

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
Faculdade de Direito
Curso de Direito



Trabalho de Conclusão de Curso

**Salvaguarda do Patrimônio Cultural Edificado: A efetividade
dos instrumentos para a proteção dos bens culturais na cidade
de Pelotas**

Jocasta Soares dos Santos

Rio Grande, Outubro de 2014.

Jocasta Soares dos Santos

Salv guarda do Patrimônio Cultural Edificado: A efetividade dos instrumentos para a proteção dos bens culturais na cidade de Pelotas

Monografia apresentada perante Banca examinadora do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato.

Rio Grande, Outubro de 2014.

Dedicatória

Ao escrever essas palavras não posso conter as lágrimas que correm pelo meu rosto, pois nesse momento encerro um ciclo de trabalho e também começo outro. Vivo o momento mais feliz e também o mais triste, pois minha maior apoiadora não estará presenciando tudo isso.

Dedico esse momento à minha mãe, Dona Tamara, que bravamente lutou contra a doença durante a maior parte de minha graduação, mas que se permitiu descansar dois meses antes de assisti-la. Dedico a ela esta e todas as minhas próximas vitórias, na esperança de poder lhe sentir um pouco mais perto.

Agradeço por ter me ensinado que os sonhos podem sim ser realizados, mesmo que às vezes pareçam tão distantes. Agradeço por todos os minutos e segundos em que tirou forças, que muitas vezes não tinha, para me acompanhar nas noites de estudos. Agradeço por cada benção recebida antes de cada prova da faculdade. Agradeço por ter me ouvido e dado colo quando eu achava que tudo estava desmoronando. Agradeço por ter sido minha mãe e meu pai em incansáveis e incontáveis momentos. Agradeço por ter lutado todas as minhas batalhas sem questionar os motivos. Agradeço por ter me ensinado que a vida não acaba aqui e a ter certeza que nos encontraremos novamente. Agradeço por ser sua filha e por ter estado ao seu lado por 24 anos. Por fim, agradeço por continuar olhando por mim, mesmo que eu não possa mais vê-la.

Agradecimentos

Muitos diriam que perto do fim pensamos no começo, mas penso no durante e agradeço as pessoas que estiveram ao meu lado nessa longa caminhada.

Primeiramente, agradeço a Deus por ter garantido em seus planos a oportunidade de viver este momento. Aos Professores e Técnicos-Administrativos da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande por sua dedicação incansável. Tive o prazer de aprender com mestres da ciência jurídica e aplicar o conhecimento para além da vida prática. Nestas salas ganhei força pensante. Dialoguei, discuti (muito) e estudei (muito mais).

Aos meus amados irmãos que junto a mim lutam bravamente para regozijar o que essa nova vida nos apresenta. Durante seis longos anos de estudos os tive ao meu lado, incentivando, torcendo e também brigando. (hehe)

À minha avó, Dona Eva, que como minha mãe, também não pode assistir o final desta jornada, por seu amor, confiança e apoio incondicional. A todos vocês, MUITO OBRIGADA!

Resumo

O presente trabalho tem o intuito de aprofundar o estudo da efetividade das Políticas Públicas municipais para a preservação do Patrimônio Cultural Edificado na cidade de Pelotas. O tema será desenvolvido preliminarmente por uma análise conceitual do Patrimônio Cultural e dos elementos que o compõe, identidade e memória, tendo em vista seu papel na valorização dos bens culturais edificados. Posteriormente, serão avaliadas as medidas adotadas pela Municipalidade de Pelotas na salvaguarda desse patrimônio, destacando as Zonas de Preservação, o Inventário Municipal e a isenção do IPTU como benefício fiscal aos proprietários de imóveis inventariados. Por fim, serão apresentados exemplos de imóveis que são resguardados por algumas dessas políticas além de um recorte de 10 anos de aplicabilidade da isenção do IPTU aos imóveis tombados e inventariados no Município. Com o estudo busca-se demonstrar que as estratégias e políticas aplicadas em Pelotas, embora atuais e em harmonia com as normas Constitucionais, ainda não podem ser consideradas como instrumentos eficazes para a preservação da memória e da identidade dos cidadãos pelotenses.

Sumário

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO: | 7 |
| CAPÍTULO 1: ASPECTOS CONCEITUAIS DO PATRIMÔNIO CULTURAL | 10 |
| 1.1 O Patrimônio Cultural como mecanismo de preservação da memória social e da identidade cultural | 11 |
| 1.2 Patrimônio: entre o Cultural Imaterial e o Cultural Material..... | 17 |
| 1.3 A proteção jurídica do Patrimônio Cultural Edificado | 20 |
| CAPÍTULO 2: A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL | 25 |
| 2.1 A preservação do Patrimônio Cultural Edificado na Constituição Federal de 1988..... | 26 |
| 2.2 Tombamento: Um instrumento de defesa do Patrimônio Cultural..... | 33 |
| 2.3 Inventário: Uma estratégia de proteção ao Patrimônio Edificado | 37 |
| CAPÍTULO 3: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE PELOTAS | 40 |
| 3.1 A proteção do Patrimônio Edificado no Estatuto das Cidades: O Plano Diretor como instrumento de política cultural | 41 |
| 3.2 As Zonas de Preservação e o Inventário do Patrimônio Histórico de Pelotas..... | 46 |
| 3.3 O benefício da isenção do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) como Política para a Preservação do Patrimônio Edificado | 49 |
| CAPÍTULO 4: CASOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A PRESERVAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PELOTAS | 52 |
| 4.1 Conservatório de Música..... | 54 |
| 4.2 Casarão dos Mendonça | 56 |
| 4.3 A atuação do benefício da isenção do IPTU: exigências, restrições | 58 |
| CONCLUSÃO | 61 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 64 |

Introdução

O presente trabalho tem como escopo analisar a efetividade das políticas públicas adotadas para a salvaguarda do Patrimônio Cultural Edificado da cidade de Pelotas. Tal estudo será realizado através de revisão doutrinária e legislativa dos institutos e estratégias criados pelo legislador para preservação e os escolhidos pela Administração Municipal como meios para realização da proteção a esses bens. Como objetivo central da pesquisa encontra-se a análise da efetividade de tais mecanismos na tarefa de conservar os valores culturais Pelotenses, às gerações atuais e futuras.

O Patrimônio Cultural é notoriamente dotado da capacidade de conectar gerações, característica que permite que culturas de grupos de tempos diversos comuniquem-se e criem laços responsáveis pela construção do futuro de todos. A prática de preservar aquilo que remonta ao passado possibilita a reafirmação dos ideais de identidade social e pertencimento, por vezes esquecidos pelos cidadãos e gestores públicos. Nesse panorama o conhecido Patrimônio Cultural Edificado atua como representação de uma lembrança de quem fomos e das mudanças que passamos como sociedade.

Desde seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro, a preocupação com os bens culturais passou por um processo de evolução e abertura, tornando-se algo dinâmico e adaptável às mudanças sociais. Essa abertura possibilitou a criação de novas formas de proteger os bens que mantêm referência com a memória e a identidade da nação brasileira. Evoluímos de uma perspectiva que via o Patrimônio Cultural como unitário, nascido a partir de um ato administrativo, para a atual que o vê como pré-existente e cujo valor é reconhecido e não constituído.

A criação de políticas públicas para a salvaguarda do patrimônio edificado busca satisfazer os anseios históricos e culturais da população que busca por um apoio para se reconhecer como nacional. O conceito de Patrimônio Cultural, como foi visto e será desmembrado, passou por uma larga evolução conceitual, justamente por tratar-se de uma construção temporal e cultural que caminha conforme a evolução da consciência preservacionista. A utilização adequada dos institutos de salvaguarda do patrimônio cultural, ambiental ou até natural permite aos cidadãos a certeza de uma realidade

sustentável para seus sucessores, realidade que é um dos objetivos buscados pelo legislador constitucional.

O Estado tem o dever de criar formas de proteger, manter e conservar os bens materiais e imateriais que representem de alguma forma a memória e a identidade social de determinado grupo ou lugar. Dessa forma, cabe também aos Municípios, como ente, proteger e fiscalizar os bens que localmente comportam o sentimento de identidade dos seus cidadãos. Esse modelo de proteção vem aliar-se a noção de preservação da própria cultura nacional, ultrapassando as noções de materialidade e valor econômico.

O papel desempenhado pelo valor econômico foi por muito tempo um entrave para as questões de preservação patrimonial, já que as políticas de preservação de edificações eram vistas como um atraso a modernidade que o desenvolvimento e as grandes construções trariam. O crescimento urbano, por vezes desenfreado e sem planejamento, contribuiu para a degradação e perda de construções que contavam a história da cultura brasileira.

A visão das edificações históricas e culturais, antes meramente patrimonialista, passou a ser ideológica onde se valora o que tal cultura preservada representa e não apenas o valor financeiro que agrega. Os atuais avanços trazidos no tratamento do tema estão elencados na Constituição Federal de 1988 e, entre outros temas, tipifica a divisão da responsabilidade sobre a competência legislativa e da tutela dos bens culturais entre todos os entes federados, inclusive os Municípios. Considerando o caráter multifacetário do tema, reconhecemos que este trabalho poderia ser realizado em diversas outras esferas acadêmicas, todavia sua tutela pela ciência jurídica é essencial para a regularização adequada do uso desse tipo Patrimônio.

O Patrimônio Cultural de um Estado pode ser vislumbrado no grupo de bens individualizados aos quais foi atribuído determinado valor tendo em vista alguma ação humana, ou seja, aqueles que representam alguma intervenção da energia criativa do homem e afetam significativamente estudos históricos, antropológicos e sociais. A responsabilidade pelo fomento dessa salvaguarda, manutenção e conservação é, hoje, compartilhada ente o Poder Público e a comunidade que é representada por esses bens.

O Patrimônio Cultural Edificado de Pelotas é reconhecido nacionalmente por seu valor histórico-cultural material e imaterial. A cidade é vista como uma fotografia de

tempos passados, conhecida como a Atenas do Rio Grande ou Pequena Paris. Os grandes casarões, datados em grande parte do século XIX, estão espalhados por toda a cidade e receberam historicamente, investimentos em políticas para sua preservação e manutenção responsável. O atual Plano Diretor da cidade, que data de 2008, aliado a leis de zoneamento e benefícios fiscais, atua ativamente junto a comunidade, através da Secretaria Municipal de Cultura, para conservação da memória da cidade.

Essas políticas aliadas a estratégias de inventariamento e educação patrimonial destacam-se como mecanismos municipais pelotenses para o resguardo do Patrimônio Edificado que será estudado. A pesquisa irá dividir-se em quatro capítulos que abordarão a questão patrimonial a partir de diferentes vertentes.

No primeiro capítulo será visto o Patrimônio Cultural como meio de preservação da memória social e da identidade cultural dos cidadãos. Nele tratar-se-á a dicotomia entre patrimônio cultural material e patrimônio cultural imaterial e também o papel da proteção jurídica na preservação da memória social e dos bens culturais.

No segundo capítulo a discussão caminhará a partir da evolução constitucional da salvaguarda patrimonial como introdução ao estudo do Patrimônio Cultural sob a ótica da Constituição Federal de 1988. A análise constitucional tem o objetivo de apresentar o tombamento como instrumento de preservação e o inventário como estratégia administrativa de proteção do patrimônio edificado. A escolha de estudar esses dois mecanismos de tutela deu-se devido a sua ligação direta com a preservação de bens culturais edificados, foco da pesquisa.

O terceiro capítulo se propõe ao estudo da legislação infraconstitucional aplicada a preservação das edificações a partir do papel do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor como instrumentos nacionais e, ainda, a política de estabelecimento de zonas de preservação e do benefício de isenção ao Imposto Predial Territorial Urbano como medidas de salvaguarda dos gestores municipais de Pelotas. No quarto e último capítulo serão apresentados exemplos da aplicação das políticas em dois imóveis reconhecidos como Patrimônio Cultural Pelotense, para avaliar sua eficácia juntamente com um levantamento quantitativo das solicitações de isenções do IPTU encaminhadas a Secretaria Municipal de Cultura, considerando os fatores que irão influir em seu deferimento ou não.

Capítulo 1: Aspectos conceituais do Patrimônio Cultural

O primeiro capítulo desse trabalho partirá da conceituação do tema Patrimônio Cultural e a sua relação com a preservação da memória coletiva e a conservação da identidade social. Tal análise objetiva demonstrar que preservar os bens patrimoniais vai além da manutenção de estruturas físicas ou de sua representação material, mas compreende a perpetuação da essência que esses bens abrigam como forma de identificação do povo brasileiro. Para realizar essa viagem reflexiva e conceitual na preservação patrimonial é necessário esclarecer que o tema aqui tratado não pode ser considerado como pronto, definido ou imutável, pelo contrário, é caracterizado por aspectos dinâmicos que estão em constante processo de reavaliação o que o torna efêmero e possibilita sua evolução aliado as mudanças sociais. A preocupação com a salvaguarda do Patrimônio Cultural é característica na atual sociedade devido às tendências de apelo à conservação da memória e da identidade brasileira.

É notório o fato de vivermos em um mundo globalizado e instantâneo, onde as relações são deixadas em segundo plano em troca do status econômico e social. Essa nova perspectiva aliada aos avanços tecnológicos possibilitou a criação de novos conceitos de distância e proximidade, panorama que reflete um grau de desprendimento que culmina em um sentimento de perda de referência e pertencimento. Dessa forma, tal choque de realidade é o fato gerador do interesse em preservar e manter o patrimônio social do presente para as gerações futuras.

Doutrinadores de diversas áreas acadêmicas estudam maneiras de minimizar as perdas de referencial histórico e cultural ou os danos por elas causados, promover a proteção à memória e a valorização da identidade. Os bens que integram o Patrimônio Cultural Brasileiro representam a identidade e a memória da nação, atuam como a imagem viva de tempos passados ou presentes, uma fotografia do outrora.

O medo do esquecimento e da perda dessa identidade são o propulsores do ideal preservacionista, podemos dizer que vivemos uma espécie de crise de história, já que para nos reafirmarmos no presente vamos em busca de instrumentos para o reconhecimento do passado. A partir da aceitação quanto à existência de uma relação inquebrável entre a preservação da memória e a salvaguarda do patrimônio cultural, poderemos buscar analisar de forma racional a eficácia na atuação das políticas públicas para a sua preservação.

1.1 O Patrimônio Cultural como mecanismo de preservação da memória social e da identidade cultural

O Patrimônio Cultural como instituto individualizado surge da junção do ideal de hereditariedade do patrimônio material com a influência do homem e as transformações por ele realizadas na natureza.¹ A preservação do patrimônio vai ao encontro das noções de tempo, memória e identidade. O tempo é descrito por François Ost, em sua obra “A Natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito”, como uma inquietação constante da humanidade tendo em vista os esforços em retardá-lo, minimizar seus efeitos ou, até mesmo, pará-lo. É a consciência de ser impossível alcançar esse almejado controle, o que

¹ A expressão “patrimônio cultural” nasce na junção das palavras “patrimônio” e “cultura”, duas palavras de elevado valor conceitual e dotadas de sentidos polissêmicos cuja união criou um dos institutos mais importantes para a discussão da identidade social. Preliminarmente quando ouvimos “patrimônio” fazemos uma relação direta com a noção de bens que são passados de uma geração a outra. Etimologicamente é derivado da expressão latina *patrimonium* onde se referia aos bens que pertenciam ao pater família.¹ Configura-se como um instituto que pode, facilmente, ser compreendido através de diversas vertentes, entre elas a jurídica, a qual tratamos de analisar. Podemos destacar duas, dentre as diversas vertentes, o patrimônio é visto, inicialmente, como o conglomerado de bens, materiais ou imateriais, e tudo mais que uma pessoa possa possuir que tenha valorização econômica ou, ainda, como um objeto, material ou imaterial, que é transmitido de geração a geração, como em uma linha de sucessão familiar. Por outro lado, a palavra “cultura” que também tem origem latina é antropológicamente reconhecida como sendo tudo que é criado ou sofre a intervenção do homem, ou, ainda, o como o resultado da relação do homem com a natureza e com outros seres humanos. A cultura é responsável por agregar a língua usada para que as pessoas possam se comunicar, os modos de vestir, comportar, comer, representações visuais e até o modo de construir as edificações que lhe servem para o “criadores de cultura”.

impulsiona o desejo pela apreciação do presente e a valorização do passado como instrumentos para compreensão da memória como uma instituição social².

Cabe à memória a responsabilidade de selecionar, mesmo que de forma imperceptível, dentre as mais infinitas possibilidades, as lembranças que possuem valor suficiente para ser mantidas e repassadas às próximas gerações. A determinação da pessoa que cada um de nós é no momento atual se dá através da compilação de quem se foi no passado e pelas experiências que vivemos durante a jornada até o presente. A união de todas essas memórias individuais formará gradativamente a memória social. Essa memória social ou coletiva pode ser relacionada à preservação do patrimônio cultural, pois ele atua como um lembrete, palpável ou não, do que ou quem fomos. O Patrimônio Cultural é o testemunho do passado, sua preservação coaduna na preservação da memória social³.

Com relação aos bens edificados, pode-se conceber que tais construções podem apresentar-se a partir do ideal de “lugares de memórias”, ou seja, locais que despertam a memória de algum grupo, sem ser necessariamente uma pessoa ou até mesmo uma memória específica.

A chamada febre preservacionista provoca uma verdadeira caça às relíquias que pode tentar nos aproximar do passado como forma de não perder a identidade e as origens de cada pessoa, assim como de determinadas comunidades⁴.

A memória se desenvolve como uma válvula responsável por evitar que o presente torne-se uma repetição daquilo que o passado foi. De outra banda, é responsável por evitar que atos falhos do passado sejam repetidos por ignorância⁵. Na memória ocorrem os processos de transmissão da história, onde se fundirão o sentido de identidade e o de pertencimento que passam a integrá-la. O Patrimônio Cultural é parte integrante da construção da memória social e identidade cultural sendo, ao mesmo tempo, integrado por esses outros dois institutos.

A memória reflete o vivido. Só existiu aquilo que foi por ela guardado. Preservar o Patrimônio Cultural é, portanto, uma forma de deixar nosso registro, garantir que existimos e proporcionar às futuras gerações um encontro com sua própria história⁶.

² OST, François. *A Natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 110

³ *Ibidem*. p. 112-113

⁴ MACEDO, Lisandra Barbosa. TRADIÇÃO X INOVAÇÃO: patrimônio cultural e memória através dos repertórios musicais do carnaval Zé Pereira em Florianópolis/SC. *Revista Tempo e Argumento*. Florianópolis. v. 3 n. 2 p. 235.

⁵ OST, François. *op cit* p.115.

⁶ REISEWITZ, Lúcia. *Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito a preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004. p.102.

A comunidade e a sociedade em geral se distribuem em diversos pequenos grupos sociais dotados de características e identidade próprias. A identidade de cada membro desses grupos poderá ser reconhecida a partir da análise de fatores como o meio em que ela se encontra, as pessoas com quem se relaciona e o papel social por ela desempenhado nesse recorte da sociedade⁷.

Para o ordenamento jurídico nacional o patrimônio cultural de um povo é o conjunto de coisas de natureza material ou imaterial, que remetem aos saberes, fazeres, expressões, história, memória e à identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade. Esse conceito é considerado pela doutrina jurídica como o maior avanço legislativo na história constitucional brasileira, responsável por proporcionar uma proteção dinâmica e facilmente adaptável as contingências sociais⁸.

Segundo Ana Maria Moreira Marchesan, o Patrimônio Cultural conquistou sua independência, deixando de ser uma subespécie do Patrimônio Histórico, passou a ter importância própria sendo considerado por seu papel na preservação da identidade nacional⁹. Por outro lado, para além do âmbito jurídico, os bens de elevado valor cultural podem ser entendidos como o grupo de bens que se unem a partir da importância de sua presença, física ou não, para a cultura nacional, aqueles que de alguma forma garantem ou revelam os principais traços de determinada cultura.

O julgamento para a determinação daqueles que serão reconhecidos e, por isso, tutelados como parte do Patrimônio Cultural é feito a partir de um sistema de seletividade no qual serão considerados apenas os mais relevantes à ação, à identidade e à memória. O primeiro passo para o reconhecimento de um bem como portador de valor cultural é passá-lo em um processo chamado individuação. Ou seja, isolamento do referido bem para o estudo de suas características e influências como bem cujo valor cultural pode ser auferido pela história por ser palco de grandes acontecimentos, beleza ou o papel que desempenha.

A partir dessa individuação se tem certeza de estar reconhecendo os bens que, de forma mais clara, melhor representam a cultura nacional. O autor Carlos Frederico Marés de Souza Filho reafirma a relevância desse processo de seleção dividindo-o em três etapas:

⁷MACEDO, Lisandra Barbosa. op. Cit. p. 235

⁸ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.52.

⁹ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do Patrimônio Cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.p.71.

localização, conhecimento e reconhecimento¹⁰. Ao localizar um bem que poderia ser portador de traços únicos para a identidade e memória, realiza-se a sua individuação. Desse momento em diante o objetivo é colher dados que constatem sua relevância cultural para por fim fazer o reconhecimento.

Procede-se esse tipo de procedimento, pois o reconhecimento é dado pelo real valor cultural de cada item, sendo tal, auferido por um grupo específico de pessoas, dotadas de elevado conhecimento histórico, social e cultural. Após essa individuação e seleção, serão qualificados como patrimônio cultural os bens que resultarem como conexão entre o presente e o passado, um patrimônio que revele traços da cultura brasileira. .

Apesar de passarmos por essas análises, e necessário ter-se em conta que, definir um bem como patrimônio cultural vai além de uma valoração histórica ou financeira, mas remonta a ideia de este ser parte de uma construção e representação cultural brasileira cujo potencial cultural antecede a sua própria criação¹¹. Souza Filho considera que reconhecer os bens culturais como fundamentais para a preservação social de uma nação é um fator determinante para o desvelamento de um mundo cultural para todos os nacionais¹². A destruição de bens de natureza material ou imaterial que foram classificados como parte do Patrimônio Cultural não viola apenas o direito de determinado grupo ao qual esse patrimônio se liga ou faz referência, mas sim o de toda a sociedade brasileira, já que a todos será negado o direito de conhecer/interagir/compartilhar os traços daqueles que formaram nosso país.

Não se trata de proteger juridicamente todas as manifestações culturais, mas apenas os bens de natureza material e imaterial que sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira¹³.

José Afonso da Silva e Marcos Paulo de Souza Miranda também defendem a necessidade da atuação seletiva para a definição dos bens integrantes do patrimônio cultural. Ambos os autores asseguram que somente deverão ser reconhecidos os bens que forem considerados portadores de tal referência, sendo por isso, dever do Estado e da comunidade resguardá-los. Defendem que a seletividade se porta como um filtro que

¹⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens Culturais e sua Proteção Jurídica*. Curitiba: Juruá, 2011. p.35.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 100.

¹² Ibidem. p. 35.

¹³ SILVA, José Afonso da. *Ordenação...* op. cit. p. 101.

impede que bens sem relevância recebem uma tutela restritiva o que poderia ser responsável por um processo de esvaziamento cultural. Se o Estado passar a tutelar todos os bens que tenham algum traço histórico, em algum momento, será enfrentada perda de sua utilização e função, ou seja, o esvaziamento conceitual desses institutos.

Essa ressalva foi realizada por François Ost ao dizer que não podemos considerar como influência cultural qualquer objeto, forma de tratamento ou costume do passado somente por ser parte da história. Para os autores os bens culturais nascem da fusão de um bem material com um objetivo que lhe dá sentido, o que faz com que seja percebido o desligamento do ideal frio de preservação por simples valor histórico.

Sobre esse desligamento do valor histórico François Ost esclarece:

Enquanto que o passado reconstruído pela ciência histórica é um passado volvido e inalterado, os bens integrados no patrimônio relevam, pelo contrário, de um passado vivo. Pela operação da memória viva e da tradição em ato, o passado do patrimônio é revivificado e surge como um recurso para o futuro. [...] Este trabalho de figuração patrimonial implica, como observa A. Micoud, que os bens patrimonializados sejam apresentados como “herdados” (inscritos na cadeia de transmissão, que exige comemoração e respeito), “indivisos” (instituídos como res communes, que criam novos coletivos e implicam novas solidariedades) e “insubstituíveis” (suscitando uma nova economia do tipo “desenvolvimento sustentável”, sendo os descendentes, a partir de agora, responsáveis por estes recursos)¹⁴.

Ost destaca o poder transtemporal do patrimônio e o fato de transitar no presente, buscando dotá-lo de valores para transmitir aos hóspedes do futuro¹⁵. Estamos acostumados a supervalorizar o presente sem preocupar-nos com as conquistas do passado, fomos atropelados pelo agora, deixando de lado os processos evolutivos que aqui nos trouxeram. Esse panorama é um dos efeitos da globalização e chama atenção devido à perda de valores sociais e do vínculo de ações cotidianas com a natureza e a vida saudável. Para restabelecer esse elo é preciso repensar as diretrizes da relação Homem-Natureza para então estabelecer políticas ligadas à preservação dos diversos tipos de bens que a compõe.

A mudança no tipo de relações que teremos e, especialmente, a forma que essas relações irão tomar são características intrínsecas da globalização.

Essa nova noção de identidade social alterou a responsabilidade daqueles que a estudam, pois se tornou sua tarefa não apenas defender a identidade como direito de todos, mas atuar ativamente na salvaguarda do patrimônio que a ela remata, seja através da

¹⁴ OST, François. op. cit. 1995.p. 356.

¹⁵ Ibidem. p. 353.

educação preservacionista ou na criação de políticas públicas que a busquem. As políticas para a salvaguarda são mecanismos criados para localizar riscos de desaparecimento de alguns de bens e atuar amenizando e retardando um, por vezes, inevitável processo do esquecimento.

O homem moderno vive ameaçado pela possibilidade de destruição do mundo como o conhece, realidade que transforma gradativamente seu modo de comportar-se. No Patrimônio Cultural, material ou imaterial, Ost relata seu possível desaparecimento como devastador por ser apenas um indício do desaparecimento da própria sociedade¹⁶. Acompanhando as palavras de François Ost, a autora Lúcia Reiszewitz, declara:

A preservação do patrimônio cultural brasileiro é um antídoto contra o aspecto nefasto do chamado fenômeno da globalização, qual seja, a perda de identidade. Tanto mais para um país jovem como o Brasil, onde os conceitos culturais ainda são construídos e debatidos, as imposições do comércio liberal, inclusive no aspecto da indústria cultural, podem agir de forma avassaladora sobre práticas locais características de nossa cultura¹⁷.

É primordial o papel dos bens culturais na preservação da memória, o que importa imediatamente na consciência de ser a sua conservação o único mecanismo adequado capaz de transmitir a história por eles guardada às futuras gerações. O valor destacado a esses bens refere-se à impossibilidade de recriação, já que qualquer tentativa de reconstrução estaria contaminada pelo vírus da modernidade e pecaria pelo excesso de cuidado em copiar. Esses bens não são insubstituíveis apenas por suas técnicas, mas pelas pessoas e as histórias que os construíram. O patrimônio é a prova viva da existência de vínculos com o passado, ele alimenta no ser humano uma sensação reconfortante de continuidade¹⁸. Não se trata apenas de cultivar o passado, mas admitir que o passado esteja integrado a vida de hoje, contribuindo para seu desenvolvimento sustentável.

Por fim, destaca-se que a preservação dos bens culturais, objetiva a salvaguarda dos valores culturais e o fortalecimento do ideal de pertencimento, reconhecimento e autoconhecimento dos indivíduos. É a partir desse sentimento de integrar algo que as pessoas começam a dar o valor que merecem aos bens tangíveis ou intangíveis que a caracterizam.

¹⁶ OST, François op. cit. p. 354.

¹⁷ REISEWITZ, Lúcia. op. cit.p.101.

¹⁸.MARCHESAN, Ana Maria Moreira. op cit. p 71.

1.2 Patrimônio: entre o Cultural Imaterial e o Cultural Material

A existência de uma dicotomia entre os bens culturais de natureza material e os bens de natureza imaterial é motivo de debate na doutrina jurídica que trata do tema. Alguns autores defendem que o patrimônio cultural é formado por bens de natureza material ou imaterial que, após, elevados à condição de Patrimônio não estão sujeitos a nenhuma divisão ou distinção¹⁹. Outro grupo defende que a divisão entre bens materiais e imateriais, não afeta sua posição como bens culturais, mas apenas representa a forma que esses bens se apresentam aos olhos. Nesse sentido, Reisewitz assevera que a materialidade ou a imaterialidade de um bem cultural se associa à diferenciação entre matéria e não matéria²⁰ nada tendo com sua qualidade cultural. O presente trabalho, seguindo a ideia de Marchesan, não pretende esgotar essa discussão, focando a análise nos bens de natureza material ou imaterial que podem ser tutelados como referenciais a memória e a identidade cultural.

O atual conceito de Patrimônio Cultural é fruto da evolução jurídico-cultural do país e trazido pela atual Constituição Federal no caput do artigo 216. Nele é assegurado que integram o patrimônio cultural brasileiro os bens, de natureza material ou imaterial, que façam referência à memória e a identidade nacional. Dessa forma, a partir desse momento, a visão cultural o ordenamento se expande deixando de ser preocupada apenas com a conservação de bens cuja natureza fosse palpável, passando a preocupar-se com os movimentos culturais e os bens imateriais ou intangíveis.

São considerados como integrantes do Patrimônio Cultural Material de determinado grupo, os bens cuja materialidade é tangível, ou seja, os objetos, documentos, cidades, edificações e espaços urbanos que tenham elevado valor cultural ou façam referência à memória e a identidade nacional²¹. Os bens materiais, desde os primórdios das políticas preservacionistas, receberam atenção especial, estando sempre no centro de alguma política de preservação, sendo a mais antiga delas o tombamento.

¹⁹ TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. Patrimônio cultural material e imaterial - dicotomia e reflexos na aplicação do tombamento e do registro. *Políticas Culturais em Revista* v. 2, n. 3, 2010 p. 122.

²⁰ REISEWITZ, Lúcia. op. cit. p. 86.

²¹ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela...* op. cit. p. 56.

De outra banda, os bens de natureza imaterial são definidos como o conjunto de práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas que as comunidades reconhecem como integrantes de sua cultura. Essa espécie de patrimônio tem como característica intrínseca o fato de ser bens que transmitem-se de geração a geração, impulsionando um sentimento de identidade, pertencimento e continuidade em grupos populacionais²². Os bens culturais imateriais relacionam-se diretamente com a pessoa, pois representam as práticas e manifestações culturais que por elas são produzidas. A preservação desses bens imateriais envolve a preservação do processo de criação da atividade cultural, os modos de relacionar e realizar as tarefas diárias.

Essa nova visão constitucional quanto à esfera dos bens que deveriam ser tutelados, pode ser considerada como a melhor forma encontrada pelos legisladores para contemplar a diversidade cultural brasileira e integrar os bens de natureza imaterial, tão importantes para a cultura nacional. A partir de 1988 a tutela protecionista passa também a abarcar as práticas sociais e os modos de criar, fazer e viver.

Os bens materiais e imateriais nascem da atuação e integração do homem com o meio onde ele se encontra, esses bens embora de naturezas diferentes, dispõem igualmente de uma capacidade de conectar gerações, ligar tempos e por isso são protegidos. O título de Patrimônio é reservado àqueles que, potencialmente, servem de testemunhas do passado e do presente. Segundo Marchesan, esse testemunho é capaz de auxiliar a construção de um ideal de pertença pública, espécie de capacidade de autoconhecimento, por parte dos cidadãos, como membros de determinado grupo²³.

Para tornar possível a visualização do conceito trazido no caput o legislador enumerou nos cinco incisos que compõem o artigo 216 a composição dos bens que podem ser reconhecidos como parte do patrimônio cultural. Nessa lista, o legislador originário não pretendeu esgotar o rol de institutos que poderiam ser elevados a essa categoria, mas apenas traçar linhas gerais quanto às características que tais deveriam dispor para ser assim tratados.

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

²² COSTA, Marli Lopes da; CASTRO, Ricardo Vieiralves de. Patrimônio Imaterial Nacional: preservando memórias ou construindo histórias?. *Estud. psicol.*, Natal, v. 13, n. 2, 2008 p. 128.

²³ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. op cit. p.39.

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.

Ao invés de tipificar de forma taxativa o que poderia ser classificado como patrimônio cultural, o legislador preferiu manter um conceito aberto a possibilidade das mudanças e a criação novos patrimônios. Não existe uma predeterminação sobre modalidades de bens que necessariamente devem ou não devem ser preservados, conta-se apenas com a diretriz de salvaguardar aqueles que guardem características fundamentais a identificação social.

O patrimônio cultural edificado integra o patrimônio material e é representado, além de outros meios, nas edificações que possuem uma significação histórica e cultural para determinado grupo. A sua preservação começa através do processo de seleção das edificações que remontam de forma mais expressiva as características marcantes de determinado período cultural.

A conservação das edificações evoluiu muito desde sua primeira concepção, quando era vista unicamente como forma de conservar aquelas que refletissem acontecimentos históricos. O objetivo ficava atrelado a conservação de residências pertencentes à elite econômica, grandes catedrais ou monumentos religiosos que possuíam características mais sofisticadas e que remetessem a arquitetura europeia²⁴. Atualmente, a preocupação ultrapassa a individualidade dos prédios tutelados, pois a noção de bem a ser protegido passou a contemplar a visão de proteção do ambiente urbano e da memória coletiva. A preocupação abandona o campo da historicidade passando a ser visto por seu papel na perpetuação da identidade como nacional.

Reforça José Afonso da Silva que a ampliação dos critérios de valoração trouxe para órbita protetiva as manifestações culturais intangíveis que transmitam valores identitários, por exemplo, a língua, as tradições e o folclore.

Para tanto:

²⁴MICHELON, Francisca Ferreira; JÚNIOR, Cláudio de Sá Machado; GONZÁLEZ, Ana María Sosa. Políticas públicas e patrimônio cultural: ensaios, trajetórias e contextos. Pelotas: Ed. da Universidade Federal de Pelotas, 2012.p. 69.

Nem tudo o que integra a cultura, nem tudo que se apresenta como obra exclusiva do homem, nem tudo o que não é inteiramente natural está abarcado pelo conceito de patrimônio cultural (...)²⁵.

A ideia de Patrimônio Cultural como bens que referenciam a memória e a identidade, pode por sua simplicidade, causar a falsa noção que indiscriminadamente, tudo que o homem produz ou se relaciona deve ser qualificado dessa forma. Essa ideia é equivocada, pois, segundo os autores José Eduardo Ramos Rodrigues e Marcos Paulo de Souza Miranda esclarecem, é preciso preservar os produtos mais relevantes, ou seja, apenas os bens essenciais para preservação da memória, realizando-se um processo que alterne entre a preservação de bens rotineiros e bens de maior especificidade²⁶.

Se lembrarmos de objetos, construção, tradição do passado que resistem a ação do tempo e do homem, carregam eles consigo uma propriedade anamnésica, um valor de memória que vale mais do que qualquer reconstrução temporal feita, por exemplo, num vídeo televisivo ou em filmes cinematográficos, porque essas formas de expressão terão sempre a influência do tempo presente e de seu criador contemporâneo²⁷.

Não é possível recriar a memória ou a história, as tentativas de trazer esses institutos para o presente podem alcançar índices de semelhança fictícia, mas sem o valor cultural que o original teria. A preservação das edificações não busca apenas resguardar o belo e o pomposo, mas também os modos de produção que os criaram. As tentativas de “ressuscitar” a cultura pode algumas vezes ser vislumbradas na construção de sítios turísticos que remetam a períodos históricos. Tal prática não é unânime devendo ser reconhecidas as cidades que buscam aplicar os institutos e estratégias constitucionais para redescobrir saberes e fazeres que se perderam. Esses municípios, como o de Pelotas, esforçam-se na criação de políticas educacionais e políticas que desvelem um crescimento cultural harmônico, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável²⁸.

1.3 A proteção jurídica do Patrimônio Cultural Edificado

²⁵ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Op. cit. p.28.

²⁶ RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Estudos do Direito do Patrimônio Cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p.. 93-96.

²⁷ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. op.cit. p 70.

²⁸ SANTOS, Cecília Rodrigues dos. *Novas Fronteiras e Novos Pactos para o Patrimônio Cultural*. São Paulo *Perspec.*, São Paulo, v.15, n.2 2001. p. 47.

A proteção do Patrimônio Cultural Edificado é uma forma de garantir a sobrevivência social dos povos, pois essas edificações como patrimônio testemunharam a história e a evolução cultural nacional²⁹. Souza Filho destaca que o interesse jurídico em preservar esses bens configura-se no reconhecimento das qualidades que os compõem, considerando que possuem relevância social mesmo antes de sua proteção se impor ao ordenamento jurídico³⁰.

O estudo do fenômeno cultura é imprescindível para a compreensão da atual sociedade global. Esse fenômeno é objeto de análise das mais diversas áreas do mundo acadêmico, fato que permite o estudo do Patrimônio Cultural por todos esses ramos, tendo em cada um deles, motivos específicos para ser estudado.

O direito, através das instituições públicas juridicamente estabelecidas, marca presença na seara da preservação e conservação de bens de elevada importância cultural a partir da década de 30, estando, desde então, pendente dos que de alguma forma se mantivessem no presente como uma fotografia do passado. Reconhecendo a vastidão que o tema patrimônio cultural agrega, os juristas empenharam-se na criação de modelos e instrumentos de estudos capazes de conceituá-lo para, posteriormente, buscar as melhores formas de tutelá-lo. Para essa tutela, o Direito dividiu a responsabilidade de forma direta, entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo.

Entre as razões para o Direito Administrativo ganhar essa titularidade está o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado, princípio cujo papel é garantir que as atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado sejam realizadas em benefício da coletividade³¹. O Estado deve primar pelo interesse coletivo efetivando meios para salvaguardar os bens que tenham valor para a memória e identidade nacional.

Em contraponto, o Direito Ambiental, que também chamou para si a competência para tratar do tema, entende necessária sua atuação devido à ligação que este mantém com o meio ambiente. O autor Celso Antônio Pacheco Fiorillo esclarece que ao se propor a

²⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 24.

³⁰ Ibidem. p. 47.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p.32.

tutelar o meio ambiente cultural o legislador demonstra uma preocupação primordial com a qualidade de vida dos cidadãos³².

O ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. [...] O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas³³.

O desenvolvimento sustentável é o que corresponde às exigências da globalização e do presente, sem deixar de lado o comprometimento de transmitir aos futuros nacionais as necessidades e vivências que foram aqui apreendidas. Anteriormente o estudo da qualidade de vida girava em torno das ciências biológicas, agora se reconhece o papel da cultural na construção de um ambiente sustentável³⁴.

Esse conceito aberto de meio ambiente pode ser decomposto em diversos meios: a) Meio Ambiente Natural; b) Meio ambiente do Trabalho; c) Meio Ambiente Artificial; d) Meio Ambiente Cultural. Será no Meio Ambiente Cultural que poderemos ver que se localizam o patrimônio histórico, artístico, arquitetônico, paisagístico, espeleológico, geológico e cultural. Fiorillo defende que essa divisão em quatro reinos serve para atribuir uma função didática ao estudo do Direito Ambiental, facilitar a identificação e o abandono de atividades que sejam consideradas nocivas a ele³⁵.

José Afonso da Silva disserta que o conceito moderno de Direito Ambiental tem como responsabilidade integrar não só os ecossistemas, mas também os elementos, recursos naturais e os bens culturais³⁶. O Direito Ambiental é responsável pelo estudo e aplicação de normas de ordem pública, estabelecidas no texto Constitucional, que, por essa razão, não podem ser esquecidas pelo Poder Público. Essa indisponibilidade pode ser utilizada como fator de fomento na criação de instrumentos e políticas públicas de preservação.

As edificações foram inicialmente a única preocupação daqueles que defendiam a salvaguarda do patrimônio cultural, pois se ligavam à acontecimentos históricos ou eram

³² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. Saraiva, 2005. p. 19.

³³ SILVA, Jose Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros. p. 20.

³⁴ SANTOS, Cecília Rodrigues dos. op. cit. p. 49.

³⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco op. cit. p. 20.

³⁶ SILVA, Jose Afonso da. *Direito...op.cit.* p. 22.

sede para sua ocorrência. Ao longo da história jurídica nacional os motivos que ensejavam a preocupação com esse tipo de bem sofreram mutações, floresceram com o passar das décadas. Saímos de uma preocupação meramente estrutural para uma que pode ser considerada empírica. Entre os materiais, as edificações urbanas, se destacam, pois nesses bens está refletido, de maneira mais evidente a evolução econômica e dos modos de produção da cultura brasileira e da sociedade como tal.

A salvaguarda dos imóveis que possuem valor histórico e cultural é extremamente complexa, pois devem ser considerados de forma conjunta, a ação e o sofrimento físico/estrutural trazido pelo passar das décadas e o alto custo de sua adequada conservação. Os proprietários dessas edificações, entes públicos ou proprietários privados, devem arcar com o ônus funcional que cada um desses bens carrega.

O patrimônio edificado pode ser considerado como uma série de impressões ou marcas deixadas no tempo, pois retrata as transformações pelas quais passamos e como mudamos os nossos valores, e modos de vida com o passar das gerações. Esse tipo de patrimônio atua como a lembrança do que fomos e o testemunho da evolução e das mudanças que passamos como sociedade. Para tanto é tarefa do Poder Público atuar ativamente na defesa da pluralidade do patrimônio edificado a partir da efetivação das medidas jurídicas estabelecidas na legislação federal, estadual ou municipal com o intuito de estabelecer sua gestão adequada.

Ultrapassam-se a monumentalidade, a excepcionalidade e mesmo a materialidade como parâmetros de proteção, para abranger o vernacular, o cotidiano, a imaterialidade, porém, sem abrir mão de continuar contemplando a preservação dos objetos de arte e monumentos eleitos ao longo de tantos anos de trabalho como merecedores da especial proteção. Passa-se a valorizar não somente os vestígios de um passado distante, mas também a contemporaneidade, os processos, a produção. Nesse contexto, por exemplo, não mais apenas os conjuntos urbanos homogêneos, representativos de um determinado período histórico, passaram a ser merecedores de proteção ou atenção oficial³⁷.

O debate quanto a relação entre a preservação das edificações históricas e o direito urbano ainda esta engatinhando e é por vezes confrontada pelos interesses econômicos. O Direito Ambiental tem travado batalhas para que a legalidade possa reconhecer o direito humano a memória como critério nas decisões dos entes públicos.

³⁷ SANTOS, Cecília Rodrigues dos. op. cit.p. 44.

A visão atual desse instituto é dada no ordenamento jurídico nacional, a partir de uma evolução que dura há aproximadamente um século e pode ser estudada juntamente com as mudanças constitucionais que passamos.

Nesses primeiro capítulo buscou-se apresentar um recorte do instituto patrimônio cultural na órbita jurídica e a importância de sua tutela para a manutenção das estruturas sociais como conhecemos.

Capítulo 2: A proteção constitucional do patrimônio cultural no Brasil

A expressão patrimônio cultural debutou no ordenamento jurídico constitucional no artigo 10 da Constituição Federal de 1934, onde o constituinte reconhecia a existência de um patrimônio ambiental, a competência concorrente entre a União e os Estados para a proteção das belezas naturais e monumentos de valor histórico ou artístico e, por fim, declarava a proibição da evasão de obras de arte do território nacional.³⁸ Historicamente, essa foi apenas a segunda Constituição republicana do Brasil o que significa que a preservação dos ideais de identidade e cultura nacional ainda estava em formação entre os doutrinadores e legisladores nacionais. Nesse momento a preocupação do legislador não era a preservação da memória social ou da identidade nacional, mas simplesmente a manutenção dos bens materiais que tinham algum valor histórico ou artístico. Considerando a curta vigência desta Constituição, pouco pode ser dissertado sobre o grau de influência que gerou no pensamento jurídico brasileiro ou ainda nas mudanças sociais da época³⁹.

No dia 10 de novembro de 1937, o Brasil sofreu um golpe de Estado que foi responsável pelo surgimento do Estado Novo e, por conseguinte, o advento de uma nova Constituição. Alguns autores, como Maria Cecília Londres Fonseca, reconhecem essa nova

³⁸ REISEWITZ, Lúcia. op.cit. p. 90.

³⁹ Sob sua égide, o Ministério da Educação elaborou a Lei 378 que, dentre muitos institutos e serviços, criou o Serviço do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (SPHAN) hoje considerado como principal instituição na proteção e fomento a preservação da memória social. O SPHAN foi o primeiro órgão criado com ênfase na preservação do patrimônio tendo, desde de sua criação, sofrido modificações apenas em sua nomenclatura, chamado atualmente de IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico, Nacional.

Constituição rígida e autoritária, como um retrocesso às conquistas feitas pela anterior. As escassas inovações desse texto estão localizadas no artigo 134 onde o legislador da época elevou todos os bens que tivessem alguma relevância histórica ao patamar de patrimônio nacional, expandindo também a competência para legislar sobre o tema ao atribuir esse poder também aos Municípios. Em 30 de novembro do mesmo ano, ocorreu a promulgação do Decreto-Lei 25 cujo projeto fora elaborado na vigência da Constituição de 1934 e que é, até dias atuais, o instrumento de proteção ao Patrimônio Cultural mais difundido no país.

Na Constituição seguinte, promulgada em 1946, foi inaugurada a proteção aos documentos históricos e revitalizada a diferenciação entre obras e monumentos que havia sido suprimida na anterior. A Constituição de 1946 tratou a cultura em apenas dois artigos, no primeiro estatuiu o dever do Estado em tutelar Patrimônio Cultural e, no segundo, arrolava as obras, documentos e monumentos, naturais ou artificiais, que tivessem valor artístico ou fossem dotados de particular beleza⁴⁰.

Por fim, a Constituição de 1967, e sua emenda em 1969, famosas por terem nascido no período militar, trataram a questão da cultura de forma quase idêntica a sua antecessora tendo pequenas alterações na redação do texto e uma única inovação teórica. Essa inovação foi a inclusão da proteção aos sítios arqueológicos como patrimônio a ser preservado.

Após esse breve histórico constitucional da preservação do Patrimônio Cultural, o presente capítulo passará a analisar o tratamento dado a salvaguarda dos Bens Culturais na atual Constituição da República, promulgada em 1988. Esse estudo visa demonstrar os avanços trazidos pelo texto atual, atentando para o Tombamento e o Inventário como instituto e estratégia para a Preservação do Patrimônio Cultural Edificado.

2.1 A preservação do Patrimônio Cultural Edificado na Constituição Federal de 1988

O nascimento de uma nova Constituição é um passo muito importante em qualquer ordenamento jurídico, seu surgimento revoga normas que a ela forem contrárias e normatiza outras tantas que não o eram. A Constituição de 1988, a mais democrática que o

⁴⁰ Carlos Frederico Marés de Souza Filho defende que não importa a aparência do documento o Estado recebeu a obrigação de defendê-lo, pois esses documentos revelavam a essência para o conhecimento histórico, científico ou artístico.

ordenamento jurídico nacional já teve, renovou o tratamento aos direitos fundamentais, sociais e culturais. No Patrimônio Cultural, permitiu um tratamento mais próximo da comunidade proporcionando sua participação ativa e estabelecendo ainda outras formas de realizar essa proteção.

As Constituições Brasileiras anteriores trataram do tema da preservação do patrimônio cultural de forma singela, sem aprofundar-se na criação de um sistema que buscasse efetivamente a sua proteção. A atual Constituição Federal, que é fruto de um árduo processo de redemocratização nacional após o período ditatorial, representa o amadurecimento do tema preservacionista e uma ampliação da proteção à cultura, ambos inéditos no ordenamento jurídico nacional⁴¹. Esse texto além de retomar muitos pressupostos que haviam sido abandonados nas Constituições anteriores, inovou ao dedicar uma sessão inteira ao tema, no Título da Ordem Social, a partir do artigo 215.

Com a promulgação da atual Constituição, a expressão Patrimônio Cultural ganhou força e se alinhou aos debates e Cartas Internacionais que tratam do tema⁴². Esse novo conceito é especificado no artigo 216 e diz que o Patrimônio Cultural Brasileiro é formado pelos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade. A disposição é inteligente e moderna, pois fala em patrimônio cultural brasileiro, ou seja, não apenas da União ou dos Estados e Municípios, mas pertencente a todos os cidadãos da nação, reconhecendo também as miscigenações que compõe a cultura nacional⁴³. Considerar o patrimônio como pertencente e relacionado a todos os brasileiros favorece a consciência de que a atuação na busca de sua preservação deve ser realizada de forma integrada, tudo que faz parte da memória nacional, e não apenas a de determinado Estado ou Município.

A nova visão constitucional não preza apenas por uma mudança gramatical, mas pelo progresso dos pressupostos preservacionistas em prol do patrimônio. Essas mudanças introduziram força de direito fundamental aos direitos culturais, o que reflete na

⁴¹ REISEWITZ, Lúcia. op. cit., p. 96.

⁴² MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela...* op. cit p. 50.

⁴³ SILVA, José Afonso da. op. cit p.101.

necessidade de criarem-se novas formas de impulsionar políticas que garantam a qualidade de vida e a proteção em todas as suas formas⁴⁴.

A abertura democrática no país, vivenciada na década de 1980, permitiu o surgimento de revisões teóricas no campo da preservação dos bens culturais e a superação de práticas limitadas à conservação palaciana e fachadista – restrita à recuperação apenas da imagem plástica, do colorido e das feições estilísticas dos conjuntos históricos⁴⁵.

Nesse texto foram abandonadas expressões defasadas que eram utilizadas nos anteriores e que não mais se encaixam na visão moderna do patrimônio cultural. Hoje, reconhecemos a individualidade e não mais relacionamos de forma direta o patrimônio cultural com o patrimônio histórico, artístico ou documental. Vivenciamos a real consagração do pluralismo cultural⁴⁶ através do reconhecimento da cultura brasileira como sendo única, porém resultante da contínua atuação e interação dinâmica de todos os grupos sociais e não apenas daqueles considerados a elite. A preocupação com a preservação do Patrimônio Cultural ultrapassa a tangibilidade ou grandiosidade dos bens, está focada na importância desses para a identidade nacional. A valorização aos bens materiais deixa de enraizar-se somente na materialidade e beleza, perspectiva estética que, segundo Fonseca, formou o pensamento de preservação⁴⁷.

O pluralismo cultural foi agraciado pelo texto constitucional a partir da apresentação de características de diversos tipos de coisas, materiais ou não, que seriam vistos como integrantes do patrimônio cultural.

Também previsto na Carta Magna e considerado como um dos maiores avanços dela à inclusão do patrimônio cultural intangível no rol de bens a ser preservados. Esse patrimônio tutela os bens sem existência corpórea, mas que também representem a memória social. Podemos exemplificá-los como sendo: as danças, os dialetos, o folclore e características sociais que identificam cada época. Ao integrar esses movimentos culturais e sociais ao rol dos tutelados, tornou-se responsabilidade do Poder Público criar políticas de proteção que os contemplem especificamente.

⁴⁴ REISEWITZ, Lúcia. op. cit., p.58.

⁴⁵ FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra C. A.. *Patrimônio Histórico e cultural*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 51.

⁴⁶ José Afonso da Silva ao tratar do pluralismo cultural afirma ser dever do Estado proteger as manifestações das culturas populares, não apenas de uma forma de cultura. Para ele essa pluralização é uma realidade e não apenas uma forma de se entender a sociedade, já que somos plúrimos, conflitivos e autônomos.

⁴⁷ FONSECA, Maria Cecília Londres. *O Patrimônio em processo – Trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; inCIPHAN, 2005.p. 174.

Quando estudamos a definição do patrimônio cultural destacamos a importância da seletividade na hora de escolher os bens que receberiam essa qualidade. Novamente defende-se que, não podemos acreditar que todos os bens podem indiscriminadamente, ser tutelados como bens culturais sob o risco de ficarmos presos a ideias amordaçadas e retrogradadas e que não acompanharão as mudanças sociais. Sobre isso esclarece Souza Filho:

A preservação do meio ambiente, natural e cultural, não pode ser global, porque isto implicaria impedir qualquer intervenção antrópica modificativa do meio ambiente e manteria estático o processo cultural. Preservar toda a intervenção cultural humana na natureza ou toda a manifestação cultural é um absurdo e uma contradição, porque a guisa de proteger as manifestações passadas, se estaria impedindo que a cultura continuasse a se manifestar. Implicaria não admitir qualquer possibilidade de mudança, processo ou desenvolvimento. Assim como preservar intocado o meio ambiente natural, seria matar a vida. Se fossem preservadas intactas todas as intervenções humanas, não haveria possibilidade de evolução ou desenvolvimento social⁴⁸.

Para evitar essa estagnação, deve-se buscar o resguardo dos bens que, de forma mais direta, representem a nação brasileira, devendo essa representação ser fiel à faceta multicultural que a compõe. O rol de bens trazido no artigo 216 é meramente exemplificativo, não pretende exaurir os que poderiam ser elevados ao patamar de bens culturais ou impossibilitar que sejam acrescentadas outras expressões culturais que referenciam a memória e a identidade cultural.

A nova compreensão possibilita a proteção de bens que não tenham estruturas tão glamurosas ou grandiosas, mas aos que mantenham referência com a memória e a identidade. Maria Cecília Londres Fonseca acredita que os chamados centros históricos ou zonas de preservação podem ser aclamados como exemplos dessa expansão conceitual do patrimônio, pois partem do entendimento de que os bens culturais devem ser vistos como uma unidade, um todo e não mais isolados do conjunto urbano. A preservação não se dará mais apenas por sua individualidade, mas por seu papel na construção da história de determinado lugar.

Sobre quem seriam os responsáveis pela competência legislativa e executiva desta tutela, normatizam os artigos 23 e 24 da Constituição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (...);

⁴⁸ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 21.

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;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...);

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (...).

A competência legislativa e para a execução de medidas que busquem a salvaguarda do patrimônio, estabelecidas nos artigos acima, foi distribuída, em um sistema de cooperação mútua para a preservação do patrimônio. O artigo 23 consagra o modelo de competência comum, que significa a inexistência de subordinação entre os entes federados. Nesse modelo cada um dos entes é dotado de autonomia administrativa para atuar sobre o Patrimônio Cultural⁴⁹.

Por outro lado, no artigo 24 está presente a modalidade de competência legislativa concorrente onde à outorga para legislar sobre matérias idênticas se dá concorrentemente, porém com a presença de subordinação. Os entes atuam sobre as mesmas matérias, porém com poderes diferentes. Podemos depreender que à União cabe desempenhar o papel de estabelecer normas gerais sobre o tema e aos estados e DF cabe complementá-las com a elaboração de normas específicas⁵⁰. Apesar de não contemplados no artigo 24, os Municípios possuem sim, competência para legislar sobre a tutela do Patrimônio Cultural⁵¹. Evidente o avanço constitucional brasileiro perante outros institutos internacionais ao conceder mais autonomia aos Municípios. Para tanto, assevera Souza Filho que todo o Município tem capacidade normativa própria, isto é, deve elaborar lei orgânica, legislar em matéria reservada a si⁵². Entre as responsabilidades específicas dos Municípios temos o artigo 30, inciso IX regula que lhes compete promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Silva compreende que ao legislar e executar políticas públicas de preservação do Patrimônio Cultural o Poder Público deve realizar três atividades: proteger, impedir e

⁴⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 116-118.

⁵⁰ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forens, São Paulo: Metod. 2010. p. 340.

⁵¹ Ibidem. p. 337-343.

⁵² SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 116-118.

proporcionar⁵³. Estão encarregados da proteção do patrimônio cultural, impedindo os atos e tentativas de depredação, descaracterização ou destruição, proporcionando o acesso à educação e à cultura. Por fim, para que esses objetivos sejam alcançados tais entes devem criar legislações adequadas e instituir políticas de preservação eficazes.

O artigo 215 traz a dimensão subjetiva da regulação constitucional ao direito de acesso a cultura. Para Silva o legislador originário preocupou-se em delimitar um meio ambiente equilibrado que possa proporcionar uma vida saudável. Segundo Pedro Paulo Funari e Sandra Pelegrini essa busca por um meio ambiente saudável nos centros urbanos mostrou-se como avanço na luta pela cidadania e por políticas preservacionistas⁵⁴.

O processo de reconhecimento de valores como bens jurídicos traduz opções políticas, tomando-se a política no sentido do 'conjunto de objetivos que informam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução'. A análise de cada ordenamento jurídico, enquanto expressão política, indicará de que forma a cultura está sendo protegida. Na Constituição brasileira, a cultura é protegida como fenômeno social e fator de emancipação humana, especialmente no artigo 215⁵⁵.

Tipifica o artigo 215 que o estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais.

O artigo 216 retrata que o processo de seleção dos bens que devem receber a tutela cultural precisa ser feito com a participação dos cidadãos que são os guardiões do patrimônio⁵⁶. Assim, toda e qualquer política de preservação do patrimônio cultural deve atuar incentivando a participação popular, já que é a memória dessa comunidade que se objetiva preservar com essas políticas. O texto legal incluiu a comunidade na busca por um ambiente saudável, o que liberou o Poder Público de ser detentor único da responsabilidade com a gestão desses bens.

A participação popular na fiscalização e manutenção desses patrimônios é primordial para o sucesso ou o fracasso de qualquer política de preservação. Se a população não conhece ou compreende o significado de um bem para a sua identidade social e/ou cultural não poderá reconhecer seu valor transgeracional, culminando em atos de vandalismo e desrespeito. A tarefa mais difícil das Políticas Públicas atuais é educar a

⁵³ SILVA, José Afonso da. op.cit. p 43.

⁵⁴ FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra C. A.. op. cit. p.51.

⁵⁵ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. op. cit. p 27.

⁵⁶ Ibidem. p. 190.

comunidade para proteção de bens com a capacidade de testemunhar a história, bens responsáveis por difundir a memória de um povo, de uma nação. O Patrimônio Cultural é muito mais que a guarda de prédios e objetos, é um fator de desenvolvimento atuante na promoção do sonhado bem-estar social. Dessa forma o §1 do artigo 216:

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.

O Patrimônio Cultural pertencente à nação brasileira como um todo sendo, portanto, direito e dever de todos os entes federados e da comunidade em geral usufruir e manter esses bens. Não há que ver-se mais o patrimônio segregado entre os federados, ou seja, deixou-se para trás a diferenciação entre patrimônio federal, estadual e municipal que por muito tempo atrapalhou a criação de políticas efetivas de preservação. É evidente a preocupação do constituinte em demonstrar que a proteção e preservação do patrimônio nacional é uma responsabilidade de todos sem nenhuma espécie de hierarquia ou diferenciação.

Pode-se auferir ainda do parágrafo citado que o legislador deixou de considerar o tombamento como única forma de preservar o Patrimônio Cultural, acrescentando ao rol das medidas protetivas, o inventário, o registro, a vigilância, a desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação.

Com o nascimento da Constituição de 1988 o Ordenamento Jurídico Brasileiro criou esses novos instrumentos e estratégias para cumprir sua tarefa de tutelar a memória através da manutenção de seus produtos ou de seus lugares de memória. Para tal, poderá o Estado efetivar a tutela tanto na esfera administrativa quanto na judicial, devendo exercê-la de forma preventiva ou repressiva⁵⁷.

Em relação ao meio ambiente o raciocínio deve ser o mesmo. Uma vez que, a partir de determinada conjuntura histórica passamos a atribuir-lhe valor e, tendo em vista o fenômeno de sua escasseabilidade, as normas jurídicas passaram a tutelá-lo, tornando-o um bem juridicamente relevante. Dessa proteção, emanam os dois reflexos supra-apresentados: o direito impõe sua preservação, situação que chamamos de tutela preventiva e, sendo ela danificada, determina alguma sanção a sua reparação, situação que chamamos de tutela repressiva⁵⁸.

⁵⁷ REISEWITZ, Lúcia. op. cit., p. 106.

⁵⁸ Ibidem. p. 105.

Os novos instrumentos constitucionais coadunam novas formas de promover e proteger o patrimônio cultural. Miranda acentua que quando o legislador tipifica a expressão, outras formas de acautelamento ele se refere à legislação urbanística, os incentivos fiscais, a ação popular, a educação patrimonial e tantas outras políticas patrimoniais⁵⁹. Apesar de não tão utilizados quanto o tombamento, cada um desses institutos tem atuado de alguma forma para essa nova fase vivida pela preservação patrimonial no Brasil.

2.2 Tombamento: Um instrumento de defesa do Patrimônio Cultural

O tombamento é o mais antigo e mais difundido instrumento de preservação do patrimônio no ordenamento jurídico nacional. A característica mais marcante do tombamento é a impossibilidade dos proprietários dos imóveis assim taxados, realizarem quaisquer alterações na estrutura dos bens tombados. Nesse tipo de salvaguarda pretende-se a manutenção integral das características primordiais do bem, por isso sua aplicabilidade será nos bens de natureza material.

O tombamento é a mais conhecida forma de garantir a preservação do patrimônio ambiental nacional, tendo em vista o fato de estar disciplinado de forma detalhada em lei infraconstitucional, o que facilita seu uso e as discussões em relação às consequências jurídicas advindas do ato que o institui⁶⁰.

Etimologicamente a palavra “tombamento” cuja origem é portuguesa tem como significado inscrever, registrar, inventariar ou cadastrar em livro tombo. Os livros tombo são, segundo José Afonso da Silva, o local onde estão inscritas a situação, localização e os limites de um bem tombado⁶¹. O Poder Público através do tombamento declara o valor histórico e cultural de determinado bem através de um ato que tem o poder de gerar algumas restrições ao uso dos proprietários. O ato de tombamento determina o bem e lhe atribui a posição de bem de interesse público, criando assim uma série de deveres e restrições a utilização desse patrimônio⁶².

O procedimento do tombamento foi instituído no Decreto Federal 25/37, que estabeleceu as regras para sua efetivação em bens móveis ou imóveis com valor histórico,

⁵⁹ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela...* op. cit. p. 102.

⁶⁰ REISEWITZ, Lúcia. op. cit., p. 123.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. op.cit. p.159.

⁶² Ibidem.. p.158.

turístico, ecológico e etc. Com o advento da Constituição de 1988, grande parte das normas que estavam previstas no Decreto foram por ela recepcionadas. Todavia, entre as definições que não foram recebidas está a visão restrita do Decreto quanto aos tipos de bens que poderiam ser vistos como Patrimônio Cultural.

O Decreto estipula que a titulação de patrimônio Cultural era reservada a bens que tivessem uma ligação direta a padrões paisagísticos, monumentais ou estéticos⁶³. Essa ligação não é mais aceita como imprescindível, já que os atuais critérios envolvem a referência a memória e a identidade. Mesmo que não mais aplicado dessa forma tal conceito é salutar, pois demonstra os primórdios da preservação cultural. O Decreto 25 representou um grande avanço na esfera preservacionista e trouxe pela primeira vez um conceito para patrimônio cultural ao estabelecer no artigo 1º que:

1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

O conceito trazido no Decreto ficava preso à concepção de bens que se ligavam a eventos históricos, visão que hoje perde espaço para a ideia de referência à identidade e à memória, ou seja, recebem tutela os bens que são dotados de “estima”. Essa noção é expressa por Ana Maria Marchesan ao dizer que:

Interpretar o Decreto nº 25/37 à luz da Constituição e, em especial a sua atenção à tutela do patrimônio cultural brasileiro na sua ampla compreensão, a qual, inegavelmente, envolve também os bens que, a despeito de não se associarem a ‘fatos memoráveis’ da nossa história, são ‘portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

O tombamento é uma forma de intervenção na propriedade privada que visa a preservação da memória social⁶⁴. Souza Filho define o tombamento como: o ato administrativo da autoridade competente que declara ou reconhece valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, bibliográfico, cultural ou científico de bens, que, por isso, passam a ser preservados⁶⁵. Esse ato irá ocorrer por intermédio de uma autoridade administrativa que atua pelo poder investido por uma lei pré-existente, porém o que irá consolidar o tombamento será o ato normativo e não uma lei específica para cada bem⁶⁶. O tombamento configura-se como ato através do registro desse bem em um dos livros tomo

⁶³ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela...* op. cit p.112.

⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. op.cit. p. 793.

⁶⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 83.

⁶⁶ Ibidem. p. 83.

trazidos no Decreto 25 onde estão estabelecidos a localização e os limites desse tombamento.

A promulgação da atual Constituição reduziu a individualidade do tombamento como instituto e expandiu sua visão como integrante de uma política nacional para a preservação. O instituto deixou de ser visto como único meio de preservação dos bens culturais, denominação que em muitas vezes o confundia com o próprio conceito de preservação.

Antes da Constituição de 1988, a importância desse instituto era tamanha, que sua aplicação determinava a constituição de determinado bem, móvel ou imóvel, como patrimônio cultural. Nos dias atuais, sob a carta democrática é aceito o papel do tombamento como meio de reconhecimento do valor de determinado bem como patrimônio e não para constituí-lo.

No artigo 4º o Decreto 25 estabeleceu a criação de quatro livros tombo cuja responsabilidade é resguardar os bens considerados relevantes à preservação da memória e da identidade: o Livro Tombo Arqueológico, o Livro Tombo Histórico, o Livro Tombo das Belas Artes e o Livro Tombo das Artes Aplicadas.

Salienta-se que, embora estejam enumerados apenas estes quatro títulos não há que se falar na proibição para a criação de outras espécies de livros tombo que melhor se enquadrem a realidade preservacionista⁶⁷. Com relação ao patrimônio edificado, após sua inscrição no livro, a edificação passa a receber atenção constante do ente que efetivou o tombamento e de todos os demais. O texto constitucional atual estabeleceu um sistema de corresponsabilidade entre todos os entes federados para a guarda dessas edificações, já que passam a integrar o patrimônio nacional.

O Poder Público, através do tombamento, declara o valor histórico e cultural de determinado bem, tendo esse ato, o poder de gerar limitações a propriedade. O ato de tornar atribui a qualidade de bem de interesse público, criando uma série de deveres e restrições a livre utilização desse patrimônio. Esse instituto tem como finalidade a conservação da integridade dos bens que despertam o interesse público por suas características especiais⁶⁸. O legislador constituinte de 1988 além de incluir outros instrumentos ao rol de medidas para a preservação do patrimônio retirou a posição de

⁶⁷ Ibidem. p. 84.

⁶⁸ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela...* op cit. p. 111.

destaque que o tombamento estava acostumado a desempenhar no ordenamento nacional, o que significa que ele deve receber o mesmo tratamento que os demais institutos.

A partir do momento que reconhece um bem como possuidor de valor histórico e cultural, o Estado ganha a atribuição de poder intervir na sua gestão e sujeitá-lo a um regime especial de tutela para, então através dessa limitação, cumprir seu dever de preservar a memória social. Essa intervenção no direito de propriedade e no de vizinhança tem a finalidade de preservar a memória e a identidade a partir do estabelecimento de restrições ao livre exercício desses direitos. Ou seja, os proprietários de imóveis vizinhos a essas edificações também sofrem restrições a sua propriedade já que não poderão, por exemplo, elevar a altura de suas construções a um patamar que restrinja ou impeça a visibilidade do bem tombado.

Entre as restrições e obrigações trazidas aos proprietários do imóvel estão o dever de conservar e reparar e a proibição de alterações não autorizadas ou que descaracterizem o bem. Para que essas restrições possam se efetivar o Poder Público deve instaurar procedimentos administrativos ou judiciais adequados onde sejam respeitados os princípios do devido ao processo legal, ampla defesa e contraditório.⁶⁹

O artigo 17 do mesmo decreto é firme ao proibir a a destruição, demolição ou mutilação dos bens que forem tombados, sob pena de penalização dos responsáveis pelo ato. Foram estabelecidos quatro tipos primordiais de tombamento, sendo eles: tombamento dos bens públicos ou de ofício, voluntário, provisório e o compulsório.

O tombamento de ofício é o dos bens pertencentes à Administração Pública, tal tem sua ocorrência através de ato administrativo. Nessa modalidade não está presente o contraditório, pois o procedimento se desenvolve de forma simplificada. Em segundo plano, o tombamento voluntário pressupõe que seja feita a solicitação por parte do proprietário do imóvel e, ainda esteja presente a comunhão de vontades entre ele e o órgão público responsável. A partir desse pedido e, portando, características de referência a memória pode ocorrer o tombamento do bem. O tombamento provisório toma lugar quando, já em curso o processo de tombamento, vislumbra-se a necessidade urgente de salvaguarda a fim de evitar sua destruição ou modificação. Teoricamente essa modalidade provoca os mesmos efeitos que o tombamento definitivo, porém realizado por um período

⁶⁹ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela...* op cit. p.123.

de tempo determinado. Por fim, o tombamento compulsório se representa quando houver recusa do proprietário quanto ao tombamento do bem⁷⁰.

Marcos Paulo de Souza Miranda ressalta que o tombamento constitui-se na sequencia lógica e ordenada de atos praticados pelo poder público com o objetivo de identificar o valor cultural de bens culturais materiais, individualizando-os e inscrevendo-os no respectivo livro de tombo depois de obedecidas as formalidades em lei⁷¹.

No capítulo que dispõe sobre os efeitos do tombamento o Decreto destaca a inalienabilidade ou alienabilidade com restrições desses bens como medida para evitar sua perda. Destacam-se ainda artigos sobre os procedimentos adotados quando da depredação do patrimônio tombado, recursos para sua recuperação e a vigilância constante dos setores competentes. É importante destacar que todas as medidas legais aqui estabelecidas assim como as restrições administrativas dirigidas aos proprietários relacionam-se apenas a estrutura física do imóvel e não a sua finalidade. Dessa forma o tombamento de uma casa onde funcionou a primeira escola de uma cidade não obriga o proprietário a manter essa finalidade no imóvel para todo o sempre.

O tombamento de bens privados torna-se polêmico quando passa a ser discutida a necessidade de indenização ao proprietário que teve seu direito de propriedade reduzido pelo ente público. Considera-se majoritariamente entre os doutrinadores do tema que essa indenização apenas terá lugar quando o tombamento gerar algum prejuízo econômico ao proprietário. Por outro lado, os defensores ao direito de indenização asseguram que ao ser restringido de seu direito ao livre gozo sobre seu bem o proprietário tem direito a ser compensado pela perda da autonomia e não apenas pelos danos por ela causados.

2.3 Inventário: Uma estratégia de proteção ao Patrimônio Edificado

O inventário é uma das formas de tutela ao Patrimônio Cultural mais antiga em nível internacional⁷². No Brasil, foi utilizada como estratégia em busca da preservação desde o início das preocupações com o Patrimônio Cultural nacional, porém só foi elevada a posição de instituto constitucional autônomo a partir da Constituição de 1988, juntamente

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. op.cit. p.163-164.

⁷¹ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela...* op cit. p. 121.

⁷² Ibidem. p. 111.

com a desapropriação, o registro e a vigilância, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 216.

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 preservação⁷³.

Esse mecanismo de tutela ainda carece de legislação federal que o regule, no que tange aos bens imóveis, porém os órgãos encarregados da preservação desses bens podem estabelecer regramentos próprios para realização desse levantamento. Outrossim, essa carência não impede que os estados e municípios estabeleçam leis locais sobre o assunto⁷⁴. A delegação de competência aos estados e municípios para legislar sobre os assuntos que a eles correspondam está prevista no texto constitucional nos artigos 24 e 30.

Carlos Frederico Marés de Souza Filho defende que o inventário deve se destinar a preservação dos bens que não estejam em situações de risco, deixando para as situações de grande perigo as intervenções mais invasivas como o tombamento⁷⁵. O autor defende essa teoria porque os efeitos gerados no direito de propriedade e de vizinhança no inventário são mais brandos e o processo para a sua instituição mais célere, o que o torna uma alternativa rápida para garantir a preservação de bens de elevada importância cultural. Como estratégia para a salvaguarda do patrimônio cultural o inventário se desenvolve na identificação e registro das características intrínsecas dos bens inventariados.

O inventário dos bens materiais edificados consiste no estabelecimento de um cadastro que contenha a situação em que se encontra o bem, seu estado de conservação e seu histórico de propriedade. Esse inventário poderá ser realizado de forma individual ou em conjuntos que contemplem bens com similitudes arquitetônicas ou históricas, sendo esse registro uma fonte fundamental de informações que permitem acompanhar as alterações que esses sofreram ou sofram com o passar do tempo. A relevância das informações levantadas por esse inventariamento é de extrema importância quando o Poder Público buscar estabelecer políticas públicas para a tutela desses bens. Conceitua Miranda:

Sob o ponto de vista prático o inventário consiste na identificação e registro por meio de pesquisa e levantamento das características e particularidades de determinado bem, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos objetivos, e

⁷³ LIMA, Larissa da Rocha Barros. A preservação do meio ambiente cultural e a proteção jurídica através do tombamento: a ausência do federalismo cooperativo no município alagoano de Marechal Deodoro. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*. Macapá, n. 2, 2010 p. 21.

⁷⁴ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. op. cit. p. 228.

⁷⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 63.

fundamentados de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística e antropológica, entre outros⁷⁶.

Com relação ao patrimônio edificado, o inventário demonstra o reconhecimento do valor cultural desses bens para, a partir de então, buscar a aplicação de políticas que realizem sua salvaguarda de forma adequada. A natureza jurídica do inventário é a de ato administrativo que declara a importância cultural de algum bem, gerando restrições e efeitos jurídicos para o incentivo de sua preservação.

(...) enquanto o tombamento normalmente é utilizado para a proteção somente de bens culturais considerados ‘notáveis’ e ‘excepcionais’, o inventário possui ilimitado espectro de abrangência, podendo ser utilizado para a proteção de bens culturais mais singelos, desde que portadores de referência à memória dos diferentes grupos formadores da nação brasileira⁷⁷.

Como ocorre com o tombamento, os bens que fazem parte do inventário sofrem algumas restrições ao livre exercício da propriedade. Nesse caso, as restrições são de caráter mais genérico e giram em torno de solicitar autorização do ente “tombador” para realizar intervenções de conservação, modificação ou transformação da estrutura. O dono de uma edificação inventariada tem ainda o dever de informar as circunstâncias em que ocorrerem mudanças na titularidade dessa propriedade, caso não haja esse aviso o antigo proprietário segue, aos olhos do ente, sendo o responsável por resguardá-lo.

O inventário pode ser utilizado como estratégia para a criação de políticas públicas para a preservação do patrimônio ou propriamente como uma política patrimonial. No planejamento urbano essa estratégia dá subsídios ao Poder Público Municipal para realizar o acautelamento desses bens para a preservação da memória e identidade cultural dos cidadãos.

⁷⁶ RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Estudos do Direito do Patrimônio Cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.327.

⁷⁷ Ibidem. p.339.

Capítulo 3: Políticas Públicas para a preservação do patrimônio cultural de Pelotas

A Constituição Federal tipificou que o Poder Público juntamente com a comunidade é responsável pelo estabelecimento de políticas públicas para a proteção ao Patrimônio Cultural. As Políticas Públicas podem ser definidas como o conjunto de ações encabeçadas pelo Estado, não importando a esfera, com o intuito de alcançar o bem coletivo. A autora Maria Cecília Londres Fonseca esclarece que uma política de preservação ou reconhecimento do patrimônio cultural vai além de simplesmente criar medidas protetivas, essas políticas devem disseminar o sentimento de preservação, fazer com que as pessoas vivenciem a noção de pertencimento⁷⁸.

São programas de intervenções no cotidiano sob a responsabilidade do Estado, uma entidade privada ou grupos comunitários, com a finalidade de suprir necessidades culturais da população em geral. Toda política do patrimônio tem como objetivo principal a preservação da memória e da identidade de determinado grupo. O texto Constitucional ratificou a presença da comunidade na promoção da preservação dos bens culturais brasileiros, ou seja, a criação de medidas para a preservação deve receber o apoio da comunidade ao qual pertence tal patrimônio.

⁷⁸ FONSECA, Maria Cecília Londres. op. cit. p. 212.

As políticas públicas para a preservação do patrimônio cultural devem focar em estratégias que evitem a degradação, o abandono, a destruição e o uso inadequado dos bens que recebem essa qualidade. Juridicamente, a Constituição estabeleceu que a competência para a execução da tutela do patrimônio é comum a União, Estados e Municípios, artigo 23. Já nos artigos 24 e 30, como visto, estabeleceu a competência para legislar sobre a preservação e as responsabilidades dos proprietários na salvaguarda desses bens.

Conjuntamente com outros autores que tratam o tema, Fonseca defende a divisão da história das políticas públicas do patrimônio em dois momentos cruciais. O primeiro surgido a partir da promulgação do decreto 25 chamado de momento fundador, quando ocorreu a união dos intelectuais driblando o autoritarismo do Estado Novo em defesa da cultura e da memória. O segundo momento a partir da década de 70, embalados pelo processo de redemocratização, conhecido como o momento renovador. Nesse momento renovador, pudemos assistir, a partir da década de 1980 o conceito de patrimônio se ampliar e crescer lado a lado ao desenvolvimento nacional.

A conservação e recuperação dos bens edificados tornaram-se um paradigma para a criação de políticas públicas na América Latina. São necessárias políticas que se preocupem com mais que a mera rentabilidade que a preservação possa trazer. Em tempos contemporâneos onde os governantes precisam balancear a preservação adequada com o desenvolvimento econômico e social sonhado, analisar a efetividade das medidas de proteção torna-se uma tarefa fundamental.

O desafio da atualidade é a busca por políticas que possibilitem a integração da comunidade no processo de salvaguarda em cumprimento ao preceito constitucional. Somente é possível realizar uma ação preservacionista quando o que queremos preservar é reconhecido pelos cidadãos como representação de sua identidade.

3.1 A proteção do Patrimônio Edificado no Estatuto das Cidades: O Plano Diretor como instrumento de política cultural

A Constituição Federal ampliou a autonomia dos municípios para legislar sobre a proteção do patrimônio cultural local, observada a legislação e a fiscalização Federal e Estadual. Souza Filho define tal competência como sendo espacial, ou seja, podem legislar

sobre assuntos referentes à localidade⁷⁹. Nessa seara o poder legislativo federal define o que é patrimônio nacional; o estadual, o que é patrimônio estadual; e as leis municipais o que é o patrimônio cultural local⁸⁰. Além do poder para legislar sobre o tema, os municípios tem a obrigação de organizar serviços que se aliam ao Plano Diretor para atender as necessidades diárias para a conservação da memória local. O papel dos Municípios no ordenamento jurídico nacional foi em diversos momentos da história nacional considerado secundário ou de menor importância, porém após a Constituição de 1988 e os processos de redistribuição das competências o legislador originário percebeu que o Poder Público Municipal estava apto a lidar com as demandas de sua localidade.

A Lei 10.257/2001, publicada em 10 de julho de 2001 e conhecida como Estatuto das Cidades, consolida as diretrizes da administração do espaço urbano e se estabelece no ordenamento jurídico nacional como instrumento norteador para a criação de políticas para o desenvolvimento urbano no Brasil. Esse Estatuto serve de referência para a logística municipal e o planejamento diretor das cidades. As discussões que geraram sua elaboração começaram vinte anos antes de sua criação com os debates da Constituinte de 1988.

O parágrafo único do artigo 1º da lei tipifica que essa legislação objetiva estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo. O Estatuto das Cidades deve ser vislumbrado como resultado da evolução temporal da autonomia dos Municípios e do esforço por estudos relativos ao planejamento urbano, fatos utilizados como medidas de preservação do Patrimônio e desenvolvimento local.

Não há dúvida, portanto, quanto à autonomia dos Municípios brasileiros. Assim todo o Município tem capacidade normativa própria, isto é, deve elaborar sua lei orgânica, legislar em matéria reservada a si e competência suplementar em matéria de seu interesse⁸¹.

As normas estabelecidas nessa Lei são de natureza autoaplicável, podendo ser automaticamente invocadas para solucionar controvérsias que envolvam a política urbana. O Brasil possui um vasto patrimônio natural e cultural que necessita ser preservado e, para isso, é fundamental a participação de todas as esferas do Poder Público. Os Municípios detêm mais do que o direito de legislar sobre o patrimônio cultural, possuem obrigação de

⁷⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 117.

⁸⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit p. 117.

⁸¹.Ibidem. p. 118.

fazê-lo já que nenhuma outra esfera do poder poderá conhecer melhor as necessidades culturais de seus cidadãos⁸².

Logo de seu surgimento o Estatuto das Cidades demonstrou que traria profundas mudanças nas regras sociais urbanas, especialmente as relacionadas com as obrigações dos cidadãos perante o Município como um todo. No capítulo I do Estatuto da Cidade, encontra-se expresso que as regras nele estabelecidas são de ordem pública e que objetivam regular a propriedade em prol da coletividade e do bem-estar social. O inciso XII do artigo 2º estabelece que, é diretriz da gestão municipal proteger e preservar, entre outras coisas, o patrimônio cultural e que para tanto deve possibilitar acesso ao cidadão a serviços que garantam essa preservação.

Para a proteção de seu patrimônio cultural, porém, é necessário que o Município legisle sobre o conceito de patrimônio cultural e de bens que o integram, de tal forma que cada Município pode ter um conceito diferente para esses bens. Mas não apenas o conteúdo destas leis deve estar editado, é necessário que o Município diga a forma e os instrumentos que utilizará nessa proteção, podendo criar inventários registros e tombamento municipal, desapropriação, ou ainda, como autoriza a Constituição Federal, criar novas e diversificadas formas de acatamento⁸³.

O Estatuto garante que serão levadas em conta as características de cada região na criação de normas de tutela, o que poderá ser mais eficiente do que a aplicação de apenas uma norma geral. Foi concedida aos Municípios uma gama de poderes decisórios para a solução de problemas sem ter que recorrer ao estado ou a união, por exemplo, o poder legislativo. Cabe salientar que esse poder legislativo municipal não lhes autoriza a diminuir os índices de proteção estabelecidos pelo Estatuto ou na Constituição, foi-lhes concedida uma competência suplementar.

O Estatuto surgiu, após duas décadas de debates, para regulamentar as diretrizes trazidas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana. Os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo defendem que o artigo 182 é o responsável por dar ao Poder Público Municipal competência para executar a política de desenvolvimento urbano, devendo ser estabelecida por Lei Federal, o que foi realizado com a promulgação do Estatuto das Cidades⁸⁴. Esse artigo ainda estabeleceu um

⁸² Ibidem. p 121.

⁸³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 121.

⁸⁴ Art 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

instrumento fundamental para a organização e o desenvolvimento das cidades brasileiras, o Plano Diretor, instituto que presta papel fundamental no planejamento urbano.

O Plano Diretor é instrumento básico para realização da política de desenvolvimento urbano e está presente no parágrafo 1º do artigo 182 e no artigo 40 do Estatuto, sendo sua criação obrigatória para os Municípios com mais de 20 mil habitantes. O Plano Diretor é criado a partir de Lei Municipal, aprovada pela Câmara de Vereadores onde serão definidos o zoneamento, condições e requisitos para a autorização de edificações e toda a política urbana que rege a cidade. Os Planos Diretores e legislações urbanas são fundamentais para a correta organização das cidades, nela estão estabelecidas normas gerais para a fixação da política urbana.

A cidade de Pelotas, impulsionada pelos avanços do Programa Monumenta elaborou seu III Plano Diretor, instituído na Lei Municipal 5.502/2008 estando sob sua égide desde então⁸⁵. O processo de planejamento, elaboração, discussões e promulgação desse Plano durou aproximadamente sete anos.

O artigo 2º conceitua o plano diretor de Pelotas como:

“... o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal, abrangendo os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos do crescimento da cidade, visando a orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como ao atendimento das necessidades da comunidade, sendo a principal

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁸⁵ No ano de 1967, foi aprovado e implementado o Primeiro Plano Diretor de Pelotas, nas bases dos planos municipais de desenvolvimento integrado, que eram elaborados na época, tanto nas capitais, quanto nas cidades de médio porte. Antes disso, o município contava com legislações que regravam postura, higiene e normas edilícias. O primeiro Plano Diretor de Pelotas foi encomendado pela prefeitura para uma empresa particular e propunha-se a disciplinar as atividades privadas, previa

um zoneamento e algumas obras urbanas importantes. No final da década de 1970, a prefeitura organizou uma equipe local para elaborar o II Plano Diretor, lei 2565, aprovada em 1980. Como era feito na época, a cidade foi dividida através de zoneamento de atividades: zonas residenciais, comerciais e industriais. Havia também as zonas mistas, que previam a habitação com atividades de comércio varejista e serviços. As vias que ligavam os bairros ao centro foram chamadas corredores, e nelas também as atividades eram mistas.

referência normativa para as relações entre o cidadão, as instituições e o espaço físico municipal.

O Plano Pelotense normatizou o cuidado que deve ser dispendido ao patrimônio edificado da cidade, tendo em vista o valor cultural que cada um desses imóveis carrega. Ao preocupar-se com modelos adequados de preservação cultural Pelotas demonstra o interesse em cumprir os preceitos de constitucionais para a busca de um ambiente saudável e padrões de vida sustentáveis. Entre os destaques do atual Plano Diretor está a consagração do Município como Patrimônio Histórico Nacional, o que em tempos atuais, representa muito mais do que a preservação das edificações históricas. Essa elevação representa a representação da cidade como referência à memória e a história brasileira. Essa nova situação e os esforços na busca de um desenvolvimento urbano sustentável é possível graças aos preceitos Constitucionais para a salvaguarda do Patrimônio Cultural.

O Plano Diretor Pelotense traz uma seção sobre as áreas de preservação, a partir do artigo 64. Essas áreas são as chamadas Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Cultural e fora, mapeadas para evitar perda, perecimento, deterioração ou desaparecimento das características, das substâncias ou das ambiências culturais e históricas. Ao delimitar os espaços de interesse municipal para a identidade dos cidadãos o Município está apto a criar normas e regulamentos que possibilitem a preservação dessa região.

Após fazer uma breve definição do que seriam e qual o papel dessas áreas, o legislador Municipal preocupou-se em estabelecer no artigo 67, de forma clara e extensa, todos os objetivos municipais ligados a tutela dos bens culturais, entre eles: promover a preservação do patrimônio histórico e cultural; classificar os imóveis inventariados em níveis de preservação; impor regras que limitem e condicionem a utilização; coibir inserções e intervenções, em contrariedade aos ditames legais e ao interesse público; incentivar a preservação e a restauração dos bens considerados de valor histórico e cultural; preservar o patrimônio arquitetônico, artístico, documental, ecológico, arqueológico e qualquer outro relacionado com a história e a memória municipal; promover a divulgação da memória e educação patrimonial e preservacionista; buscar amparo científico para a pesquisa, a proteção e a preservação do patrimônio cultural do Município e recuperar e revitalizar os equipamentos culturais da Cidade.

O III Plano Diretor enfatiza o dever da gestão municipal com a salvaguarda do patrimônio cultural no artigo 81 e a importância e necessidade de programas de educação patrimonial como forma de garantir maior efetividade as políticas adotadas, artigo 84.

Mais adiante, no artigo 148, normatiza sobre manutenção das fachadas públicas e volumetria da arquitetura tradicional existente e integrante do Inventário do Patrimônio Histórico e Cultural de Pelotas em Lei Municipal. A subseção do Ambiente Cultural corrobora as regras sobre a constituição harmônica da paisagem urbanística e cultural da cidade. O Plano Diretor fez um grande esforço para definir os eixos e diretrizes para a tutela do interesse cultural no município. Através das normas nele estabelecidas o legislador delimitou as preocupações com a identidade da cidade e deu o pontapé inicial no resguardo adequado desses bens.

3.2 As Zonas de Preservação e o Inventário do Patrimônio Histórico de Pelotas

As leis que estabelecem o zoneamento cultural urbano têm auxiliado os municípios que legislam sobre o tema, pois se propõe a identificar os diferentes setores da cidade avaliando as regiões municipais onde o patrimônio cultural deve ser mais efetivamente fiscalizado e protegido⁸⁶. Essas leis oferecem ao Poder Municipal a possibilidade de proteger áreas específicas, onde sejam instaurados incentivos à manutenção e a conservação das edificações que tenham valor cultural local. Para tanto, o zoneamento é caracterizado pela divisão de uma determinada região em setores que devido a similaridades recebem uma normatização específica para o desenvolvimento de suas atividades, conforme os fins que buscam as políticas adotadas pelos gestores municipais.

Em Pelotas a Lei Municipal 4568, de 07 de julho de 2000, implementada pelo então Prefeito Anselmo Rodrigues, é o principal instrumento de preservação utilizado pelo Poder Público Municipal, sendo responsável por estabelecer a delimitação de Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural (ZPPCs) e assegurar a proteção ao grupo de imóveis

⁸⁶ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p.122.

integrantes do inventário da cidade⁸⁷. No primeiro artigo dessa Lei o legislador municipal declara a importância do patrimônio cultural para cada cidadão pelotense reafirmando o dever e o compromisso do Poder Público em protegê-lo juntamente com as pessoas jurídicas e físicas.

O artigo 2º delimitou as zonas pelotenses da seguinte forma:

Art. 2º - Ficam instituídas as seguintes Zonas de preservação do Patrimônio Cultural - ZPPCs.

I - ZPPC do Sítio do 1º Loteamento, com a seguinte delimitação:

A) norte pela rua Padre Felício, da rua Gal. Osório até a rua Gonçalves Chaves;
B) a leste pela rua Gonçalves Chaves, da rua Padre Felício até a rua Doutor Amarante;

C) a norte, mais uma vez, pelo prolongamento dos alinhamentos da rua Doutor Amarante até a rua Almirante

Barroso;

D) a leste, mais uma vez, pela rua Almirante Barroso, do prolongamento dos alinhamentos da rua Doutor Amarante até a rua General Neto;

E) a sul pela rua General Neto, da rua Almirante Barroso até a rua Marcílio Dias;

F) a oeste pela rua Marcílio Dias, da rua General Neto até a rua Doutor Amarante;

G) a norte, mais uma vez, pela rua Doutor Amarante, da rua Marcílio Dias até a rua General Osório;

H) a oeste, mais uma vez, pela rua General Osório, da rua Doutor Amarante até a rua Padre Felício;

II - ZPPC do Sítio do 2º Loteamento, com a seguinte delimitação:

A) a norte pela rua General Neto, da rua Marcílio Dias até a rua Almirante Barroso;

B) a leste pela rua Almirante Barroso, da rua General Neto até a rua Benjamin Constant;

C) a sul pela rua Benjamin Constant, da rua Almirante Barroso até a rua Manduca Rodrigues;

D) ainda a sul, pelo prolongamento dos alinhamentos da Benjamin Constant, até o leito da viação férrea;

E) a oeste, pelo leito da viação férrea, do prolongamento dos alinhamentos da rua Benjamin Constant até a rua Tiradentes;

F) a norte pela rua Tiradentes, do leito da viação férrea até a rua Marcílio Dias;

G) a oeste, mais uma vez, pela rua Marcílio Dias, da rua Tiradentes até a rua General Neto.

III - ZPPC do Sítio do Porto, com a seguinte delimitação:

A) a norte pela rua Três de maio, da rua Almirante Barroso até a Avenida Juscelino K. De Oliveira;

B) ainda a norte, pelo prolongamento dos alinhamentos da rua Três de Maio, até o canal São Gonçalo;

C) a sul e depois a sudeste pelo canal São Gonçalo, prolongamento dos alinhamentos da rua Três de Maio até o prolongamento dos alinhamentos da rua Almirante Barroso;

D) a oeste pelo prolongamento dos alinhamentos da rua Almirante Barroso até a rua João Manoel;

E) ainda a oeste pela rua Almirante Barroso da rua João Manoel até a rua Três de Maio.

IV - ZPPC do Sítio da Caieira, com a seguinte delimitação:

⁸⁷ As ZPPC's também foram instituídas como Patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul a partir da Lei 11499/2000.

- A) a norte, pelo prolongamento dos alinhamentos da rua Benjamin Constant, do leito da via férrea até a rua General Osório;
- B) a norte, ainda, pela rua Benjamin Constant, da rua General Osório até a rua Almirante Barroso;
- C) a leste pela rua Almirante Barroso, da rua Benjamin Constant até a rua João Manoel;
- D) a leste, ainda, pelo prolongamento dos alinhamentos da rua Almirante Barroso, da rua Benjamin Constant até o canal São Gonçalo;
- E) a sul, pelo canal São Gonçalo, do prolongamento dos alinhamentos da rua Almirante Barroso até o leito da via férrea;
- F) a sudoeste e depois a oeste, pelo leito da via férrea, do canal São Gonçalo até o prolongamento dos alinhamentos da rua Benjamin Constant.

Os imóveis localizados em áreas compreendidas por essas zonas de preservação sofrem uma série de restrições ao direito de propriedade dos donos com o intuito de conservar essas edificações. O novo Plano Diretor foi inteligente ao estabelecer quatro níveis de preservação para os bens distribuídos nessas zonas com diferentes níveis de preservação, agrupando no mesmo nível, imóveis com características semelhantes que necessitem do mesmo tipo de intervenção preservativa.

Além de demarcar as Zonas de Preservação, a lei 4568 trouxe a lista de imóveis integrantes do Inventário do Patrimônio Histórico Municipal. Os bens nela listados, conforme o artigo 3º, não podem ter sua fachada ou volumetria descaracterizadas, sendo autorizadas apenas alterações internas. Atualmente, Pelotas possui cerca de 2000 imóveis inventariados que estão em constante supervisão dos técnicos da Secretaria Municipal de Cultura tendo em vista a necessidade da conservação de suas características, sob pena de serem aplicadas medidas punitivas aos proprietários.

No artigo 5º, a referida lei traz disposições sobre os tipos de intervenções que podem ser realizados nesses imóveis inventariados, com a ressalva que cada uma delas deve ser autorizada pelo órgão municipal competente, no caso a Secretaria Municipal de Cultural.

Art. 5º - Poderão ser realizados, nos bens constantes do Inventário do Patrimônio Histórico e Cultural de Pelotas, os seguintes tipos de intervenção:

- I - conservação: a intervenção, de natureza preventiva que consiste na manutenção do estado preservado do bem cultural;
- II - reparação: a intervenção, de natureza corretiva, que consiste na substituição, modificação ou eliminação dos elementos integrantes visando à permanência de sua integridade, ou estabelecer a sua conformidade com o conjunto;
- III - restauração: a intervenção, de natureza corretiva, que consiste na reconstituição de sua feição original, mediante a recuperação da estrutura afetada e dos elementos destruídos, danificados ou descaracterizados, ou do expurgo de elementos estranhos;

IV - consolidação: a intervenção de natureza corretiva que consiste na obtenção de estabilidade estrutural de bem cultural;

V - reciclagem: a intervenção que consiste no reaproveitamento do bem cultural, adaptando-o para usos compatíveis com sua tipologia formal e características ambientais, sem prejuízo de sua linguagem ou natureza, mediante atitudes de conservação, reparação e restauração acrescentando ou não novos elementos necessários à nova utilização.

Entre os artigos 6 e 8 o Município dispôs do sistema de medidas punitivas contra os proprietários que derem causa a descaracterização, mutilação ou desequilíbrio de bens pertencentes ao inventários. A multa foi escolhida como mecanismo punitivo base dessa lei tendo seu valor estabelecido entre o aporte de 500 a 2000 Unidades de Referência do Município (URM), que serão auferidas após o devido processo administrativo.

A Lei normatizou a possibilidade de um agravamento nessa penalidade em casos de reincidência. Após ser declarado culpado e reincidente o proprietário esta sujeito a implantação de aumentos progressivos dessas multas com o intuito de cessar ou reparar a agressão. Essas multas não são fonte de receita para o Município já que o valor pecuniário por elas gerado é revertido ao Fundo Municipal de Recuperação Ambiental (Lei Municipal 4292/98).

Os proprietários de imóveis inventariados pelo Município de Pelotas estão obrigados a atender diversas recomendações quanto à conservação, reparação, e consolidação desses bens, assim como restringir-se de realizar alterações ou destruições sem prévia autorização do órgão competente⁸⁸.

Por fim, é salutar destacar-se que ao definir que essas edificações serão resguardadas através do inventário, o legislador municipal expressamente faz restrições às fachadas e volumetrias não existindo, portanto, impedimento para alterações no interior desses imóveis. Esse fato é amplamente discutido entre os defensores do Patrimônio Cultural Pelotense, pois são facilmente localizadas nas zonas de preservação imóveis que mantém apenas a fachada.

3.3 O benefício da isenção do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) como Política para a Preservação do Patrimônio Edificado

⁸⁸ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. op. cit. p. 228.

A possibilidade de proporcionar a isenção do IPTU⁸⁹ como benefício aos proprietários de edificações inventariadas que realizarem a conservação de seus imóveis foi instituída no Município de Pelotas a partir da Lei 4878/2002, que introduziu alterações no Código Tributário Municipal. Essa modalidade de política pública não foi expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, porém a utilização de incentivos fiscais para o desenvolvimento urbano foi permitido pelo Estatuto das Cidades, artigo 4º, inciso IV, alínea c.

Essa Lei, atual 5.146/05, prevê a isenção como principal benefício aos imóveis que integram o grupo de bens Inventariados no Município, se devidamente conservados ou restaurados pelos seus proprietários. Nesse sentido, o inventário é utilizado nos sítios urbanos como estratégia para o planejamento e a gestão urbana, servindo para que as cidades mantenham um registro com as informações referentes aos imóveis que representam a história e a identidades desses lugares⁹⁰. O artigo 5º da Lei municipal normatiza que estão isentos ao pagamento do IPTU os:

(...) imóveis tombados ou inventariados pelo patrimônio histórico, que constem na lista oficial publicada pelo poder público, desde que mantidas as características originais, conforme normas estabelecidas pelo órgão responsável pelo respectivo tombamento ou inventário.

A participação da população é fundamental para o sucesso de políticas para a gestão do meio ambiente, pois permite que o município seja constantemente fiscalizado em sua atuação, gerando maiores índices de atendimento das demandas locais. Os incentivos fiscais são concedidos aos proprietários na expectativa de criar uma força tarefa entre cidadão e a Administração Pública para a tutela dos bens culturais, em conformidade com o parágrafo 1º do artigo 216 da Constituição Federal.

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 preservação⁹¹.

⁸⁹ O Imposto Predial Territorial Urbano é um dos três impostos que podem ser instituídos pelo Município, ele incide sobre os imóveis localizados em áreas urbanas. O IPTU, por sua vez, possui característica predominantemente fiscal, sendo importante fonte de arrecadação municipal, sem prejuízo da sua excepcional utilização extrafiscal, prevista no art. 182, § 4.0, li, da CF/1988. O Código Tributário nacional traz que a base do cálculo do IPTU é o valor venal o imóvel.

⁹⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 103.

O objetivo desses incentivos ou isenções é despertar nos proprietários dos imóveis o desejo de preservar a histórica cultural do município. Os gestores pretendem que o dinheiro que as pessoas utilizariam para o pagamento do imposto seja revertido na manutenção e conservação do prédio.

O emprego de políticas públicas na forma de incentivos fiscais encontram apoiadores entre vários doutrinadores jurídicos e da área de preservação cultural. Marcos Paulo de Souza Miranda defende que as políticas de isenções e incentivos fiscais espalhadas pelo país têm se demonstrado como mecanismo eficaz para a preservação do patrimônio cultural devido à possibilidade de participação dos cidadãos na política urbana.

Souza Filho esclarece que os Municípios poderão estabelecer sistemas complexos de preservação com a união de normas jurídicas com políticas de preservação e educação patrimonial. Entretanto, ressalva o autor, que não poderão os legisladores orgânicos diminuir o nível de proteção estabelecido em normas estaduais ou federais nem contrariar a configuração dos institutos protetores, ou seja, poderão fazer uso do tombamento em sua legislação, porém terão que fazê-lo na configuração dada pela legislação federal⁹².

Para poderem ser beneficiados com a isenção ao pagamento do IPTU os proprietários dos imóveis tombados ou inventariados devem mantê-los com suas características históricas conservadas e realizar a solicitação anualmente a Secretaria Municipal de Cultura, até o dia 31 de outubro do ano anterior. A vantagem de não tornar a isenção algo permanente ou que pudesse ser realizado uma única vez é possibilitar ao gestor municipal um acompanhamento progressivo das intervenções que são realizadas no patrimônio podendo atuar efetivamente quando forem descobertos abusos por parte dos proprietários. De outra banda, a proximidade com os proprietários favorece a realização de projetos de educação patrimonial que incentivem o sentimento de pertencimento e favoreçam a conservação.

Após a solicitação da isenção o proprietário receberá a visita de técnicos da Secretaria de Cultura que analisarão as condições arquitetônicas da edificação, fachada e volumetria. Após a inspeção será emitido um laudo, favorável ou não a isenção, juntamente com um parecer contendo as considerações quanto à estrutura do imóvel e recomendações de melhorias. Em havendo indeferimento do benefício serão indicadas

⁹² SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p.122.

recomendações de reparos ou adequações no imóvel como condições para sua concessão no ano seguinte.

É importante destacar, que a isenção do IPTU por si não pode ser a única forma de garantir a preservação, por isso é vista como um benefício ou incentivo. Os proprietários recebem um impulso para o ideal de preservar, pois o custo para a correta conservação de bens considerados com valor histórico ou cultural pode facilmente chegar a patamares superiores ao tabelado como devido.

Os legisladores pelotenses buscam proporcionar aos proprietários mecanismos educacionais para que tenham consciência da importância preservação para a identidade e a memória da população como um todo. Entre essas medidas educativas está a confecção de um manual destinado esclarecer conceitos, definições e procedimentos para a guarda do Patrimônio Cultural Edificado da cidade.

Foram impressas aproximadamente 2500 edições do manual sendo distribuídas gratuitamente aos proprietários dos bens inventariados ou tombados da cidade. O manual aborda, de forma simples, aspectos jurídicos ligados à preservação do patrimônio cultural e dá dicas quanto aos procedimentos de conservação preventiva.

Além do elevado número de imóveis inventariados, o Município de Pelotas é reconhecido pelo número de edificações que foram tombadas. De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Cultura, o município conta com seis imóveis tombados pela esfera federal (Caixa D'água; Casarões 2,6 e 8 e o Teatro Sete de Abril), um imóvel tombado como patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul (Casa da Banha) e, por fim, onze imóveis tombados pela esfera Municipal (Grande Hotel, Mercado Público, Paço Municipal, Antiga Escola de Agronomia Eliseu Maciel, Antiga Escola de Belas Artes, Estação Ferroviária, Antiga Sede do Jockey Clube, Conservatório de Música, Clube Comercial, Solar do Barão da Conceição, Solar da Baronesa).

Capítulo 4: Casos práticos de aplicação de Políticas para a Preservação no Município de Pelotas

A atual história legislativa de preservação na cidade começa a partir do ano 2000⁹³ quando o município voltou a apostar em uma política patrimonial mais incisiva, buscando a conscientização e o apoio da comunidade pelotense para que tais políticas pudessem ser colocadas em prática de maneira eficiente⁹⁴.

Já relatamos exhaustivamente, a competência Municipal para criar leis, que podem ter natureza complexa e detalhada, para a preservação de seu patrimônio. Se pensarmos que o Município é o ente mais próximo dos bens culturais é lógico presumir que, dada a extensão, tais legislações podem ser vistas como Códigos internos de proteção cultural. Porém, ressalta-se que a competência municipal não é ilimitada ou irrestrita, ela só pode atuar em consonância com as diretrizes da legislação federal ou estadual, não podendo ainda, diminuir o grau de preservação já estabelecido em uma dessas leis⁹⁵.

Destacam-se entre as possibilidades que dispõe o município para legislar sobre o tema, além do tombamento e do inventário, o reconhecimento de zonas de preservação, as isenções fiscais – IPTU - e os programas de educação patrimonial.

Neste último capítulo objetiva-se apresentar a aplicação das políticas percorridas ao longo do texto e utilizadas como meios para a preservação da memória Municipal. A pesquisa destinou-se a analisar como o tombamento e o Inventário Municipal afetaram a utilização e a disposição em dois imóveis amplamente conhecidos na cidade. Por fim, serão demonstrados dados quantitativos obtidos junto a Secretaria Municipal de Cultural que demonstram o crescimento da consciência preservacionista nos cidadãos pelotenses.

⁹³ Desde a década de 1980 o Município estabelece norma para a tutela e gestão do imóveis que são considerados importantes para a preservação da memória da cidade.

⁹⁴ ALMEIDA, Liciane Machado e BASTOS, Michele de Souza. A experiência da cidade de Pelotas no processo de preservação patrimonial. *Revista CPC*, São Paulo. p. 96-118.

⁹⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. op. cit. p. 122.

4.1. Conservatório de Música

do Conservatório de Música da UFPel

O suntuoso casarão conhecido carinhosamente como Prédio do Conservatório abriga as instalações do Conservatório de Música da Universidade Federal de Pelotas e do Serviço Autônomo de Abastecimento de Água de Pelotas, estando localizado na Rua Felix da Cunha, área central da cidade. A edificação é um dos melhores representantes da cultura Pelotense tendo em vista sua importância para a difusão da Música no município e também no país.

Construído entre as décadas de 1820 e 1830⁹⁶ o casarão integra o grupo de 11 imóveis tombados pelo Poder Público Municipal devido a sua importância para a memória da Cidade e a identidade dos cidadãos. Quando de sua construção o imóvel pertencia a Domingos de Castro Antiqueira, famoso como Visconde de Jaguarí, um dos integrantes do seletivo grupo de memoráveis cidadãos pelotenses que foi convidado a integrar a Corte Brasileira.

O casarão foi palco de grandiosos bailes e festividades locais servindo ainda de local de pouso para o Imperador D. Pedro II, em sua primeira visita a cidade de Pelotas, no verão de 1846. Nessa oportunidade o Imperador concedeu o título de Visconde a Domingos de Castro e colocou a pedra fundamental para a construção da Catedral de Pelotas.

Alguns anos mais tarde o casarão foi vendido a Zeferina Maria Gonçalves da Cunha que o deixou de herança a sua neta, Dona Francisca Umbelina Flores Castel. Devido ao elevado custo para a manutenção do imóvel, Dona Francisca o vendeu a Eduardo Augusto de Menezes e para tenente Cel. Joaquim Rasgado que o venderiam posteriormente ao Intendente Municipal Cipriano Barcellos.

Após a aquisição o Intendente decidiu conceder o espaço para a fundação do Conservatório de Música de Pelotas, em 1918, incentivado pelos ideais republicanos da época. A cidade vivenciava uma explosão modernista, o que incentivou a criação de um ambiente focado ao estudo da cultura musical. Ao fundar o Conservatório o Intendente

⁹⁶ NOGUEIRA, Isabel. Org. *História Iconográfica do Conservatório de Música da UFPel*. Porto Alegre: Palotti, 2005.p. 3

realizou um dos anseios da comunidade da época por um espaço que valorizasse a música e a cultura.

O Conservatório de Música começou como ideia a partir do recital do barítono Andino Abreu, realizado em Pelotas no dia 28 de abril de 1918, quando este trouxe uma carta de Guilherme Fontainha endereçada ao Major Alcides Ivo Affonso da Costa, ilustre cidadão local, ‘na qual sugeria entusiasticamente a criação do Conservatório de Música de Pelotas’ (CALDAS 1992: 17). Como consequência deste ato, foi realizada em 4 de junho de 1918, a primeira reunião para formalizar a criação da escola, cuja inauguração aconteceu em 18 de setembro de 1918⁹⁷.

O Conservatório, que passou a integrar a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) em 1983, atualmente integra o complexo do Centro de Artes onde estão alocados os cursos de Bacharelado e Licenciatura em Música. O tombamento da edificação foi realizado pelo Município em 1985, através de ato do Prefeito Bernardo de Souza, apoiado pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (CONPHIC). O então prefeito justificou o tombamento na importância empírica do espaço e não apenas estrutural. Dessa forma, toda a edificação representa o nascimento da cultura musical da cidade, do estado e até mesmo do país. Com relação a estrutura o casarão se distribui em grandes salões e aberturas com formas desenhadas delicadamente, como era característico das edificações do século XIX.

A atribuição do título de patrimônio cultural do Município não ocorreu apenas pelo valor histórico da edificação, mas pela sua importância para cultura musical da cidade, o que vai ao encontro das determinações do atual conceito de patrimônio cultural da Constituição Federal. É dever do Poder Público e da comunidade preservar os bens que referenciem a memória e a identidade cultural como a edificação que foi palco de grandiosos concertos nacionais e internacionais, ao longo de quase um século de história.

Escolheu-se falar desse prédio devido ao evidente valor cultural, não apenas municipal, mas nacional que ele agrega. Um exemplo é o salão Nobre do casarão, Salão Milton de Lemos, que foi agraciado com o título de melhor sala de concertos do Estado do Rio Grande do Sul.

Desde o seu tombamento a edificação recebeu poucos investimentos na estrutura, sendo realizada apenas a manutenção da fachada do imóvel. Em 2009, grande parte da área superior do prédio foi interditada pelo Município em conjunto com o Batalhão dos Bombeiros e a Universidade Federal de Pelotas, tendo em vista uma série de problemas na estrutura das vigas da edificação. A interdição ocorreu como medida preventiva e tinha

⁹⁷ NOGUEIRA, op. cit. p. 3.

como intuito a busca de recursos para a revitalização do espaço, porém cinco anos passaram e pouco foi feito.

Nesse caso é de observar-se que o tombamento da edificação não cumpriu seu papel de preservação já que, como vimos ao longo do trabalho, esse conceito vai muito além da mera manutenção física dos espaços, mas agrega a conservação da atmosfera e, nesse caso, da própria atividade musical. Embora ainda abrigue parte das instalações do Conservatório o espaço destinado à realização de eventos musicais e aulas corresponde a aproximadamente 30 % da área total do imóvel. O Salão Milton de Lemos, que recebeu eventos internacionais até a sua interdição é atualmente utilizado como espaço de depósito.

Desde o ano passado uma série de movimentos encabeçados pela Diretora do Centro de Artes da Universidade Federal de Pelotas, Ursula Rosa da Silva, propõe-se a buscar recursos para a revitalização do espaço cultural e o restabelecimento da total estrutura do Conservatório de Música. Esses movimentos negociam a doação do imóvel, por parte do Município à Universidade Federal de Pelotas para que possam ser recebidos recursos federais para a reforma. O projeto de revitalização foi elaborado com a colaboração de professores do Curso de Arquitetura da UFPel e aguarda a concretização das negociações para ser encaminhado ao IPHAN.

4.2. Casarão dos Mendonça

O Casarão dos Mendonça localizado na Rua Gonçalves Chaves 702, centro da cidade de Pelotas fora considerado um dos mais belos representantes da arquitetura Colonial no município e serviu de residência dos descendentes do povoador João Rodrigues da Silva. A história conta que, Florinda Jacinta de Mendonça casou-se com José de Pontes França que, por força dessa união, construiu o casarão no ano de 1840 para servir de moradia a família do casal.

Esse imóvel integra a lista de edificações inventariadas pelo Município na lei 4568/00 e, por determinação legal, deve ter mantidas suas características da fachada e volumetria como forma de preservação da história da cidade. Essa elevação foi realizada devido ao bem ser um dos poucos representantes da arquitetura colonial no centro da

cidade sendo de extrema importância para a preservação da memória arquitetônica e histórica de Pelotas. Originalmente a propriedade estendia-se até a Rua Almirante Barroso onde a família Mendonça mantinha uma plantação que servia para abastecer a residência, porém com o passar dos anos reduziu-se a esquina das ruas Sete de Setembro e Gonçalves Chaves.

Historicamente o interesse municipal em preservar esse imóvel surgiu antes da elaboração da lei 4878/2000. Na década de 1980 o Município o incluiu na lista de imóveis a serem tombados, realizando o tombamento provisório da edificação, que posteriormente foi anulado após a mudança na gestão municipal. Em 1994, em outra tentativa de preservar o imóvel, foi solicitado ao IPHAN que elaborasse um relatório mensurando o valor cultural e histórico da edificação para a memória da cidade. Nesse relatório, o IPHAN declarou que o casarão podia ser considerado como uma inovação arquitetônica para o período em que foi construído devendo ser preservado pelo proprietário com o apoio e incentivo do Município. Os proprietários se manifestaram contrários à instituição de restrições a sua propriedade e alegaram não possuir recursos financeiros para a manutenção e conservação das características originais do bem. Foram propostas duas solicitações para a demolição da edificação que foram negadas pelos gestores municipais. Atualmente a edificação integra a lista de imóveis inventariados pela Lei 4568/2000 e, por essa razão, não pode sofrer alterações na fachada e volumetria que não sejam expressamente autorizadas.

No ano de 2007, o imóvel foi colocado à venda e adquirido por Saul Moura dos Santos, que se comprometeu junto a Secretaria de Cultura em revitalizar e restaurar o casarão. Todavia, a demora em apresentar o projeto de restauro gerou a instauração de processo administrativo pela Secretaria de Cultura para avaliar um possível abandono do patrimônio cultural e as medidas que seriam tomadas pelo Município.

Em 2010 o proprietário e o Município assinaram um termo de ajustamento de conduta no qual o adquirente se comprometeu a apresentar o projeto de restauração em 90 dias. No termo acordou-se que o projeto resguardaria as características originais do prédio e da fachada sendo que a total reforma e revitalização do espaço teria sua conclusão em quatro anos.

Mesmo após a apresentação e aprovação do projeto a obra nunca foi realizada devido ao proprietário não possuir a totalidade da propriedade. O Senhor Saul possuía apenas 87% da propriedade o que, devido à legislação, impede a realização das obras. Os

13% restantes pertencem a pessoas estranhas que, mesmo após diversas citações por edital, nunca foram localizadas.

Durante os últimos quatro anos foram realizadas ações emergenciais para evitar o perecimento da estrutura. Porém no ano de 2011, após o falecimento do dono do imóvel, a propriedade foi transmitida a seus herdeiros que manifestaram não ter intenção de levar adiante o projeto iniciado pelo pai. Após a manifestação, o casarão foi novamente incluído na lista de imóveis em estado de abandono e reinstaurado o processo administrativo para a imposição de medidas punitivas. O processo busca cumprir o estabelecido na lei 4568/00 e a imposição de multa progressiva e, ainda a desapropriação do imóvel.

Evidente salientar que a inscrição da edificação no rol de imóveis inventariados não cumpriu seu papel na preservação desse patrimônio e pode, involuntariamente, ter causado o seu abandono. No ano de 2006, a edificação sofreu com um incêndio “acidental” que destruiu grande parte do telhado, que na época ainda existia e o que sobrava da estrutura interna. Hoje, apenas as paredes da fachada do que um dia foi residência mantém-se em pé, enquanto a ação do tempo e o mau uso do imóvel aceleram o processo de desgaste. A celeuma que envolve a preservação desse patrimônio está longe de ser finalizada restando apenas as ruínas, do que um dia fora o Casarão Mendonça.

4.3. Exigências para o benefício da isenção do IPTU

Nessa última seção despenderemos nossa análise na apresentação dos dados obtidos com a Secretaria Municipal de Cultural referentes ao número de solicitações de isenções de IPTU, os critérios avaliativos e a progressão das concessões, após a promulgação da Lei Lei Municipal 4878/2002. Para tornar o dados mais facilmente analisados utilizaremos a figura do recorte temporal e, nesse caso, apresentaremos um recorte de 10 anos de aplicabilidade da referida Lei, compreendido entre 2003 e 2012.

Esses dados serão inicialmente apresentados na forma de uma tabela quantitativa composta pelo ano de exercício para o qual foi feita a solicitação, o número de solicitações, a quantidade de pedidos deferidos e a quantidade de indeferidos. Em um segundo momento, serão apresentados os critérios utilizados nas vistorias feitas pelos gestores municipais para determinar tais resultados além de algumas das recomendações feitas aos proprietários para possíveis novas proposições.

Cabe salientar que para terem acesso ao benefício, além de solicitá-lo anualmente, os proprietários devem manter, em bom estado de conservação, as características originais da fachada e volumetria do imóvel, conforme estabelecido no inciso V do artigo 5º da Lei 4878/2002. As alterações realizadas no interior do imóvel são autorizadas desde que não culminem na deterioração da fachada.

Figura 46 - QUADRO DE ISENÇÕES DE IPTU – IMÓVEIS INVENTARIADOS

| EXERCÍCIO | SOLICITAÇÕES | DEFERIDAS | INDEFERIDAS |
|-----------|--------------|-----------|-------------|
| 2003 | 672 | 618 | 54 |
| 2004 | 686 | 642 | 43 |
| 2005 | 806 | 784 | 22 |
| 2006 | 864 | 804 | 58 |
| 2007 | 878 | 825 | 53 |
| 2008 | 937 | 830 | 107 |
| 2009 | 952 | 838 | 114 |
| 2010 | 955 | 801 | 154 |
| 2011 | 1006 | 876 | 98 |
| 2012 | 948 | 823 | 118 |

*⁹⁸

No primeiro ano da aplicação da lei o número de indeferimentos representava aproximadamente 8% do total de solicitações, já em 2012 esse percentual atingiu 12% do total de solicitações. Ao avaliarmos comparativamente os valores do marco inicial e do marco final desta pesquisa observa-se que o número de solicitações de isenções cresceu acima do patamar de 40%, todavia o crescimento do número de indeferimentos ficou acima de 46% o que pode ser entendido como uma estagnação nas políticas de propaganda dessas políticas. Podemos ainda auferir da tabela que o ano de 2005 foi o melhor momento de preservação desses imóveis tendo em vista a menor quantidade de rejeições do período de 10 anos que foi analisado.

⁹⁸ Dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e a Secretaria de Cultura.

Após serem encaminhados os pedidos de isenção, a Secretaria Municipal de Cultural realiza a abertura de um procedimento administrativo que objetiva, através de vistorias, avaliar as condições de conservação das fachadas e volumetrias desses imóveis como subsídios para que seja definida a situação de cada imóvel. O fato de um imóvel ter sua solicitação indeferida em um referido ano não impede que após acatar as recomendações o pedido seja realizado e concedido no exercício seguinte.

Entre as principais recomendações feitas aos imóveis que tiveram seus benefícios rejeitados estão: manter as características originais da edificação; realizar somente intervenções autorizadas; levar em consideração a unidade do prédio para a realização dessas intervenções; manter a pintura da fachada do imóvel; adequar toldos e aparatos de publicidade a Lei 5639/2009, entre outras.

Segundo os responsáveis pelo controle e apoio aos proprietários desses imóveis, muitas pessoas ainda questionam a autoridade do Poder Municipal para estabelecer esse tipo de restrição aos seus imóveis acabando por buscar judicialmente a retirada da lista de imóveis inventariados. Outro problema enfrentado é a errônea ideia de que ao recusarem-se a solicitar esse benefício seus imóveis estariam livres para disporem como queiram de sua propriedade. Todavia, como visto, essa isenção é dada aos proprietários como benefício para incentivá-los a conservar as características originais de seus imóveis o que significa que sua não utilização não altera a posição dessas edificações no inventário municipal, sendo mantidas todas as restrições acima dispostas.

Deve-se frisar que mesmo a economia gerada com o benefício, não sendo suficiente para que sejam realizadas as medidas de conservação que os imóveis inventariados necessitam, o número de solicitações de isenções cresce a cada ano, aproximando-se ao patamar de 50% do número total de edificações inventariadas. Se contabilizarmos a perda de receita que a cidade de Pelotas tem com a isenção do IPTU em 2000 imóveis, em um Município de aproximadamente 240 mil habitantes, também é irrisório.

Pode-se concluir que após 12 anos do surgimento da Lei de incentivo, o Município de Pelotas ainda luta para que os cidadãos reconheçam e aceitem a importância da preservação desses bens culturais para a manutenção da identidade cultural pelotense, mas caminha rumo a uma política de preservação sólida e eficaz.

Conclusão

O presente estudo buscou de forma singela analisar a efetividade das políticas públicas utilizadas como medidas protetivas do Patrimônio Cultural Edificado no Município de Pelotas. Apresentamos nos capítulos anteriores os conceitos de Patrimônio Cultural, Memória Social, Identidade Cultural e Política de Preservação, além da análise das principais políticas preservacionistas utilizadas no município. Nesse momento teceremos algumas considerações referentes aos resultados alcançados com as pesquisas.

No primeiro capítulo buscamos entender os conceitos de patrimônio cultural, memória e identidade relacionando-os com a proteção jurídica do Patrimônio Edificado. Concluimos que a preservação do Patrimônio Cultural Edificado é mais do que simplesmente manter as estruturas físicas desses locais, mas passa pelas ideias de preservação da memória e da identidade dos cidadãos que ali residem. O Patrimônio Cultural representa um testemunho do passado, ele tem o poder de conectar as gerações e transmitir a história.

Discutimos o papel da seletividade na determinação dos bens que serão elevados ao patamar de Patrimônio Cultural e de que forma ela atua na preservação dos modos de criar e fazer. A maior parte da doutrina defende que a preocupação atual com a questão do patrimônio esta atrelada aos ideais da globalização, pois no mundo da instantaneidade, o medo do esquecimento faz com que busquemos figuras de reafirmação da identidade, estando algumas delas, representadas nessas Edificações.

Seguindo os estudos, avaliamos a evolução constitucional vivenciada pelos institutos de salvaguarda do Patrimônio Cultural, desde sua instauração até a atual Constituição. Evidenciamos que, quando normatizado pela primeira vez, na Constituição de 1934, mantinha-se a visão monumental dos bens culturais, considerando-os ligados a acontecimentos históricos e, por isso, valorizados. A partir da Constituição de 1988, os bens culturais passaram a ser aqueles que apresentam referência a memória, a ação e a identidade sendo dever do Poder Público e da comunidade atuar na sua proteção.

A Constituição democrática além de trazer um conceito mais amplo e compatível com as legislações internacionais, ampliou os instrumentos protetivos e a competência para criá-los. Além do tombamento, que é considerado o principal instrumento de preservação, a Constituição acrescentou o inventário, a vigilância, o registro, a desapropriação e as outras tantas medidas administrativas e judiciais necessárias para a tutela. Focamos os estudos nas características mais importantes do Tombamento e do Inventário que são os dois institutos mais utilizados para com relação ao Patrimônio Edificado. Essas novas liberdades legislativas possibilitaram a criação de novos institutos e estratégias de salvaguarda permitindo ao Poder Público e aos cidadãos opções mais amplas e rápidas para atuar frente à degradação desses bens.

O terceiro capítulo destinou-se ao estudo da legislação infraconstitucional que trata do tema e das estratégias adotadas pelo Município de Pelotas para a conservação de seu Patrimônio. A cidade de Pelotas é reconhecida como Patrimônio Histórico Nacional e por essa razão investe em políticas que preservem seu Patrimônio Material e Imaterial.

O município passou por um processo de reconhecimento histórico e cultural para a criação de políticas eficientes na preservação dos bens de natureza edificada. Esse processo foi responsável pela criação de leis como a do zoneamento urbano e a reformulação de seu código tributário. A partir do enquadramento das zonas de preservação e a proteção aos imóveis integrantes do Inventário Municipal os gestores iniciaram um processo de educação patrimonial e pertencimento entre os cidadãos.

Outra forma de incentivar a participação comunitária foi a instauração da isenção do Imposto Predial Territorial Urbano como um benefício aos proprietários de imóveis tombados ou inventariados que mantivessem as características originais da fachada e volumetria dessas edificações. Tal medida é atualmente o pilar de sustentação da política ambiental e de gestão urbana da cidade para o resguardo desses bens.

No último capítulo, após o desenvolvimento teórico, apresentamos o histórico de dois imóveis que são tutelados pelo Município através do tombamento e do inventário como forma de visualizar como o acautelamento desses imóveis influenciou na sua preservação. Percebemos que em ambos os casos, o acautelamento não surtiu o efeito necessário de resguardo e incentivo na manutenção e conservação do valor cultural por eles representado. Por fim, realizamos ainda um estudo quantitativo do número de solicitações de isenções do IPTU, deferimentos e indeferimentos, em um período de 10 anos de aplicação do benefício demonstrando que o índice de atingimento ainda está abaixo de 50% dos imóveis inventariados, porém esse número segue em uma escala de progressão.

Devemos concluir que as políticas adotadas pelo poder municipal estão em harmonia com as de outras regiões do país e as diretrizes patrimoniais estabelecidas na Constituição de 1988. No caso pelotense, embora a isenção do IPTU não atinja o objetivo de retorno do valor do imposto na conservação do imóvel, já que é considerado irrisório para esse fim, podemos observar um crescimento no cuidado e respeito com a cultura que essas edificações emanam.

Historicamente o maior desafio da política preservacionista é a falta de apoio da comunidade a que se destinam, pois os proprietários normalmente discordam das limitações que o acautelamento impõe. O fato de termos estabelecido normas para a preservação do patrimônio cultural não significa que sua aplicação tem sido feita de forma eficiente, a ausência de programas educacionais sobre o papel da preservação e a importância a manutenção desses bens para a identidade cultural dos cidadãos prejudica sua aceitação e apoio às medidas. Porém não podemos dizer que tudo está perdido, pois mesmo não sendo totalmente eficientes para a preservação da memória no Município, as Políticas Públicas aqui aplicadas contam com a boa vontade e o empenho dos gestores, o que nos faz crer que estamos caminhando para alcançar índices de conscientização e preservação mais elevados.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Liciane Machado e BASTOS, Michele de Souza. “A experiência da cidade de Pelotas no processo de preservação patrimonial”. *Revista CPC*, São Paulo, v.1, n.2, p.96-118, 2006.
- ARMENTA, Adriana. “Dossier El patrimonio cultural urbano: identidad, memoria y globalización. *Andamios*”, México, v.6, n.12 p. 07-10, 2009.
- BIALOGORSKI, Mirta; FISCHMAN, Fernando. “Una aproximación crítica a la dicotomía tangible/intangible en el abordaje del patrimonio cultural desde las nuevas perspectivas del folklore”. *Cuad. Fac. Humanid. Cienc. Soc., Univ. Nac. Jujuy*, San Salvador de Jujuy, n. 18, p. 233-240, 2002
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Ver. Ampl. São Paulo: Atlas, 2012.
- COSTA, Marli Lopes da; CASTRO, Ricardo Vieiralves de. “Patrimônio Imaterial Nacional: preservando memórias ou construindo histórias?”. *Estud. psicol.*, Natal , v. 13, n. 2, p. 125-131, 2008
- CRIADO-BOADO, Felipe y BARREIRO, David.El patrimonio era otra cosa. *Estud. atacam.[online]*.,n.45,pp.05-18. 2013
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006
- FONSECA, Maria Cecília Londres. *O Patrimônio em processo – Trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; inCIPHAN, 2005.
- FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra C. A.. *Patrimônio Histórico e cultural*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006 Malheiros, 2001
- LÉON, Zênia de. *Pelotas Casarões contam sua história*. 2ª ed. Pelotas: Livraria Mundial, 2014
- LIMA, Larissa da Rocha Barros. “A preservação do meio ambiente cultural e a proteção jurídica através do tombamento: a ausência do federalismo cooperativo no município alagoano de Marechal Deodoro”. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas Macapá*, n. 2, p. 21-35, 2010
- MAGALHÃES, Mario Osório. *Pelotas Século XIX*. Pelotas: Livraria Mundial, 1994
- MANUAL DO USUÁRIO DE IMÓVEIS INVENTARIADOS. Prefeitura Municipal de Pelotas, Secretaria Municipal de Cultura. Pelotas: Nova Prova, 2008.

- MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob enfoque do Direito Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- MICHELON, Francisca Ferreira; JÚNIOR, Cláudio de Sá Machado; GONZÁLEZ, Ana María Sosa. *Políticas públicas e patrimônio cultural: ensaios, trajetórias e contextos*. Pelotas: Ed. da Universidade Federal de Pelotas, 2012
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- NOGUEIRA, Isabel. Org. *História Iconográfica do Conservatório de Música da UFPel*. Porto Alegre: Palotti, 2005
- OST, François. *A Natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Forens;, São Paulo: Métod. 2010
- REISEWITZ, Lúcia. *Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito a preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.
- RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Estudos de Direito do Patrimônio Cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SANTOS, Cecília Rodrigues dos. “Novas Fronteiras E Novos Pactos Para O Patrimônio Cultural. *São Paulo Perspec*”, São Paulo , v. 15, n. 2, 2001
- SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. SP: Malheiros, 2001.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens Culturais e sua Proteção Jurídica*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. “Patrimônio cultural material e imaterial - dicotomia e reflexos na aplicação do tombamento e do registro”. *Políticas Culturais em Revista* v. 2, n. 3, 2010 p. 83-99