma mais efetiva possível o patrimônio cultural nacional.

O direito brasileiro tem evoluído nas últimas décadas em busca de preservar o patrimônio público, punindo os gestores e agentes públicos que, de alguma forma, cause dano aos bens públicos.

Esta preservação do patrimônio público em seu sentido *lato* é plenamente aplicável ao patrimônio cultural, vez que este é espécie daquele.

O patrimônio público a partir da própria lei formal, precisamente na Lei Federal n.º 4.717/65, com a redação dada pela Lei n.º 6.513/77, dispõe em seu artigo 1º, §1º, *in verbis*:

Art. 1º, §1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico."

Adotando uma conceituação bem próxima, porém mais abrangente, ao que foi definido pelo legislador, Mazzilli (2003, p.164) ensina:

*Patrimônio público* é o conjunto dos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico, arqueológico ou turístico, ou ainda de caráter

ambiental. O próprio meio ambiente é considerado patrimônio público de uso coletivo.

Mais adiante, Mazzilli (2003, p. 165) dispõe que:

Tomada, pois, a acepção lata de patrimônio público, nem todos os interesses que o integram são transindividuais. (...) Mas um interesse ambiental, e mesmo um interesse ligado à defesa do patrimônio histórico, ainda que ambos por definição legal também integrem o conceito de patrimônio público, sem dúvida também são, pela sua natureza, interesses transindividuais.

Com efeito, o patrimônio cultural é o conjunto de bens materiais e imateriais, que, pelo seu valor próprio, devem ser considerados de interesse relevante da nação.

A conservação desses bens revela ser essencial para manter a identidade tradicional de um povo.

O patrimônio cultural corresponde à riqueza que as tradições são capazes de transmitir à sociedade como herança cultural transmitida de geração para geração.

Tomemos a definição de Dantas (2011, p. 108):

No âmbito do Direito Positivo interno, o patrimônio cultural é definido a partir da delimitação de um conjunto de bens culturais preserváveis através da tutela jurídica. A evolução constitucional na matéria mostra uma graduação ampliação da abrangência do conceito de "patrimônio cultural": a CF/37 trata de monumentos (art. 134); a CF/46 inclui as obras e os documentos; CF/67 inclui jazidas arqueológicas e, finalmente, a CF/88 ampliou o rol para torná-lo exemplificativo.

A professora Maria Luiza Machado Granziera (2011, p.360) muito bem explica que:

O patrimônio cultural consiste, assim, no conjunto de bens e valores materiais e imateriais, desenvolvidos no âmbito de uma sociedade, que lhe conferem identidade, a serem preservados e transmitidos às gerações futuras.

Passando à análise do direito positivo internacional, temos a Declaração de Estocolmo de 1972, que em seu artigo primeiro estabeleceu de forma expressa que o meio ambiente deveria proporcionar o desenvolvimento intelectual, moral, social e espiritual do homem, explicitando que o meio ambiente humano é formado pelo meio ambiente natural e o artificial. *In verbis*:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se **intelectual, moral, social e espiritualmente**. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

Já em nosso sistema jurídico interno, a tutela constitucional do patrimônio cultural foi introduzida pela Constituição de 1934, que previa em seu art. 148, o dever do Estado em favorecer o desenvolvimento cultural e proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País.

Porém foi com a Constituição Federal de 1988 que se chegou a um conceito bem mais moderno e amplo para o patrimônio cultural, incluindo todos bens materiais e imateriais, de relevância à identidade da nação, como sujeitos à proteção estatal, dispõe o art. 216 da CF, *in verbis*:

**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.

§ 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.

A Carta Magna, em seu art. 23, tratou da competência comum de todos os entes federados em proteger o patrimônio cultural, elevando o patrimônio cultural ao *status* de meio ambiente cultural constitucionalmente protegido, *in verbis*:

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

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**;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

De se ver, que o conceito de meio ambiente cultural, ainda que por vezes denominado de patrimônio cultural, é bastante amplo, muito mais definido pela relevância de seu valor do que pela sua essência.

Na lição de Rodrigues (2005, p.545):

O legislador constitucional brasileiro aceitou integralmente o moderno conceito de patrimônio cultural suprimindo expressões prolixas, imprecisas e incompletas como patrimônio artístico, histórico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico que foram utilizadas em Cartas Magnas anteriores. Merece aplausos o legislador, pois, adotando essa moderna definição, banuiu dos meio jurídicos uma série infundável de discussões sobre a questão, que ainda assolam os ordenamentos de outros países.

Não se pode criticar o Constituinte por deixar um numero aberto dos bens que integram o meio ambiente cultural, trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado, com uma grande margem de abstração, o que demonstra a vontade política de nossa Constituição Federal em preservar a cultura nacional em todas as suas formas, sem estabelecer critérios fechados na essência da proteção.

Tendo em vista a noção de democracia, onde se congrega a noção de representatividade de interesses alheios pelos detentores diretos do poder, há que se prever a responsabilização destes atores públicos pela malversação do poder.

Como muito bem ensina Garcia (2008, p.17):

Em sua essência, a responsabilidade do agente público pelos ilícitos que venha a praticar é consequência da inobservância do dever jurídico de atuar em busca de consecução do interesse público. (...) Inexistindo sanção ter-se-á o enfraquecimento da própria concepção de dever.

Sem embargo, é pressuposto da atividade pública que o agente haja sempre em conformidade com as regras e os princípios que os informam, pressupondo que o detentor deste poder outorgado pelo povo haja de acordo com o direito.

Neste contexto dispôs o legislador na Lei n.º 8.424/92, chamada de LIA - Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

O legislador atento ao perigo de dano ao patrimônio público causado pela má gestão pública, previu expressamente as sanções na Lei de Improbidade Administrativa, a saber:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Mais adiante, na Seção II que trata dos atos de improbidade administrativa que causa lesão ao patrimônio público, o legislador também previu expressamente:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que **enseje perda patrimonial**, desvio, apropriação, **malbaratamento ou dilapidação dos bens** ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

A compreensão macro do que venha a ser o meio ambiente em seu todo, percebendo que o meio artificial e o natural estão conectados, e que cada elemento são partes indissociáveis de um todo, é imprescindível para se entender que o direito ambiental também é um só.

Isto quer dizer que os princípios jurídicos aplicáveis à proteção do meio ambiente natural também são aplicáveis à proteção do meio ambiente artificial, sobretudo em face do regramento único que foi dado pela Constituição Federal ao direito ambiental como um só direito.

Assim como ocorre no meio ambiente natural, o meio ambiente cultural também necessita da proteção jurídica do Estado, sendo lhe aplicável os mesmos princípios e institutos do meio ambiente natural.

Granziera (2010, P. 367) alerta que:

Os valores de uma cultura são preciosos na manutenção das estruturas sociais e na própria identidade dos grupos culturais. A depredação de bens culturais indica a falta de autoestima e o sentimento de exclusão social ou cultural das pessoas

Está previsto na Constituição Federal que os bens culturais, devido a sua relevância para o desenvolvimento sustentável da nação, estão sujeitos à proteção estatal de nível constitucional.

A Carta Republicana de 1988 dispõe em seu §1º do art. 216 várias formas de salvaguardar os bens culturais, não há um rol exaustivo das tutelas jurídicas, mas apenas exemplificativo, tais como os inventários, os registros, a vigilância, o tombamento e a desapropriação, dentre outros, vejamos *in verbis*:

Art.216. (omissis)

§ 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.**

É dizer, o Poder Público deve se valer de outros mecanismos para proteger o patrimônio cultural além dos instrumentos já expressamente previstos de forma exemplificativa no texto constitucional.

Merece bastante atenção as tutelas de responsabilização pessoal daquele gestor que não zela pelo patrimônio cultural, tendo em vista que a proteção deste patrimônio de alta relevância para a nação, deve sempre buscar incessantemente novas alternativas mais eficientes para a sua defesa.

Neste contexto, vale observar que a Lei de Improbidade Administrativa pode ser aplicada plenamente na defesa do patrimônio cultural.

O conceito de etimológico da palavra probidade advém do latim *probus*, que seria aquele que germina do bem, é dizer, o que surge ou que nasce do bem. Seria então aquilo que possui um bom atributo, ou justamente um predicado que surge do que se considera bom.

Assim, a designação de probidade incide numa referência aquele que possui conduta e postura correta, honesta, leal, íntegra. Do lado contrário, como antônimo da probidade, a improbidade também deriva do latim, da expressão *improbis actis*, que sugere a má virtude, a incorreção, imoralidade, má conduta.

No que tange à coisa pública, o adjetivo de improbidade recai sobre aqueles sujeitos que não são afetos a cuidar, a zelar a coisa pública. São aqueles que menosprezam os bens públicos, seja por um dolo específico, seja por não dar o devido valor a estes bens.

O meio ambiente representa um valor inigualável para a humanidade e a sua máxima proteção em todas as suas formas norteia o ponto de observação deste direito. É dizer, o olhar jurídico para o direito ambiental parte sempre e *a priori* da prevenção.

Como muito bem colocado por Padilha (2010, p. 253):

O Direito Ambiental é um direito que se preocupa com o risco e não apenas com o dano, e, neste sentido, fundamenta-se sobre os pilares da prevenção, pois quaisquer decisões que envolvam o meio ambiente podem afetar a qualidade da vida das presentes e futuras gerações (...).

Mais adiante Padilha (2010, p. 253) afirma,

Nesse sentido, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, por meio da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras

Em efeito, o constituinte originário trouxe o princípio da prevenção como um dos principais pilares do direito ambiental.

Vale destacar lição de Dantas (2011, p. 121) sobre os princípios adotados no meio ambiente cultural,

A tutela estatal dos bens ambientais culturais rege-se por princípios específicos, que, na verdade, são os princípios do Direito Ambiental traduzidos para realidade dos bens culturais, dos quais podem ser destacados o princípio do desenvolvimento culturalmente sustentável, da multidiversidade, da seletividade, da conservação das opções, da cooperação cultural com equilíbrio, da qualidade dos bens culturais, da equidade intergeracional, solidariedade intergeracional, da prevenção e da precaução complementados pelo do *in dubio pro monumento*, além de princípios específicos e complementares como o princípio da conservação *in situ* e do uso compatível.

Outrossim, a Constituição Federal ao incluir como responsabilidade do Estado o dever de zelar e proteger o meio ambiente em todas as suas dimensões, em face da representatividade democrática dos agentes públicos, terminou por transferir esta responsabilidade ao gestor.

Há mais, não bastassem todos os comandos constitucionais, a própria LIA (Lei de Improbidade Administrativa ao disciplinar a responsabilidade do gestor no que tange ao dano ao patrimônio público, incluiu não apenas as condutas ativas, senão a conduta omissiva como forma de improbidade.

Deveras, o dever de agir impõe ao gestor a adoção das medidas necessárias a preservação dos bens públicos, neles incluído o meio ambiente, tendo em vista a prevalência do interesse público.

Em primeiro lugar é preciso lembrar que o legislador de forma expressa previu a responsabilização pelas condutas omissivas do gestores que importem em dano a patrimônio público. Assim dispõe a Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 5º Ocorrendo **lesão ao patrimônio público** por **ação** ou **omissão**, dolosa ou **culposa**, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano. (grifo nosso)

Pois bem, pela análise do ordenamento jurídico positivo depreende-se que sempre que ocorrer uma lesão ao patrimônio cultural por omissão do gestor existirá a sua responsabilização por ato de improbidade.

É importante notar que tal omissão não decorre necessariamente de ato vinculado, mas também pode ocorrer a partir de um ato discricionário, sempre que houver desvio de finalidade, uma vez que não se pode confundir discricionariedade com arbitrariedade.

Com relação a esta responsabilidade do gestor em preservar o bem cultural, vejamos a lição de Mazzilli (2003, p. 163),

A lei admite que, por meio de ação civil pública, seja promovida a defesa em juízo dos interesses de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico - valores esses que integram o chamado patrimônio cultural.

Sem embargo, a proteção jurídica do meio ambiente cultural é realizado por meio de normas internacionais e internas. A previsão constitucional advém do art. 216 da Constituição Federal de 1988, que recepcionou o Decreto-Lei n.º 25/37, a Lei n. 9.605/98, como todas as normas que estabelecem regramentos próprios para a preservação e proteção jurídica.

Mais a mais, a Lei de Improbidade Administrativa representa um instrumento de efetivação da tutela ambiental cultural, sobretudo pela imposição de graves sanções no que tange ao exercício dos direitos políticos.

A relevância do estudo deste tema parece advir de uma realidade nacional: a omissão do Poder Público é uma das principais causas de lesão ao patrimônio cultural e histórico nacional, sobretudo pela ausência de uma política de preservação permanente.

É preciso que o gestor fiscalize todos os empreendimentos que possam, eventualmente, causar dano ao meio ambiente cultural, e não apenas aqueles que já foram tombados pelo poder público.

Partindo da ideia de um só meio ambiente, em suas várias dimensões, tomamos mais uma vez a lição de Padilha (2010, p. 145) quando alerta que:

As dificuldades práticas com relação à exata definição de 'significativa degradação ambiental' não podem afetar a essencial finalidade preventiva do EPIA, pois conforme Édis Miralé e Antonio Herman Benjamin, 'na implantação de um projeto sempre haverá alteração adversa das características do meio ambiente', pois na verdade, 'muitas vezes o insignificante se reveste da maior significância', e citam o exemplo de um projeto que tenha o 'condão de romper o ponto de saturação ambiental de certa área, neste caso, evidentemente, seu impacto não pode ser considerado insignificante, por menor que seja.

Essas lúcidas constatações são facilmente transportadas para o meio ambiente cultural, cuja preservação não se pode limitar no conceito do *a priori*, ou seja, nas prévias delimitações protetivas, como só ocorrer nos processos de tombamento.

Ao contrário, a preservação deve se dar de forma permanente e ativa, com a contínua verificação das condições ambientais do meio ambiente cultural.

Assim, o agente público, como responsável direto pela gestão do meio ambiente, deve sempre se pautar pela prevenção, sendo de sua inteira responsabilidade a defesa desse patrimônio público e transindividual, sob pena de responsabilização pessoal.

Por isso, as tutelas jurídicas de proteção ambiental devem ser buscadas em todas estas dimensões.

É certo que a Constituição preocupou-se com a prevenção da cultura inclusive como forma de preservar os valores da sociedade e da auto determinação dos povos, que constitui o núcleo indissolúvel do sentimento nacional, afinal de contas, o sentido de nação decorre da herança cultural preservada ao longo das gerações.

No contexto pragmático da preservação, o legislador brasileiro criou diversos institutos no direito positivo para fins de responsabilização do gestor, dentre eles a Lei de Improbidade Administrativa, que contempla expressamente as sanções aos agentes públicos quando ocorrer lesão ao patrimônio público, do qual se inclui o patrimônio cultural ou meio ambiente cultural.

Enfim, não resta dúvidas acerca da responsabilização do gestor como ato de improbidade administrativa pela lesão ao patrimônio cultural, por ser um instrumento típico de proteção ambiental.

Além da responsabilização do gestor por Improbidade Administrativa em caso de dano ao patrimônio cultural temos também a possibilidade do ajuizamento de Ação Civil Pública para impedir a degradação do patrimônio cultural do Centro Histórico.

A Lei n.º 7.347/85 dispõe em seu preâmbulo: "Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências."

Estando a proteção do meio ambiente cultural inserido dentro da proteção dos direitos difusos, é a Ação Civil Pública instrumento adequado para salvaguardar judicialmente o patrimônio histórico e cultural.

O Estado-Juiz será acionado através da tutela jurisdicional para agir quando o Poder Público competente e os proprietários de bens tombados não atuarem de forma a evitar a lesão ao patrimônio histórico e cultural.

Mancuso (2004, P. 25) explica que a "Convenção Internacional relativa à Proteção da Herança Universal Cultural e Natural", realizada em Paris (1972), da qual o Brasil é signatário, permitem a identificação valorativa dos complexos de bens que integram o patrimônio nacional ambiental, o patrimônio natural e o patrimônio cultural".

Mirra (MIRRA apud MANCUSO, 2004, P. 452) esclarece que "A doutrina autorizada tem apontado amplitude do conceito de patrimônio cultural adotado pela Constituição de 1988, em conformidade com as modernas tendências nessa matéria, inclusive no confronto com as disposições da legislação anterior sobre o tema (Decreto-lei 25/37)".

Mancuso (2004, p. 453) enfatiza que são meritórios de proteção não apenas bens dotados de valor excepcional, eruditos, vinculados a fatos memoráveis da história do país, como previa o Decreto-lei 25/37, mas igualmente bens, manifestações e acontecimentos sociais e populares,

mesmo restritos a comunidades determinadas, desde que portadoras de referência à identidade, à ação e à memória desses grupos específicos.

Além da concepção abrangente e contemporânea de "patrimônio cultural", há de se trazer também para esse campo a responsabilidade objetiva, pois não se pode compreender que diante de uma degradação de um prédio de interesse histórico tornado ruína, se ingressasse na perquirição acerca da mera culpabilidade do agente.

O elemento que deve prevalecer é o nexo de causalidade entre a conduta comissiva ou omissiva e o resultado, exatamente como ocorre nas ações civis públicas em defesa do meio ambiente natural sob o enfoque do poluidor-pagador.

Mancuso (2004, P. 454) lembra que a se entender de outro modo, correr-se-ia o risco, no limite, de que um pichador de um monumento público pretenderia se eximir de responsabilidade, alegando que não procedeu com culpa, porque, de um lado, adquiriu a tinta spray no mercado, e, de outro, porque sua obra representa manifestação de arte popular.

A ação civil pública deve ser utilizada como instrumento de técnica jurídica eficiente a fim de preservar e corrigir danos e abusos perpetrados contra os bens de natureza material e imaterial que compõem o acervo cultural do povo brasileiro.

O Centro Histórico de João Pessoa já foi reconhecido como patrimônio nacional, no entanto o Poder Público não vem dando a devida atenção à proteção e manutenção dos bens tombados, deixando todas as responsabilidades para o proprietário.

A consequência disto é que há um número alto de imóveis completamente abandonados, onde os proprietários estão mais interessados em ver tais imóveis completamente destruídos para poder voltar a edificar em razão das dificuldades encontradas no IPHAEP.

É dizer, o IPHAEP além de não fazer qualquer ação positiva para proteção do Centro Histórico ainda cria inúmeras dificuldades para que o proprietário venha a recuperar os imóveis degradados.

Por estas razões a Ação Civil Pública surge como um instrumento eficaz para proteção do meio ambiente cultural.

Nesse contexto foi ajuizada uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Estadual visando a proteção de um bem imóvel tombado o Hotel Globo.

O Hotel Globo está localizado em área do Centro Histórico de João Pessoa e foi tombado pelo IPHAEP em 1980. Atualmente, o prédio histórico está em situação precária e

submetido a riscos de arrombamentos, depredação, possível invasão por vândalos e usuários de drogas.

O setor de engenheiro do Ministério Público da Paraíba, Caio Marcelo Sampaio, constatou pichações na fachada e no interior do imóvel, inclusive de facções criminosas, acúmulo de resíduos sólidos, portas e janelas deterioradas, vegetação com crescimento desordenado, infiltrações e mofo; e banheiros degradados.

Além disso, o mobiliário principal, ar-condicionado, documentos, pinturas e mapas foram furtados.

Sampaio (2015) declarou o seguinte: “As duas edificações que compõem o patrimônio histórico conhecido como 'Hotel Globo' encontram-se em estado de conservação e preservação que necessita imediata intervenção para conter os processos naturais de desgaste e deterioração que os coloca em risco na sua amplitude física e artística. Soma-se a tais fatos a desordem, a depredação e a utilização indevida provocada por vândalos e usuários de drogas em ambos os imóveis. Finalmente, observou-se que os motivos pelos quais passam os vistoriados imóveis tem origem no abandono completo das edificações”.

O inquérito civil público foi instaurado em 2010 pela Promotoria do Patrimônio Público. Na época, um laudo do IPHAEP constatou a situação de risco do imóvel. Também foi constatado, na época, que o imóvel havia sido cedido à Prefeitura de João Pessoa, que tinha a responsabilidade pela recuperação.

Posteriormente, o inquérito foi para a Promotoria do Meio Ambiente que, em 2012, realizou audiência com representantes da Prefeitura na qual foi informado pela Secretaria de Planejamento do Município (Seplan) que um projeto de recuperação estava em andamento. Com a instalação da 2ª Promotoria do Meio Ambiente e Patrimônio Social, que tem a atribuição sobre ações relacionadas ao patrimônio histórico, o procedimento foi redistribuído.

O promotor João Geraldo requisitou da Seplan informações sobre o projeto de recuperação, mas a secretaria relatou que estaria elaborando uma licitação para contratar projeto de engenharia para estabilização do talude na área externa do hotel.

Já a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Estado informou à Promotoria a existência de termo de cessão do Hotel Globo celebrado com o Município em 2011 com vigência de dois anos e que teria se encerrado em 2013.

Um novo termo de cessão de uso do imóvel do Estado para o Município foi assinado no dia 31 de julho de 2014 pelo então governador em exercício, desembargador Romero Marcelo. Ainda de acordo com o promotor, a prefeitura informou à imprensa local que possui recursos no valor de R\$ 770 mil, do Ministério da Cultura, para a revitalização do hotel.

A ação ajuizada pelo Ministério Público constatou que o IPHAEP, que tinha a responsabilidade de proteger o patrimônio histórico e cultural, nada fez, sequer comprovou o ajuizamento de ação civil relacionada ao Hotel Globo.

A ação foi julgada procedente e a justiça determinou a restauração do imóvel pela prefeitura de João Pessoa fixando o prazo máximo de 2 anos para a sua execução, além de condenar à prefeitura a pagar uma indenização de 500 mil reais por danos morais a coletividade.

O exemplo do Hotel Globo no Centro Histórico de João Pessoa deixa claro que a tutela jurisdicional por meio de Ação Civil Pública é um instrumento coercitivo de extrema eficácia para fins de proteção ao patrimônio histórico e cultural.

Enfim, a judicialização dos direitos difusos não é uma novidade no Brasil, muito pelo contrário, pois a instância administrativas só costumam agir de forma eficiente quando estão cumprindo uma decisão judicial.

Em João Pessoa é crescente o número de ações civis públicas em defesa do patrimônio histórico e cultural, de modo que a tutela judicial, embora tenha natureza jurídica substitutiva, em razão da contumácia omissão do Poder Público, termina sendo um dos institutos mais eficazes de proteção ao meio ambiente cultural.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa conseguiu identificar primeiramente a real importância para a humanidade da proteção ao patrimônio histórico e cultural, que é justamente a de manter a memória da nação e dos povos.

Da mesma forma que o meio ambiente natural, é a partir do conceito de desenvolvimento sustentável que se mantém a herança cultural dos povos para as futuras gerações.

Os Centros Históricos exercem uma função primordial de salvaguardar a história da formação da cidade e da sociedade. No presente trabalho estudamos o Centro Histórico de João Pessoa, que por sua relevância histórica tem a função de preservar a história da formação da Paraíba e do povo brasileiro.

A pesquisa identificou que o problema da degradação dos Centros Históricos é um fenômeno mundial e o Centro Histórico de João Pessoa passa pelas mesmas dificuldades encontradas nas cidades coloniais brasileiras e também outras cidades antigas ao redor do mundo.

Tendo em vista a dimensão do problema, muito já se pesquisou acerca desse fenômeno de esvaziamento e degradação dos Centros Históricos. Há vários exemplos que demonstram ser possível reverter o processo de degradação, basta que haja vontade política, planejamento e investimento.

O exemplo mais expressivo de recuperação do patrimônio que encontramos ao longo da pesquisa foi a restauração do Centro Histórico de Madrid, que contou com a participação das três esferas de poder espanhol, da União Europeia e da iniciativa privada.

Ao finalizar o projeto piloto da recuperação do Centro Histórico de Madrid, a região tornou autossustentável, sobretudo pela revalorização da região pela população local, resultando na completa reocupação dos imóveis abandonados e na revitalização dos espaços públicos, o que trouxe o retorno econômico e cultural, inclusive através do turismo.

Por seu turno ficou demonstrado o equívoco do Rio de Janeiro ao priorizar ações sociais no Centro Histórico. A lição que fica do exemplo mal sucedido do Rio de Janeiro é que faltou planejamento, pois ao priorizar a reforma de "cortiços" para habitação multifamiliar de baixa renda o efeito foi o inverso, ao invés de atrair a população para o Centro Histórico terminou por

afastá-la ainda mais, além de aumentar a desvalorização dos imóveis vizinhos e aumentar o estado de degradação do bairro.

Apostar em reabilitar o Centro Histórico para residências pode ser uma boa estratégia, desde que haja planejamento e o foco seja a proteção do patrimônio histórico e cultural, até porque o resultado inverso tende a ser desastroso, já que o custo para se reformar imóveis tombados é pelo menos 30% (trinta por cento) mais caro que fazer habitações populares novas.

Além do mais, a falta de retorno do investimento pelas instituições financiadoras e pelo governo termina por desestimular a expansão do projeto.

É fato que um país com a dimensão continental do Brasil, que possui gravíssimos problemas sociais e de infraestrutura, a proteção do patrimônio histórico passa a ser aos olhos da população um problema menor e por conta disso a preservação patrimonial não dispõe de uma agenda ativa por parte dos governantes.

É certo que há outros problemas que, por vezes, se entende mais urgentes, basta olharmos para o Índice de Desenvolvimento Humano, porém se não protegemos um edifício histórico antes que ele venha a ruína, depois não há mais reparação.

Percebe-se, assim, que o patrimônio cultural também reclama medidas urgentes porque não pode esperar e os problemas sociais e econômicos precisam ser conciliados na agenda política e não servir justificativa pela omissão e abandono dos Centros Históricos pelo Poder Público.

É preciso uma atenção especial quanto a questão do patrimônio histórico e em função do pacto intergeracional, é a sociedade de hoje que precisa preservar a sua história e a de seus antepassados, pois as futuras gerações não podem tomar essas decisões.

A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer o dever do Poder Público e da Sociedade em proteger o meio ambiente e o Patrimônio Histórico e Cultural impõe uma política ativa, de modo que quando os mecanismo administrativos falham, cabe a tutela jurisdicional agir substitutivamente.

Nesse contexto a pesquisa chegou a conclusão que a provocação da tutela jurisdicional por meio da ação civil pública se mostra um mecanismo extremamente eficaz para proteger o patrimônio cultural e já vem sendo utilizada no Centro Histórico de João Pessoa com resultados muito mais eficazes que o tombamento administrativo.

Enfim, assim como vem ocorrendo com a saúde pública, a judicialização das questões ambientais e do patrimônio histórico e cultural parece ser uma saída preventiva para conter a degradação que avança sobre os Centros Históricos, notadamente no Centro Histórico de João Pessoa, sendo essa a maior contribuição do direito na proteção do patrimônio histórico e cultural.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Cleber Francisco. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: O Enfoque da Doutrina Social da Igreja**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 1-9.
- ANDRADE, Elizabeth Christina de. **A Fábrica dos Sonhos, a Invenção da Festa Junina no Espaço Urbano**. Editora Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, 2008, p. 49
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Direito ambiental**. São Paulo: Lúmen Júris, 2004.
- ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972
- BABELON, J.P.; CHASTEL, A. **La notion de patrimoine**. Paris: Lianna Levi, 1994.
- BOBBIO, Norberto (trad. Maria Celeste C. L. Santos). **Teoria do Ordenamento Jurídico**, 10ª ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Suspensão de Tutela Antecipada – STA 233/RS**, Decisão da Presidência Ministro Gilmar Mendes, DJe de 30.04.2009
- \_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI/MC 3.540/DF**, Tribunal Pleno, DJe de 01.09.2005.
- \_\_\_\_\_, Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - DPHAN, **Compromisso de Brasília**, abril de 1970.
- \_\_\_\_\_, Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - DPHAN, **Compromisso de Salvador**, de outubro de 1971.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 4.717/65, Senado, 1998.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Assembleia Nacional Constituinte.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Assembleia Nacional Constituinte.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 3.551, de 4 de agosto de 2000. **Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências**. Brasília, DF, 2000.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 5.753, de 12 de abril de 2006. **Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003**. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades. Pesquisa plano diretor 2007.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/pesquisa-plano-diretor-2007-/?searchterm=pesquisa>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

BRUSADIN, Leandro Benedini, **Patrimônio Cultural, Políticas e Perspectivas de Preservação no Brasil.** Editora Mauad. Rio de Janeiro, 2012.

CAMARGO, Chaves, **Culpabilidade e Reprovação Penal.** São Paulo: Sugestões Literárias, 1994, p. 27-28.

CAMMAROSANO, Márcio. **Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade.** In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Almedina, Coimbra-Portugal, 1998, p. 417.

CARVALHO FILHO José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade: Lei n.º 10.257, de 10.07.2001 e medida provisória n.º 2220, de 04.09.2001.** ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo.** 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CONSELHO EUROPEU, tradução livre, in **Guia de Reabilitação Urbana,** 2004.

CUCHE, Denys. **A Noção de Cultura nas Ciências Sociais.** Bauru: EDUSC, 1999.

CONGRESSO ARQUITETÔNICO EUROPEU. **Declaração de Amsterdã, Ano Europeu do Patrimônio Arquitetônico,** Amsterdã, outubro de 1975.

DALLARI, Adilson de Abreu. Estatuto da Cidade, comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3ª Edição Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

DANTAS, Fabiana Santos. **Revista Ambiente e Direito.** São Paulo: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. **Causalidade jurídica:** um breve estudo comparativo das obras de Hans Kelsen e Lourival Vilanova. Estudantes-Caderno Acadêmico, Recife, 1998, p. 11-26.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2006.

DUBAI. Concurso de Buenas Prácticas. **Best Practices Database,** 1998.

EAGLETON, Terry. **A ideia de Cultura.** São Paulo: Editora UNESP, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro,** 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 13 ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

- FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1997.
- FUNARI, Pedro Paulo e PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural**. Rio de Janeiro: EPUB, 2006.
- GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- GASPARINI, Diógenes. **Tombamento II. Enciclopédia Saraiva do Direito** v.74. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Editora Atlas. São Paulo. 2011.
- HERCKMAN, Elias. **Descrição Geral da Capitania da Parahyba**. Almanach do Estado da Parahyba. Ano IX. Parahyba: [Imprensa Oficial], 1911.
- HOBSBAWN, Eric. A produção em massa de tradições: Europa, 1870 a 1914. In: HOBSBAWN, Eric; RANGER, Terence (Org.). **A invenção das tradições**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 311
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1971.
- ICOMOS, International Council of Monuments and Sites, **Carta de Burra**, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Declaração do México**, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Carta de Washington**, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Carta Internacional de Turismo Cultural**, 1999.
- KUPER, Adam. **Cultura: a visão dos antropólogos**. Tradução de Mirtes Frange de Oliveira Pinheiros. Bauru: Edusc, 2002.
- LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.
- LIMA, Elizabeth Christina de Andrade. **A Festa de São João nos Discursos Bíblicos e Folclórico**. Editora Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, 2010.
- LOLLO, J. A.; RÖHM, S. A. Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 3, n. 2, p. 31- 45, dez.2005.
- LOPES, Flávio & Correia, Miguel Brito. **Patrimônio Arquitetónico e arqueológico - Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais**. Lisboa: Livros Horizontes, 2004.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública Em Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004.

- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MIRALÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- MONTERO, Paula. **Globalização, identidade e diferença**. Novos Estudos. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), n. 49, p. 47-64, nov. 1997.
- MOURA FILHA, Maria Berthilde. **De Filipéia à Paraíba**. Uma cidade na estratégia de colonização do Brasil. Séculos XVI a XVIII. João Pessoa: IPHAN / Superintendência da Paraíba, 2010.
- MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.
- NOBREGA, Mello. **História do Rio Tietê**. 3. ed. revista. Belo Horizonte: Itatiaia, 1981.
- NUNES, Rizzato. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: Doutrina e Jurisprudência**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 49.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Cultura é patrimônio**. Um guia. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2008.
- OLIVEIRA, Elza Regis de. **A Paraíba na crise do século XVIII: subordinação e autonomia (1755-1799)**. João Pessoa: Banco do Nordeste do Brasil, 1985.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Normas de Quito, Reunião sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico**, Quito, novembro/dezembro de 1967.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano**. Estocolmo, 16 de julho de 1972.
- \_\_\_\_\_. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 14 de junho de 1992.
- PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Editora Elsevier. Rio de Janeiro. 2010.
- PEREIRA, Wagner Julia. **O Tombamento: De Instrumento a Processo na Construção de uma ideia de Nação**. Patrimônio Cultural, Políticas e Perspectivas de Preservação no Brasil. Editora Mauad. Rio de Janeiro, 2012.
- RAMALHO, Maria de Lourdes Nunes. **Raízes Ibérica Mouras e Judaicas do Nordeste**. Editora Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 2002.
- REHBINDER, Eckard. **Precaution and Sustainability: Two Sides of the same coin?** In: KISS, Alexander Charles. **A law for the environment: essays in honour of Wolfgang E. Burhenne**. Genebra: IUCN, 1994.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sociocultural**. 11. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 53.

RIO DE JANEIRO, **Projeto Moradia é Central, Programa novas alternativas**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2008.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Tutela do Patrimônio Ambiental Cultural. Editora Manole. Barueri, 2005, p. 545 .

SALCEDO, Rosio Fernández Baca. **A reabilitação da residência nos centros históricos da América Latina**: Cusco e Ouro Preto. São Paulo: EdUnesp, 2007.

SAMPAIO, Caio Marcelo. **Parecer Técnico do Ministério Público da Paraíba**. João Pessoa, 2015.

SANTOS, Cecília Rodrigues dos. **Novas fronteiras e novos pactos para o patrimônio cultural**, São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 15,n. 2, 2001.

SCOCUGLIA, Jovanka Baracuchy Cavalcanti. **Revitalização urbana e (re) invenção do Centro Histórico na cidade de João Pessoa (1987 – 2002)**. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 2004.

SALEME, Edson Ricardo. SANTOS, Gustavo Abrahão dos. **QUALIDADE DE VIDA NAS CIDADES POR INSTRUMENTOS PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, n. 2, p. 691-705, 2015.

SILVA, Fernando Fernandes. **As Cidades Brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade**. São Paulo: Peirópolis, 2012

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

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

\_\_\_\_\_. **Aspectos Jurídicos do patrimônio ambiental**. São Paulo: FAAUSP, 1981

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Kleber Wilson Valadares Felizardo da. **O problema da habilitação no contexto da revalorização do Centro Histórico de São Paulo (1991-2006)**. Dissertação de mestrado USP, São Paulo. 2007.

SIMÕES JR. José Geraldo. **Revitalização de Centro Urbanos**. Pólis, São Paulo, n. 19, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.) **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001. São Paulo Malheiros, 2006.

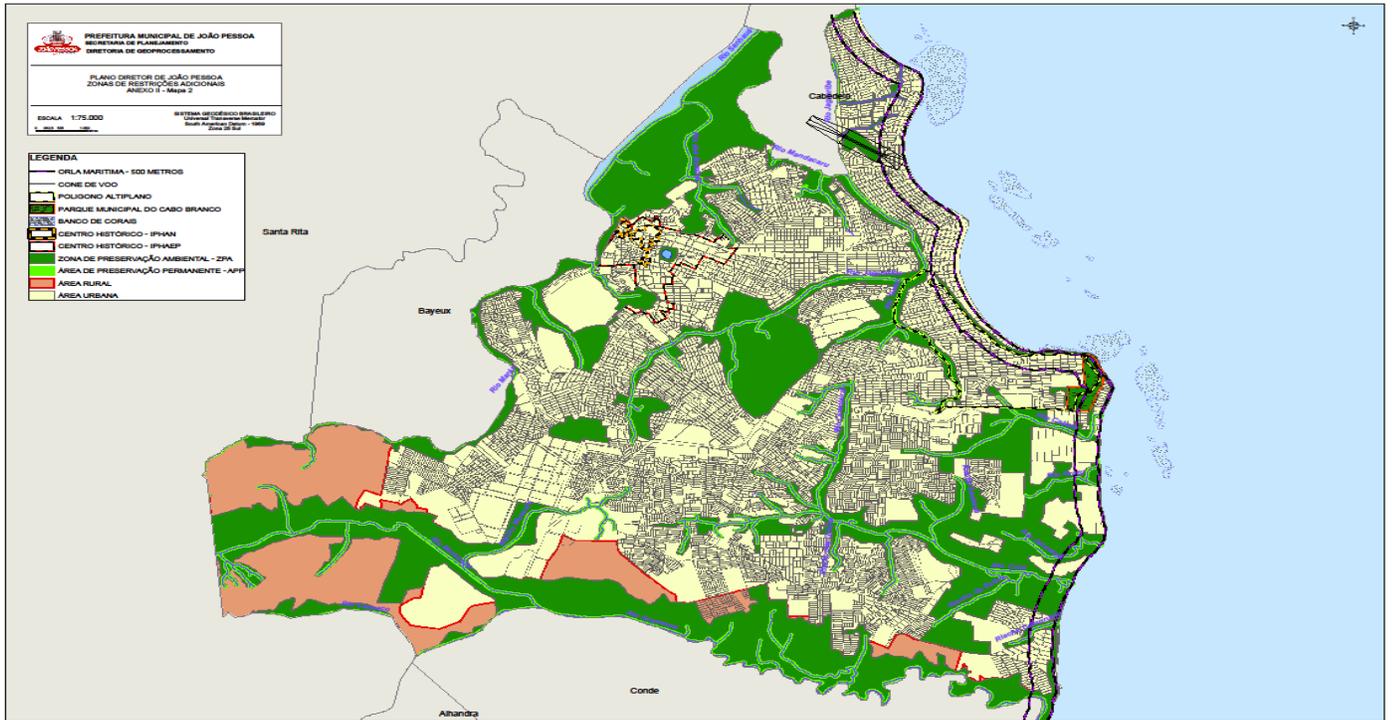
UNESCO. **O patrimônio: legado do passado e do futuro**. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/heritage-legacy-from-past-to-the-future/>. Acesso em jan. 2016. 2014.

\_\_\_\_\_. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.** Paris, 17 de outubro de 2003.

\_\_\_\_\_. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.** Paris, 17 de outubro a 21 de novembro de 1972.

## ANEXO I

### PLANO DIRETOR DE JOÃO PESSOA ZONAS DE RESTRIÇÕES ADICIONAIS



**ANEXO II**  
**IMAGENS DO CENTRO HISTÓRICO DE JOÃO PESSOA**



Fonte: [joaopessoa.pb.gov.br](http://joaopessoa.pb.gov.br)



Fonte: [joaopessoa.pb.gov.br](http://joaopessoa.pb.gov.br)



Fonte: joaopessoa.pb.gov.br



Fonte: joaopessoa.pb.gov.br



Fonte: joaopessoa.pb.gov.br