



Política urbana brasileira: análise a partir da gestão democrática e da participação local para proteção do patrimônio cultural

Giselda Siqueira da Silva Schneider*

Resumo: A Constituição Federal Brasileira em seu artigo 216 previu o instituto do patrimônio cultural. Tal expressão foi utilizada no texto constitucional de maneira ampla, englobando a riqueza, o patrimônio moral, cultural e intelectual. O conceito de patrimônio cultural na concepção contemporânea está associado à construção social, onde os indivíduos são agregados em torno de um sentimento comum e identitário. Da mesma forma, a tutela do patrimônio cultural o integra ao meio ambiente, considerado direito de terceira geração, transindividual, difuso, consoante o art. 5º, inciso LXXIII da Carta Maior. A proteção ao patrimônio cultural decorre do dever e do direito que as gerações presentes e futuras têm de conhecer sua história. E nesse sentido, cabe ao Município a atribuição de fiscalização, devendo tomar as medidas indispensáveis à proteção do patrimônio local. O poder público municipal detém as condições favoráveis para conhecer e eleger as políticas e diretrizes para ocupação dos espaços públicos. Ao município cabe editar normas próprias referentes ao uso e a ocupação dos espaços públicos em observância à preservação do patrimônio cultural, tal como o Plano Diretor, entre outras leis. O planejamento urbanístico é a melhor forma para elaboração de ações à proteção do patrimônio cultural. No Brasil não existe uma lei específica para tutela do patrimônio cultural. Mas, o Estatuto das Cidades veio a ser importante instrumento para execução da política urbana brasileira, com possibilidade de aplicação ao patrimônio cultural. Trata-se de Gestão Democrática das Cidades e da Participação Local.

Palavras-chave: Patrimônio Cultural; Município; Planejamento Urbanístico; Estatuto da Cidade; Gestão Democrática.

Resumen: La Constitución Federal Brasileña em su artículo 216 previó el instituto del patrimonio cultural. Tal expresión fue utilizada en el texto constitucional de manera amplia, englobando la riqueza, el patrimonio moral, cultural e intelectual. El concepto de patrimonio

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo (UPF), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Contato: giseldasiqueira@hotmail.com.



cultural en la concepción contemporánea está asociado a la construcción social, donde los individuos son agregados en torno a un sentimiento común e identitário. De todos modos, la tutela del patrimonio cultural lo integra al medio ambiente, considerado derecho de tercera generación, transindividual, difuso, consonante el artículo 5º, inciso LXXIII de La Carta Mayor. La protección al patrimonio cultural decorre del deber y del derecho que las generaciones presentes y futuras tienen de conocer su próprio historia. Y en ese sentido, cabe al Municipio la atribución de fiscalización, debiendo tomar las medidas indispensables a la protección del patrimonio local. El poder público municipal detiene las condiciones favorables para conocer y elegir las políticas y directrices para ocupación de los espacios públicos. Al municipio cabe editar normas propias referentes al uso y la ocupación de los espacios públicos en observancia a lo preservación del patrimonio cultural, tal como el Plano Director, entre otras leyes. La planificación urbanística es la mejor forma para elaboración de acciones a la protección del patrimonio cultural. No Brasil no hay ninguna ley específica para tutela del patrimonio cultural. Pero, el Estatuto de las Ciudades vino a ser importante instrumento para ejecución de la política urbana brasileña, con posibilidad de aplicación al patrimonio cultural se trata de Gestión Democrática de las Ciudades y de la Participación Local.

Palabras-clave: Patrimonio Cultural; Municipio; Planificación Urbanística; Estatuto de la Ciudad; Gestión Democrática

O artigo pretende refletir acerca dos instrumentos legais necessários para a proteção do patrimônio histórico cultural, nesse sentido, denominado como meio ambiente cultural. Considerando o crescimento urbano na atualidade, que na maioria das vezes prescinde um planejamento prévio e adequado, temos a destruição dos caracteres naturais e alterações significativas do meio-ambiente. No caso do Brasil, a urbanização intensiva vem transformando estruturalmente a ordem socioeconômica, redesenhando a ocupação do território nacional, o que provoca impactos ambientais comparáveis aos efeitos de grandes catástrofes naturais (FERNANDES, 2001, p. 11).

Por consequência, as preocupações com o meio ambiente vêm crescendo, juntamente com a preocupação de preservar a vida futura, e não simplesmente o legado da vida passada, bem como o debate acerca do fenômeno urbano e a necessidade da produção de espaços



participativos que venham a garantir os direitos à cidadania e ao meio ambiente cultural, onde possamos manter os “lugares de memória” presentes nas diversas culturas brasileiras.

A respeito da relação entre meio-ambiente e patrimônio cultural, com propriedade Edis Milaré (2005, p. 399) leciona,

A visão holística do meio ambiente leva-nos à consideração de seu caráter social, uma vez definido constitucionalmente como bem de uso comum do povo, caráter ao mesmo tempo histórico, porquanto o meio ambiente resulta das relações do ser humano com o mundo natural no decorrer do tempo. Esta visão faz-nos incluir no conceito de ambiente, além dos ecossistemas naturais, as sucessivas criações do espírito humano que se traduzem nas suas múltiplas obras. Por isso, as modernas políticas ambientais consideram relevante ocupar-se do patrimônio cultural, expresso em realizações significativas que caracterizam, de maneira particular, os assentamentos humanos e as paisagens do seu entorno.

Nessa ótica devemos vislumbrar o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2000, p. 20), e essa integração enseja uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

O crescimento das cidades brasileiras intensificou-se desde a década de 1930 e numa trajetória até os dias atuais tem provocado mudanças fundamentais na ordem sócio-econômica do país, com relevantes implicações culturais e ambientais. E embora os avanços legislativos desde então, até a Constituição Federal de 1988, há críticas quando a falta de sistematização desse avanço, entre outras controvérsias¹.

A discussão entre o processo de urbanização e o avanço do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental encontra-se ainda frágil, carecendo de espaços e debates mais profundos. Ademais, os operadores do direito necessitam voltar o olhar para as demais áreas, como as Ciências Humanas, visando à articulação de conceitos, diretrizes e políticas que entrecruzem questões como urbanização, tutela ao patrimônio cultural, numa ótica de proteção à memória, identidade e representações coletivas dos grupos inseridos na sociedade.

Para tanto, intenta-se ainda, tratar da temática do Patrimônio Cultural numa ótica de defesa e efetivação da função socioambiental da propriedade urbana, enfatizando o papel do

¹ Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 não havia um tratamento específico e adequado quanto às questões urbanas e ambientais, enquanto que as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano. Para Fernandes (2001, p. 20), o avanço das leis urbanísticas e ambientais foi prejudicado sobremaneira pelo conflito existente entre dois paradigmas conceituais quanto à definição dos direitos de propriedade, a visão individualista do Código Civil de 1916 e o princípio da função social da propriedade introduzido pela Constituição Federal de 1934.



Município nessa construção, e evidenciando a importância da participação pública e da gestão democrática, pois que são meios para concretização da Política Urbana brasileira, prevista no artigo 182 da Constituição Federal Brasileira.

Patrimônio cultural no Brasil: origens

A palavra patrimônio tem origem latina, *patrimonium*, e se referia, entre os antigos romanos, a tudo que pertencia ao pai, *pater* ou *pater familias*, ou seja, pai de família.² Assim, o conceito de patrimônio, nascido no âmbito privado do direito de propriedade, estava associado aos pontos de vista e interesses aristocráticos, não havendo o conceito de patrimônio público, pois o Estado era apropriado pelos pais de família. “O patrimônio era patriarcal, individual e privativo da aristocracia” (FUNARI; PELEGRINI, 2006, p. 10-11). Aliás, aludindo ao patrimônio, os romanos o chamavam-no de *res*, denominação mais antiga (SILVA, 2002, p. 594).

Na Idade Média, séculos VI-XV, ao caráter aristocrático do patrimônio acrescentou-se o fator simbólico e coletivo: o religioso. Assim o culto aos santos, bem como a valorização das relíquias deram às pessoas comuns um sentido de patrimônio muito próprio, o que de certa forma permanece até hoje: a valorização tanto dos lugares e objetos como dos rituais coletivos.³

O Renascimento e o humanismo nascente produziram uma mudança de perspectiva, os homens de então lutavam em defesa dos valores humanos em substituição do domínio da religião, buscando inspiração na Antiguidade grega e romana. Os humanistas que amavam as coisas antigas fundaram o “Antiquariado”, que vale destacar, pois que segundo Pedro Funari e Sandra Pelegrini (2006, p. 13),

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

² A semelhança dos termos – *pater*, *patrimonium*, *familia* – porém, esconde diferenças profundas nos significados, já que a sociedade romana era diversa da nossa. A família compreendia tudo que estava sob domínio do senhor, inclusive a mulher e os filhos, mas também os escravos, os bens móveis e imóveis, até mesmo os animais. Isso tudo era o *patrimonium*, tudo que podia ser legado por testemunho, sem excetuar, portanto, as próprias pessoas.

³ Como reação das elites, temos a monumentalização das igrejas e a criação das catedrais, que passaram a dominar as paisagens do mundo físico e espiritual.



Após com o Estado nacional tem-se a invenção do patrimônio, não mais no âmbito privado ou religioso das tradições antigas e medievais, mas de todo um povo. O termo Nação, conforme preleciona Norberto Bobbio (2000, p. 795), teve seu aparecimento no discurso político na Europa, durante a Revolução Francesa e talvez como melhor exemplo, a criação do Estado nacional moderno⁴ da França a partir de 1789, onde se desenvolveu o moderno conceito de patrimônio.

A preocupação com a conservação de objetos materiais pertencentes a todo um grupo-nação, conforme observa Marcia Regina Chuva (2009, p. 47), data do período pós-Revolução Francesa, onde temos a criação de uma “herança nacional”, onde temos a presença da idéia de ruptura com um tempo perdido.

“Na virada do século XIX para o XX, a noção de progresso alimentava a perspectiva de que o futuro da humanidade se daria de forma promissora e com sentido de evolução para um mundo melhor” (CHUVA, 2009, p. 43), perspectiva marcada pelo sentimento nacional, com a construção de histórias nacionais materializadas em “patrimônios nacionais”, que por sua vez deveriam ser protegidos da destruição. Aqui a noção de patrimônio pressupõe uma consciência de historicização e de ruptura com o passado⁵.

Já na virada do século XX e do milênio, temos uma perspectiva sobre o futuro oposta à anterior. A noção de patrimônio na atualidade passa a ser prioritariamente compreendida como memória do futuro. O presente passa a ser onipotente e absoluto, produzindo passado e futuro, num franco processo de presentificação (HARTOG, 2003).

Na atualidade a noção de patrimônio “tem exposto cruamente a sua própria historicidade, idéia inconcebível para os nacionalismos que a engendraram no mundo moderno, a partir do século XIX” (CHUVA, 2009, p. 46), pois que antes estava atrelada ao surgimento dos Estados nacionais, e ao processo de formação da nação dele integrante, onde se verificou um grande investimento na invenção de um passado nacional.

Segundo Dominique Poulot (2001, p. 5), o patrimônio tem a ver com a interpretação e dessa forma, é concebido como elaboração de significados. Por tais termos, a história do

⁴ Eric Hobsbawm (1984, p. 9) desenvolveria a noção de invenção das tradições, como parte dos processos de construção dos Estados nacionais modernos, definindo-a como “[...] um conjunto de práticas normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas de natureza ritual ou simbólica visam inculcar certos valores e normas de comportamento por meio da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado. Aliás, sempre que possível tenta-se estabelecer continuidade com um passado histórico apropriado [...]”.

⁵ Atente-se, que embora a pretensão fosse de preservar a continuidade do tempo percorrido, somente um sentimento de pertencimento a um novo tempo possibilitaria a formulação da noção de conservação de algo precioso e ameaçado pela morte.



patrimônio cultural pode ser caracterizada como um inventário de sentidos da noção de patrimônio (BABELON; CHASTEL; 1994). Como consequência, temos que reconhecer que patrimônio cultural não se define como dado, mas como construção social e histórica e que se oferece à interpretação histórica (KNAUSS, 2008, p. 304).

No caso do Brasil, a palavra patrimônio no começo do século XX, significava: “Herança paterna. Bens de família. Bens necessários para ordenação de um eclesiástico” (FIGUEIREDO, 1925). Com relação aos dias atuais temos uma ampliação do significado, além de bem passível de posse, passou a incluir a noção de bens cujo valor pode ser apenas econômico, ou ainda bens imateriais, cujo valor é exclusivamente simbólico.

Patrimônio cultural: conceito

Preliminarmente, podemos compreender o patrimônio cultural, “inerente a todo e qualquer processo civilizatório, por não se conceber desenvolvimento cultural subestimando o valor das experiências, das invenções artísticas e sociais consagradas pela tradição” (RODRIGUES, 2008, p. 34). Assim, o que se denomina de patrimônio cultural poderá indicar tanto a arte erudita, geralmente associada à elite, como a arte popular, onde ambas são as marcas da história e da identidade de grupos sociais que constituem a memória coletiva, fator indispensável à evolução de uma sociedade.

Segundo Campello (2003, p. 1) o patrimônio cultural para cumprir o seu papel social não pode ser reduzido apenas à condição de um arquivo arqueológico à disposição dos estudiosos ou a ser oferecido à fruição do público. Os bens formadores do patrimônio cultural, mais que a admiração do passado, devem se integrar à vida de hoje, participando com sua carga de valores históricos, artísticos e sociais da construção do futuro.

No Brasil, as noções de “modernidade” e “tradição” foram fundadoras das ações de proteção do patrimônio artístico e nacional,⁶ sendo que são constituintes de um ideário nacionalista que se configurou na década de 1920, e nas subseqüentes, serviu de instrumentalização para as estratégias de ação do poder do Estado⁷.

O instituto do patrimônio cultural está previsto no artigo 216 da Constituição Federal, que indica os elementos que o compõem, isto é, o patrimônio e a cultura. A partir desta Constituição, o patrimônio cultural está sob novo enfoque:

⁶ Tal associação não aconteceu em outros países, configurando de um modo próprio e peculiar os discursos e práticas nacionalistas de proteção do patrimônio no Brasil.

⁷ As relações entre intelectuais e Estado no Brasil, nas décadas de 1930 e 1940 passaram pelo debate em torno da constituição da nação, e pela instituição de um nacionalismo como política de Estado.



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 – restritas à recuperação apenas da imagem plástica, do colorido e das feições estilísticas dos conjuntos históricos. (FUNARI; PELEGRINI, 2006, p. 51)

A partir de estudos da antropologia cultural, entende-se que a cultura está inserida num processo de socialização de cada ser, se constituindo num convívio comunitário de onde serão assimiladas normas, padrões, conduta, religião, língua, portanto, o conjunto que integra o estilo de vida ou cultura de cada grupo. Por meio da cultura, um povo constrói sua identidade e mantém viva sua história e etnia.

O conceito de patrimônio cultural na concepção contemporânea está associado à construção social, onde os indivíduos são agregados em torno de um sentimento comum e identitário, e onde há espaço a preservação atinente à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade⁸ e da identidade coletiva.

No texto Constitucional a expressão “patrimônio” está sendo utilizada em sentido amplo e não se restringe ao aspecto estritamente jurídico, pois que se refere aos bens mais relevantes que a sociedade deve preservar, observando o adequado aproveitamento econômico. Nesse sentido amplo, temos a inclusão da riqueza, o patrimônio moral, cultural e intelectual.

No entendimento de José Afonso da Silva (2001, p. 101-102),

O patrimônio cultural brasileiro – modo de preservar os valores das tradições, da experiência histórica e da inventividade artística – compreende o patrimônio cultural nacional, integrado pelos bens de interesse nacional; o patrimônio estadual integrado pelos bens culturais de interesse apenas do Estado interessado; o patrimônio cultural municipal de interesse de cada Município que o tenha formado. Nesse sentido é que se deve compreender o conceito legal de patrimônio entendido como um todo orgânico, cuja unidade expressa a identidade do país e cuja significação é tanto maior quanto o sentimento do povo quanto a sua cidadania.

No entanto, é predominante o entendimento de que a conceituação do patrimônio cultural não deva ser tarefa atribuída exclusivamente à lei, pelo contrário, atividade que deve se utilizar de conceitos da antropologia e da sociologia.

⁸ Tal preocupação está presente na Constituição Federal de 1988, estando ausente nos diplomas legais anteriores que tratavam de patrimônio cultural.



Trajatória histórica e legislação no Brasil

A história do conceito de patrimônio cultural no Brasil data de manifestações concretas, na mesma época do movimento literário e político denominado Modernismo. A trajetória do conceito “confunde-se com vários fatos políticos e culturais marcantes na história do país” (RODRIGUES, 2008, p. 67), sendo a junção de três fatos específicos importantes nesta elaboração: a Semana da Arte Moderna de 1922, o Estado Novo e a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN.

Na concepção contemporânea, o patrimônio está “associado à construção social, agregando os indivíduos em torno de um sentimento identitário” (TYBUSCH; GREGORI, 2011, p. 88), noção que remete a significados distintos relacionados à herança, ao legado e ao sentimento de pertencimento.

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

A constituição de 1934 inovou ao referir à tutela do patrimônio cultural, positivando o princípio da função social da propriedade, e atribuindo ao poder público a tutela às artes, letras e cultura, objetos de interesse histórico e patrimônio artístico do país⁹.

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

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

⁹ Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.



A Constituição de 1946 numa medida significativa equiparou os atos lesivos ao patrimônio histórico e cultural aos atentados praticados contra o patrimônio nacional. E, como um dos instrumentos normativos de maior relevância, temos a Lei federal n. 3.924, que em nome da preservação do interesse público, passou a restringir o exercício do direito de propriedade com a finalidade de proteger os monumentos arqueológicos e pré-históricos, o que representou o condicionamento do exercício do direito de propriedade à função social.

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

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

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

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

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

A tutela do patrimônio cultural o integra ao meio ambiente, considerado direito de terceira geração, transindividual, difuso, consoante o art. 5º, inciso LXXIII da Carta Maior.¹⁰

¹⁰ Os direitos de terceira geração consagram os princípios da fraternidade e da solidariedade. São direitos que transcendem o indivíduo, que não se restringem à relação individual, sendo designados como transindividuais.



E, por ser direito fundamental, a Constituição prevê exaustivamente a matéria, de forma expressa nos artigos 215¹¹ e 216¹², que tratam do dever do Estado na garantia dos direitos culturais e dos bens de que se constituiu o patrimônio cultural brasileiro.

No atual sistema constitucional, consoante o artigo 216 da Constituição Federal, os três níveis de governos têm competência para legislar e atuar na proteção e preservação do patrimônio. Neste sentido, o Decreto-Lei n. 25 de 1937, denominado “lei do tombamento”, referencial para leis estaduais e municipais, em seus artigos 23 e 25, prevê que a coordenação das atividades protetoras do patrimônio cultural deve ser exercida pela União, Estados e Municípios e pelas pessoas e instituições privadas.

A política de promoção do patrimônio cultural se renovou no Brasil com a novidade da política cultural nacional, o registro de bens imateriais, estabelecido pelo Decreto n. 3.551/2000 e a Criação do Inventário Nacional de Referências Culturais. Para Paulo Knauss, o reconhecimento oficial dessa nova forma de patrimônio cultural favorece a retomada de políticas para a identificação de bens culturais, fazendo com que o Estado reconheça a diversidade cultural no país, o que significa uma mudança de como o Estado percebe a cultura brasileira e os processos de construção de identidades contemporâneas. Havendo “uma articulação entre tradições locais e a constituição de direitos culturais, estruturantes de processos de produção de novas identificações locais” (2008, p. 305).

O papel do Município na proteção do patrimônio cultural

A Constituição Brasileira de 1891 adotou o federalismo como forma de estado, e por variados motivos o Estado federal brasileiro difere dos demais, sobretudo ao elevar o Município a ente integrante da federação.

Os direitos transindividuais, assim denominados por não pertencerem ao indivíduo de forma isolada, podem ser classificados em: direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Por direitos difusos entendem-se aqueles que não podem ser atribuídos a um grupo específico de pessoas, pois dizem respeito a toda a sociedade. Por exemplo, os direitos ligados à área do meio ambiente, os do consumidor, à preservação do patrimônio sócio cultural e com os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica, etc.

¹¹ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

¹² Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.



Na história brasileira o papel do Município variou conforme os regimes políticos adotados, no entanto, podemos afirmar que na maioria das vezes o Município teve tratamento subalterno, reduzido a mera corporação administrativa.

Com a Constituição Federal de 1988, as atribuições do Município ganham nova forma, o Brasil passa a ter a descentralização para unidades administrativas territoriais menores, em função de sua localização mais próxima aos cidadãos. Visto que, o governo local terá melhores condições de conhecer as necessidades locais e, a partir disso, destinar recursos para atendê-las (GOHN, 2001, p. 31).

Tivemos a ampliação da autonomia municipal, assevera Meirelles (2008, p. 45) num aspecto tríplice, ou seja, político, administrativo e financeiro, outorgando-lhe inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 1º e 18, elevou e reconheceu o Município como ente federativo, delegando-lhe a autonomia tão almejada, cumprindo a exigência básica do Estado federal: a repartição regional de poderes autônomos. Isso fez do Estatuto da Cidade a ferramenta mais valiosa do gestor público e da população em ditar, conjuntamente, linhas gerais de criação, manutenção e regulamentação do espaço urbano, possibilitando ao poder público e sociedade confrontar interesses. O Estado federal brasileiro, ao elevar o Município a ente federativo facilitou a descentralização da prestação de serviços e, juntamente com o Estatuto da Cidade, objetivou a aproximação entre poder público e população visando ao desenvolvimento da cidade a partir dos interesses do cidadão (SANTIN; FLORES, 2006, p. 56-57).

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

O Estatuto da Cidade foi elaborado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, visando facilitar o trabalho do gestor municipal naquelas questões relativas ao espaço urbano e à população que ali habita, para possibilitar a busca de soluções de problemas da cidade, sem necessariamente recorrer ao Estado-membro ou a União.



Além da competência privativa do Município para algumas matérias, previstas no artigo 30, a Constituição também lhe concedeu competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal para outras que especifica em seu artigo 23¹³.

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

O próprio cidadão também tem legitimidade para defesa do patrimônio cultural, sendo plenamente assegurado o direito de ingressar em juízo com uma ação específica, chamada “ação popular”, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal¹⁴:

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

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

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

Será o Poder Público Municipal, para Tybusch e Gregori (2008, p. 92) o detentor das melhores condições para conhecer as peculiaridades de cada região, decidindo de acordo com as políticas e diretrizes próprias às normas para ocupação dos espaços públicos, de forma que seja preservado o patrimônio cultural, como identidade, memória e história do povo.

¹³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural [...];

¹⁴ Ação popular é um meio do qual se pode valer qualquer cidadão do povo, para comparecer perante o estado juiz, referindo-lhe a existência de ato lesivo ao patrimônio público, onde quer que esteja e independentemente de quem o detenha, estendendo-se ao ataque à imoralidade administrativa ou que fira qualquer outro bem entre os que pertencem ao grupo dos interesses sociais ou individuais indisponíveis.



Dessa forma a preservação do patrimônio cultural, nos municípios, com base na legislação constitucional, estadual e infraconstitucional, deve ser objeto de planejamento, com a previsão de dispositivos na lei de diretrizes do uso do solo e do plano diretor, com o devido ordenamento urbano e definição da função social da cidade e da propriedade urbana.

Tal planejamento implica na observância de que cada Município deve ter em editar normas próprias de atuação urbanística, com relação ao uso e à ocupação dos espaços públicos, observando à preservação do patrimônio cultural, através do Plano Diretor, das leis de zoneamento, do Código de Obras e Edificações, do Código de Posturas, entre outras normas esparsas.

Além disso, com o advento da Constituição Federal de 1988 foram criadas outras normas de proteção ao patrimônio, visando à tutela específica de determinados bens¹⁵.

Instrumentos legais na proteção ao patrimônio cultural

A Constituição Federal de 1988 em seus valores e princípios evidencia a intenção do legislador em proteger os interesses públicos, em especial a bens que apresentem interesse de preservação. Com a Constituição nasceu o direito à propriedade individual, com a limitação em função do dispositivo que determina a necessária presença do interesse público e social para esse exercício.

Nota-se uma tendência ampliativa com relação aos direitos sociais, coletivos e difusos, entre os quais se encontra a proteção do patrimônio cultural. Segundo Pires (1994) a preservação de tais bens tem fundamento na defesa do bem comum, no direito que as gerações presentes e futuras têm de conhecer a sua história, a sua cultura, a sua origem e a de seus povos.

Buscando alcançar o bem-estar social cabe ao poder público proteger o patrimônio cultural, podendo intervir na propriedade privada, atividades econômicas das empresas através da imposição de medidas judiciais, ou resultante de ações administrativas, promovidas pelo poder público, no seu exercício do poder de polícia.

¹⁵ De acordo com o Estatuto das Cidades, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre suas diretrizes, está a proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico. O Estatuto das Cidades estabeleceu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constituindo um marco regulatório do planejamento municipal, sendo obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, nos termos do art. 41, inciso I.



Existem instrumentos administrativos como o planejamento, o tombamento, o inventário, o registro e a vigilância, além das medidas processuais que devem ser utilizadas para concretização do dispositivo constitucional da proteção ao patrimônio cultural.¹⁶

Os artigos 5º incisos XXII e XXIII, 182 e 216 da Constituição Federal dispõem da legitimidade para indicação de determinado bem para a preservação. E através do planejamento urbanístico, “forma de intervenção através da qual serão orientadas as ações voltadas à proteção do patrimônio cultural, a fim de que a propriedade urbana atenda à sua função e sejam atingidos os objetivos e as diretrizes estabelecidas no plano diretor” (TYBUSCH; GREGORI, 2011, p. 94).

No Brasil não há apenas uma lei específica para tutela do patrimônio cultural, sendo utilizados na esfera federal, o Decreto-lei n. 25/37, a Lei n. 3.924/61 e as Portarias do IPHAN. Nos planos estaduais e municipais são utilizadas as Resoluções e Deliberações dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais.

Com o advento do Estatuto da Cidade passou-se a ter a possibilidade de lei municipal, baseada no plano diretor, autorizar o proprietário de imóvel urbano, público ou privado, a exercer em outro local ou alienar por escritura pública, o direito de construir, previsto no plano diretor ou em legislação urbanística decorrente, nos casos em que o referido imóvel venha a ser considerado necessário para a preservação, devido ao seu valor histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

A partir disso, temos um instrumento primordial na execução das Políticas Urbanas Brasileiras, importante também para contribuir na defesa do Patrimônio Cultural, ou seja, a Gestão Democrática das Cidades, exercida principalmente através das Audiências Públicas.

Gestão democrática e participação local como garantidor do patrimônio cultural

A Constituição Federal Brasileira como identidade do sistema jurídico brasileiro, interfere na estrutura comunicativa¹⁷ do sistema através de princípios constitucionais que se

¹⁶ Art. 216, § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

¹⁷ A teoria habermasiana formadora define como esfera pública, ou seja, a união, ao mesmo tempo conflitante e formadora de decisões, do espaço público com o espaço privado. Assim, percebemos a existência de um local para manifestação da comunicação, e esta, transformada em atitudes, passa a ser o que chamamos de agir comunicativo. A legitimidade do direito apóia-se num arranjo comunicativo enquanto participantes de discursos nacionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controvertida encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos.



relacionam de forma a expressarem valores fundamentais expressos pelo ordenamento jurídico, informando materialmente as demais normas (ROTHENBURG, 1999, p. 16).

Nessa perspectiva da teoria constitucional, os princípios constitucionais, de participação, dignidade, liberdade e igualdade são o elemento de comunicação entre a identidade e a estrutura do sistema jurídico, com uma concordância prática entre eles.

No presente caso, o Estatuto das Cidades, Lei n. 10.257 configura-se

[...] como um espaço na estrutura comunicacional do sistema jurídico que irá efetivar a relação do mesmo com o sistema social urbano, informado materialmente pelos princípios fundamentais oriundos da identidade do sistema jurídico, ou seja, a Constituição. (TYBUSCH; GREGORI, 2011, p. 102)

Aliás, com o intuito de efetivar o exercício da democracia participativa por parte da dos habitantes das cidades e da população como um todo, o Estatuto estabelece:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O Estatuto da Cidade enquanto norma informada por princípios constitucionais deve garantir-se através da prevenção de instrumentos, os quais estão elencados no capítulo quarto da própria lei, ao tratar da gestão democrática da cidade e no artigo 43, onde prevê instrumentos, como: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (MEDAUAR, 2002, p. 201).

Tais instrumentos devem servir para ampliação da base de conhecimento, sustentação e planejamento da política urbana, onde a linguagem deve ser acessível a todas as camadas da população, para que possam analisar os problemas, discutir e assumir posições.

Os conselhos, as conferências, as audiências, consultas e debates são espaços públicos de atividade dialógica entre interesses muitas vezes complexos e paradoxais.



Os conselhos de desenvolvimento urbano são órgãos colegiados, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil; são parte integrante do Poder Executivo, mas independente dele. O conselho é órgão em que a sociedade civil participa do planejamento e da gestão cotidiana da cidade. As conferências de política urbana são grandes encontros, repetidos periodicamente, alcançando ampla participação popular. Nesses encontros, são definidas políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período seguinte. São momentos decisivos da política urbana, nos quais são ‘costurados’ os consensos e pactos entre o poder político e os diversos setores da sociedade. Os debates, consultas e audiências públicas são amplas apresentações e discussões, nas quais são expostos e debatidos análises e projetos de interesse público, para sua crítica ou avaliação pelos diversos setores da sociedade. Além desses instrumentos, detalhados a seguir, existem outras dimensões da gestão democrática da cidade, como o Orçamento Participativo ou a iniciativa popular de projeto de projetos de lei. (MEDAUAR, 2002, p.193-194)

A presença da participação popular é imprescindível na gestão do ambiente urbano, pois que além de proporcionar maior agilidade na solução dos problemas enfrentados pelas populações que habitam as cidades, conduz a aplicação do dinheiro público em projetos públicos que venham realmente a refletir o interesse da população, conduza a que, de forma efetiva e rígida, haja uma potencialização do controle social da administração pública. O poder público dessa forma passa a ser intensamente fiscalizado, estando, assim, obrigado a agir de forma mais transparente e racional, priorizando os interesses locais em detrimento de interesses secundários, clientelistas, personalistas, de cunho econômico e ou político, como seguidamente é observado nas administrações públicas.

Considerações finais

Podemos concluir a partir do Estatuto das Cidades, que a política urbana objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. E dentre as suas diretrizes, encontramos a proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico e cultural.

O Estatuto das Cidades estabeleceu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constituindo um marco regulatório do planejamento municipal, obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes. Assim o Município no exercício público, passa a detentor das melhores condições para conhecer as peculiaridades da região, decidindo de acordo com as políticas e diretrizes próprias às normas para ocupação dos espaços públicos, de forma que seja preservado o patrimônio cultural, como identidade, memória e história do povo.



A gestão democrática prevista pelo Estatuto das Cidades tem como principal instrumento as audiências públicas, fundamentais para elaboração do plano diretor, além de um espaço de debates para questões como o Meio Ambiente Cultural e o Direito à Memória Cultural e Histórica de uma comunidade. Assim, os problemas e desafios acerca de tais questões, não se restringem apenas as discussões patrimoniais, pois vem a configurar-se como interesse público e, portanto, faz-se necessário o debate com base na participação local de todos os segmentos sociais.

O plano diretor irá decidir acerca de orientações gerais para a garantia ao meio ambiente cultural, não esquecendo que a delimitação, bem como a prospecção de espaços específicos a serem preservados deve ser feita através da participação em audiências públicas em processo de gestão democrática das cidades. Dessa maneira, vamos ter construída uma real e concreta esfera pública de participação local, na defesa de interesses de diferentes segmentos da sociedade, alavancando processos de efetiva democracia e cidadania.

Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C. Varriale... [et. al]. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- BRASIL. Constituição (1934). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 16 DE JULHO DE 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 07/07/2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 07/07/2013.
- BRASIL**. Estatuto da Cidade (2001). **Estatuto da cidade**: lei n. 10.527, 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- CAMPELLO, Glauco. Ações Patrimoniais. In: **Um olhar sobre a Cultura Brasileira**. Disponível em: <<http://www.minc.gov.br/textos/olhar/açõespatrimoniais.htm>>. Acesso em 07/07/2013.
- CHUVA, Márcia Regina Romero. **Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil** (anos 1930-1940). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e cultura política**. 2ª Ed., São Paulo: Cortez, 2001.



- KNAUSS, Paulo. Usos do passado e patrimônio cultural: sobre roubos e furtos de bens culturais na atualidade. In: CARVALHO, Claudia S. Rodrigues de (Org.). **Um olhar contemporâneo sobre a preservação do patrimônio cultural material**. Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2008, p. 304-314.
- MEDAUAR, Odete. **Estatuto da cidade**: lei 10.527, de 10.07.2001, comentários de Carlos Bastide Horbach; et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MEIRELLES, Hely. Origens e Evolução do Município. In: MEIRELLES, Hely. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 33-65.
- FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 11-52.
- FIGUEIREDO, Cândido de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Lisboa: Portugal-Brasil/ Sociedade Editora Arthur Brandão, 1925.
- FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio histórico e cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- HARTOG, François. **Régimes d'historicité**: Presentisme et experience du temps. Paris: Seuil, 2003.
- PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Patrimônio Cultural**: a Propriedade dos Bens Culturais no Estado Democrático de Direito. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.
- SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Justiça do Direito**. Passo Fundo, v. 20, n. 1, 2006, p. 56-57.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3^a ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. **Ordenamento constitucional da cultura**. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.
- TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; GREGORI, Isabel Christine Silva de. Gestão Democrática, Participação Local e Esfera Pública na Efetivação do Estatuto das Cidades como garantidor do Meio Ambiente Cultural. **Direitos Culturais**. Santo Ângelo, v.6, n.11, jul./dez, 2011, p. 85-108.

Recebido em Julho de 2013.
Aprovado em Agosto de 2013.