

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
DOUTORADO

**CIDADES VIVAS: O USO COMO MECANISMO PARA A PRESERVAÇÃO DO
PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO EM UMA ANÁLISE
ECONÔMICA DOS MODELOS DA CIDADE DE CURITIBA E LISBOA.**

CURITIBA
2019

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
DOUTORADO

**CIDADES VIVAS: O USO COMO MECANISMO PARA A PRESERVAÇÃO DO
PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO EM UMA ANÁLISE
ECONÔMICA DOS MODELOS DA CIDADE DE CURITIBA E LISBOA.**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutora no Programa de Pós- Graduação *Strictu Sensu* – Doutorado, com área de concentração em Direito Econômico e Desenvolvimento.

Discente: Ingrid Giachini Althaus Milano
Centa
Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre
Carta Winter

CURITIBA
2019

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos CRB 9/1636

C397
2019 Centa, Ingrid Giachini Althaus Milano
Cidades vivas : o uso como mecanismo para preservação do patrimônio
histórico arquitetônico em uma análise econômica dos modelos da cidade de
Curitiba e Lisboa / Ingrid Giachini Althaus Milano Centa ; orientador, Luis
Alexandre Carta Winter. -- 2019
160 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2019
Bibliografia: f. 156-160

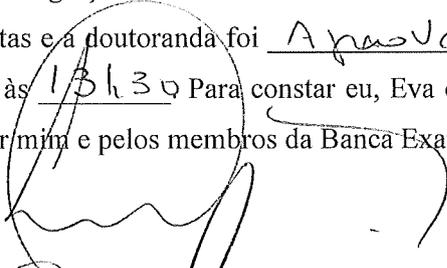
1. Direito econômico. 2. Patrimônio cultural – Proteção. 3. Política pública. 4.
Desenvolvimento econômico – Aspectos ambientais. 5. Cidades e Vilas.
I. Winter, Luís Alexandre. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título

Doris 3. ed. – 341.378

**ATA Nº 85/2019 DA DEFESA PÚBLICA DE
TESE DE INGRID GIACHINI ALTHAUS MILANO CENTA**

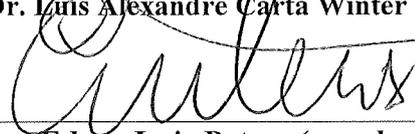
Aos vinte e nove dias do mês de julho de dois mil e dezenove, às 09:00 horas, reuniu-se no Salão Nobre do PPGD - Primeiro Andar da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, a banca examinadora constituída pelos professores: **Dr. Luís Alexandre Carta Winter (orientador)**, **Dr. Martinho Martins Botelho (membro – UNINTER)**, **Dr. Edson Luiz Peters (membro – UFPR)**, **Dr. André Parmo Folloni (membro – PPGD)** e **Carlos Frederico Marés de Souza Filho (membro – PUCPR)** para examinar o trabalho da aluna **INGRID GIACHINI ALTHAUS MILANO CENTA**, ingressante no programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado, no primeiro semestre de dois mil e quinze para a área de concentração “**Direito Econômico e Desenvolvimento**”, a aluna apresentou a tese intitulada: “**CIDADES VIVAS: O USO COMO MECANISMO PARA A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO EM UMA ANÁLISE ECONÔMICA DOS MODELOS DA CIDADE DE CURITIBA E LISBOA**”, tendo iniciado com uma exposição sumária da tese e, em seguida, sendo procedida a arguição dos membros da Banca de Avaliação. Após a defesa do trabalho foram atribuídas notas e a doutoranda foi Aprovada com média 7,7. A sessão encerrou-se às 13h30. Para constar eu, Eva de Fátima Curelo, lavrei a presente ata que vai assinada por mim e pelos membros da Banca Examinadora.

Nota: 8,0



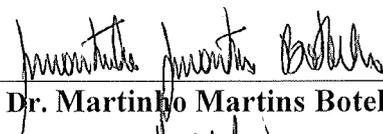
Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter (orientador)

Nota: 7,5



Prof. Dr. Edson Luiz Peters (membro – UFPR)

Nota: 8,0



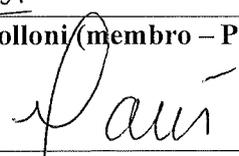
Prof. Dr. Martinho Martins Botelho (membro – UNINTER)

Nota: 7,5

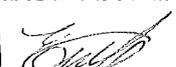


Prof. Dr. André Parmo Folloni (membro – PUCPR)

Nota: 7,5



Prof. Dr. Carlos Frederico Marés De Souza Filho (membro – PPGD)



Eva de Fátima Curelo
Secretaria do PPGD/PUCPR

Aos meus pais, Sonia e Ademar;

*Ao meu marido, Bruno, e ao meu pequeno,
João Vicente.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Luís Alexandre Carta Winter, pelo apoio fundamental e pela confiança em mim depositada durante todo o curso e, especialmente, na reta final deste trabalho.

Aos Professores Doutores Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Katya Kozicki e André Parmo Folloni, pelos vários ensinamentos que me proporcionaram desde sempre e pelo apoio incondicional durante o final dessa caminhada.

Aos Professores do Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, em especial os Doutores Márcia Carla Pereira Ribeiro, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Emerson Gabardo e Daniel Wunder Hachem, cujos ensinamentos contribuíram diretamente para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor Doutor João Miranda e ao professor João Martins Claro, pela paciência e dedicação com que me receberam durante toda minha estada na Universidade de Lisboa em meu período de pesquisa do Doutorado Sanduíche, cujos ensinamentos se estenderam até o final dessa tese.

À amiga Eva Curelo, pelo carinho e atenção desde o mestrado nessa instituição de ensino.

A Bruno Milano Centa, curitibano apaixonado que, com seu amor pela cidade, foi meu maior incentivador, esposo, pai, amigo, atleticano e companheiro de vida, seja pela dedicação incondicional à nossa família, paciência e suporte em todos os meus sonhos, seja por participar diretamente da construção deste trabalho com as repetidas leituras e apontamentos de sugestões. A você, meu grande amor, meu muito obrigada por superar comigo dias tão difíceis e tão felizes nessa caminhada, e por não me permitir desistir quando das dificuldades que pareciam insuperáveis nesse período.

Ao meu pequeno João Vicente, meu guerreiro de sorriso fácil, pelo amor sem tamanho e pela força sem limites que fez a vida me apresentar. A você, meu filho, meu agradecimento especial por me mostrar um outro significado para as palavras fé, amor e superação, como também minhas mais profundas desculpas

pelos dias ausentes nesse começo de sua vida para concluir este projeto. Sou eternamente grata por Deus me escolher para te guiar nessa caminhada. Te amo, meu filho!

A meus pais, Sonia Regina e Ademir Althaus, meus eternos encorajadores, que deram tudo que estava ao seu alcance para a realização deste projeto, inclusive auxiliando com meu filho recém-nascido nas minhas ausências na reta final do trabalho e que por toda vida sempre me indicaram os melhores caminhos. Toda a minha gratidão e amor aos melhores pais e avós que a vida poderia nos reservar.

Aos meus sogros, Márcia Beatriz e Paulo Centa, por todo o auxílio diariamente e carinho de sempre comigo. Obrigada pela amizade e o amor por mim.

Às queridas amigas Alessandra Barichello Boskovic e Fernanda Oliveira Ribeiro da Fonseca, por estarem sempre comigo em todos os momentos de minha vida.

Ao nobre amigo Phillip Gil França pelas sugestões sempre brilhantes e o entusiasmo nas nossas conversas sobre a pesquisa, que foram peças-chave para seguir em frente.

À CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - pelo incentivo, na modalidade de bolsa, para a realização desse doutorado

A Deus que nunca me abandonou.

RESUMO

A presente investigação buscou determinar a solução jurídica adequada que contemple a preservação do patrimônio histórico e cultural com o desenvolvimento econômico e social. A principal hipótese é que, em termos comparativos, o engessamento das políticas de tombamento nas esferas municipal, estadual e federal no Brasil geram resultados fracos, edificações relevantes perdidas ou em estado de ruína e estagnação, ao passo que o modelo de Lisboa, em Portugal, tem se mostrado profícuo em conciliar a preservação com o progresso de suas cidades, com destaque à vivacidade dos centros urbanos. Utilizando-se das ferramentas da Análise Econômica do Direito e a função social da propriedade este trabalho debruçou-se sobre a análise da eficiência econômica das leis de tombamento e similares que afetam o uso de imóveis localizados em centros históricos ou zonas especiais das cidades brasileiras – tomando-se como modelo Curitiba, capital do Paraná. O objetivo foi, ao final, propor medidas que tenham o condão de conciliar a preservação com o uso social e/ou econômico dessas construções e, desse modo, propiciar que a história das comunidades seja contada concomitantemente a seu progresso e desenvolvimento. Isso somente é possível ao passo que o patrimônio salte à noção de pertencimento e integração, e sendo parte da vida dos cidadãos, passe a ser zelado e valorizado de fato, não apenas de forma contemplativa. De tal sorte, a função social e a relevância dos equipamentos passam a ser o ponto inicial de nova política escalonada de tombamento que se propõe, na qual a preservação da paisagem passa a ser prioritária. Foram propostos quatro mecanismos de preservação em escala, donde: (i) o respeito à propriedade privada seja absoluto, ao passo que quando o tombamento restringir o uso, alteração interna ou modificação da estrutura de tal modo a inviabilizar a rentabilização da propriedade, haja a desapropriação e devida indenização do proprietário, compensando a cessão do equipamento à sociedade em patamares adequados; (ii) partindo do pressuposto de que nem tudo que é velho é patrimônio, que a prevalência da política de preservação seja da paisagem, através da manutenção de fachadas nas zonas urbanas históricas, possibilitando o livre uso de interiores em consonância com as técnicas modernas de construção e ocupação, garantindo ocupação de qualidade em imóveis antigos; (iii) com alternativa à desapropriação, a manutenção de imóveis históricos deve observar a maximização de resultados obtidos com a barganha, de modo a compensar com outras ferramentas – a exemplo de cessões frequentes, de potencial construtivo e/ou incentivos financeiros e fiscais à manutenção do patrimônio, de modo que a renúncia do proprietário ao livre uso de um bem de valor histórico, cultural seja frequentemente compensada pela sociedade, beneficiária da política preservacionista; e (iv) em contrapartida, da mesma forma que valoriza aqueles que renunciam ao uso pleno do bem em prol do interesse coletivo, a política de preservação deve tratar com rigidez atos dissonantes que conflitem com seu objetivo, adotando ferramentas de combate à especulação imobiliária, em que imóveis antigos são deixados sem uso ou à ruína para valorização forçada.

Palavras-chave: patrimônio; inovação; infraestrutura; análise econômica do Direito; políticas públicas; cidades.

ABSTRACT

The present investigation sought to determine adequate legal solution that align the preservation of the historical and cultural patrimony with the economic and social development. The main hypothesis is that, in comparative terms, the inflexibility of the policies in the municipal, state and federal spheres in Brazil generate weak results, with significant buildings demolished or in a state of ruin and stagnation, whereas the Lisbon model in Portugal , has been successful in reconciling preservation with the progress of its cities, with emphasis on the liveliness of urban centers. Using the tools of the Economic Analysis of Law and the social function of property this work focused on the analysis of the economic efficiency of the rules of heritage protection and similar laws that affect the use of buildings located in historical centers or special zones of Brazilian cities - taking as model Curitiba, capital of Paraná. The objective was, at the end, to propose measures that can reconcile preservation with the social and / or economic use of these constructions and, in this way, allow the history of the communities to be counted as they progress and develop. This is only possible when the historical sites are seen with the focus of belonging and integration, and being part of the life of the citizens, being cared and valued in fact, not only as a contemplative monument. In such a way, the social function and the relevance of the equipment become the starting point of a new stepped policy of protection is proposed, in which the preservation of the landscape becomes a priority, more than keeping untouched buildings. Four scale preservation mechanisms have been proposed where: (i) respect for private property is absolute, while when the protection policy restricts the use, internal alteration or modification of the structure in such a way as to render property infeasible, the expropriation is mandatory and due indemnity of the owner, compensating the transfer of the equipment to the society in fair levels; (ii) assuming that not everything that is old is heritage, that the prevalence of the policy of preservation is of the landscape, through the maintenance of facades in historical urban areas, allowing the free use of interiors in line with modern construction techniques and occupation, guaranteeing occupation of quality in old buildings; (iii) as an alternative to expropriation, the maintenance of historical buildings must observe the maximization of results obtained with the bargain, in order to compensate with other tools - such as frequent assignments of constructive potential and / or financial and fiscal incentives to the maintenance of the heritage, so that the owner's resignation to the free use of a good of historical value is often compensated by the society, beneficiary of the preservationist policy; and (iv) in contrast, in the same way that the rule values those who renounce the full use of the heritage in collective interest, preservation policy must deal rigidly with dissonant acts that conflict with its objective, adopting tools to combat real estate speculation in which old real estate is left unused or to ruin for forced valuation.

Keywords: patrimony; innovation; infrastructure; economic analysis of law; public policy; cities.

RESUMEN

La presente investigación buscó determinar la solución legal adecuada que contempla la preservación del patrimonio histórico y cultural con el desarrollo económico y social. La hipótesis principal es que, en términos comparativos, la superposición de las políticas de derrumbamiento en las esferas municipal, estatal y federal en Brasil genera resultados débiles, edificios importantes perdidos o en estado de ruina y estancamiento, mientras que el modelo de Lisboa en Portugal, ha tenido éxito en conciliar la preservación con el progreso de sus ciudades, con énfasis en la vitalidad de los centros urbanos. Utilizando las herramientas del análisis económico de la ley y la función social de la propiedad, este trabajo se centró en el análisis de la eficiencia económica de las propinas y leyes similares que afectan el uso de bienes raíces ubicados en centros históricos o zonas especiales de ciudades brasileñas. Tomando como modelo Curitiba, Capital del Paraná. El objetivo fue, al final, proponer medidas que puedan conciliar la preservación con el uso social y / o económico de estas construcciones y, de este modo, permitir que la historia de las comunidades se cuente a medida que progresan y se desarrollan. Esto solo es posible mientras la herencia salta a la noción de pertenencia e integración, y ser parte de la vida de los ciudadanos, ahora se está cuidando y valorando de hecho, no solo como un contemplativo. De esta manera, la función social y la relevancia del equipo se convierten en el punto de partida de una nueva política escalonada de propinas que propone, en la que la preservación del paisaje se convierte en una prioridad. Se propusieron cuatro mecanismos de preservación de escala donde: es absoluto, mientras que cuando la inclinación restringe el uso, la alteración interna o la modificación de la estructura de manera tal que la propiedad no sea rentable, se expropiará y se indemnizará debidamente al propietario, compensando la asignación de la propiedad. equipamiento para la sociedad a niveles adecuados; (ii) Suponiendo que no todo lo antiguo sea patrimonio, que el predominio de la política de preservación sea del paisaje, a través del mantenimiento de fachadas en áreas urbanas históricas, permitiendo el uso libre de interiores en línea con las técnicas de construcción modernas. y la ocupación, garantizando la ocupación de calidad en inmuebles antiguos; (iii) como alternativa a la expropiación, el mantenimiento de bienes raíces históricos debe observar la maximización de los resultados obtenidos con la negociación, a fin de compensar con otras herramientas, como las asignaciones frecuentes de potencial constructivo y / o incentivos financieros y fiscales para el mantenimiento del equidad, de modo que la renuncia del propietario al libre uso de un bien de valor histórico. A menudo es compensado por la sociedad, beneficiaria de la política conservacionista; y (iv) a cambio, de la misma manera que valora a quienes renuncian al uso pleno del bien en interés del interés colectivo, la política de preservación debe lidiar rígidamente con actos disonantes que entren en conflicto con su objetivo, adoptando herramientas para combatir la especulación inmobiliaria. en el que los bienes inmuebles antiguos quedan sin uso o en ruinas por valoración forzada.

Palabras clave: patrimonio; innovación; infraestructura; análisis económico del derecho; políticas públicas; ciudades

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Avenida Central, atual avenida Rio Branco	54
Figura 2 – A Avenida Presidente Vargas, com a Candelária ao fundo.....	55
Figura 3 – Pavimentação da Avenida Presidente Vargas	55
Figura 4 – A Rua General Câmara, em 1941	56
Figura 5 – Vista aérea da região antes das demolições dos imóveis.....	56
Figura 6 – Avenida Presidente Vargas em 27 de outubro de 1978	57
Figura 7 – A casa mourisca.....	58
Figura 8 – A Mansão Matarazzo em 1977	58
Figura 9 – Mansão Matarazzo após a implosão.....	59
Figura 10 – Desenho Alfred Agache	61
Figura 11 – Galerias implantadas parcialmente na Rua XV de Novembro.....	61
Figura 12 – Desenho da Praça Tiradentes pela equipe do professor Agache... ..	62
Figura 13 – Rua José Bonifácio nos idos de 1920	63
Figura 14 – A Rua José Bonifácio seccionada pela Travessa Nestor de Castro .64	
Figura 15 – Figura de imóvel reabilitado no Programa.....	115
Figura 16– As escadarias da Livraria Lello, no Porto	121
Figura 17 – Casarão Franco de Mello, em São Paulo-SP.....	123
Figura 18 – Fachada do Hotel Pestana CR7, na baixa Lisboa.....	125
Figura 19 – Interior do mesmo Hotel	126
Figura 20 – Fachada dos Armazéns do Chiado (1894), Lisboa	127
Figura 21 – Interior dos Armazéns do Chiado reconstruído	127
Figura 22 – Ruas de Paraty.....	129
Figura 23 – Interior da Pousada do Ouro, Centro de Paraty	130
Figura 24 – O Centro Cultural Casa das Rosas	131
Figura 25 – Edifício do Castelo do Batel	132
Figura 26 – A casa Gomm em sua posição original	143
Figura 27 – A casa nos fundos do Shopping.....	144
Figura 28 – O parque Gomm.....	145

Figura 29 – A área após a conclusão do Parque Luisa Bueno Gomm.....	145
Figura 30 – Villa Campo Largo.....	146
Figura 31 – Casa dos Gerânios.....	147

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
12	
1. DESENVOLVIMENTO SOCIAL E EFICIÊNCIA ECONOMICA: A PROTEÇÃO E O USO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO EDIFICADO NA PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA FUNÇÃO SOCIAL.....	
14	
1.1 Patrimônio histórico arquitetônico e os esforços para a valorização da cultura: de um conceito econômico de propriedade a bens de interesse coletivo em um sistema capitalista.....	
15	
1.2 Preservação do patrimônio edificado e a reinserção urbana: desenvolvimento como igualdade de capacidades no prisma da proteção do patrimônio.....	28
1.3 Eficiência econômica e direito ao meio ambiente preservado: a proteção do bem histórico na perspectiva da análise econômica do direito.....	44
2. UMA ABORDAGEM ECONÔMICA NA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO EM CURITIBA: AVANÇOS E RETROCESSOS.....	52
2.1 Do patrimônio histórico no caminho do progresso no Brasil e em Curitiba: fatos emblemáticos no cenário nacional.....	
53	
2.2 Estado da proteção jurídica dos bens imóveis em Curitiba: apanhado legislativo e seus desdobramentos.....	64
2.3 Sistema de incentivos e os seus efeitos socioeconômicos.....	76
3. ESTUDOS NO DIREITO COMPARADO: ASPECTOS DA POLÍTICA LISBOETA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO.....	

3.1 Panorama internacional da proteção jurídica dos bens imóveis e influência na legislação portuguesa.....	90
3.2 Estado da proteção jurídica dos bens imóveis históricos em Lisboa: entre a norma e a prática.....	102
3.3 Sistema de incentivos como ferramenta para a proteção do patrimônio histórico: a rentabilização dos bens.....	113
4. OPERACIONALIDADE DE UMA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO: UM MODELO ECONÔMICO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO.....	127
4.1 A questão a partir dos elementos de uso, custos, potencial econômico e reinserção urbana.....	128
4.2 Desafios e desdobramentos na eficiência econômica.....	130
4.3 Proteção e desenvolvimento aliados a um novo marco na proteção do patrimônio histórico: a proposição de uma política escalonada de preservação.....	132
4.3.1 <i>Unidade de interesse total de preservação</i>	134
4.3.2 <i>Zonas de interesse de preservação</i>	136
4.3.3 <i>Incentivo à barganha</i>	148
4.3.4 <i>Equalização entre incentivo e punição</i>	152
5. CONCLUSÃO.....	154
6. REFERÊNCIAS.....	156

INTRODUÇÃO

A presente tese parte da seguinte pergunta: qual é a relação entre o uso dos imóveis pertencentes ao patrimônio cultural edificado e a eficiência das políticas de preservação nas cidades brasileiras?

A hipótese que se pretende confirmar é a de que, em termos comparativos, o engessamento das políticas de proteção do patrimônio nas esferas municipal, estadual e federal no Brasil geram resultados fracos, edificações relevantes encontram-se abandonadas ou destruídas, ao passo que o modelo de Lisboa, em Portugal, tem se mostrado aparentemente forte ao conciliar a preservação com o progresso de suas cidades, no sentido de promoção de sua máxima eficiência.

Para possibilitar o estudo adequado do tema, o recorte metodológico adotado excluiu desta pesquisa os demais bens culturais, restringindo a análise à incidência destes institutos apenas nos bens imóveis.

O patrimônio guarda a memória de uma comunidade antecedente, em que se encontram as raízes de um presente e os passos à modernidade. As histórias de um povo não podem ser apagadas e nem tampouco impedir que se avance à modernidade. O passado deve ser preservado acompanhando o futuro, de maneira a promover desenvolvimento social e econômico.

Por tais motivos, no primeiro capítulo deste trabalho busca-se analisar a preservação do patrimônio edificado das cidades pelos pontos de vista do desenvolvimento social e da eficiência econômica.

No primeiro capítulo, analisar-se-á a relação dinâmica da propriedade como teoria econômica ao longo do século XX, a fim de verificar como as suas características têm implicações coletivas - a exemplo de fachadas, imóveis de circulação aberta ao público - com a ocupação ativa nos eixos centrais históricos das cidades. Nem todos os centros das cidades possuem um uso diversificado, muitos são locais meramente de passagem ou com usos de uma única espécie.

Com o objetivo de demonstrar como a importância de experiências e conhecimentos ativos à população podem contribuir com a redução da pobreza e

maior segurança, ponderar-se-á a ideia de desenvolvimento social no sentido das capacidades, a partir da perspectiva de Amartya Sen.

Nesse capítulo, ao final, examinar-se-á a preservação do patrimônio histórico em termos puramente econômicos. A intenção é compreender a natureza econômica das políticas preservacionistas tomando o patrimônio histórico como bem econômico e, a partir disso, analisar o efetivo papel da barganha em relações dessa natureza. Por isso, serão adotadas as ferramentas da Análise Econômica do Direito.

No segundo capítulo, buscar-se-á compreender, depois de apontamentos nacionais, a política curitibana enquanto cenário no qual os incentivos fiscais já foram vistos como inovadores no país e pela proximidade com a realidade dessa pesquisa. Considerando tratar-se de uma política que até pouco tempo não possuía a intervenção do Estado de maneira direta pelo tombamento, há que se observar se a sua eventual ausência em casos concretos é possível ou se se trata de uma medida indispensável na preservação do patrimônio.

Esse capítulo dedica-se à análise legal da disciplina jurídica que rege a preservação do patrimônio histórico em Curitiba, com o objetivo exclusivo de que se examine os sucessos e insucessos desse modelo no Brasil para o enfrentamento, no último capítulo, de uma solução jurídica à proteção do patrimônio histórico.

No terceiro capítulo, buscar-se-á determinar qual é a força da proteção do patrimônio histórico no ordenamento europeu, especialmente no que se refere à cidade de Lisboa, em Portugal, dedicando-se a análise da sua disciplina jurídica e as estratégias econômicas para o fomento do desenvolvimento com o enfrentamento do sistema de incentivos e da requalificação urbana.

Portanto, serão comparados os sistemas jurídicos curitibano e lisboeta, a fim de apontar as diferenças e semelhanças no que diz respeito ao desenvolvimento social e à eficiência econômica. Esta tentativa de definição da força do direito de proteção do patrimônio histórico brasileiro parte da hipótese de que a política preservacionista é fraca, aqui, e forte, lá. Ao chegar no seu final, o objetivo é confirmar se esta hipótese mostra-se ou não verdadeira.

Finalmente, no quarto capítulo, assim, serão propostos mecanismos de preservação em escala que servem à função social e a eficiência econômica

dentro de uma nova política escalonada, na qual a preservação da paisagem passa a ser prioritária.

1. DESENVOLVIMENTO SOCIAL E EFICIÊNCIA ECONÔMICA: A PROTEÇÃO E O USO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO EDIFICADO NA PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA FUNÇÃO SOCIAL.

O objetivo principal deste estudo consiste na abordagem da conservação eficaz dos bens imóveis históricos e da revitalização dos centros que o ocupam sob um viés de eficiência econômica e de sua função social.

No entanto, pretende-se inicialmente enaltecer a importância social do direito ao patrimônio cultural, quiçá em um sistema capitalista globalizado. Portanto, neste primeiro capítulo, analisar-se-á a preservação do patrimônio edificado tanto sob a perspectiva do desenvolvimento social quanto a partir da sua eficiência econômica no contexto urbano.

No primeiro tópico, avaliar-se-á a dinâmica entre o Estado e a propriedade para que se permita examinar a valorização da cultura em um mundo capitalista globalizado sob o ponto de vista do desenvolvimento social, em um cenário que se ocupa da propriedade privada como teoria econômica para a transcendência dos bens coletivos.

No segundo tópico, assim, analisar-se-á a promoção do desenvolvimento social pelo patrimônio preservado como um aumento de capacidades no sentido de liberdades para a sua população, com foco à reflexão sobre a ocorrência – ou não – de uma crise no século XX pela deterioração dos centros históricos e as suas ferramentas de reinserção urbana nesse processo.

No terceiro tópico, por fim, discutir-se-á o direito ao meio ambiente preservado e a eficiência econômica, partindo-se do pressuposto de que a proteção normativa do patrimônio histórico arquitetônico é extremamente fraca, tanto do ponto de vista social quanto econômico, no Brasil.

No mesmo prisma, pretende-se colacionar bases para a análise mais criteriosa, durante esse trabalho, da possibilidade ou não de propostas que venham fortalecer a preservação do patrimônio histórico edificado com uma norma legal ainda mais protetiva e/ou estabelecer um direito de proteção ao patrimônio em que se alie proteção e uso econômico dos bens, em que se adotem medidas cooperativas eficazes entre o Estado e o agente privado.

Desta feita, desse tópico ao final, propõe-se discutir essas interfaces na Economia, que envolvem o ambiente normativo sobre o patrimônio histórico em termos puramente econômicos. Para permitir que se identifique a eficiência econômica ou não das políticas preservacionistas, no segundo e terceiro capítulo, tomando como referência as cidades de Curitiba, no Estado do Paraná, e a cidade de Lisboa, em Portugal, de modo que se possa, se for o caso, propor, no quarto capítulo, instrumentos para uma efetiva política de preservação do patrimônio edificado no Brasil.

1.1 O patrimônio histórico arquitetônico e os esforços para a valorização da cultura: de um conceito econômico de propriedade a bens de interesse coletivo em um sistema capitalista

Ao longo dos anos, pode-se acompanhar várias modificações no tecido urbano, em razão do crescimento acelerado das cidades com uma série de políticas e modelos legais sendo adotados no mercado. Inclusive, tais mudanças também vieram relacionadas ao conceito da propriedade, com o argumento de se absorver as alterações sociais, preservar a cultura de um povo e potencializar o desenvolvimento.

Para o equilíbrio do modelo capitalista, a partir da superação do modelo de Estado de Bem-Estar Social, foi essencial uma nova postura, com uma atuação mais rigorosa e eficaz na ordem econômica, a fim de organizar juridicamente a atuação do mercado. Buscava-se a harmonia da propriedade privada, dos meios de produção com a gestão democrática da Economia pelas mãos do Estado.

Com o surgimento do Estado Moderno, marcado pela essência positivista, contudo, o cidadão passou a ser visto como sujeito de direito, considerando a tutela legal da propriedade como uma das consequências do princípio da igualdade.

A função do Estado e da administração pública como um todo é direcionada ao papel de catalisar a produção, por meio de políticas de incentivo à inovação tecnológica e aos mecanismos de exportação.

Contudo, a política neoliberalista e a sua doutrina econômica ganham destaque a partir do final dos anos oitenta, buscando o desenvolvimento das relações de mercado com certa liberdade. O processo de globalização se solidifica a

partir desse cenário que promove a redução das fronteiras e a unificação de mercados, promovendo uma agilidade nas relações econômicas.

Nesse sistema capitalista está intimamente atrelada a propriedade privada e a evolução da sociedade, mesmo porque, como pontua Fábio Comparato¹, com o advento da civilização capitalista passou a se entender, “diferentemente das civilizações passadas, que a vida privada é anterior e superior à vida pública, e que na esfera privada os indivíduos têm direitos que devem ser reconhecidos e protegidos”².

O modelo capitalista subverte os hábitos cotidianos do indivíduo, a sua relação com o outro. O papel do desenvolvimento avassalador do capitalismo reflete-se na transformação dos hábitos cotidianos, das relações entre as pessoas, das percepções dos espaços e dos seus respectivos significados. Assim concebida, esta cultura redefine o território e cria territorialidades orientadas pelo mercado.

Nesse ponto, a liberdade no capitalismo é elemento primordial, uma vez que a eficiência econômica depende da liberdade, no que toca à tomada de decisão dos indivíduos, sendo que os efeitos sociais satisfatórios advêm do resultado de ações individuais.

Em um mundo capitalista, o Estado e a sociedade estão em pólos distintos, muito embora persista uma relação de subordinação para que se possua o melhor uso possível e se garanta a segurança da vida em comunidade. Dessa forma, a liberdade no capitalismo é elemento primordial; em particular, o pensamento liberal, que consiste exatamente na ideia de que a eficiência econômica proporcionada pelo modelo capitalista depende da liberdade na tomada de decisão dos indivíduos, de modo que, “o bem-estar geral é a resultante das ações individuais”³.

Sem a pretensão de adentrar no seu mérito, no que diz respeito à intenção de cada uma das medidas e políticas adotadas no sistema capitalista em questão, acertos e desacertos inegavelmente existiriam e existiram de uma forma ou de outra, como se deve diagnosticar mais à frente no seu estudo mais detalhado.

¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A civilização capitalista: para compreender o mundo em que vivemos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

² COMPARATO, op. cit., p. 61.

³ MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Economia Política: Foco na Política Macroeconômica e nas Estruturas de Governança**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 12.

Antes, contudo, de partir para o exame dessas políticas e leis que tomam conta dessa discussão, é necessário adotar um conceito de propriedade e também de bens coletivos, de modo a compreender melhor os institutos que serão considerados e a sua natureza para a construção desta tese.

A propriedade será estudada numa perspectiva econômica, em que persiste uma preocupação constante com a eficiência, os seus efeitos e as restrições que lhes são impostas, a teor da sua representatividade para a sociedade e o Estado.

Isso porque não existe justificativa para se afastar a necessidade de vinculação do estudo jurídico da propriedade e seus aspectos econômicos e sociais, tanto individualizada no patrimônio jurídico individual quanto, quando projetado seus efeitos na necessidade de se garantir sua eficiência econômica, no ambiente coletivo.

Numa lógica de mercado, a organização e a limitação de custos passa pela ideia de propriedade, uma vez que seu objeto constitui o fluxo das transações de mercado. Os efeitos dessa estratégia, no que se refere ao comportamento dos agentes e sobre o funcionamento do mercado, faz sentido desde que haja um claro limite do direito, no sentido de tornar o uso do objeto mais satisfatório, principalmente no que se refere ao uso dos bens coletivos, cuja fruição indica-se que não é adequadamente rentabilizada, conforme se pretende discutir no decorrer deste estudo.

Em geral, e numa perspectiva de origem romana, a função primordial do ordenamento é a designação de mecanismos para melhor proteger o direito de propriedade, com o objetivo de se tutelar por completo o exercício desse direito. Porém, numa concepção moderna de propriedade, questiona-se se “seria a característica específica da propriedade a relação de imediatismo com a coisa ou a sua eficácia frente a todos?”⁴

Defendem os autores Cooter e Ulen, na sua obra *Direito e Economia*, que a propriedade cria uma zona de privacidade em que os proprietários podem exercer sua vontade sobre as coisas sem ter que responder a outros. A propriedade dá aos donos liberdade sobre as coisas. Pois bem, tomando-se por base que o direito de

⁴ CHIUSI, Tiziana. A dimensão abrangente do Direito Privado Romano: Observações sistemáticas sobre uma ordem jurídica que não conhecia direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MONTEIRO, Antonio Pinto; et.al. (Org.) **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 28.

propriedade foi constituído sob o alicerce da propriedade privada, em que poderia ocorrer a apropriação pelo sujeito do bem para usar, gozar e fruir do bem livremente.

Mackaay e Rousseau⁵ definem, seguindo na mesma linha de raciocínio, que a propriedade, de uma forma ampla e genérica, consiste na atribuição a um indivíduo ou mais do poder de decidir a destinação e utilização dos recursos, frutos ou perdas resultantes da coisa. Sobretudo, a propriedade restringe o livre acesso, reservando ao proprietário a faculdade de decidir como este será usufruído. Ainda segundo os autores de *Direito e Economia*,

A propriedade é um conjunto de direitos. Esses direitos descrevem o que as pessoas podem e não podem fazer com os recursos que possuem: até onde elas podem possuir usar, desenvolver, melhorar, transformar, consumir, exaurir, destruir, vender, doar, legar, transferir, hipotecar, alugar, emprestar ou excluir outros de sua propriedade.⁶

É importante destacar que, sob essa ótica, “a propriedade serve para administrar a escassez”⁷, tendo em vista que, os direitos que abarcam à propriedade, manifestam condições cruciais para o funcionamento da economia de mercado. Os autores Mackaay e Rousseau anotam que

A vantagem comparativa da propriedade entre as instituições utilizadas para administrar a escassez faz atentar para os dois traços apontados (informação e incentivo) e para um terceiro, seu caráter inteiramente descentralizado: a qualidade dos resultados é julgada pelos agentes, por meio de suas decisões de comprar e vender, e não por alguma autoridade pública.⁸

Sob o mesmo ponto de vista sobre a ideia da gestão de escassez, Cooter e Ulen⁹ afirmam que a Lei da Propriedade propicia estrutura legal para a alocação de recursos e distribuição de riquezas, e quando analisada sob a ótica da teoria

⁵ MACKAAY, Ejan. ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 228.

⁶ “A propriedade é um conjunto de direitos. Esses direitos descrevem o que as pessoas podem e não podem fazer com os recursos que possuem: até onde elas podem possuir usar, desenvolver, melhorar, transformar, consumir, exaurir, destruir, vender, doar, legar, transferir, hipotecar, alugar, emprestar ou excluir outros de sua propriedade.” (COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 6. ed. Boston: Berkeley Law Books, 2016. p. 71).

⁷ MACKAAY; ROUSSEAU, op. cit., p. 232.

⁸ Ibid., p. 232.

⁹ COOTER ; ULEN, op. cit., p. 71.

econômica, esta é capaz de prever os efeitos da propriedade, principalmente no que pese à eficiência e distribuição.¹⁰

Os estímulos à propriedade em mãos privadas, os recursos que até então eram escassos, voltam à utilização proveitosa, aumentando os ganhos do proprietário, mas, sobretudo, os reflexos espraiam em favor da sociedade.

Muito embora, “toda propriedade pressupõe o domínio efetivo do bem visado”¹¹, e desta afirmativa surge a denominada exclusividade. Feito isto, a partir do domínio¹² nasce a permissão para que o proprietário se valha do todo ou de parte da coisa, auferindo lucro com os frutos. O *usus e fructus* – usar e perceber os frutos provenientes do imóvel - são instrumentos facultados ao proprietário, desde que sob controle exclusivo da propriedade.

A esse respeito, é importante ponderar que não há problemas na sua utilização desde não interfira na utilização

que outras pessoas fazem de suas respectivas propriedades – falamos agora da externalidade – ou mesmo de um uso disponível para o conjunto da comunidade, se, por acaso, o uso visado puder, no caso, ser considerado contrário à ordem pública.¹³

Nessa perspectiva, os autores defendem que as sociedades criam a propriedade como direito jurídico para incentivar a produção, inibir a usurpação e reduzir os custos de produção de bens. Na administração da sua vida, o homem se apodera de bens, tomando suas utilidades como mecanismo de satisfação de seus anseios e desejos, e assim se concretiza o ideal de propriedade.

¹⁰ “É interessante destacar, também, que: “Os meios destinados à proteção de sua propriedade, para todos os proprietários, diminui os recursos disponíveis para utilização produtiva. A violência, seja defensiva ou que vise a espoliar terceiro de seu bem, é custosa. O Estado tem acesso a importantes economias de escala na proteção da propriedade por meio coletivo. Mais precisamente, é interessante estender essa proteção pública na medida em que a proteção suplementar custa menos do que aquilo que os proprietários, individualmente, gastariam para garantir essa mesma proteção. Como o custo da proteção pública aumenta na mesma medida que se torne mais específica para cada proprietário, embora diminua para os proprietários individualmente, atinge-se ponto além do qual a proteção individual é a opção menos onerosa.”(MACKAAY; ROUSSEAU, op. cit., p. 247).

¹¹ Ibid.

¹² “O domínio fático diz respeito sobre a posse, sendo um conceito vital para o Direito das Coisas e para o Direito Privado. Constitui no direito da pessoa exercer poder sobre a coisa” (TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 35).

¹³ MACKAAY; ROUSSEAU, op. cit., p. 235.

Por outro vértice, também, é inegável que por meio da propriedade o indivíduo tem a oportunidade de estar, de forma mais evidente e presente, na realidade econômica da sociedade. Portanto, o motivo de proteção à propriedade remete, conforme acertadamente anotaram Márcia Carla Ribeiro e Giovani Ribeiro Alves,

A motivações no mínimo similares às justificadoras da existência e necessidade do Estado e do Direito. Tutela-se a propriedade para que os indivíduos convivam em harmonia, sabedores da esfera e dos bens que podem livremente usar, gozar, fruir e dispor.¹⁴

No entanto, no dizer de Pietro Perlingieri “a propriedade, não importa que aspecto tenha, não se pode exaurir em uma mera forma, mas necessita de um conteúdo”.¹⁵ Nesse sentido, a questão da eficiência econômica da propriedade recai em se determinar que os bens são escassos e que causam conflito de interesses coletivos e exclusão de direitos sejam controlados por um grupo grande de pessoas, como é o Estado.

De mais a mais, a propriedade sempre foi objeto de acaloradas discussões que envolviam, de forma direta ou indireta, a figura do ente Estatal (posto que não há propriedade sem lei, e não há lei sem Estado). Como explicam também Márcia Carla Pereira Ribeiro e Giovani Alves¹⁶, ao longo da história a propriedade foi objeto de diversas interpretações que ora ampliavam seu significado e ora restringiam-na (a exemplo da ideia de função social da propriedade).

Nesse aspecto, a aceitação das premissas de um poder econômico mais forte, evidenciado pela noção capitalista, tendo por base a liberdade contratual, é questão que se impõe para reflexão.¹⁷

O que se propõem é um novo viés de análise, que se coaduna com a ideia de publicização da propriedade, porém com um viés econômico, dando sentido ao controle do Estado de alguns conceitos de propriedade (e o foco aqui será o do

¹⁴ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; et al. Do Particularismo Normativo em Matéria de Propriedade Imaterial: Legislar para quê(m)? In: Demeterco Neto, Antenor; et al (Org.). **Temas de Direito Econômico: A Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016**. 1 ed. Curitiba: Clássica Editora, 2013, v. 1, p. 1-19. p. 02.

¹⁵ PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional**. Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

¹⁶ RIBEIRO; et al, op. cit., p.

¹⁷ MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Centelho: Coimbra. 1978, p. 78.

patrimônio histórico). Assim, dá-se à propriedade um sentido que vai além da discussão do público ou privado, mas toca essencialmente na questão da eficiência econômica como fim coletivo.

Na maioria das vezes, os mercados fornecem um volume ou quantidade insuficiente de um bem público porque o fornecedor privado não pode excluir usuários dele que não pagam sua cota dos usos. A esse passo, a escolha entre a propriedade privada e a pública poderia depender da questão se os custos de execução e trocas privadas são maiores ou menores do que os custos da administração pública, negociação política e alocação inadequada de recursos.¹⁸

Apesar disso as razões para se proteger a propriedade advém dos bens considerados individualmente. Os agentes são limitadamente racionais, perseguindo sempre a sua satisfação através de condutas maximizadoras individuais que não são próprias, com

custos razoáveis, a delimitar o âmbito de atuação de cada agente sobre cada recurso. Desta impossibilidade emerge a necessidade de um ente fiscalizador e organizador (Estado) que ao mesmo tempo é regido e é a fonte da qual emanam as regras de comportamento.¹⁹

Ao mesmo lado que, quanto aos motivos pelos quais um determinado bem se torna passível (ou não) de ser apropriado, há que se ponderar dois aspectos: a) rivalidade ou não rivalidade do bem (verificar se a utilização de um bem por um determinado sujeito inviabiliza ou não o mesmo uso por outrem); b) escassez e estratégias de maximização social dos recursos (evitar que ocorra a Tragédia dos Comuns)²⁰.

Pois, o homem está ligado a um sistema que o condiciona a aumentar sempre seu ganho para sobreviver em sociedade, enquanto os recursos apresentam-se limitados. Conforme explica Garret Hardin,

¹⁸ COOTER; ULEN, op. cit., p.

¹⁹ Ibidem, p.

²⁰ “Há, pois, situações em que tais arranjos não são viáveis, principalmente sendo muito importante o número de interessados. Nesse caso, há um recurso ao acesso livre. A situação convida cada um a explorar o recurso sem que ninguém tenha interesse em se ocupar de sua criação ou manutenção: o consumo e o subinvestimento são mútuos, formando o que Hardin denominou tragedy of the commons (tragédia das coisas comuns)”. (MACKAAY; ROUSSEAU, op.cit., p. 75)

Como uma cesta de alimentos, a tragédia dos comuns pode ser evitada pela propriedade privada, ou algo formalmente como ela. Mas o ar e as águas que nos cerca não podem ser facilmente cercados, e por isso a tragédia dos comuns como uma fossa deve ser evitada por outros meios, por leis coercitivas ou dispositivos fiscais que tornam mais barato para o poluidor tratar seus poluentes do que descarregá-las não tratados.(Tradução livre).²¹

Quando o direito de propriedade é bastante simples e claro, fértil será o âmbito da negociação entre os jogadores de uma dada situação concreta, posto que a cooperação tende a ser mais intensa quando as regras do jogo são públicas.

A perspectiva econômica da propriedade é no sentido de tentar prever os seus efeitos de formas alternativas, “especialmente os efeitos sobre a eficiência e a distribuição”²².

A partir do conceito do Estado do Bem-Estar Social, houve a redefinição de algumas premissas que redesenharam o Direito Público, criando mecanismos de intervenção na esfera dos direitos individuais, mudando suas perspectivas e realocando o eixo da autonomia da vontade para novas formas de relativização e reordenação dos direitos privados²³.

Nesse sentido, o Professor Carlos Frederico Marés pondera que

o espaço público avançou sobre o espaço privado, tornando ordem pública a que antes era privada. Assim, por exemplo, o direito civil era quem definia o que era domínio público, enquanto no Estado do Bem-Estar Social é o direito público que define como se exercita a propriedade para que ela cumpra uma função social.²⁴

A partir desse cenário, evidencia-se uma nova realidade, que por certos aspectos se pretende aqui explorar, com o advento de direitos que “se parecem com as limitações administrativas e quase se confundem com a função social da

²¹ No original: “The tragedy of the commons as a food basket is averted by private property, or something formally like it. But the air and waters surrounding us cannot readily be fenced, and so the tragedy of the commons as a cesspool must be prevented by different means, by coercive laws or taxing devices that make it cheaper for the polluter to treat his pollutants than to discharge them untreated (HARDIN, Garret. *The Tragedy of the Commons*. **The Social Contract Press**: v. 12, n. 1. 2011. p. 30.)

²² COOTER; ULEN, op. cit., pp. 89-90

²³ FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. Direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, F. de.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. pp. 55-81

²⁴ Ibid., pp. 315-316.

propriedade”²⁵. Em verdade, são direitos que acabam por mudar a perspectiva de relação jurídica do sujeito e seu objetivo, à luz do Direito, pois a partir da intervenção estatal, baseada em aspectos ambientais, sociais, históricos ou culturais, restringe-se ou relativiza-se o direito de propriedade.²⁶

A partir dessa ideia, introduz-se o conceito da modalidade de bens que, em razão de sua natureza, são de interesse coletivo, sobretudo pelas características que os revestem. O patrimônio histórico arquitetônico está entre esses, o que torna necessária a adequação do conceito de propriedade absoluta e a regulação pelo Estado.²⁷

Àqueles que pensem aqui sobre a dicotomia clássica do direito público e privado, talvez lhes viesse a dúvida se são eles bens públicos ou privados?

Os bens culturais, objeto desse trabalho, são bens imateriais, sem titularidade própria, pública ou privada, mas sim pertencentes à comunidade pelas referências que automaticamente comportam por suas características essenciais.

Nesse sentido, defende Professor Souza Filho, que:

O direito real coletivo sobre coisa alheia exercida por todos sobre os bens de interesse público são mais do que limitações administrativas, porque independem do Estado e podem se exercer até mesmo contra ele e mais do que a função social da propriedade, porque é uma modificação na essência da coisa. (...) Entre os direitos coletivos não devem ser incluídos, portanto, aqueles que são mera soma de direitos subjetivos individuais, mas somente aquele pertencente a um grupo de pessoas cuja titularidade é difusa porque não pertence a ninguém em especial, mas cada um pode promover sua defesa que beneficia sempre a todos.²⁸

Mais do que isso, no mesmo prisma, pontua-se que os bens culturais somam elementos funcionais à propriedade, exemplificando:

Uma casa de moradia urbana, que cumpra sua função social por servir de residência, quando tombada como patrimônio cultural, passa a ter também a função social de preservar a memória e evocar uma manifestação cultural, isto é, agrega, amplia, a função social da propriedade.²⁹

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid., pp. 315-316.

²⁷ Ibid., pp. 315-316.

²⁸ Ibid., pp. 315-316.

²⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direitos invisíveis...op. cit., p. 27.

Instrumentos para a sua proteção existem pela norma. Públicos ou privados subordinam-se ao direito civil, com limites nos direitos coletivos. Porém, são muitas as discussões que pairam na matéria. Dentre tantas, persistem essas bem acirradas na seara do desenvolvimento e da preservação do patrimônio histórico.

Assim, esse estudo tem por objeto explorar a questão da natureza coletiva desses bens que ora se defende, associando-a ao seu aproveitamento econômico, uma vez que seu uso e fruição são aspectos inexoráveis para o cidadão, individual ou coletivamente considerado.

Nesse sentido, o ponto de análise é no âmbito dos bens que de forma determinada, formam o patrimônio cultural edificado do Município, do Estado ou mesmo de um País, impondo-lhes um uso restrito, sem contudo alterar necessariamente sua dominialidade. Entretanto, “com ou sem técnica jurídica, com ou sem reconhecimento jurídico, o conjunto de bens materiais e imateriais que garantem ou revelam uma cultura são patrimônio cultural daquela cultura³⁰.”

O “patrimônio ambiental (natural e cultural) brasileiro é composto por essa gama de diversidades. Aquilo e aquelas sociedades que a natureza fez aqui crescer espontaneamente e aquilo e aquelas sociedades que, pela mão de homens e mulheres de outras latitudes, aqui se adaptaram.”³¹

A individualização³² dos bens “de uma ou outra forma, torna-se imprescindível para a manutenção do equilíbrio ambiental ou sejam representativos, evocativos ou identificadores da história da sociedade humana e da cultura de um modo geral”³³. De acordo com Carlos Frederico,

Dentre os bens socioambientais destacam-se os culturais, ou históricos, artísticos, arqueológicos, etnográficos, paisagísticos, bibliográficos. Estes bens têm a característica de estarem vinculados a fatos da história ou terem excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico, artístico ou, ainda, serem portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Estes bens,

³⁰ Ibid., p. 47.

³¹ Ibid., p.27.

³² “O bem como que se divide em um lado material, físico, que pode ser aproveitado pelo exercício de um direito individual, e outro, imaterial, que é apropriado por toda a coletividade, de forma difusa, que passa a ter direitos ou no mínimo interesse sobre ela. Como estas partes ou lados são inseparáveis, os direitos ou interesses coletivos sobre uma delas necessariamente se comunicam à outra.” (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direitos Invisíveis...op. cit., p. 23).

³³ Ibid., pp. 21-22.

individuados, formam um conjunto que é o patrimônio cultural, do Município, do Estado, da Nação ou da Humanidade.³⁴

O patrimônio histórico arquitetônico, e os bens culturais em geral, contam com vários conteúdos de proteção espalhados pelo ordenamento, das maneiras mais variadas possível, o que demonstra os esforços para a valorização da cultura. O protagonista foi o Decreto-Lei n. 25/1937, legislação em que adentrará no próximo capítulo mais a fundo oportunamente.³⁵

Porém, há que se pontuar aqui nesse tópico que o decreto estabelece que os bens considerados integrantes do patrimônio histórico cultural nacional são aqueles acobertados pelo tombamento, que pode ocorrer por iniciativa do proprietário do bem ou de forma compulsória, que se trata como “garantia de proteção atrelada a restrições de gozo e fruição, sendo vedada a destruição do bem ou danificação”³⁶.

Muito embora o tombamento desses bens possa impedir a sua rentabilização ou mesmo dos bens em seu entorno, a norma não assegura a desapropriação, muito pelo contrário, a medida de desapropriar é de natureza sancionatória na ausência de esforços para se cobrirem os custos da manutenção de conservação desses bens.

Em seu artigo 216, é de esclarecer que a Constituição Federal define o patrimônio cultural brasileiro como “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.³⁷

Embora a consciência social e as normas protecionistas sejam aparentemente fracas e “não há dúvidas de que os bens ambientais, naturais e culturais estão em perigo e, com eles, a própria essência das culturas por eles representadas”³⁸, por inúmeros fatores a serem discutidos na sequência, é importante destacar que, ainda, em que pese a relevância dos espaços públicos e seus bens históricos para a sociabilidade e o fortalecimento do sujeito como cidadão, há um distanciamento

³⁴ Ibid., p. 16.

³⁵ FREITAS, Vladimir Passos de; GUSI, Carol Vosgerau. O papel da UNESCO na Defesa do Patrimônio Histórico e Cultural de Humanidade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. v. 78 (jun/jul 2018). Porto Alegre: Lex Magister, 2018. p. 99)

³⁶ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direitos Invisíveis...op. cit., p. 49.

³⁷ Idem

³⁸ Idem

constante desses cenários, justamente pela gestão ineficiente, principalmente no que se refere à sua utilização.

O conteúdo das normas refere-se ao tombamento como um dos principais instrumentos postos para a preservação – forma de intervenção na propriedade exercida pelo poder de polícia do Estado - do bem no ideário de desenvolvimento, instituto que nos aprofundaremos oportunamente.

Apenas para contextualizar essa questão, é importante adiantar, embora não se pretenda esgotar o assunto a ser tratado oportunamente, que o tombamento pode ocorrer no nível municipal, estadual ou mesmo federal, a depender da extensão do bem a ser protegido em cada patamar. Porém, inicialmente, tem-se que o procedimento é extremamente oneroso e burocrático. Com base em que, questiona-se, desde então, se medidas cooperativas entre o Estado e o seu proprietário para rentabilização do patrimônio histórico cultural não seriam mais acertadas.

Essa maior preocupação com o patrimônio cultural tem suas origens na Revolução Francesa, quando, após se seguirem várias destruições, a sensibilização social com os bens culturais ganhou um espaço significativo no cenário mundial. A experiência francesa na proteção ao patrimônio cultural evidenciou a necessidade de enfrentamento da questão em vários aspectos, dentre os quais destacam-se a elaboração de normas para a proteção dos monumentos históricos e a destinação de serviços públicos com a mesma finalidade. Na Revolução Industrial foi ainda mais crescente a preocupação com a proteção dos bens culturais, a teor das circunstâncias fáticas, novas tecnologias, que aumentaram a capacidade destrutiva do patrimônio.

A criação da UNESCO em julho de 1945, no período do pós-guerra, soma esforços à Organização das Nações Unidas, com a especial missão de se encarregar da proteção do patrimônio cultural e histórico dos bens que possuem importância para a comunidade global³⁹, seja por caracterizarem momentos, culturas ou mesmo histórias.

³⁹ Porém, é importante esclarecer que: “Para se atingir um nível de reconhecimento e importância, o bem deve se encaixar em um ou mais requisitos listados pela UNESCO no parágrafo 77 das Mundial, documento habitualmente revisado pelo Comitê do Patrimônio Cultural. Destes requisitos, seis de referem a patrimônio cultural (itens i-vi), os demais são referentes a patrimônio natural.” (FREITAS, op. cit., p. 89).

Histórias que já foram comuns devem somar experiências, unidos na cooperação internacional, na preservação, recuperação e conservação dos bens coletivos.

Nesse raciocínio tem-se que

patrimônio cultural tem conexão não somente com o país onde se encontra, mas também com as demais nações e culturas no mundo, justifica o auxílio previsto no Artigo 13. da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da UNESCO, de 1972.⁴⁰

Por outro lado, pode ser requisitado por qualquer Estado participante da Convenção, em determinadas circunstâncias que justifiquem o pedido, a colaboração internacional, em que “se deduz a necessidade de um interesse e zelo global para proteger o patrimônio cultural. A UNESCO é ativamente cautelosa quanto à cooperação internacional”.⁴¹

Embora a consciência social e as normas protecionistas “cada vez mais presentes, não há dúvidas de que os bens ambientais, naturais e culturais estão em perigo e, com eles, a própria essência das culturas por eles representadas”⁴², por inúmeros fatores a serem discutidos na sequência.

A experiência brasileira das últimas décadas, baseada na Constituição Federal, decretos, leis esparsas e resoluções com suas interfaces, apresentou mecanismos muito falhos que reúnem proteção com desenvolvimento, onde não se vislumbra um espaço de destaque para a negociação entre os entes envolvidos - carecem de êxito.

Nas cidades se concentram, porém, os maiores benefícios e malefícios de uma política pública inadequada nesse campo. Adiante será tratado com mais profundidade sobre dois modelos de preservação do patrimônio histórico arquitetônico, o curitibano e o lisboeta, para que se possa avaliar o (in) sucesso de algumas situações legais adotadas por essas cidades. Ao final, pretende-se concluir qual efetivamente seria um modelo eficiente para se aliar preservação, desenvolvimento e economia.

⁴⁰ Ibid., p. 92.

⁴¹ Ibid., p. 92.

⁴² SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direitos Invisíveis...op. cit., p. 49.

Apesar de não se pretender adentrar ao tema nesse tópico, mostra-se interessante destacar, desde o início, que a cidade de Curitiba tem importante papel nesse diálogo. O que trouxe à tona a discussão dessa perspectiva próxima ao cenário curitibano para que se possa captar melhor a realidade na sua totalidade e os seus fundamentos, nos quais se encontram em uma teoria maior que pode ser aplicada – se comprovada que é eficiente – em qualquer localidade do mundo.

É de suma importância considerar nas normas implantadas que, por melhores que sejam as intenções legislativas, o crescimento populacional e a concentração das pessoas nos núcleos urbanos, formados nos polos das grandes cidades, leva incondicionalmente ao redesenho do tecido urbano e, por vezes, isso significa o sacrifício da herança arquitetônica e cultural.

Tanto é verdade que, somado ao incremento populacional, o *boom* econômico ocorrido no Brasil nos anos 2000 acabou por verticalizar majoritariamente as capitais brasileiras, deixando-se de lado a conciliação com a valorização econômica e social – atender aos riscos sociais e, de forma reserva, promover desenvolvimento social.

1.2 Preservação do patrimônio edificado e a reinserção urbana: desenvolvimento como igualdade de capacidades no prisma da proteção do patrimônio

A vida se desenvolve nas cidades, palco do cotidiano das pessoas que a habitam, de maneira que se deve zelar por um uso aprazível e adequado às necessidades da sua população, com o fim de qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico como um todo.

Nesse cenário, os espaços públicos e o seu uso adequado – praças, ruas e parques - são fatores de extrema relevância no caminho até o desenvolvimento de forma sustentada, ao passo que se deve reconhecer automaticamente a importância da discussão da sua configuração, destinação e apropriação - com atenção especial às edificações que compõem o seu entorno, muitas delas, inclusive, pertencentes ao patrimônio histórico arquitetônico.

Ambientes coletivos – ou com implicações coletivas, a exemplo de fachadas, imóveis de circulação aberta ao público – precisam obrigatoriamente ser inclusivos – conferindo usos ativos e em que se encontrem todos os nichos da sociedade -, para tanto, esteticamente agradáveis, saudáveis, dentro – em boa parte-, dos eixos

centrais das cidades. Pois, concomitantemente, viver o centro é uma das novas emergências sociais -, limpos, conservados e seguros, proporcionando experiências e conhecimentos ativos à população, com olhos às diferenças sociais e ao compartilhamento de interesses comuns.

As oportunidades que lhe são colocadas e o comportamento das pessoas são influenciados diretamente pelas condições do meio ambiente que as circundam.

No viés das oportunidades, quanto maior o número de pessoas que um ambiente permite que por ele circulem tanto maior a liberdade – numa perspectiva de oportunidades - que essas pessoas possuem na cidade que compartilham.

Para se materializar esse ponto em específico, é possível exemplificar citando os conjuntos urbanos representativos de uma época quando conservados e integrados aos eixos centrais das cidades – quando não neles próprios -, que, inclusive, aqui interessam.

Patrimônio preservado significa um espaço atrativo para as pessoas dos vários níveis sociais e faixas etárias com os seus usos diferenciados, pelo que se torna fomentador da economia e do desenvolvimento social.

A um centro histórico em que se apresente a conservação dos seus edifícios, aliados à segurança pública, podem ser conferidas várias utilidades: um polo atrativo para o turismo, para moradia, para o comércio local, como um espaço de convivência da população local, dentre outras.

Criam-se ambientes integrativos e vivos, longe da ideia de um centro histórico estático que se apresenta com um fluxo grande de pessoas apenas durante o dia ou mesmo como um corredor de passagem tão somente dessas pessoas para outros lugares.

Nessa abordagem das oportunidades que se busca enaltecer na discussão de espaços inclusivos como propiciadores de aumento de capacidades dá-se passagem assim à questão comportamental das pessoas que circulam nas cidades. O comportamento das pessoas é influenciado pelo meio em que elas vivem e pelas pessoas com as quais elas convivem numa relação viciosa.

Em respeito à discussão da ocupação dos centros históricos, é salutar a questão de limpeza pública para que se possa instrumentalizar alguns argumentos. Uma vez que é de fácil identificação que lugares que de antemão se mostram sujos

têm chances ainda maiores de um descuido com novas sujeiras provocadas pelas pessoas, nesses ambientes que não se apresentaram anteriormente limpos.

Outra situação são as oportunidades vivenciadas, de fato, a ausência de circulação de pessoas em ambientes depredados, pela falta de segurança que indicam, dentre outros tantos exemplos vivenciados em escalas diferentes, que lhes restringem outras liberdades, o que se tratará melhor a frente nesse tópico.

É fato que o patrimônio histórico provoca perturbações sociais, como também prejuízos econômicos, nos locais que se encontram e em seu entorno, em que se justificam as destruições, políticas de reanimação e de salvaguarda devem ser criteriosamente estudadas.

A atenção do setor público e do setor privado deve estar voltada para um planejamento e execução de medidas com vistas a se evitar a uniformização – a diversidade das criações culturais é também um bem econômico - e ausência de personalidade, que são frequentes em grande parte das cidades.

Os centros históricos devem ser altamente planejados, conservados e com uma vida pulsante por trocas reais econômicas, sociais, ambientais e culturais, que aproximem ali as pessoas que se utilizam da cidade.

Um megapatrimônio – público ou privado - que se distancie das pessoas, seja pelo uso inadequado, pelo próprio abandono, pela insegurança que representem ou qualquer outra razão de subaproveitamento, não contribui favoravelmente ao sentimento de pertencimento e o abraçamento aos locais públicos das cidades, que, em um grau elevado, conferem benefícios, em larga escala, à dinâmica social e econômica de toda a cidade.

Esses fatores isoladamente ou em conjunto contribuem para o afastamento da convivência das pessoas de eixos centrais e históricos das cidades, recaindo na sua depreciação socioeconômica e impondo um ciclo crescente de pobreza.

Seguindo posição de Amartya Sen que faz uma análise mais profunda da chamada objetividade posicional, que se refere à objetividade de uma observação feita a partir de uma posição específica – aqui é adotada a teoria das janelas quebradas.

É de considerar, primeiramente, que as variações nos resultados dificilmente poderiam ser atribuídas à subjetividade ou à mente – qualquer observador com as mesmas características posicionais alcançaria a mesma conclusão – não se falasse

em características pessoais, a exemplo do medo provocado por traumas ou mesmo da falta de identidade por padrões sociais.⁴³

A ideia de objetividade posicional pode ser legitimamente invocada nesse tópico, uma vez que qualquer sujeito na mesma posição pode incorrer no afastamento dos ambientes por determinadas condições que se apresentem (independentemente dos medos particulares e crenças de cada um), promovendo o esvaziamento de áreas, como se passará a expor.

A teoria das janelas quebradas⁴⁴ desenvolvida pela Escola de Chicago, por Catherine M. Coles e George Kelling, aponta que a desordem gera desordem, invariavelmente, sendo ponto de apoio a muitas conclusões já expostas nesse tópico em que se demonstra a correlação entre tais fatores, embora possa se questionar a existência de uma relação direta de causalidade.⁴⁵

Ao tentar explicar a referida teoria, tendo em vista o meio urbano, Jonathan Rose reuniu algumas importantes percepções, sendo elas que:

Tentando entender os sinais crescentes de desordem urbana em muitos bairros, eles observaram que, quando um prédio tinha algumas janelas quebradas e tais janelas não eram prontamente consertadas, aumentavam as chances de que vândalos continuassem a quebrar janelas. Ao perceberem que o prédio não estava sendo cuidado, outros se mostrariam mais propensos a jogar lixo no chão em frente a ele. A aparente aceitação desses pequenos crimes comunicava uma norma social que apoiava a

⁴³ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

⁴⁴ Obra publicada em 1996, sob o título **Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities**.

⁴⁵ A teoria das janelas quebradas está intimamente relacionada ao direito penal, com o fim de se explicar a criminalidade, em que pese ser extensiva a outras áreas. Embora alvo de muitas críticas, algumas questões merecem ser observadas e replicadas nesse estudo, como a interpretação de Tiago Ivo Odon no artigo “Tolerância Zero e Janelas Quebradas: sobre o risco de se importar teorias e críticas”, em que ele anota que: “Algumas conclusões da teoria são: há relação de causalidade entre desordem e criminalidade, entre a não repressão a pequenos delitos e a criminalidade violenta. Se uma janela de uma fábrica ou prédio é quebrada e não é imediatamente consertada, as pessoas que por ali passam tendem a concluir que ninguém se importa, que não há autoridade zelando pela manutenção da ordem. Assim, as pessoas começariam a atirar pedras para quebrar as demais janelas. Inicia-se assim a decadência do local, com pequenas desordens levando a grandes desordens. Nessa lógica, diante do abandono de comunidades pela autoridade responsável, desocupados, desordeiros e pessoas com tendências criminosas se sentiriam à vontade para ali fazer negócios ou mesmo morar, levando outros moradores a desejarem se mudar para outros locais. A pequena desordem gera a ideia de deterioração, de desinteresse e de despreocupação nas pessoas. A percepção da ausência de lei, normas e regras tende a levar à quebra dos códigos de convivência. Assim, o crime é maior em zonas onde o descuido, a sujeira e o maltrato são maiores, e pequenas faltas não punidas levam a faltas maiores e logo a delitos cada vez mais graves.” (ODON, Tiago Ivo. **Tolerância Zero e Janelas Quebradas: sobre o risco de se importar teorias e críticas**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos> -para-discussao/TD194 Acesso em 01.nov.2018. p. 02.)

atividade criminosa, levando a um aumento nos furtos de carros e em invasões de propriedades. A teoria das “janelas quebradas” propõe que o comportamento desordeiro é contagioso, e que, se uma cidade sinalizar de modo agressivo que crimes menos graves não são aceitáveis, isso dará um basta em comportamentos que de outra forma se espalhariam e levariam a crimes mais graves.⁴⁶

Desse modo é possível, então, concluir que a desordem pode ser enxergada sobre o ponto de vista social e físico. Além disso, acontece que, nas pelas palavras do próprio autor, a “desordem física se manifesta em pichação, prédios abandonados ou mal mantidos, lixo não recolhido e janelas quebradas. Já a desordem social se reflete em prostituição e tráfico de drogas escancarados, intoxicação em público”⁴⁷.

Através do exemplo da cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América, o autor procura indicar que:

Essa teoria já teve consequências positivas e negativas para cidades. Inspirada nessas ideias, no fim da década de 1980, a cidade de Nova York passou a assiduamente limpar pichações que infestavam o sistema de metrô e a estimular que os proprietários privados fizessem o mesmo com pichações em seus prédios. Nos anos 1990, o departamento de polícia sob o comando do prefeito Rudy Giuliani começou a prender agressivamente pedintes e pequenos traficantes de rua, sinalizando a expectativa de uma norma social de comportamentos mais ordeiros. A polícia se concentrou especialmente em áreas visitadas por turistas, como a região da Times Square, onde a sensação percebida (e real) de segurança na cidade gerava uma impressão positiva sobre os visitantes.⁴⁸

Fato é que, sem maiores esforços, nas adjacências dos bens pertencentes ao patrimônio histórico arquitetônico das cidades brasileiras que são abandonados ou subutilizados se reforçam ciclos de pobreza nos enquadramentos históricos⁴⁹.

⁴⁶ ROSE, Jonathan P. **A Cidade em Harmonia: O Que a Ciência Moderna, Civilizações antigas e a Natureza Humana nos Ensinam sobre o Futuro da Vida Urbana**. Porto Alegre: Bookman, 2019. p. 301.

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Ibidem.,. p. 301.

⁴⁹ No texto de recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida contemporânea, publicado pela UNESCO, em 26 de novembro de 1976, é pontuado o seu conceito: “Considera-se enquadramento dos conjuntos históricos o meio envolvente, natural ou construído, que influencia a percepção estática ou dinâmica desses conjuntos, ou que a eles se associa, por relações espaciais diretas ou por laços sociais, econômicos ou culturais.” (CORREIA, Miguel Brito; LOPES, Flávio. **Patrimônio Cultural – Critérios e Normas Internacionais de Proteção**. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2014. p. 209)

Os exemplos são muitos e de fácil identificação. Mas, para corroborar com essa afirmação, parece suficiente se pensar num edifício central que não venha a ser conservado ou que possua as suas janelas quebradas. Caso essas janelas não sejam reparadas, a tendência é que o seu estado se agrave e os demais edifícios sejam abandonados, bem como, futuramente, ocupados ou mesmo destruídos com o passar do tempo, tendo implicações sobre o comportamento que as pessoas manifestam sobre o local em si e o ambiente que está à sua volta.

A degradação e o abandono visualmente nas cidades abre espaço para se instaurar o caos urbano - desperdício de potencialidades urbanas e desaceleração da economia local – centros com ruas escuras, menos movimentadas e mais inseguras são facilitadores para a violência e evitadas pelas pessoas.⁵⁰

Com o esvaziamento das áreas centrais pelas camadas de renda mais alta, ocorre a degradação do patrimônio edificado e dos espaços públicos favorecendo a marginalidade e o vandalismo. As chamadas “invasões” nas áreas centrais ocorrem pelo fato de que uma significativa parcela das camadas de renda mais baixa não precisa pagar pela terra e, ao mesmo tempo, pode usufruir da infra-estrutura instalada e dos deslocamentos pendulares. O mesmo processo de “invasão” ocorre em áreas periféricas da cidade, porém, nestas áreas, nem sempre há infra-estrutura instalada. Em ambos os casos, a população mais carente passa a viver de forma ilegal.⁵¹

As potencialidades urbanas são muitas e se concentram nos centros das cidades – os quais são tomados por bens com importância histórica -, pelo que devem ser estruturados, tanto o seu ordenamento quanto a funcionalidade dos bens,

⁵⁰ “No início do século passado, o centro da cidade era ocupado basicamente pela elite. As ruas largas inteiramente tomadas por edifícios de escritório e comércio fino dominavam o cenário. O desenvolvimento foi tão espantoso que, em 1940, São Paulo passava a ser a segunda cidade do país em tamanho e importância e, em razão disso, atraía cada vez mais pessoas. Surgiram novos bairros ligados por novas avenidas e meios de transporte adequados. O centro, porém, mantinha sua primazia como pólo de atração e convívio, reunia lazer, comércio, negócios e vida social. A partir da década de 40, tem início o esvaziamento das áreas centrais e a expansão para a periferia. Segundo Santos (1992), tal expansão pode ser explicada pelos fatores: avanço da industrialização; chegada de muitos migrantes a São Paulo; intensa abertura de lotes em bairros periféricos e transporte por ônibus. A expansão urbana ocorreu sem planejamento o que contribuiu para o processo de geração de deseconomias urbanas com o mau aproveitamento da infra-estrutura existente, a demanda de tempo despendido de locomoção, a ocupação de terras agrícolas e regiões ambientalmente protegidas. Assim, São Paulo passou por mais uma de suas metamorfoses que quase ciclicamente marcaram sua história, ultrapassando os limites da urbanização e da urbanidade. Transformou-se na megalópole caótica e instigante. São Paulo transformou-se para continuar sendo o que sempre foi: ícone nacional em que se refletem as aspirações de progresso e modernidade. (FORTES, Melissa Bealto; ANDRADE, Liza Maria de Souza. **Requalificação Urbana Sustentável: Avaliação de Áreas Subutilizadas da Região da Luz-SP**. Disponível em <https://www.usp.br/nutau/CD/143.pdf>. Acesso em 01.11.2018. p. 01.) No entanto, ao longo do século, essa realidade foi definitivamente alterada e hoje os centros das cidades brasileiras não são mais ocupados como antes.

⁵¹ FORTES; ANDRADE, op. cit., p. 1.

de forma a garantir o fomento da economia local e das capacidades das pessoas que dele podem se utilizar.

Conforme se extrai do estudo de Melissa Bealto Fortes e Liza Maria de Souza Andrade sobre requalificação urbana,

Os conceitos de deterioração e degradação urbana, segundo os mesmos autores, estão freqüentemente associados à perda de sua função, ao dano ou à ruína das estruturas físicas, ou ao rebaixamento do nível do valor das transações econômicas de um determinado lugar. Segundo Alva (1997), para se eliminar deseconomias de aglomeração e externalidades negativas acumuladas no processo de crescimento da aglomeração metropolitana é necessário que se façam investimentos na infraestrutura urbana como, por exemplo, na recuperação de estruturas degradadas, na liberação do trânsito congestionado, na reciclagem de subprodutos industriais e detritos domésticos e, por fim, na economia no uso da água e da energia. Tudo isso constitui o pré-requisito óbvio para a criação de economias social e ecologicamente adequadas às possibilidades e limitações das sociedades metropolitanas. Segundo Vargas e Castilho (2005), as motivações que conduzem as intervenções em centros urbanos são: referência e identidade; história urbana; sociabilidade e diversidade; infraestrutura existente; mudanças nos padrões sociodemográficos; deslocamentos pendulares e a distribuição de bens e serviços.⁵²

A necessidade de investimento na recuperação de estruturas urbanas deterioradas ou degradadas é questão que se impõe no processo de criação de economia social⁵³ e ecologicamente adequada. Esse processo, especialmente no que toca às questões atinentes ao patrimônio histórico cultural, devem ser medidas estratégicas e relacionadas ao desenvolvimento urbano como premissa.

A vida urbana impõe uma participação social⁵⁴ cada dia mais ativa, em que se compartilha um sistema de objetos (saneamento, energia elétrica, locomoção,

⁵² Ibid., p. 1

⁵³ Quando se trata de economia social é de esclarecer que se refere a economia social de mercado, “admitindo que o desenvolvimento do mercado depende de uma contínua reordenação de recursos e da garantia de um mínimo de serviços sociais que assegurem a continuidade das relações de mercado, tornou-se indispensável o fortalecimento de instituições estatais para otimizar as operações econômicas privadas. Trata-se de uma mixed-economy, à medida que é constituída por uma economia baseada no mercado e no planejamento estatal, resultando em uma economia social de mercado”. (DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 75)

⁵⁴ É de se frisar importante nota doutrinária a esse raciocínio: “As capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”. (SEN, op. cit., p. 11).

serviços, ...) e de valores (lazer, trabalho, comportamento, preocupações sociais, vestuário, ...), em que se reúnem as liberdades. Os locais em que se permitem que sejam produzidas essas capacidades, conseqüentemente, são os centros das cidades.

É de se frisar que as “capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”.⁵⁵

Conforme será tratado adiante, há uma profusão de elementos objetivos e sentimentos provocados que se somam e ocasionam o afastamento das pessoas desses locais pelas condições de vida que impõe e, assim, a ausência de identidade com o que se apresenta, que são conseqüências facilmente encontradas nessas situações e que recaem em tolher liberdades⁵⁶ e capacidades.

A partir desse momento se consolida o processo de discriminação sociourbana, em que se rompe veementemente com o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que são tolhidas as liberdades e capacidades do ser humano. Direcionar o cidadão para outros locais - por vezes, periféricos - distante de suas principais referências culturais, é negar-lhe o direito de cidadania, de participar da vida em sociedade. Esse simples fato de redirecionamento das pessoas, que se perpetuam em locais que dessas se distanciam, negam-lhe as liberdades que lhe são próprias. O ponto nevrálgico está no fato de que as liberdades estão atreladas ao desenvolvimento econômico e social, bem como aos direitos políticos e civis. No fato de não existir liberdades substantivas vinculam-se estreitamente a pobreza econômica, que retira das pessoas a faculdade de morar de forma digna - o próprio direito de pertencimento.

As pessoas que são direcionadas às zonas distantes das suas referências culturais e históricas aqui se encontram, por vezes, pela especulação imobiliária também presente nesses cenários. Ocorre que, se impede o exercício da cidadania, pois pela violação da liberdade se tem como resultado restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. A

⁵⁵ Ibid., p. 11.

⁵⁶ Nota salutar no tema é de que: “A perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a qualidade de vida, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem, e não apenas nos recursos que dispõem.” (Ibidem., p. 14.)

maneira que a “liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social. A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social”, como também o contrário pode acontecer.⁵⁷

Existem várias formas de liberdades, nas quais as liberdades civis e a liberdade política são relevantes para o desenvolvimento, a teor que maior a escala de liberdades maior o progresso de um povo.⁵⁸

Pelo que, uma democracia adequada e que proteja a liberdade política e os direitos civis, define-se como meio relevante para barrar catástrofes econômicas, as quais trazem, em regra, reflexos sociais negativos.

Na sociedade, ainda, as capacidades são bons indicadores para os processos de avaliação dos níveis de igualdade. No entanto, preocupa a resposta de que “não significa que temos de exigir a igualdade de capacidades mesmo que seja conflitante com outras considerações importantes.”⁵⁹

A capacidade é um aspecto da liberdade ligado às oportunidades substantivas, reconhecendo a necessidade da expressão de maneira imparcial para alcançar uma teoria adequada da igualdade, de modo que se destaca que “tem de atender tanto para a justiça dos processos envolvidos como para a equidade e a eficácia das oportunidades substantivas que as pessoas podem desfrutar”.⁶⁰

A respeito do processo segregatório, para dar um significado à igualdade, de outro lado, vale considerar o autor Anthony Guiddens que pondera que, embora muitos sugiram perigosamente a igualdade de oportunidade, deve-se pensar antes que a igualdade e a liberdade podem, por vezes, tornarem-se incompatíveis, pelo que far-se-ia válido o caminho da redistribuição de possibilidades.⁶¹

Se tivéssemos uma economia em que os agentes públicos e privados agissem de forma cooperada, na qual o investimento social fosse a meta para a melhoria das condições de vida, provavelmente haveria um caminho.

⁵⁷ SEN, op. cit., p. 5.

⁵⁸ É de suma importância as interações sociais, pois, como defende Sen: “O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação.” (Id., Ibid., p. 6).

⁵⁹ Ibidem., pp. 329-330.

⁶⁰ Ibidem., p.331.

⁶¹ GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.** Tradução de Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 111.

Pois, a igualdade é a inclusão e a desigualdade é a exclusão, sendo que a primeira se refere à cidadania, exercício dos direitos e obrigações civis e políticos que todos os que compõem a sociedade deveriam ter.

A exclusão pode se manifestar em duas formas, segundo Giddens:

uma exclusão dos que estão em baixo, excluídos do fluxo principal de oportunidades que a sociedade tende a oferecer. No topo há exclusão voluntária, um afastamento das instituições públicas por parte dos grupos mais afluentes, que optam por viver em separado do resto da sociedade.⁶²

No incremento do acesso à moradia, a “inclusão e a exclusão tornaram-se conceitos importantes para a análise da desigualdade e a reação a ela em razão das mudanças que afetam a estrutura de classes dos países industrializados”, como é o caso.⁶³

A partir de tais reflexões, deve-se ponderar que o crescimento econômico não pode ser considerado como um fim em si mesmo, relacionado que está com a melhora da vida que se leva e das liberdades que se desfruta.⁶⁴

Considerando que a acumulação de riquezas incrementa a liberdade e transpondo esse ideário para o Estado, tem-se que a liberdade política e os direitos civis constituem relevante elemento ao desenvolvimento são importantes por si mesmas, de modo direto; não sendo necessário justificá-las com base em seus efeitos sobre a economia.

Na liberdade, portanto, envolvem os processos que permitam a liberdade de ações e decisões; e as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as circunstâncias pessoais e sociais. Dessa maneira, a privação da liberdade pode surgir em razão de processos inadequados, ou de oportunidades inadequadas para que as pessoas realizem o mínimo que gostariam – a exemplo da moradia.

A liberdade, nesse contexto, apresenta dois papéis fundamentais: a) forma de avaliar o êxito de determinada sociedade, já que as abordagens tradicionais (utilidade, liberdade processual, renda real) não são suficientes a tanto; b) servir como determinante principal da iniciativa individual e eficácia social, pois no tempo

⁶² GIDDENS, op. cit., p.113.

⁶³ Ibid., p.114.

⁶⁴ SEN, op. cit., pp. 28-29.

em que as pessoas têm mais liberdade para cuidar de si mesmas, assumem a condição de agentes de modificações econômicas, sociais e políticas.⁶⁵ Na forma de avaliação da liberdade e, por consequência, do desenvolvimento, que o papel da renda e da riqueza – ainda que de importância candente – deve ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação individual.

Por outro lado, as normas formam a estrutura de incentivos de uma sociedade, e as instituições políticas e econômicas, em consequência, são os fatores determinantes da performance econômica.

Diante das restrições colocadas pelo homem, que estruturam a interação humana e as suas características de execução, encontram-se esses custos sociais produzidos pela norma no cenário em que se coloca à prova.

Esse cenário envolve os processos que permitam a liberdade de ações e decisões; e as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as circunstâncias pessoais e sociais.

Na forma de avaliação da liberdade e, por consequência, do desenvolvimento, que o papel da renda e da riqueza – ainda que de importância candente – deve ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação individual.

A liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento. O objetivo do desenvolvimento relaciona-se à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.⁶⁶

Pelo que se viu, faz-se necessário o esforço apresentado na presente tese no sentido de se olhar para o uso monetizado e incorporado do patrimônio histórico arquitetônico como mecanismo de garantia de liberdade e eficiência econômica em prol do desenvolvimento social.

Nesse sentido, a preservação do patrimônio histórico edificado num processo global de requalificação urbana é questão que se impõe e será adiante analisada.

Sob o ponto de vista da preservação do patrimônio histórico arquitetônico como ferramenta para o desenvolvimento – partindo de um conceito de aumento de

⁶⁵ Ibid., pp. 38-39

⁶⁶ Ibidem., p. 29.

capacidades -, não é possível uma abordagem que se limite ao aspecto estilístico e monumental do bem.

Mais do que isso, é necessário, em razão dos aspectos de diversidade cultural e populacional e da concentração de pessoas, transformar a estrutura urbana e introduzir novas tecnologias ao meio social, ponderando os impactos gerados em razão da estruturação produtiva⁶⁷.

Isso porque, aliados à falta de gestão e planejamento urbano, geraram diversos efeitos, especialmente os chamados vazios urbanos. Essa realidade carece de atenção especial, voltada ao reaproveitamento e com fins de retorno ao acesso social e de investimentos específicos e “as áreas de vocação histórica produtiva, que entraram em declínio como processos de desindustrialização e reestruturação, podem voltar a entrar em produção, resgatando a sua vocação original”.⁶⁸

Nesse ponto, merece atenção a concepção do RES – Requalificação, Regeneração e Revitalização dos centros urbanos, que são medidas de intervenção nas cidades, no intuito de garantir uma função econômica e de utilidade efetiva no processo de preservação do patrimônio histórico cultural.

Esse novo conceito se coaduna a um novo olhar em relação ao patrimônio histórico, que subverte a ideia das ações anteriores de demolição para a edificação de grandes áreas, para uma realidade na qual se aprofunda nos conceitos das práticas urbanas para, dentro dos projetos urbanísticos, revitalizar ou reabilitar.⁶⁹

De forma obrigatória e a partir do que foi dito, a requalificação, regeneração e revitalização devem ser analisadas como aspectos fundamentais para a discussão da preservação do patrimônio como medida de desenvolvimento.

A questão principal é que as pessoas devem ser inseridas nos contextos sociais das cidades, de forma que possam nutrir capacidades e exercer liberdades, para a construção de uma vida urbana saudável, na qual se possa desfrutar dos benefícios reais da vida na cidade.

⁶⁷ Segundo Souza e Awad “O processo de reestruturação produtiva consistiu na reorganização do sistema e dos processos produtivos e na reorganização dos sistemas de gestão, que vieram como resposta aos problemas da crise econômica mundial da década de 1970, como a queda na produtividade industrial”. (SOUZA, Carlos Leite D.; AWAD, Juliana di C. **Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes: Desenvolvimento Sustentável num Planeta Urbano**. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 92).

⁶⁸ Ibid., p. 104.

⁶⁹ VASCONCELOS, Lélia Mendes de. MELLO, Maria Cristina Fernandes de. **RE: atrás de, depois de. Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados**. 3. ed. Barueri: Editora Manoele, 2015. p. 61.

Nesse paradigma, é essencial que os centros históricos das cidades se apresentem efetivamente inclusivos, integrando serviços, habitação, cultura, mobilidade urbana e igualdade social, mostrando o caminho para a inserção daqueles que moram na cidade e em seu contexto.

Construções novas podem contribuir na formação desses processos? Novas estruturas urbanas? A resposta inicial parece ser positiva – pois, realmente, coexistem muitos aspectos positivos em novas estruturas -, porém, isoladamente, eles não abarcam todas as situações que aqui se discutem como medida para o desenvolvimento, sendo a de maior importância talvez a fonte de identidade cultural, que indica pertencimento e a integração entre ambas as estruturas, antigas com as novas, dentro do possível.

Por isso, importante reflexão advém da Carta de Lisboa⁷⁰, a qual equipara a ideia de reabilitação ao conceito de requalificação, segundo lição de Vasconcelos e Mello.⁷¹

A requalificação urbana é um importante mecanismo de intervenção, para dar sentido econômico e social ao patrimônio histórico cultural, a partir de um redesenho estético para evitar e impedir, a deterioração e abandono dos bens. A partir dos efetivos problemas relativos à preservação do patrimônio, sem a destinação e aproveitamento econômico adequado, o conceito de requalificação urbana ganha um espaço fundamental no processo de desenvolvimento.⁷²

No entanto, nas políticas brasileiras de aprimoramento da proteção do patrimônio histórico-cultural, logo de início, são detectadas várias falhas – que serão estudadas pontualmente frente à análise econômica -, sendo uma delas a visão distorcida de que o edifício classificado como patrimônio histórico se resume ao seu aspecto monumental; sem considerar, portanto, que tais edifícios, por vezes, são palco de histórias familiares, de vida comunitária; ou, por outras tantas vezes, olvidando-se a importância de sua requalificação quando necessário for, atribuindo-se novos usos e funções.

⁷⁰ A Carta de Lisboa teve origem em 1995, com a intenção de nomear tipos de medidas intervencionais direcionadas aos centros urbanos e suas vertentes. O documento definiu o conceito de renovação e incluiu técnicas utilizadas para reabilitar as cidades. (VASCONCELOS, Lélia Mendes de. MELLO, Maria Cristina Fernandes de. **RE: atrás de, depois de. Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados**. 3. ed. Barueri: Editora Manoele, 2015. p. 67).

⁷¹ Idem, p. 68

⁷² SILVA, op. cit.

As construções históricas precisam sofrer ajustes tendo como base suas novas funções e demandas, com a implementação de novos arranjos produtivos que enfatizem a criatividade e a inovação, forjando um processo efetivo de regeneração urbana. Nesse sentido, é vital esclarecer que a chamada revitalização urbana

engloba operações destinadas a relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas das cidades sem ou com identidade e características marcadas.⁷³

Em qualquer processo de requalificação urbana, é necessário adotar medidas para evitar a especulação imobiliária, frear a poluição visual (postes, cabos elétricos, painéis publicitários, dentre outros), aproximar as pessoas e os usos locais, mas, principalmente, envolver a sociedade nesse planejamento e na sua execução.

Porém, carece, neste e outros diplomas nacionais, de reflexão acerca da necessidade de compensação ao proprietário por sua contribuição à comunidade e à história da cidade na manutenção deste mesmo patrimônio, cujo potencial econômico indo ao chão é quase sempre maior do que mantido ao uso e contemplação.

Na maioria das vezes, pelo simples fato de ser ignorada a necessidade da reintegração urbana do edifício e seu entorno, são incontáveis os exemplos de centros históricos brasileiros abandonados e decadentes, mantidos alheios à vida moderna das cidades.

São como fotos velhas guardadas em gavetas empoeiradas, sem uso ou função, preservados mais por obrigação do que por afeto ou consciência. Como consequência, ocorre o império da degradação, insegurança e o afastamento do sentimento de pertencimento – função precípua da preservação.

No entanto, em um novo modelo de preservação que aqui se defenderá, é de se ressaltar que:

Face aos perigos reais de uniformização e despersonalização das cidades que o urbanismo contemporâneo tem provocado em todo o mundo, a conservação dos conjuntos históricos reveste-se de grande importância

⁷³ Ibid., p. 68.

para as populações que procuram preservar a sua verdadeira dimensão cultural e a sua identidade.⁷⁴

No urbanismo contemporâneo são crescentes a escala e a densidade das construções novas, o que importa um risco considerável para os bens e conjuntos históricos que compõem as mesmas localidades, senão o seu enquadramento e carácter nas cidades. Pelo que, uma das muitas recomendações nas novas construções necessariamente deve ser

procurar que os principais ângulos de visão dos monumentos e dos conjuntos históricos, ou pontos de vista obtidos a partir deles, não sejam destruídos, e que os referidos conjuntos se integrem harmoniosamente na vida contemporânea.⁷⁵

Apesar disso, é notável que os componentes do património histórico arquitetónico necessitam “ser ativamente protegidos contra todo tipo de deteriorações, especialmente as decorrentes de usos impróprios, ampliações inconvenientes, ampliações inconvenientes e transformações abusivas ou desprovidas de sensibilidade”⁷⁶

A autenticidade e a poluição estão em jogo em tais situações, ou melhor, a sensibilidade e os contrastes ficam em perigo.

Fatos consolidados, qual seria o caminho pra reconversão das cidades? Requalificação por si só, renovação ou revitalização urbana?

Os termos próximos, embora com conceitos que os diferem, por vezes são confundidos ou mesmo tratados como sinónimos na prática e também pela doutrina.

Variadas são as suas conceituações nos países pelo mundo. A renovação urbana, em outras palavras, é o processo pelo qual se substitui o velho pelo novo, enquanto a revitalização urbana tem por foco a preservação dos patrimónios históricos com a reestruturação urbana, novos usos e participação da sociedade.

Por fim, a requalificação urbana seria a proposta de se recuperar áreas degradadas, com olhos à centralidade urbana. Sem deixar de lado o património histórico, propõe-se medidas direcionadas para a valorização do espaço público com intervenções na cidade.

⁷⁴ CORREIA; LOPES, op. cit., p. 207.

⁷⁵ CORREIA, op. cit., p. 210.

⁷⁶ Ibid., p. 210.

A ideia de regeneração passa a ser discutida ao término do século XX, numa perspectiva de recuperação e recriação do tecido urbano sob a ótica de se dar nova vida ao espaço. Como exemplo, tem-se a reconstrução das docas de Londres com o implemento de complexos arquitetônicos ao longo dos anos de 1890, em descontinuidade ao cenário arquitetônico circundante. Esse modelo é próprio do neoliberalismo com sua característica intrínseca de privatização e implemento de parcerias para utilização de capital privado.⁷⁷

Destaca-se assim, que o processo de regeneração urbana é norteado pelo propósito de recuperação econômica. A posição de Souza e Awad é no sentido de que a regeneração urbana a partir de “novos arranjos produtivos, poderão se aliar a novos arranjos espaciais na construção de novos territórios que agreguem valor de funcionalidade produtiva e urbanística”⁷⁸.

Sobre o assunto, cabe citar que a

necessidade de reabilitar os centros históricos, na atualidade, constituem premissas básicas dos debates sobre o desenvolvimento sustentável nas cidades latino-americanas, pois esses centros representam a síntese da diversidade que caracteriza a própria cidade.⁷⁹

É importante considerar que, qualquer processo de intervenção pressupõe - a par das questões de funcionalidade e herança histórica - o questionamento sobre a necessidade da intervenção, sobretudo para que se alcance o propósito real da mesma.⁸⁰

Cabe ainda ser destacado como aspecto relevante para a proteção do patrimônio histórico arquitetônico é a questão da qualidade de vida, que parece ser indissociável à requalificação urbana. No processo de preservação pelo particular, essencialmente vinculado à rentabilização do bem, deve considerar a melhoria da qualidade ambiental, a reabilitação urbana, ampliação de espaços verdes, revitalização de espaços abandonados e insalubres, entre outros.

⁷⁷ VASCONCELOS; MELLO, op. cit., p. 61.

⁷⁸ SOUZA; AWAD, op. cit., p. 106.

⁷⁹ FUNARI, Pedro Paulo. PELEGRINI, Sandra. **Patrimônio Histórico e Cultural**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 19.

⁸⁰ ⁸⁰ VARGAS, Heliana Comin. CASTILHO, Ana Luisa Howard. **Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados**. 3. ed. Barueri: Editora Manoele, 2015. p. 3.

O processo que encampa os RES, utilizado atualmente como referência na proteção do patrimônio histórico cultural, em seu uso estratégico, leva em conta “a inclusão do tempo na análise do espaço”⁸¹. Porém, carece de metodologia específica para evitar o marketing urbano e promover a cultura local. Por tal motivo, a utilização do “re”, na ideia semântica de “voltar a” pode gerar desconforto, diante da necessidade de equalização das exigências políticas e econômicas com as questões de propriedade da terra e do capital.⁸²

É salutar, pois bem, adentrar em questões de cunho social e na importância de uma análise econômica do direito para eficiência desses processos, em que a cooperação entre a sociedade e o Estado seja o instrumento que se lance mão em um primeiro momento, com diretrizes amplamente discutidas e que compartilhe normas providas de coercitividade, se necessário.

1.3 Eficiência econômica e direito ao meio ambiente preservado: a proteção do bem histórico na perspectiva da análise econômica do direito

Haja vista que o estudo que aqui se propõe parte do pressuposto de que a proteção normativa do patrimônio histórico arquitetônico é extremamente fraca, do ponto de vista tanto social quanto econômico, no Brasil, mas algumas propostas se mostram interessantes nesse sentido, a primeira seria fortalecer a preservação do patrimônio histórico edificado com uma norma legal ainda mais protetiva e a segunda seria estabelecer um direito de proteção ao patrimônio em que se alie proteção e uso econômico dos bens, sistemas nos quais o proprietário e o Estado adotem medidas cooperativas.

Acontece que, quando se instauram impasses na preservação do patrimônio por se estar diante de interesses antagônicos, por consequência, o caminho natural seria assegurar, de forma absoluta, a sua conservação pela preponderância do interesse coletivo com a aplicação de multas exorbitantes em detrimento do proprietário do bem, quando privado, dentre outras medidas. Como existe distância

⁸¹ VASCONCELOS; MELLO, op. cit., p. 71.

⁸² Ibid., p. 72

entre a prática e teoria, contudo, o que acontece, muitas vezes, é a antecedente demolição do bem, em desfavor da sociedade, com prejuízos econômicos impostos e inevitáveis para todos os envolvidos.

Desse modo, pareceria mais saudável a adoção de uma parceria público privada exitosa, que decorra de um instrumento normativo bem redigido, na qual se afaste o risco do titular do bem com valor histórico em algum momento desistir da sua conservação, de modo que a preservação deste seja um bônus para o titular do bem e não um ônus de mercado.

Dessa feita, a ferramenta a ser utilizada será a Análise Econômica do Direito até o final do estudo, a qual se apresenta sob vários pontos de vista diferentes pelo mundo, sem existir uma uniformidade no seu método, embora se trate da mesma teoria.

É um paradigma que aplica os métodos econômicos aos fenômenos jurídicos. Parte do pressuposto de que o direito não pode ser estudado distante da teoria econômica e dos seus métodos. A economia é dita como a peça-chave para a avaliar o processo de formação, estruturação e efeitos do Direito e suas regras através de seus instrumentos na sociedade.

Para Mackaay⁸³ essa ferramenta trata as instituições jurídicas⁸⁴ como variáveis dentro do sistema econômico, conferindo atenção especial aos impactos referentes às alterações de uma ou mais normas sobre outros fatores do sistema. Para o autor a análise econômica do direito analisa o porquê das instituições jurídicas:

Postula terem racionalidade subjacente uniforme e propõe ferramentas conceituais para atualizá-las. A análise econômica do direito não se limita aos aspectos “econômicos” em sentido estrito, o que se refere a comércio, moeda, bancos e concorrência. Não prioriza o emprego da relação custo-benefício presente nas decisões judiciais ou administrativas. Ao revés, pretende explicitar a lógica, nem sempre consciente de quem decide, e que não se traduz, expressamente, nos motivos das decisões. Nisso a análise econômica do direito concorre, nos sistemas civilistas, para nobre missão da doutrina. A de desvendar e exprimir a ordem subjacente nos textos de direito positivo visando a permitir sua melhor compreensão pelos juristas e,

⁸³ JAKOBI, Karin Bergit; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **A análise econômica do Direito e o mercado de capitais**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 27

⁸⁴ Na leitura economicista, as ditas instituições, em sentido amplo, são restrições estabelecidas pelo homem para estruturar as relações entre si. Essas restrições podem ser formais, a exemplo das leis, ou informais, a exemplo das condutas sociais.

através da interpretação dos conceitos, estender essa lógica a eventuais novas disputas.

Cabe, no entanto, ressaltar que as ditas instituições, em sentido amplo, são restrições estabelecidas pelo homem para estruturar as relações entre si. Essas restrições podem ser formais, a exemplo das leis, ou informais, a exemplo das condutas sociais, as instituições formais ora citadas são também chamadas instituições jurídicas.⁸⁵

Para Márcia Carla Pereira Ribeiro e Vinícius Klein, em outras palavras, a análise econômica do direito bem se define como a área do conhecimento tem por fim aplicar os diversos instrumentos “teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação das normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências”⁸⁶. Em tese paritária, inclusive, os autores reforçam que toda atividade desenvolvida pelo homem é própria de análise econômica e que “as regras às quais nossa sociedade se submete, portanto, o direito, devem ser elaboradas, aplicadas e alteradas de acordo com as consequências no mundo real, e não por julgamentos de valor desprovidos de fundamentos empíricos”⁸⁷.

Contudo, a análise econômica deve sopesar o ambiente jurídico em que os envolvidos atuam, a fim de evitar resultados irrealistas ou mesmo imprecisos. Nas palavras de Wald⁸⁸, há a real necessidade “de uma economia de mercado inspirada com direito, e um direito que considere as regras de mercado”, posto que “se houver um mercado sem direito, teremos uma selva selvagem”⁸⁹. Até porque se pode afirmar que um mercado sem regras é um mercado de bárbaros. Sem regras não há segurança nas ações; prevalece apenas o interesse individual e o desenvolvimento

⁸⁵ NORTH, Douglas. Economic Performance through time. In: **The American economic review**. June 1994. p. 360. Disponível em: <http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/is/makro/lehre/download/rntexte/we/north.pdf>. Acesso em: 01 jun.2019.

⁸⁶ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (org). **Análise econômica do Direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Forum, 2011. pp. 17-18..

⁸⁷ Ibid., p. 18.

⁸⁸ WALD, Arnoldo. **Uma introdução teórica. Direito, Economia e Mercados**, PINHEIRO e SADDI, Elsevier, 2005, p. 5.

⁸⁹ Ibid., p. 5.

da sociedade e da economia se apresentaria em um panorama apenas distante, se é que possível.

Dessa feita, o direito, em relação com a economia, tem o papel de garantidor. Especialmente quando determina a alocação dos direitos de propriedade e de segurança na efetividade das transações, minimizando o impacto dos custos sobre a eficiência econômica. Ao direito também é conferida a função distributiva, especialmente no que tange à renda e riscos aos agentes econômicos. É o efetivador da cooperação social.

Nesta esteira, temos que o direito é indutor das condutas em todo o sistema econômico. Partindo do pressuposto de que as pessoas reagem a estímulos, positivos ou negativos, o direito enquanto conjunto de regras serve de guia a induz o indivíduo à prática de comportamentos tidos como ideais pela sociedade.

Pessoas, assumidas aqui como racionais, respondem a incentivos. Para Márcia Carla Pereira Ribeiro e Vinícius Klein a partir da “premissa que as pessoas respondem a incentivos, o próximo passo para sermos capazes de compreender o comportamento dos agentes é identificarmos se sua ação será tomada num contexto hierárquico ou mercadológico.”⁹⁰

Nesse raciocínio adotado pelos autores, ao passo que as relações entre as pessoas ocorra num contexto de mercado “o comportamento racional maximizador levará os agentes a realizarem trocas até que os custos associados a cada troca se igualem aos benefícios auferidos, momento a partir do qual não mais ocorrerão trocas”⁹¹, fato este recai num equilíbrio de mercado.

Logo, é através do ordenamento que teremos um mercado saudável e equilibrado. Por meio de um regramento seguro, instalado em muito devido à vontade política e embasamento cultural desta sociedade, teremos as condições de equilíbrio entre economia, direito e mercados. Criar-se-ão, assim, condições ideais para a instalação de fato de uma economia de mercado, atraindo investimentos e gerando, de fato, o desenvolvimento econômico.

Acontece que, e nesse sentido, a atuação do Estado não deve, contudo, ser restritiva da atividade econômica ou refrear os impulsos daqueles que por mérito e competência conquistam o mercado. Nos exatos termos do artigo 174 da

⁹⁰ RIBEIRO; KLEIN, op. cit., p. 23.

⁹¹ Ibid., p.24.

Constituição Federal, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento visando equilibrar as condições entre os *players* de cada segmento sempre com o intuito de se evitar a prevalência apenas e tão somente do capital.

Aplicando-se a teoria da Barganha, vale citar que num acordo voluntário, para que seja eficiente, e que aqui se refere, em termos comparativos, ao tombamento voluntário pelo proprietário disposto no Decreto n. 25/37, cada agente precisa receber ao menos uma contrapartida financeira, ou mesmo valor de ameaça, pois contrariamente não há vantagem em cooperar com a coletividade.

Conforme defende Axelrod, uma solução mais razoável, inclusive, para o problema da barganha é que cada um receba o valor mínimo (ou o valor de ameaça) mais uma quota igual do excedente cooperativo, ou seja, que exista uma vantagem além da meramente compensatória.

O processo da barganha pode ser dividido em três passos: estabelecer os valores de ameaça, determinar o excedente cooperativo e chegar a um acordo quanto às condições para distribuir o excedente resultante da cooperação.⁹²

Uma estrutura de incentivos mostra-se o meio mais adequado em vários cenários, em muitas situações, isso não se demonstra diferente quando se trata de bens com interesse coletivo como é o caso na preservação do patrimônio.

Acontece que, ainda, as normas que formam a estrutura de incentivos de uma sociedade, e as instituições políticas e econômicas, em consequência, são os fatores determinantes da performance econômica.

Diante das restrições colocadas pelo homem que estruturam a interação humana e as suas características de execução encontram-se esses custos sociais produzidos pela norma no cenário em que se coloca à prova.

A intervenção governamental nunca é neutra e, por isso, é tão importante entender o impacto⁹³. Evidentemente seria muito difícil argumentar que os elaboradores de políticas não precisassem estar informados sobre o impacto que tais políticas terão na população, na economia ou no ambiente.

⁹² AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Tradução de Jusella Santos. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

⁹³ MACRAE, Donald. Análise de Impacto Regulatório – AIR: a experiência do Reino Unido. In: Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório. Org: Pedro Ivo Sebba Ramalho. Disponível em:<file:///Users/brunofernandesdias/Copy/Mestrado/textos/Livro_Regulacao_Agencias_Reguladoras.pdf>. Acesso em 27 Jun. 2019. p. 262.

No caso da política de preservação do patrimônio histórico-cultural, que se propõe ao estudo, a cooperação admite um papel mais ativo da sociedade, não incumbindo somente ao Estado promover a sua proteção.

Feitas tais considerações iniciais sobre a aplicação da análise econômica do direito e suas nuances, é preciso verificar até que ponto a disciplina do direito ambiental, no sistema brasileiro, permite uma acomodação entre a barganha (parceria público privada pelo sistema de incentivos) e as instituições jurídicas (leis, em sentido geral).

Não se pode esquecer que o sistema ambiental brasileiro confere extrema importância às instituições formais, sendo tarefa do Estado proteger o meio ambiente e, nesse contexto, recebem destaque dois princípios do Direito Ambiental: princípio da prevenção e princípio da sustentabilidade.

O direito ao meio ambiente, onde se encontra didaticamente classificado o patrimônio histórico, é um direito social fundamental, que pode ser exercido, também, como limitativo ao direito de propriedade, ao passo que, via de regra, o interesse coletivo deve preponderar ao interesse privado.

O patrimônio histórico é comumente enaltecido pelo seu papel cultural num contexto ambiental pontual, em que existe a necessidade da preservação do bem por representar a cultura e história viva de uma comunidade num viés contemplativo.

Nesse cenário que se insere, o princípio da prevenção que impõe, de antemão, a adoção de medidas com o intuito de eliminar eventuais riscos de danos ao patrimônio histórico arquitetônico. Uma vez destruído o patrimônio, não há uma forma de devolver o bem. A indenização poderia mitigar os danos ou mesmo ser suficiente como medida pedagógica para evitar novos danos pelo seu causador, mas não tem indenização que tenha o poder de devolver o mesmo bem histórico.

Por sua natureza principiológica, encontra respaldo no tombamento, medida interventiva conferida pelo Estado, com restrição total por vezes senão parcial de uso do bem, para garantir a sua conservação, conforme definido anteriormente nesse estudo.

Os autores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer asseveram que o

princípio da prevenção opera com o objetivo de antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem, evitando-se, assim, que o mesmo venha a

ocorrer. Isso em razão de as suas causas já serem conhecidas em termos científicos⁹⁴.

Nessa perspectiva do princípio da prevenção, então, temos que a construção normativa acerca da preservação do patrimônio histórico edificado deveria ser forte no sentido de proteger o bem, antecedendo-se a meros riscos à sua destruição, em que a rentabilização dos bens pela barganha pode se mostrar minimamente perigosa em alguns cenários.

Por outro lado, o princípio da sustentabilidade também possui extrema relevância e, por outro lado, traz à reflexão que a utilização do bem deve ser administrado de modo a manter a possibilidade de sua permanência para uso futuro, ou seja, a necessidade de conciliar a história com o progresso da cultura.

É um paradoxo, aparentemente sem solução, explorar economicamente e conservar o mesmo bem. Analogicamente, oportuna se demonstra também a reflexão, em contraponto, dos mesmos autores, em que se indica que a

sustentabilidade encontra-se, portanto, vinculada à proteção do ambiente, já que manter (e, em alguns casos, recuperar) o equilíbrio ambiental implica o uso racional e harmônico dos recursos naturais, de modo a por meio de sua degradação também não os levar ao seu esgotamento.⁹⁵

Um dos problemas que aqui se apresenta talvez seja a proteção do patrimônio edificado estar classificado dentre a esfera de atuação do direito ambiental no sistema brasileiro, em que se encontram outros bens culturais a serem protegidos de natureza distinta daqueles e ainda em contextos distintos.

Por isso, minimamente, a relativização do seu conceito parece fundamental, ao passo que o conceito de bem cultural conferido ao patrimônio edificado vai bem mais além quando se abordam outros bens culturais e tutelas a serem protegidos numa perspectiva de direito ao meio ambiente.

Noutro giro, a partir do contexto urbano, e não ao contrário, é de extrema importância ser estudado o patrimônio edificado, haja vista que compõe a paisagem

⁹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 209.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 120.

urbana e suas interfaces estão ligadas à economia, habitação, segurança pública, comércio, mobilidade urbana, dentre outros.

Trata-se de parte integrante das cidades e de sua economia, embora outro importante aspecto que muitas vezes passa à margem da reflexão sobre a matéria são as estratégias racionais de proteção do bem histórico como elementos propulsores de eficiência econômica da norma.

2 UMA ABORDAGEM ECONÔMICA DA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO EM CURITIBA: AVANÇOS E RETROCESSOS

No segundo capítulo dessa tese, pretende-se discutir o modelo curitibano preservacionista, contextualizando-se, inicialmente, em fatos marcantes do Brasil a respeito do conjunto histórico nacional e suas nuances no passar dos anos.

Em segundo tópico, debruçou-se esse trabalho sobre recorte específico de algumas normas nacionais e estaduais que interferem nas políticas de preservação do patrimônio histórico edificado, a fim de exame mais profundo, ao final, do normativo legal curitibano e suas interfaces.

A política antes considerada inovadora da Capital do Paraná, com as chamadas unidades de interesse de preservação e a ausência inicial de uma política mais interventiva, bem como com várias medidas cooperativas entre o Estado e o particular, apresentou falhas graves na sua prática de mercado.

Após adentrar mais a fundo nessas questões, abordar-se-á a estrutura de incentivos que compõem o aparato legislativo, em que se existem fortes indícios de uma política ineficaz do ponto de vista tanto social quanto econômico.

O atual governo municipal tem várias iniciativas na preservação do patrimônio histórico e a revitalização dos centros históricos, um exemplar disso é o Programa Rosto da Cidade⁹⁶, criado através da Lei Municipal 15.388/2018, que busca, sem contrapartida pelo proprietário, promover a pintura de fachadas de imóveis classificados, para reativar o seu conjunto.

⁹⁶ Idealizado pelo Prefeito Rafael Greca e desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), e posteriormente aprimorado em conjunto com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Fundação Cultural de Curitiba e Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, o Rosto da Cidade é um programa considerado de revitalização urbana em parceria com a iniciativa privada, que tem como objetivo a recuperação e preservação do Centro Histórico de Curitiba. É o resgate do Centro da Cidade buscando o fortalecimento do comércio e serviços através da melhoria e resgate da área para moradia, turismo e lazer, agregando valor e a preservação do patrimônio edificado. O projeto tem a pretensão de recuperar imóveis em uma área de aproximadamente 230 mil metros quadrados.

2.1. Do patrimônio histórico no caminho do progresso no Brasil e em Curitiba: fatos emblemáticos no cenário nacional

O Brasil, por cerca quatrocentos anos, foi europeu. Português, em grande parte. Mas também espanhol, italiano, alemão, francês, polonês, e de muitas outras culturas. De colônia portuguesa em 1500, Reino Unido em 1808, até o ocaso do Reinado de Dom Pedro II, as tradições e costumes europeus estavam arraigados nas tradições brasileiras de forma indelével.

Como reflexo, o modo de viver e de habitar do velho continente era traduzido nas vilas e cidades brasileiras, seja no traçado das vias, mas especialmente no estilo das construções. Sobrados, casarios, mansões, fazendas, comércios, fábricas, igrejas e outras construções comuns na Europa eram repetidas nos trópicos ainda que suas características peculiares por vezes carecessem da mesma funcionalidade, como é o caso dos lambrequins e das torres pontiagudas das igrejas, que mesmo sem neve a vencer dominavam os cenários de muitas de nossas urbes.

A queda do Império, através do Golpe Militar de 1889, deu início a um “novo Brasil”, em especial na então capital da Nova República, o Rio de Janeiro. A inexistência da consciência preservacionista, aliada à intenção de transformar o tecido urbano, teve por resultado o “bota abaixo”, operado a partir de 1903, cujo protagonista foi o prefeito Pereira Passos (1902-1906).

Sem compromisso com a preservação do casario colonial, o centro do Distrito Federal foi rasgado de ponta a ponta, de mar a mar, dando lugar a um conjunto monumental: a Avenida Central, atual Rio Branco. As vias do progresso fizeram sucumbir tudo o que estivesse em seu caminho, sob o argumento de modernizar e sanear a cidade, considerada insalubre.

O projeto do prefeito Passos tinha também inspiração europeia: a Paris que entre 1857 e 1860 também tinha passado por transformações profundas com a abertura de largas avenidas traçadas pelo francês Georges Haussmann.

Para emular um Rio francês, foi aberto um concurso de fachadas que criou uma espécie fascinante de Paris carioca⁹⁷, às margens da Baía da Guanabara.



Figura 1- Avenida Central, atual avenida Rio Branco, na altura da rua do Ouvidor com rua Miguel Couto.
Fonte: Brasiliana fotográfica, 2016.

A transformação da Capital do Brasil às custas do desmantelamento de seu patrimônio histórico teve continuidade com o desfazimento do Morro do Castelo, arrasado pelo prefeito Carlos Sampaio em 1922. Os jatos d'água que desmontaram o morro levaram consigo também as primeiras instalações da cidade, instalada na elevação em 1567, em mudança estratégica do Morro Cara de Cão.

Ainda que com muitas demolições, o Rio - e o Brasil, já que a cidade era seu símbolo e influência – mantinha-se fiel ao espírito europeu, em suas construções e no traçado urbano, mais voltado ao pedestre e à estética.

⁹⁷ Infelizmente, este conjunto também sucumbiu num segundo “bota abaixo”, fruto da especulação imobiliária e da fuga de leis de proteção nos idos dos anos 1970.

Contudo, em 1941, o presidente Getúlio Vargas concebeu uma transformação na cidade que derrubaria mais de mil imóveis, dentre os quais igrejas históricas como a de São Pedro dos Clérigos (1733) e São Domingos (1791), extinguiria ruas e mutilaria a Praça XI, berço do samba e da boemia carioca. Em 7 de setembro de 1944, a Avenida Presidente Vargas abriria espaço para os carros em seu traçado de cerca de 3,5 km, em prenúncio do Brasil que viria nos anos seguintes.



Figura 2 - A Avenida Presidente Vargas, com a Candelária ao fundo, começa a ganhar forma na década de 1940. Fonte: Acervo O Globo



Figura 3 - Pavimentação da Avenida Presidente Vargas no trecho entre a Central do Brasil e a Praça Onze. Fonte: Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro



Figura 4 - A Rua General Câmara, em 1941, acabou sumindo com a chegada da Presidente Vargas. Fonte: Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro



Figura 5 - Vista aérea da região antes das demolições dos imóveis. Fonte: Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro



Figura 6 - Avenida Presidente Vargas em 27 de outubro de 1978. Fonte: Alcyr Cavalcanti / Agência O Globo

A mudança de diretriz em relação ao modal de transporte, abandonando paulatinamente a imensa estrutura ferroviária construída no Império e nos primeiros anos da República talvez tenha sido o maior agente destruidor das construções antigas Brasil afora: as cidades de vias estreitas, compartilhadas por bondes, transeuntes e alguns veículos tinham de dar lugar à cultura do automóvel como símbolo de ascensão social e item de primeira necessidade. Cidades de traço europeu se americanizavam apressadamente.

Exemplos como a Avenida Presidente Vargas proliferaram-se em praticamente todas as metrópoles brasileiras, com grandes demolições e alargamentos.

Na cidade de São Paulo, a maior de todas as feridas abertas do patrimônio foi causada justamente pelo anúncio estatal da intenção de implantar políticas de tombamento nas mansões fruto da pujança econômica do ciclo do café ocorrido no fim do século XIX e início do século XX. As demolições foram ocasionadas por uma declaração do então presidente do Condephaat – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico do Estado de São Paulo, Ruy Otake, confirmando a intenção do tombamento das 31 casas remanescentes na Avenida. No dia seguinte ao

manifesto, em 20 de junho de 1982, as escavadeiras avançavam violentamente a apagar a memória e evitar qualquer ato estatal de preservação.



Figura 7 - A casa mourisca, na esquina da Alameda Joaquim Eugênio de Lima, foi a quarta a cair naquele junho de 1982 para escapar do projeto de tombamento. Fonte: Revista Crescer.

Um pouco mais longeva, a Mansão Matarazzo, marco da história de Francesco Matarazzo, industrial italiano responsável pela construção do maior conglomerado empresarial já visto na América Latina, foi dinamitada quando a então prefeita Luiza Erundina cogitou transformar a casa em Museu do Trabalhador, em 1996.



Figura 8 - A Mansão Matarazzo em 1977 / Fonte: Laura Serpa/ São Paulo Antiga, 2010.



Figura 9 - Mansão Matarazzo após a implosão. Fonte: Laura Serpa/ São Paulo Antiga, 2010.

Curitiba⁹⁸ não foi exceção. Em 1940, na gestão do prefeito Rozaldo de Mello Leitão, o Município contratou a empresa carioca Coimbra & Bueno Ltda., representante do arquiteto francês Alfred Agache.

Dentre outras propostas, com a setorização da cidade – a exemplo do que posteriormente seria a base da construção de Brasília – Agache propunha como solução para o tráfego tido como congestionado do centro da cidade um Plano de Avenidas, aprovado pelo Decreto n. 23 de 5 de fevereiro de 1942, que dividiu a cidade em quatro avenidas perimetrais, quatro radiais principais e dez radiais secundárias.

Ainda que o plano tenha sido parcialmente abandonado, por falta de respaldo financeiro e pressão do crescimento populacional muito acima do estimado, alargamentos também ceifaram muitas das edificações históricas da capital paranaense, em especial no alargamento da Rua Barão do Cerro Azul – eixo da Catedral de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais até o futuro Centro Cívico, erguido no Governo de Bento Munhoz da Rocha no início dos anos 1950. Também são herança do Plano alargamento de algumas quadras da Rua XV de Novembro, via mais emblemática da cidade, em conjunto com a implantação de recuos sob as marquises dos novos prédios visando a circulação de pessoas nestes espaços.

⁹⁸ SANTOS, João Cândido Martins de Oliveira. Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba - Parte I. 2015. Disponível em https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1 . Acesso em 1 de Jun de 2019.

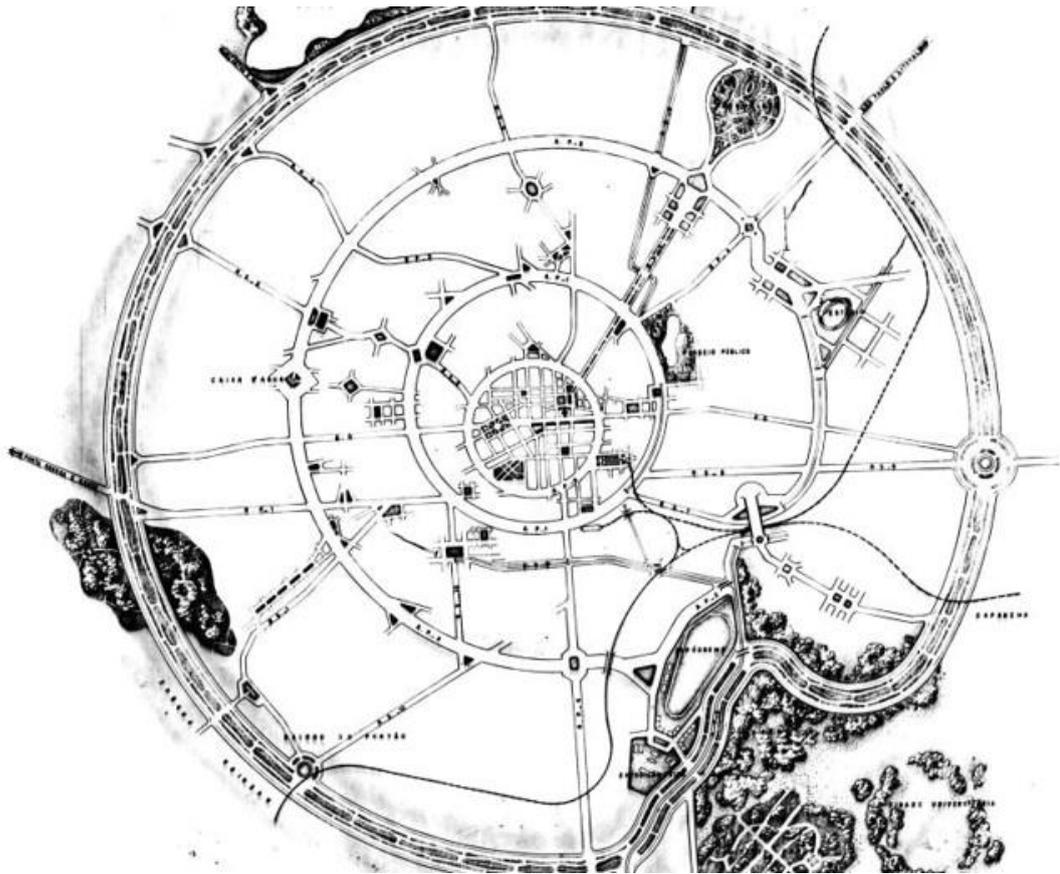


Figura 10 - As formas circulares são a marca dos projetos de planejamento da cidade, desenvolvidas pelo arquiteto Alfred Agache, em 1943. Fonte: Gazeta do Povo, 2019.



Figura 11 - Galerias implantadas parcialmente na Rua XV de Novembro, segundo orientação do plano Agache. Fonte: Fotografando Curitiba.

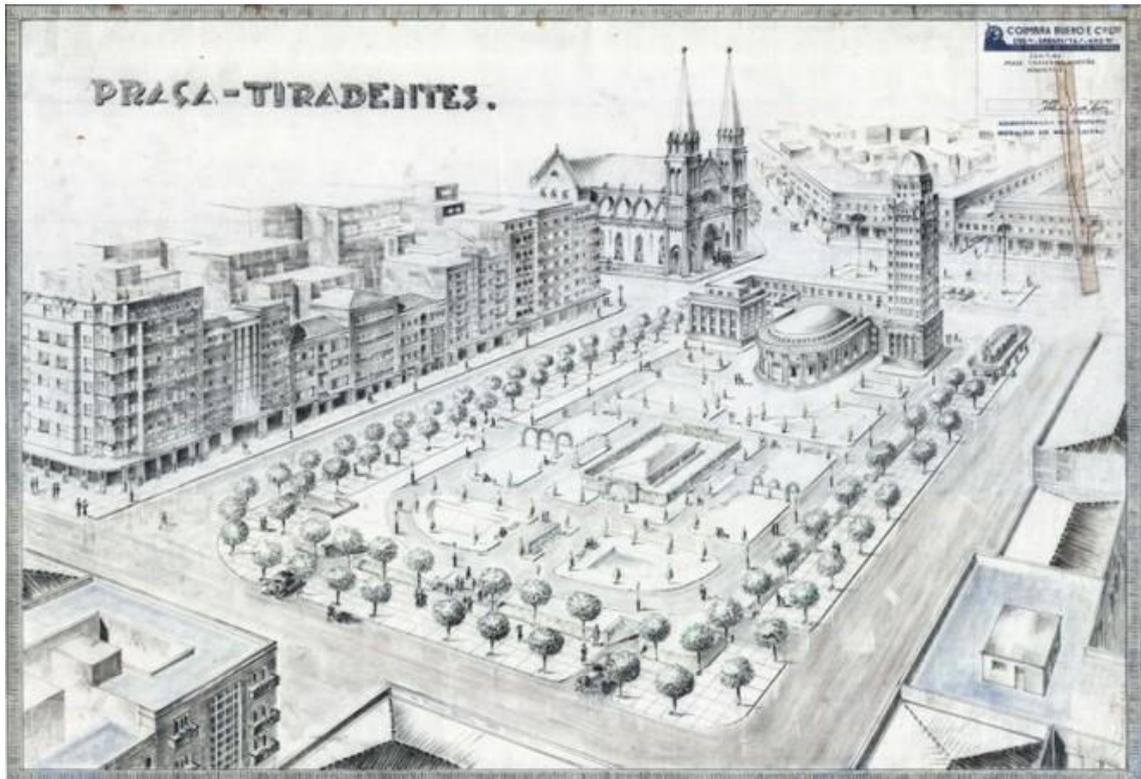


Figura 12 - Desenho da Praça Tiradentes previsto pela equipe do professor Agache. A proposta era fazer do Marco Zero a grande Praça Cívica – algo como uma extensão do Centro Cívico, ainda um projeto. Praça também abrigaria a sede da prefeitura municipal e entrada. Fonte: Gazeta do Povo, 2011.

Ato contínuo, obras de vulto marcaram o caminho de Curitiba rumo à supremacia do automóvel e do “progresso”, com destaque para o alargamento da Rua Marechal Deodoro pelo Prefeito Ivo Arzua, no início dos anos 1960, e a controversa implantação da Travessa Nestor de Castro (1970), via rápida de quatro pistas de rolamento e trincheira que veio a seccionar o setor histórico em duas partes, causando perdas irreparáveis no casario e no conjunto arquitetônico da “cidade velha” curitibana.

A maneira que remonta dessa década os primeiros registros oficiais da preocupação com o patrimônio cultural de Curitiba, expressados por meio do plano, do tombamento federal das coleções do Museu Paranaense e do Museu David Carneiro.



Figura 13 - Rua José Bonifácio nos idos de 1920, sem a secção da Travessa Nestor de Castro. Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2011



Figura 14 - A Rua José Bonifácio seccionada pela Travessa Nestor de Castro. A ligação entre os dois núcleos do setor histórico passa a ser, via peatonal, a Galeria Julio Moreira. Fonte: Gazeta do Povo, 2019.

Em paralelo ao trabalho das máquinas, rasgando o núcleo original das cidades em prol de um pretenso desenvolvimento, iniciaram-se discussões acerca de políticas de preservação.

Voltando ao modelo curitibano, tal discussão era incipiente até então, tendo como foco a preservação do Paço Municipal em 1948⁹⁹, posteriormente tombado pelo IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico Arquitetônico Nacional, como único imóvel da cidade de reconhecimento nacional. O primeiro grande passo para a preservação do Setor Histórico foi o seu reconhecimento e delimitação no Plano Diretor de 1971, importante para proteção do conjunto.

2.2 Estado da proteção jurídica dos bens históricos edificados em Curitiba: apanhado legislativo nacional, estadual e municipal e seus desdobramentos

A Constituição Federal, em seu artigo 26¹⁰⁰, esclarece que se trata de competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios, zelar pelas obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural.

De tal forma, importa destaque que o artigo 30¹⁰¹ do referido diploma, atribui aos municípios a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas as particularidades da legislação federal e estadual concernente a temática.

Por isso, de início, é de destacar que não existe uma sistemática na proteção legal brasileira do patrimônio, pelo contrário, existe um decreto federal e leis espalhadas entre os entes federativos, que podem, inclusive, se sobrepor entre si, diferentemente de outros países que possuem sistemas unificados.

A principal norma que organiza a preservação do patrimônio cultural brasileiro, e acaba por salientar questões atinentes aos bens arquitetônicos, ainda continua sendo, contudo, o simplista e antigo Decreto-Lei nº 25 de 1937.

Referido decreto, logo em seu artigo inaugural, preceitua um conceito para patrimônio histórico e artístico nacional, definindo-o como “conjunto dos bens móveis

⁹⁹ D'ANGELIS, Taís Silva Rocha; NASCENTES, Maria Cristina Cabral. **O Setor Histórico de Curitiba na construção da imagem da “cidade- modelo” de Curitiba.** XVII ENANPUR São Paulo 2017. Disponível em:

http://www.anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%207/ST%207.3/ST%207.3-01.pdf

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil”.

Conforme se verifica, o texto legal permite que seja considerado patrimônio histórico e artístico nacional todo aquele patrimônio que se julgue de interesse público ou ligado a fatos importantes, independentemente de extremo valor.

Porém, o decreto é a norma responsável pela constituição dos bens nacionais como pertencentes ao patrimônio histórico e artístico nacional, por meio do chamado processo de tombamento, estabelecendo, sobretudo, a natureza jurídica de seu conceito e os efeitos produzidos em decorrência de sua aplicação, muito embora de forma incipiente.

Nessa linha de raciocínio, é importante se citar que o tombamento pode ser realizado por qualquer pessoa, de forma voluntária ou compulsoriamente, nos moldes do art. 6º e seguintes do Decreto-Lei¹⁰².

A maneira que dispõe sobre as limitações que incidem ao bem tombado, mesmo quando de propriedade privada, como, à título de exemplo, no caso de pintura, que obriga o responsável pelo imóvel comunicar ao Serviço de Proteção ao Patrimônio Histórico, sobre as atitudes das quais pretende proceder, para que o órgão anua com tais modificações, certificando autorização para tanto.

Ainda, conforme a redação conferida ao seu artigo 18, as limitações não permeiam apenas o imóvel tombado, mas, também, a vizinhança da coisa tombada que deve requerer autorização do órgão de proteção, para edificar construções que possam impedir ou reduzir a visibilidade do bem, sob pena de destruição da obra ou retirada do objeto, sem prejuízo, da pena de multa.

Da mesma forma, o texto legal, embora de maneira precária, dispõe sobre a tomada de medidas na conservação e revitalização dos bens nacionais, mesmo quando verificado que o proprietário da edificação não dispõe de recursos financeiros suficientes para proceder com a manutenção do bem.

Fato tal que o proprietário deverá levar ao conhecimento do Serviço de Proteção do Patrimônio Histórico a necessidade de realização da obra pelo Estado, haja vista sua condição contributiva insuficiente, sob pena de multa correspondente

¹⁰² Ibidem.

ao dobro da importância da avaliação do eventual dano sofrido pela coisa, em razão da demora na manutenção, nos moldes do art. 19 do Decreto-Lei¹⁰³.

Entre parênteses, desde então, as despesas com a manutenção do bem são de titularidade do seu proprietário, mesmo o bem sendo considerado de interesse da coletividade, em que se poderia pensar em eventual desapropriação, situação essa que só permite nos casos em que se comprove a insuficiência de recursos.

Vale lembrar, conforme o art. 20 do diploma supramencionado, que o bem tombado está sujeito à vigilância permanente do órgão responsável, o qual é facultado inspecionar quando lhe for conveniente, sem prévia comunicação ao proprietário.

Da mesma forma, qualquer atentado cometido em face dos bens imóveis tombados, equipara-se ao cometimento de infração contra o patrimônio nacional, com fulcro no art. 21 do Decreto-Lei nº 25/1937.

Com a edição da Lei nº 6.292 de 1975 dispõe sobre o tombamento de bens pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, afirmando-se que o tombamento de bens no referido Instituto, dependerá de homologação do Ministro de Estado da Educação de Cultura¹⁰⁴, após o parecer do Conselho Consultivo, observado, ainda, o procedimento de Decreto.

No âmbito penal, o patrimônio cultural adquiriu proteção por meio da Lei nº 9.605/98, conhecida por Lei dos Crimes Ambientais, sua importância se dá em razão do pioneirismo na tipificação dos crimes ambientais. O capítulo V, seção IV da Lei trata dos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, incluindo, dentre outros, a pichação de edificação ou monumento urbano como crime. Ademais, prevê aumento de pena caso o ato seja realizado em monumento ou coisa tombada.¹⁰⁵

Estatuto da Cidade foi criado em 2001, que em seu artigo 2º, inciso XII, dispõe sobre a política urbana de modo a exaltar sua função de “ordenar o pleno

¹⁰³ BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, nov. 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm> Acesso em 19 jun. 2019

¹⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 6.292, de 15 de dezembro de 1975**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, dez.1975. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6292.htm> Acesso em 19 jun. 2019

¹⁰⁵ Artigo 65, parágrafo primeiro, da Lei. BRASIL. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.¹⁰⁶ Trata-se, inclusive, do IPTU progressivo como medida coercitiva.

Em 2018, o IPHAN publicou a Portaria nº 375, que estabelece a Política de Patrimônio Cultural Material, em que define um conceito para patrimônio cultural material, apontando-se os princípios, premissas e objetivos nos quais deverão se nortear a Política de Patrimônio Material, caminhando até a patrimonialização de determinado bem cultural material.

Nesse sentido, o diploma estabelece algumas etapas para que tal fato ocorra, sendo a primeira ação à identificação, que consiste no ato de localizar, conhecer e caracterizar os bens culturais materiais¹⁰⁷, seguindo para o reconhecimento, que explicita os valores e a relevância cultural da coisa, e por fim, à proteção, que confere o dever de tutela sobre patrimônio.

Na esfera estadual são importantes alguns destaques. A Lei Estadual nº 38 de 1935, instituiu o Conselho Superior de Defesa do Patrimônio Cultural do Paraná, que tem por objetivo colaborar como órgão consultivo do Governo do Estado, na defesa atinente ao patrimônio cultural, conforme dispõe o art. 2º do texto legal¹⁰⁸.

Dentre as tantas funções incumbidas ao Conselho, compete a este promover e propiciar estímulos a todos tipos de iniciativas, que tenham por objetivo o desenvolvimento cultural do Estado, a fim de animar e fomentar o setor privado, nos moldes do art. 6º, item b do referido diploma.

Em 1948, através da Lei Estadual nº 112¹⁰⁹, criou-se a Secretaria de Educação e Cultura a Divisão do Patrimônio Histórico Artístico e Artístico e Cultural do Paraná. Na sequência, fundou-se a Coordenação do Patrimônio Cultural e a

¹⁰⁶ BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

¹⁰⁷ Vide artigo 11. IPHAN. **Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018**. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Brasília, DF, set. 2018. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria3752018sei_iphan0732090.pdf> Acesso em: 20 jun. 2019

¹⁰⁸ PARANÁ. **Lei Estadual nº 38, de 31 de outubro de 1935**. Secretaria de Estado da Cultura do Paraná. Curitiba, PR, out. 1935. Disponível em: < http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/arquivos/File/Leis_e_Dcretos/LEI38.pdf> Acesso em 20 jun. 2019

¹⁰⁹ PARANÁ. **Lei Estadual nº 112, de 15 de outubro de 1948**. Secretaria de Estado da Cultura do Paraná. Curitiba, PR, out. 1948. Disponível em: < http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/arquivos/File/Leis_e_Dcretos/LEI112.pdf> Acesso em 20 jun. 2019

Curadoria do Patrimônio Histórico e Artístico, do Estado do Paraná, a qual é responsável por traçar medidas em defesa e preservação dos bens de valor histórico, prestando assessoria técnica e fiscalização.

Uma das primeiras medidas adotadas em relação ao Patrimônio Histórico, de modo geral, foi a criação do Conselho juntamente com a Divisão de Defesa destes bens, por meio desse diploma.

No decorrer do ano de 1953, contudo, foi editada a Lei nº 1.211 de 1953¹¹⁰ que dispõe sobre o patrimônio histórico, artístico e natural do Estado do Paraná, trazendo em seu bojo conceituação ao patrimônio histórico como o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no Estado e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Paraná, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico, bem como estabelece o tombamento como único instrumento capaz de considerar um bem como patrimônio histórico e artístico.

De outra banda, dada a semelhança com o Decreto-Lei nº 25 de 1937, o diploma discorre sobre premissas básicas para o tombamento da coisa, sendo que se o bem compor o patrimônio do Estado do Paraná ou de algum de seus municípios, *a priori*, deverá ser realizado de ofício o ato de tombamento, sob ordem do Diretor da Divisão do Patrimônio Histórico, devendo notificar a entidade à qual pertencer

Em contrapartida, o tombamento de coisa que pertence à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado, será mediante voluntariedade do proprietário ou compulsoriamente:

Na primeira hipótese, em que o dono do imóvel deseje aderir voluntariamente ao procedimento de tombamento, esse deverá anuir por escrito, notificando a inscrição da coisa no Livro do Tombo, observado o disposto no art. 6 da Lei Estadual.

Quando houver resistência do proprietário da coisa de valor histórico cultural em aderir ao tombamento, será instaurado um processo na Divisão do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, e em caso da recusa persistir, é facultado ao dono do

¹¹⁰ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **Lei Estadual nº 1.211, de 16 de setembro de 1953**. SEEC, Curitiba, PR, set. 1953. Disponível em: < <http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=5>> Acesso em: 20 jun. 2019

imóvel oferecer impugnação, que será analisada no prazo de 60 (sessenta) dias, ou deixar decorrer o prazo para manifestação. A decisão da Divisão não comporta recurso, obedecendo a redação do art. 8 da Lei Estadual nº 1.211/1953¹¹¹.

Com base no suporte legal estadual ora em análise, três importantes tombamentos foram realizados na cidade de Curitiba, conforme se expõe a seguir nesse tópico.

Através do Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – CEPHA, propôs-se o processo de tombamento do Centro Cívico. Em primeiro lugar, a natureza do tombamento da região do Centro Cívico curitibano se deu em razão do cunho protetivo sobre a paisagem urbana da área, em vista do seu interesse histórico, dada sua influência na identidade paranaense, buscando proteger individualmente as edificações que constituírem elementos notáveis da arquitetura paranaense, de modo que,

trata-se, portanto, de um tombamento que inclui, concomitantemente, a proteção de um conjunto urbano, o que inclui qualquer edificado nele contido, bem como, de uma série de edificados individualmente com graus variáveis de resguardo¹¹².

Quanto aos parâmetros de aplicação das disposições normativas, as intervenções sobre as edificações contidas na área tombada do Centro Cívico deverão refletir ambiência urbana, de modo a harmonizar o conjunto, sendo que os espaços são separados em área de interesse de preservação e área de proteção à área tombada¹¹³.

De tal forma, a proteção dos bens incide, essencialmente, em

a) a paisagem urbana da área tombada com suas visuais dominantes, aspectos notáveis, volumetria, ritmo, os pontos de destaque, principais elementos que a caracterizam, bem como quaisquer outros que, à juízo do CEPHA, sejam julgados de importância para a definição da paisagem como um todo ou de segmento desta; b) o padrão de inserção da área tombada no conjunto urbano que a circunda; c) os edifícios do Palácio Iguazu, do Tribunal do Júri, do Palácio da Justiça, da Assembleia Legislativa com respectivos anexos, do Museu Oscar Niemeyer (Palácio Castelo Branco) e

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **Normas para uso e ocupação da área tombada do Centro Cívico de Curitiba, Paraná.** SEEC, Curitiba, PR. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/arquivos/File/normativas/NORMAS_PARA_USO_E_OCUPACAO_DA_AREA_TOMBADA_DO_CENTRO_CIVICO_EM_CURITIBA.pdf> Acesso em: 20 jun. 2019

¹¹³ Ibidem.

anexo, da Antiga Sede da Casa da Criança (antigo Prédio da LBA), do Colégio Tiradentes e a Praça XIX de Dezembro, todos tombados individualmente, considerados em si monumentos históricos e artísticos do Estado do Paraná; d) os edifícios do Tribunal de Contas do Estado e anexo, da Prefeitura Municipal de Curitiba (Palácio 29 de Março), e os Edifícios Sede das Secretarias de Estado, todos considerados edifícios protegidos, pela sua arquitetura notável e pelo seu relevante papel na definição das principais características do conjunto paisagístico; e) os edifícios do Palácio das Araucárias, Anexo ao Palácio Iguazu e Anexo ao Palácio da Justiça, considerados unidades de acompanhamento, pelo seu relevante papel na definição das principais características do conjunto paisagístico; o Mapa do Paraná em Relevo situado no Anexo ao Palácio Iguazu, o outeiro da Praça Nossa Senhora da Salete e o Mural de autoria de Rogério Dias na praça Rio Iguazu, considerados marcos relevantes da paisagem¹¹⁴

Ocorre que aqui a normatividade do Centro Cívico estabelece graus de proteção, que alternam do nível um até o três, sendo que o primeiro inclui os bens tombados individualmente, ou que estão passando pelo processo de tombamento, que deverão continuar intacto os aspectos originais da edificação, e excepcionalmente sobre modificações internas. Em segundo grau, corresponde àqueles já protegidos e que deverão ser mantidos inalterados em absoluto nos seus elementos volumétricos e nas características arquitetônicas básicas¹¹⁵. E, por fim, em último grau, inclui as unidades de acompanhamento, cujo conjunto paisagístico não pode ser demolido, em razão da preservação da volumetria.

Nas normas de uso do Centro Cívico, ainda, destina-se um espaço para os bens não protegidos pelo tombamento, que, apresentando “características arquitetônicas e padrão de interação com a paisagem dominante”¹¹⁶, serão considerados unidades de substituição, isto é, passíveis de serem demolidos ou substituídos por outros imóveis, quais sejam: o edifício anexo ao Palácio Iguazu, e os edifícios anexos à antiga sede da Casa da Criança, que deverão ser aprovadas pela SEEC.

¹¹⁴ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **Normas para uso e ocupação da área tombada do Centro Cívico de Curitiba, Paraná.** SEEC, Curitiba, PR. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/arquivos/File/normativas/NORMAS_PARA_USO_E_OCUPACAO_DA_AREA_TOMBADA_DO_CENTRO_CIVICO_EM_CURITIBA.pdf> Acesso em: 20 jun. 2019

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **Normas para uso do Conjunto Urbano da Rua Comendador Araújo de Curitiba, Paraná.** SEEC, Curitiba, PR. Disponível em: <<http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=284>> Acesso em: 20 jun. 2019

Outra proteção urbana é a da Rua Comendador Araújo, que foi traçada com o objetivo da preservação do arruamento, calçadas e espaço edificado.

A relevância cultural da área se dá em razão de representar um período de glória da economia paranaense, denominado ciclo da erva-mate, que deixou a herança das casas sofisticadas com jardins fechados esplendorosos.

Nas informações prestadas pela Secretaria de Estado da Cultura, em seu portal eletrônico, se anuncia a importância de pertencimento das áreas históricas, de modo que:

Uma vez que a proteção proposta é de Paisagem Urbana, os imóveis classificados como de interesse de preservação no conjunto poderão receber intervenções internas, desde que essas não descaracterizem o bem em sua concepção original e atendam a classificação que se propõe a seguir. Os usos de tais edificações deverão ser compatíveis com a necessidade de proteção do conjunto edificado e urbano garantindo o bem-estar de seus habitantes e usuários. As edificações componentes do conjunto devem conservar integralmente, em suas características arquitetônicas exteriores, os períodos em que foram edificadas. A proteção desse patrimônio garantirá a melhoria da qualidade de vida urbana não só pelas boas condições de habitabilidade, mas, sobretudo, quanto ao caráter e a identidade que os lugares transmitem aos habitantes; oferecendo-lhes o sentido de "ser do lugar".¹¹⁷

À maneira da proteção da área do Centro Cívico, a área tombada do conjunto urbano da Rua Comendador Araújo possui uma natureza de proteção da paisagem urbana de cunho relevante, com exemplares arquitetônicos significativos, incidindo sobre seus aspectos notáveis, os visuais dominantes, particularmente escala do pedestre, sua volumetria, ritmo e demais elementos, curiosamente.¹¹⁸

Em contrapartida com os graus de proteção do Centro Cívico, a Rua Comendador Araújo possui também três níveis, todavia, o primeiro é denominado de Unidade de Proteção Rigorosa (UPR), que consistem nas edificações cadastradas como de interesse de preservação, que serão – *a priori* - mantidas absolutamente íntegras em seus aspectos originais, permitindo poucas mudanças em seu interior.

Na sequência, em segundo grau, são compostas pelas Unidades de Acompanhamento (UA), caracterizadas pela volumetria, que não podem apenas

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Ibidem.

serem demolidas. E, finalmente, o terceiro grau, que corresponde à Unidade de Substituição (US), podendo estas serem substituídas integralmente, com novas edificações.¹¹⁹

Os projetos de restauração deverão conter: pesquisa histórica da edificação; levantamento arquitetônico; diagnóstico atual do imóvel; proposta de intervenção com memorial;¹²⁰

No tocante à publicidade ao ar livre, a normativa dispõe que os meios de anúncios em gerais, colocados na edificação, deverão obedecer à harmonização, observando dimensões, escala, proporções e cromatismo, correspondente à área tombada, de modo a ser compatível com a paisagem urbana e a integridade do bem arquitetônico, estabelecendo critérios de medidas e orientações aos proprietários interessados¹²¹.

De outra banda, no que pese ao paisagismo, será permitido

intervenção paisagísticas que, nas áreas de domínio público, voltadas à substituição ou implantação de espécies isoladas ou à instalação, substituição, reforma ou ampliação de praças, jardins, jardinetes, canteiros, passeios, floreiras e outros¹²².

Curiosamente, na área, pelo menos como indica a normativa, frisa-se que não será permitida instalação de ares condicionados, exaustores, antenas parabólicas e correlatos, em marquises, fachadas da edificação, de forma a estar visível.¹²³

Por fim, o uso do espaço público também sofre restrições, sendo que as calçadas em frente aos estabelecimentos, para disporem de equipamento temporário, somente é autorizado se se verificar que a mesma não interferirá: no aspecto visual paisagístico, no acesso das construções, no meio ambiente, ou no impedimento do campo de visão para passagem de veículos e pedestres.¹²⁴

¹¹⁹ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **Normas para uso do Conjunto Urbano da Rua Comendador Araújo de Curitiba, Paraná.** SEEC, Curitiba, PR. Disponível em: <<http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=284>> Acesso em: 20 jun. 2019

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **Normas para uso do Conjunto Urbano da Rua Comendador Araújo de Curitiba, Paraná.** SEEC, Curitiba, PR. Disponível em: <<http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=284>> Acesso em: 20 jun. 2019

Por outro lado, também especial tratamento recebe a paisagem da Rua XV de Novembro, a fim de “garantir a percepção do conjunto arquitetônico histórico, a manutenção da integridade do bem tombado, seu entorno imediato e área envoltória”¹²⁵.

Diferentemente da normatividade do Centro Cívico e da Rua Comendador Araújo, nada se fala sobre a natureza, tipos de áreas ou graus de proteção, obedecendo apenas aos mesmos critérios de publicidade e propaganda ao ar livre, o paisagismo, a mobilidade urbana, e os equipamentos diversos a serem implementados, seguindo as mesmas orientações e norteamento que os outros espaços protegidos, já tratados anteriormente.

Feitas tais considerações da legislação nacional e estadual, que aplicam concomitante a legislação municipal, bem como alguns de seus efeitos no patrimônio, passa-se a discorrer sobre essa legislação, a qual merecerá maior análise.

Curitiba, em 1964, estabelece-se recursos para a preservação do patrimônio no seu plano diretor, porém validado unicamente pela Lei Municipal nº 2.828/1966, que se considera o primeiro instrumento legal do município que se refere à preservação do patrimônio cultural, com fito, inclusive, de firmar convênios com Estado para o tombamento.¹²⁶

Contudo, em 1979, pelo Decreto Municipal n. 1.547, se estabelece uma inovadora forma de proteção do patrimônio edificado que são as ditas Unidades de Interesse de Preservação – UIP. Porém, dois eram os mecanismos de incentivo aos proprietários na preservação do patrimônio edificado: a isenção de IPTU e o incentivo construtivo, por meio de autorização para construir acima dos limites previstos pela legislação.¹²⁷

¹²⁵ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. **Normas para uso Paisagem Urbana da Rua XV de Novembro de Curitiba, Paraná.** SEEC, Curitiba, PR. Disponível em: <<http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=310>> Acesso em: 20 jun. 2019

¹²⁶ Instituído pela lei municipal nº 2.828/1966, que, no artigo 52, prevê a Política de Preservação e Revitalização de Setores Histórico-Tradicionais, “com a finalidade de resguardar os valores históricos e urbanos de determinadas áreas”.

¹²⁷ BRASIL. Município de Curitiba. Lei nº 6.337/82. Institui incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico.

Na sequência, em 1985, foi redigido o primeiro plano de preservação do patrimônio de Curitiba, denominado “Preservação do Patrimônio Cultural: Reviver Curitiba”.

Ao passo que, em 1990, instituiu-se a Lei Orgânica de Curitiba, colocando como objetivo fundamental do município a preservação dos valores históricos e culturais municipais, adotando-se os instrumentos de inventário, registro, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acatamento e preservação.

Enquanto que, em 1993, foi criado um instrumento para a restauração de imóveis de excepcional valor cultural chamadas de Unidades Especiais de Interesse de Preservação – UIEP, prevendo-se possíveis incentivos fiscais.

Em 2000, por meio da Lei n. 9800 estatuiu-se a chamada condição especial de uso, objetivando-se a proteção e preservação do patrimônio histórico edificado, bem como à possibilidade de transferência do potencial construtivo (não utilizável) do imóvel objeto de limitações urbanísticas a terceiros ou aos que doarem ao Município, posteriormente descrito em legislação própria.

Mais a frente, no decorrer do ano 2012, por intermédio do Decreto nº 2.044 foi aprovado o Procedimento de Inventário de Bens Imóveis do Patrimônio Cultural, validando-se os procedimentos a respeito até então realizados.

Muito embora existisse outros instrumentos legais de proteção ao patrimônio cultural edificado de Curitiba, a opção de preservação era por meio das Unidades de Interesse de Preservação, pela ausência de uma legislação detalhada com o tombo.

Acontece que, em razão da ineficácia da norma, a maneira que não possui instrumento protetivo forte, os imóveis eram destruídos ou mesmo descadastrados pelo fato da sua demolição ser autorizada judicialmente.

Dentre os argumentos, sustentava-se que o processo de tombamento era o único meio eficaz para impedir a demolição, tendo em vista o previsto no Decreto-lei nº 25/37 e na Lei Estadual. Porém, nessa linha de raciocínio, o Município não possuiria autonomia federativa na regulação do seu patrimônio, o que se sabe que não é verdade.

Na redação de revisão do Plano Diretor de Curitiba, em 2014, inicia-se com os bens culturais e, em janeiro de 2015, o Executivo municipal, via IPPUC e FCC (Fundação Cultural de Curitiba), aprova Lei do Patrimônio Cultural.

Em que pese a importância de proteção do patrimônio cultural, Curitiba, até março de 2016, não possuía lei de tombamento, cuja preservação dos bens se operacionalizava através de outros instrumentos conforme debruçou-se nesse tópico esse estudo. Esse modelo foi sujeito a aplausos por vários motivos, no entanto, com o tempo mostrou-se frágil. Vários imóveis considerados de relevância cultural foram demolidos.

O referido diploma destina seus artigos inaugurais para delimitar a conceituação de Patrimônio Cultural do Município, adotando, inclusive, redação semelhante ao Decreto-Lei nº 25/1937, e, por conseguinte, salienta que é dever de todos promover à proteção especial aos bens tombados¹²⁸. Além disso, cria-se o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba e o Fundo de Proteção ao Patrimônio Cultural

Cumprido destacar, *a priori*, compete à Fundação Cultura de Curitiba – FFC a gestão do Patrimônio Cultural da Capital, conforme dispõe o art. 3º da Lei 14.794/2016¹²⁹, no entanto, no caso de bem edificado, tombado ou inventariado, é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Urbanismo e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, dirimir questões e administrar o patrimônio arquitetônico.

Adiante, o art. 4º¹³⁰ do texto legal versa sobre os instrumentos de proteção ao patrimônio cultural, diferenciando-os em: (i) Plenos, que se dá por meio de tombamento ou registro; e, (ii) Auxiliares, que consistem em inventário e vigilância.

Em um primeiro momento, no art. 10º da Lei¹³¹, narra-se que é de incumbência do proprietário, além de conservar e preservar o bem, custear as obras de revitalização, quando manifestarem necessárias.

Por outro lado, o artigo seguinte garante recursos a aquele que não dispuser de poder aquisitivo suficiente para realizar as obras pertinentes a conservação do bem tombado, desde que, seja comunicado ao Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, seguindo as diretrizes elencadas no Decreto-Lei nº 25/1937.

¹²⁸ Vide artigo 2º. CURITIBA. **Lei Municipal nº 14.794, de 22 de março de 2016**. Leis Municipais: Curitiba, PR, mar. 2016. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2016/1479/14794/lei-ordinaria-n-14794-2016->> Acesso em: 20 jun. 2019.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ CURITIBA. **Lei Municipal nº 14.794, de 22 de março de 2016**. Leis Municipais: Curitiba, PR, mar. 2016. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2016/1479/14794/lei-ordinaria-n-14794-2016->> Acesso em: 20 jun. 2019

¹³¹ Ibidem.

A Lei Municipal ratifica, assim como a legislação estadual, as diretrizes e redação do Decreto-Lei supramencionado.

No que pese as penalidades passíveis de aplicação, a multa pecuniária é calculada com base no valor do bem protegido, sobretudo, tratando-se de bem imóvel, o percentual é estimado a partir do valor venal usado para a incidência do ITBI, conforme dispõe o art. 24 da Lei Municipal¹³².

Vale ressaltar que, a depender das condições do proprietário, a multa pode ser dobrada quando se mostrar ineficaz, inexistindo os efeitos do caráter punitivo pedagógico.

Em contrapartida, o proprietário será isentado de penalidade, ou, ao menos, a multa pode ser reduzida em até 2/3 do valor, provando, cumulativamente, que o evento que ensejou na penalização se deu em decorrência de caso fortuito, força maior ou culpa de terceiro, e, apresentar plano de restauração e revitalização do bem protegido, com conclusão máxima de 1 (um) ano, nos exatos termos do art. 28 do diploma municipal.

A lei estabelece para cada espécie de infração, um valor mínimo e máximo de multa, sem prejuízo da aplicação de outras sanções, elencadas no art. 30 a 39 da Lei Municipal 14.794 de 2016¹³³.

Importante fator econômico atrelado à preservação e comprometimento dos proprietários com os bens imóveis tombados, são os incentivos. Os imóveis que ostentam qualidade de valor cultural, poderão receber incentivos fiscais, como, à título de exemplo, redução do IPTU, ou, incentivos construtivos, consolidando parceria entre o poder público e a iniciativa privada, nos moldes do art. 40 do texto legal¹³⁴.

2.3. Sistema de incentivos e os seus efeitos socioeconômicos

O primeiro diploma municipal a estabelecer incentivos individuais, foi o Decreto do Prefeito Jaime Lerner, nº 161/1981 em que se estabelece que, a critério

¹³² Ibidem.

¹³³ CURITIBA. **Lei Municipal nº 14.794, de 22 de março de 2016**. Leis Municipais: Curitiba, PR, mar. 2016. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2016/1479/14794/lei-ordinaria-n-14794-2016->> Acesso em: 20 jun. 2019

¹³⁴ Ibidem.

de Comissão específica para este fim, imóveis de valor histórico ou cultural serão considerados isentos de imposto imobiliário.

Como requisitos, o proprietário deveria manter a estrutura original da edificação, em seu porte e escala; executar os trabalhos de recuperação e adaptação, inclusive os referentes à publicidade externa, além de observar os prazos legais.

A legislação, ainda que simples, constitui importante marco ao utilizar a desoneração tributária como meio de incentivo à manutenção dos imóveis de interesse de preservação, sem caráter vinculante, em tentativa de estabelecer ambiente de cooperação entre a sociedade – representada pela Municipalidade – e os proprietários os imóveis.

A tentativa mostrou-se ineficiente de pronto dada a falta de atratividade na vantagem oferecida como objeto de barganha, haja vista a possibilidade de ganhos muito maiores junto ao mercado imobiliário.

A ausência de efetividade na política de barganha tributária forçou o Município de Curitiba a adotar novas políticas. Já no ano seguinte à edição do Decreto 1981, veio a implantação de nova ferramenta de barganha que seria a diretriz, durante as três décadas seguintes, da política de preservação do patrimônio na cidade. Importante salientar que a Lei municipal nº 6.337 de 1982 cumpre papel de grande importância no tocante ao patrimônio arquitetônico de Curitiba, instituindo ferramenta virtual de incentivo construtivo para preservação destes bens imóveis de relevante valor.

Nesse sentido, entende-se como incentivo construtivo à

autorização para ser erigida construção acima dos limites previstos pela legislação em vigor, mediante o compromisso formal do proprietário do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico de preservá-lo segundo orientação da prefeitura municipal¹³⁵

¹³⁵ Vide artigo 2º. SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE CURITIBA. **Lei Estadual nº 6.337, de 28 de setembro de 1982**. SMMA, Curitiba, PR, set. 1982. Disponível em: <<https://mid.curitiba.pr.gov.br/2010/00086283.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2019

Todavia, há que se falar que o incentivo construtivo, *a priori*, será uma benesse para o próprio terreno onde estiver erigido o imóvel de valor relevante, havendo área para tanto, desde que não afete o entorno do imóvel preservado¹³⁶.

Não sendo possível a utilização do incentivo para a edificação arquitetônica, poderá ser transferido para outro imóvel, mediante intervenção da Prefeitura Municipal¹³⁷. Esta foi a prática dominante durante o período em que a comercialização do potencial construtivo foi de fato atrativo, mediante a transferência do potencial de imóveis históricos para outras construções novas, que necessitavam de maior gabarito para se tornarem comercialmente mais atrativas.

E aqui se estabelece verdadeira moeda de troca entre o proprietário do bem histórico e a municipalidade: ainda que as limitações de uso persistam, suposta perda econômica pela estagnação de um imóvel histórico é compensada por vantagem virtual que pode ser comercializada junto ao mercado imobiliário.

Por fim, dada a brevidade da Lei Municipal, formalizada a concessão do incentivo, o proprietário da coisa responde pela conservação do bem, sobretudo, se houver destruição ou demolição da edificação, mesmo que por fato fortuito, deverá ser observado a área e volume do local para reconstrução.

Necessário também se fez delimitar a forma como seria implantado equipamentos de uso comercial ou de serviços em logradouros públicos, de acordo com o Decreto Municipal nº 423 de 1987.

O Decreto Municipal nº 423 de 1987 esclarece a forma como será implantado equipamentos de uso comercial ou de serviços em logradouros públicos, interferindo no patrimônio arquitetônico, a saber:

Artigo 1º - A instalação de equipamentos para uso comercial ou serviços, em logradouro público, somente será autorizada quando não acarretar: II - Interferência no aspecto visual e no acesso às construções de valor arquitetônico, artístico e cultural, bem como no meio ambiente.¹³⁸

¹³⁶ Vide artigo 3º. SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE CURITIBA. **Lei Estadual nº 6.337, de 28 de setembro de 1982**. SMMA, Curitiba, PR, set. 1982. Disponível em: < <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2010/00086283.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2019

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ CURITIBA. **Decreto nº 423, de 13 de outubro de 1987**. Leis Municipais: Curitiba, PR, out. 1987. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/decreto/1987/42/423/decreto-n-423-1987-estabelece-diretrizes-para-a-implantacao-de-equipamentos-de-uso-comercial-ou-de-servicos-em-logradouros-publicos>> Acesso em: 20 jun. 2019

De fato, a preocupação com a poluição visual frente aos bens arquitetônicos é digna de promoção de políticas públicas através de dispositivos legais, todavia, a aplicabilidade prática não teve grandes efeitos, haja vista que é nitidamente perceptível inúmeros letreiros, placas e outros informativos instalados de modo a obstruir a visão ao entorno das edificações do município de Curitiba.

Em 1991, pelo Decreto Municipal nº 408, foram regulamentadas algumas importantes questões sobre a concessão de incentivo construtivo, já anteriormente estabelecido em Lei Municipal, trazendo consigo uma delimitação para edificações históricas arquitetônicas.

O Decreto Municipal dita que o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – IPPUC deverá ser consultado pela Comissão de Avaliação, à qual compete decidir a concessão do potencial construtivo, para se dar ciência da delimitação do imóvel sobre o qual incidirá o incentivo, o potencial construtivo viável para o mesmo, e como deverá ser utilizada essa benesse.

No caso de transferência do potencial construtivo, esta constará em consulta pública, elaborada pela Procuradoria Geral do Município, com a identificação do imóvel a ser preservado e daquele que será beneficiado. Ainda, há que se informar que uma vez transferido o potencial, este não poderá ser objeto de nova transferência.

Em contrapartida, se o proprietário da edificação preservada deixar conservar o bem, será penalizado com a sanção de pagar valores que deixou de recolher em razão das isenções concedidas, atualizados monetariamente, bem como multa correspondente de até 100% (cem por cento) do valor obtido a título de potencial edificável.

Finalmente, cabe ao IPPUC a função de promover vistorias periódicas nos imóveis objetos de preservação, devendo comunicar à Comissão de Avaliação os resultados.

Em 1993, em avanço importante foi o Decreto Municipal nº 380¹³⁹, no qual se estabeleceu critérios para a concessão de incentivos para a restauração e manutenção das unidades de interesse especial de preservação.

¹³⁹ CURITIBA. **Decreto nº 380, de 15 de março de 1993**. Leis Municipais: Curitiba, PR, mar. 1993. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1993/38/380/decreto-n-380-1993-dispoe-sobre-unidades-de-interesse-especial-de-preservacao-uep-e-estabelece-criterios-para-a-concessao-de-incentivos-visando-sua-restauracao-e-manutencao-nos-termos-da-lei-n-6337-82>> Acesso em: 20 jun. 2019

Como já tratado anteriormente, os incentivos se dão por transferência de potencial construtivo, nos seguintes termos:

Artigo 2º - Os incentivos que trata o Art. 1º consistem na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo conforme estabelecido na legislação em vigor, nas resoluções de Conselho Municipal do Urbanismo - CMU, e na regulamentação específica de cada Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo de cada Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP, fixadas pela comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural - CAPC.¹⁴⁰

Com apenas um capítulo tratando do tema em questão, foi editada a Lei Municipal nº 9.800 de 2000 para estabelecer condição especial de ocupação ou autorizado pelo órgão competente, a transferência a terceiros do potencial construtivo permitido no imóvel objeto de limitações urbanísticas ou aos que doarem ao Município o imóvel sob proteção e preservação.¹⁴¹

Na sequência, a Lei Municipal nº 9.801 de 2000 é responsável por dispor dos instrumentos de política urbana de Curitiba, sendo seus instrumentos: a concessão onerosa do direito de construir; a transferência do potencial construtivo; o incentivo à proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental¹⁴², sendo este último inovação no arcabouço legislativo da cidade, no sentido de ser incluído no rol de patrimônio digno de preservação.

Por fim, o diploma esclarece que a aplicabilidade permite a alteração dos índices urbanísticos, do uso e do porte previsto na Legislação de Zoneamento e Uso do Solo.

Em 2000, é editada a Lei Municipal nº 9.803, que estabelece critérios para a transferência de potencial construtivo, de modo que o proprietário do imóvel que estiver impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo, em razão de limitações urbanísticas inerentes à proteção do bem arquitetônico, poderá requerer

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ CURITIBA. **Lei Municipal nº 9.800, de 03 de janeiro de 2000.** Leis Municipais: Curitiba, PR, jan. 2000. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9800/lei-ordinaria-n-9800-2000-dispoe-sobre-o-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-curitiba-revoqa-as-leis-n-4199-72-5234-75-5263-75-5490-76-6204-81-6769-85-7068-87-e-7622-91-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 20 jun. 2019

¹⁴² CURITIBA. **Lei Municipal nº 9.801, de 03 de janeiro de 2000.** Leis Municipais: Curitiba, PR, jan. 2000. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/981/9801/lei-organica-curitiba-pr>> Acesso em: 20 jun. 2019.

as transferências, total ou parcial, do potencial não utilizável sobre aquela edificação, desde que, autorizado pelo Poder Público.¹⁴³

Na sequência, o diploma estabelece também que poderá ser autorizada a transferência como forma de indenização, em acordo com o proprietário, nos casos de desapropriações destinadas a melhorar as questões urbanísticas.

Cumprido esclarecer que em 2015 foi acrescida a redação do parágrafo único do artigo 2º, que dispensa a obrigatoriedade da averbação no registro imobiliário do imóvel que cede o potencial construtivo a outro.¹⁴⁴

Finalmente, na parte final do diploma, explica-se que o potencial construtivo do terreno é determinado em metros quadrados de área computável¹⁴⁵.

Os incentivos despertam os interesses dos proprietários, haja vista que, mediante o comprometimento do sujeito pela realização de benfeitorias no imóvel, autorizam a flexibilização dos limites construtivos da edificação, previstos em lei, especialmente, torna ainda mais atrativo sob o viés econômico, quando na concessão do incentivo, não podendo ser aplicado no patrimônio arquitetônico, pode ter a benesse transferida para outro imóvel de propriedade do responsável da coisa¹⁴⁶, segundo o art. 41 e seguintes da Lei Municipal do Patrimônio Histórico.

Não obstante, o incentivo construtivo é transferido para outro imóvel na forma de acréscimo de coeficiente, ou de número de pavimentos e porte comercial, despertando a atenção do setor privado.

Por fim, o parágrafo único do art. 46 da Lei do Patrimônio Histórico Curitibano¹⁴⁷, em caso de destruição ou demolição do imóvel de substancial valor cultural, do qual foi concedido incentivo construtivo, impõe aplicação de multa correspondente à metragem do potencial auferido, obrigando o proprietário restituir ao Poder Público, sem prejuízo da aplicação das demais sanções previstas.

¹⁴³ Vide artigo 1º. CURITIBA. **Lei Municipal nº 9.803, de 03 de janeiro de 2000.** Leis Municipais: Curitiba, PR, jan. 2000. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9803/lei-ordinaria-n-9803-2000-dispoe-sobre-a-transferencia-de-potencial-construtivo>> Acesso em: 20 jun. 2019

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Vide artigo 4º. CURITIBA. **Lei Municipal nº 9.803, de 03 de janeiro de 2000.** Leis Municipais: Curitiba, PR, jan. 2000. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9803/lei-ordinaria-n-9803-2000-dispoe-sobre-a-transferencia-de-potencial-construtivo>> Acesso em: 20 jun. 2019

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

Apesar de aparentemente sem relação direta, o futebol foi fator determinante para o ocaso da ferramenta do potencial construtivo como instrumento de barganha para preservação do casario histórico curitibano.

Explica-se: no ano de 2007, a Fifa ratificou a candidatura única do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014. Curitiba foi elencada entre as 12 cidades a sediar os jogos, tendo o Estádio Joaquim Américo Guimarães, de propriedade do Clube Atlético Paranaense, sido escolhido como palco dos jogos a serem realizados na cidade.

A despeito da praça esportiva ter sido inaugurada alguns anos antes, em 1999, sendo considerada à época o estádio mais moderno do Brasil, esta não atendia aos rígidos requisitos da entidade máxima do futebol mundial para Copa do Mundo. O Clube também enfrentava algumas questões relativas aos terrenos vizinhos, que haviam impedido a conclusão do projeto dos anos 1990 na integralidade.

Dado o grande vulto dos investimentos necessários à conclusão do estádio e sua adequação ao caderno de encargos da Fifa, estabeleceu-se como solução de viabilidade para a candidatura curitibana uma espécie de consórcio tripartite composto por Clube Atlético Paranaense, Governo do Estado do Paraná e Prefeitura Municipal de Curitiba, no qual cada parte estabelecia como obrigação o financiamento de um terço da obra, orçada originalmente em R\$ 326,8 milhões¹⁴⁸.

Para poder financiar a obra sem recorrer aos cofres públicos de forma direta, a Municipalidade engenhou socorreu-se da ferramenta que até então era salvaguarda dos bens históricos e culturais: o potencial construtivo.

Como anteriormente descrito, por meio da Lei Municipal 13.620/2010, a Câmara Municipal de Curitiba instituiu potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães, primeiramente no importe de R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), que seriam majorados posteriormente para cerca de R\$ 123.000.000,00 (cento e vinte três milhões), devido ao acréscimo de custos no decorrer da obra.

Tal enxurrada de títulos foi catastrófica ao instituto, na sua concepção original de barganha.

¹⁴⁸ Cf. PUGLIESI, André. **Custo da Copa em Curitiba foi de R\$ 1 bilhão**. Gazeta do Povo, edição de 05 de janeiro de 2015. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/custo-da-copa-em-curitiba-foi-de-r-1-bilhao-eijlfja355e7d5sh4id2rr7ta/>. Acesso 1 Jun de 2019.

À guisa de exemplo, a magnífica obra de restauro da Catedral Basílica Menor de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais de Curitiba, edifício neogótico de 1893, utilizou em títulos de potencial construtivo o importe de R\$ 1.370.000,00¹⁴⁹ (um milhão trezentos e setenta mil reais). Logo, com cem vezes este valor circulando no mercado imobiliário da capital, a depreciação e vulgarização dos títulos foi inevitável, bem como sua atratividade a compensar a manutenção dos imóveis antigos em pé esvaziada.

Pior: como o próprio Município era o emissor do crédito para a Copa, tornou-se concorrente direto – e imbatível - dos proprietários das Unidades de Interesse de Preservação, já que para as construtoras o trâmite de compra em bloco junto à Prefeitura era muito mais facilitado do que a negociação de unidades menores.

Era a derrocada definitiva de um instrumento que sofria ataques judiciais em relação à sua vinculação como ferramenta de proteção desde 2006¹⁵⁰, quando ocorreu o primeiro viés: a vitória da Construtora Sion para demolição de uma casa modernista na Rua Gutemberg.

Muitos outros imóveis históricos sucumbiram, por temor dos proprietários na inclusão da classificação de interesse ou simplesmente por outras derrotas judiciais.

Curitiba assumiu a derrocada da política baseada em cooperação e flexibilidade. As sucessivas derrotas foram mensagem suficientemente forte acerca da necessidade de atualização do arcabouço legislativo, por meio da edição de uma lei de tombamento consistente.

Porém, tomando-se por base a cidade de Curitiba, a política de preservação do patrimônio cultural contrariamente a outras cidades, não possuía uma lei municipal de tombamento.

Os parâmetros legais para a proteção do patrimônio eram assentados em um Decreto que classificou alguns imóveis como unidades de interesse de preservação.

Existiram certas tentativas legislativas, e a partir delas a estratégia mais recente escolhida veio a adotar medidas cooperativas entre o Governo Municipal e o setor privado, os proprietários que tivessem cadastrados seus imóveis como

¹⁴⁹ BITENCOURT, Ana Paula Mota de. **A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. Recife: UFPE. Dissertação apresentada em 2005.

¹⁵⁰FERNANDES, José Carlos. **Uma cidade sem passado e sem lei**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/uma-cidade-sem-passado-e-sem-lei-ex88ks1hxqtmxi5l0mvaqrqz2/>. Acesso em 22 Jul de 2019.

“unidade de interesse de preservação” receberiam incentivos fiscais e potencial construtivo para fomentar o interesse na manutenção e proteção do patrimônio histórico.

Essas medidas cooperativas substituíram a intervenção direta restritiva de uso por parte do Estado à propriedade privada, uma vez que não ocorria o tombamento pelo Município. Situação a qual, por muito tempo, se mostrou como algo inovador para uma política urbana, referência até mesmo para outras cidades.

Classificados os bens como unidades de interesse de preservação, a Prefeitura ficaria responsável pelo monitoramento das áreas que compunham o patrimônio histórico ou artístico da cidade e os proprietários garantiriam a sua conservação em troca dos incentivos fiscais e construtivos.

Os incentivos construtivos seriam, portanto, a transferência de potencial construtivo da área classificada como unidade de preservação para outra área que pudesse se beneficiar de construções acima dos limites originalmente autorizados.

Vários foram os setores beneficiados. O setor empresarial inclusive foi um deles, pois a possibilidade legal aumentou, em troca da preservação das chamadas Unidades de Interesse de Preservação, as possibilidades mercadológicas para os empreendimentos se instalarem em locais mais bem localizados na cidade, potencializando o gabarito inicialmente previsto para estas novas construções segundo o zoneamento da cidade.

Porém, alterado o contexto, o patrimônio cultural de Curitiba enfrentou sérios riscos. As medidas cooperativas se mostraram frágeis. Os interesses particulares, econômicos, preponderaram sobre os interesses da coletividade.

A medida aparentemente cooperativa entre Poder Público e o setor privado fez com que o valor cultural passasse a ser barganhado e não tivesse proteção legal eficiente quando os proprietários pretendiam a demolição do imóvel, graças à ausência da restrição de tombamento sobre as áreas.

Sem a intervenção de restrição de uso materializada pelo tombamento, o próprio Município contribuiu para a precarização da proteção patrimonial, com a alteração da lei de zoneamento na área do Estádio do Clube Athletico Paranaense, que criou uma artificial e desordenada oferta de títulos de potencial construtivo para viabilizar a reforma daquela praça esportiva com vistas à Copa do Mundo Fifa 2014 de Futebol, conforme já discutido nesse tópico.

Dessa feita, a medida cooperativa, outrora interessante para estimular o proprietário do imóvel histórico a preservá-lo, inseriu-o num mercado muito competitivo e de concorrência desleal, permeado pela disparidade de condições de acesso ao mercado entre o grande clube de futebol e o proprietário de casas antigas.

Conforme dito, os títulos de potencial construtivo foram criados originariamente como fonte de receita para os imóveis classificados como unidades de interesse de preservação, cujos valores serviriam para mantê-los em condições adequadas.

Porém, o Município inflacionou o mercado e tornou-se concorrente dos proprietários particulares dessas unidades, quando, em 2010, emitiu os títulos para repasse às obras de reforma do Estádio.

Surgiram dois problemas no mercado.

O Município começou a concorrer com os titulares iniciais dessas unidades na venda de potencial construtivo e com os proprietários particulares de imóveis, sem restrição, pois o seu valor era menor que o valor de uma área de terra comercializada no mercado.

O desaquecimento do mercado imobiliário dos últimos anos associado à maior oferta de imóveis em Curitiba foi piorado com a comercialização dos títulos de potencial construtivo emitidos ao bel prazer do Poder Público. O resultado foi o excesso de imóveis à venda e os preços ainda mais baixos.

Porém, o título de potencial construtivo foi também muito interessante para as construtoras, ao permitir o aproveitamento maior de uma área por um preço mais baixo do que se fosse adquirido um imóvel maior ou em outro local para o assentamento da obra.

Naturalmente, os títulos de potencial construtivo sendo emitidos aceleradamente pelo Poder Público, como o foram, elevaram os índices de competitividade desenfreada entre aqueles que o possuíam e os demais proprietários de imóveis.

Fora de uma concorrência saudável, em sua maioria, ou seja, passou a ser muito mais fácil e barato adquirir potencial construtivo em sobreoferta, em detrimento de se sujeitar à compra de títulos que outrora eram atrelados apenas e tão somente às matrículas gravadas de edifícios históricos ou de reservas ambientais, na inteligência do regramento anteriormente vigente.

Muitos foram os aplausos e elogios à época em que o instrumento de potencial construtivo foi criado pelo Estatuto da Cidade, como meio para proteger o patrimônio histórico, porém a ausência de norma municipal interventiva produziu externalidades negativas que se somaram quando o próprio Estado criou lei específica para alteração do zoneamento da praça de esportes destinada à Copa do Mundo.

A omissão legislativa quanto ao tombamento, por outro lado, autorizou que fossem concedidos muitos alvarás de demolição e, que estes fossem, muitas vezes, confirmados pelo Poder Judiciário, sob o argumento que não havia medida interventiva na propriedade e sim medida cooperativa entre aqueles que preservassem o bem histórico e o Poder Público.

Embora o Decreto Municipal nº 2.044/2012, com compatibilidade constitucional e infraconstitucional, preveja “que os bens imóveis inventariados não poderão ser destruídos, inutilizados, deteriorados ou alterados sendo dever do proprietário sua preservação e conservação”, a falta de lei específica de tombamento conferiu insegurança jurídica na proteção do patrimônio.

Na tentativa de corrigir a falha, foi editada, em 2016, em Curitiba, aquela que foi considerada a primeira lei municipal de tombamento, a Lei Ordinária n. 14.794 de 22 de março de 2016¹⁵¹, que dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do Município de Curitiba, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba e instituiu o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural, dentre outras providências.

Muitos foram os avanços. Regulação com bases adiantadas de fomento sobre as medidas interventivas na proteção do patrimônio histórico e reforço da concessão de potencial construtivo, somando-se a sua possibilidade de restabelecimento a cada 15 anos, condicionada a boa conservação ou mediante apresentação de alvará de restauro do imóvel de valor cultural, nos termos do regulamento próprio são algumas das contribuições para o patrimônio de Curitiba.

Até mesmo, sob a égide da nova lei, a primeira decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná foi o caso emblemático da conhecida “Mansão do Batel”, imóvel situado na Rua Bispo Dom José, 1938¹⁵², em que foi ajuizada ação

¹⁵¹ Lei Municipal nº 14.794 de 22 de março de 2016. Disponível em :<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2016/1479/14794/lei-ordinaria-n-14794-2016>- Acesso em 03.08.2016

¹⁵² EMENTA) DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. ATO ADMINISTRATIVO QUE NEGA PEDIDO DE ALVARÁ DE DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL ARROLADO COMO PATRIMÔNIO CULTURAL

contra o Município para que se determinasse a autorização de demolição do imóvel em questão, haja vista que o alvará foi negado administrativamente, sob o fundamento de que o imóvel foi arrolado como Unidade de Interesse de Preservação, o que restringiria o direito de propriedade.

A sentença foi pela procedência do pedido, a teor do argumento que somente o tombamento seria capaz de obstar a demolição de imóvel privado, sendo ilegal o ato denegatório.

Tese consagrada até então dessa Câmara, que o tombamento seria o único meio eficaz para restringir o ato de demolição, sustentou-se a legalidade do ato administrativo pelo conjunto normativo a respeito do patrimônio histórico, reforçando-se esse entendimento na nova Lei, de modo a impedir a demolição do imóvel exemplar da arquitetura residencial curitibana da primeira metade do século 20.

Por outro lado, muito embora a política seja uma amostra local do aprimoramento da proteção do patrimônio histórico-cultural, logo de início, são detectadas falhas, a exemplo de outras políticas preservacionistas adotadas em cidades brasileiras: a visão distorcida de que o edifício classificado como patrimônio histórico se resume ao seu aspecto monumental; sem considerar, portanto, que tais edifícios por vezes são palco de histórias familiares, de vida comunitária; ou, por outras tantas vezes, olvidando-se da análise econômica profunda acerca da previsão de origem orçamentária para conservação e manutenção bem, ao passo do alto custo para tal, muitas vezes insuportável ao proprietário.

DO MUNICÍPIO DE CURITIBA. DECRETO MUNICIPAL Nº 2.044/2012, COM PLENA COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. LEI EM SENTIDO AMPLO. ATO ADMINISTRATIVO LEGAL. a) O Decreto Municipal nº 2.044/2012, amparado nas Constituições Federal e Estadual, Lei Orgânica Municipal e demais legislações, inventariou um rol de imóveis como Patrimônio Cultural do Município de Curitiba, a fim de preservá-los da seguinte forma: "os bens imóveis inventariados não poderão ser destruídos, inutilizados, deteriorados ou alterados sendo dever do proprietário sua preservação e conservação" (artigo 6º).b) No caso, o imóvel de propriedade da Requerente, além de cadastrado como Unidade de Interesse de Preservação - UIP, desde a década de 1990, está, também, inventariado como Patrimônio Cultural do Município de Curitiba, de acordo com o Decreto Municipal nº 2.044/2012.c) É sabido que a expressão "Lei" aqui deve ser interpretada em sentido amplo, de forma a abranger também atos normativos de categoria inferior, desde que dentro dos limites do ordenamento jurídico hierarquicamente superior, como é o caso do referido Decreto. d) Sendo, portanto, o Decreto Municipal nº 2.044/2012 lei em sentido amplo, com compatibilidade constitucional e infraconstitucional, o ato administrativo denegatório de demolição de imóvel arrolado e inventariado é plenamente legal, válido e eficaz e) Ademais, em 22 de março de 2016, entrou em vigor a Lei Municipal nº 14.794 que, também, dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do Município de Curitiba. A nova Lei corrobora o disposto no Decreto Municipal e toda a legislação pertinente de modo a reforçar a ideia de proteção dos imóveis inventariados. 2) APELO DO MUNICÍPIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. APELO DA AUTORA PREJUDICADO. (TJPR - 5ª C.Cível - ACR - 1485330-6 - Curitiba - Rel.: Leonel Cunha - Unânime - - J. 10.05.2016)

Carece, neste e noutros diplomas nacionais, de reflexão acerca da necessidade de compensação ao proprietário por sua contribuição à comunidade e à história da Cidade na manutenção deste mesmo patrimônio, cujo potencial econômico indo ao chão é quase sempre maior do que mantido ao uso e contemplação.

A maneira que as possibilidades tão restritivas de uso, através da aplicação de políticas inflexíveis precisam ser repensadas com urgência, de modo integrativo aos usos conferidos nos seus conjuntos e a maneira que fortaleçam a ideia de pertencimento da sociedade.

Por fim, é por vezes ignorada a necessidade da reintegração urbana do edifício e seu entorno. Justamente pelas razões já elencadas, são incontáveis os exemplos de centros históricos brasileiros abandonados e decadentes, mantidos alheios à vida moderna das cidades. São como fotos velhas guardadas em gavetas empoeiradas, sem uso ou função, preservados mais por obrigação do que por afeto ou consciência. Como consequência, degradação, insegurança e ausência do sentimento de pertencimento – função precípua da preservação – são figuras comuns.

3. ESTUDO NO DIREITO COMPARADO: ASPECTOS DA POLÍTICA LISBOETA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO

Conforme tratado no primeiro capítulo dessa tese, a preservação do patrimônio histórico edificado possui elevada importância no desenvolvimento social das cidades, dado o contexto de liberdades que proporcionam aos cidadãos e a possibilidade de requalificar espaços atribuindo novas funções dentro da vida das pessoas, que não seja o abandono ou a subutilização.

Da mesma maneira, além da relevância social, o patrimônio histórico arquitetônico, conforme se ocupa o primeiro capítulo desse trabalho, deve ser analisado dentro do contexto econômico em que está inserido, a teor que as normas que os regulam ou regularão aparentemente são feitas ou devem ser feitas conforme e para a Economia, sob o risco de se recair na sua ineficiência no mercado.

Para que se confirme ou não tais conclusões parciais, no segundo capítulo dessa tese, a discussão centrou-se no estudo do modelo curitibano preservacionista, no que se refere à eficiência econômica da norma, em que se amoldam fortes indícios de uma política ineficaz do ponto de vista tanto social quanto econômico, muito embora haja várias tentativas com algum sucesso de um ideário revolucionário.

À frente, nesse penúltimo capítulo da tese, pretende-se então investigar o panorama legal internacional da proteção dos bens históricos edificados, de modo a

adentrar na realidade jurídica lisboeta de preservação do patrimônio edificado, que se mostra inicialmente mais próxima das novas experiências sociais e econômicas que acompanham os bens históricos, com um arcabouço mais apropriado, recente e específico em âmbito nacional.

O patrimônio histórico edificado na cidade de Lisboa, contrariamente às cidades brasileiras, notoriamente recebe tratamento legal como bem também econômico, estudado em disciplina própria e numa relação mais próxima com as vivências urbanas.

De fato, inclusive, o patrimônio foi uma das saídas para a superação da crise econômica de um país relegado na Europa por últimos anos.

A partir desse estudo, então, o desafio é que se permita, com o contraponto das duas políticas, caminhar ao final, para uma solução mais eficiente na preservação do patrimônio edificado no Brasil.

3.1. Panorama internacional da proteção jurídica dos bens imóveis e sua influência na legislação portuguesa

Na obra lusitana “Patrimônio Cultural: critérios e normas internacionais de proteção”, Correia e Lopes defendem que as estratégias portuguesas na proteção do patrimônio cultural apoiam-se em diplomas internacionais promovidos, especialmente, pela UNESCO, Conselho da Europa e ICOMOS, sendo que, alguns textos – mais do que outros - refletiram diretamente na Lei do Patrimônio Cultural Português, através da ratificação das convenções internacionais por Portugal¹⁵³.

As normas de âmbito internacional responsáveis por abarcar a temática do patrimônio arquitetônico podem ser divididas em convenções, tratados ou pactos; recomendações; resoluções do Conselho da Europa; e demais atos (cartas, orientações, princípios, conclusões de encontros, declarações e correlatos)¹⁵⁴.

É importante realçar que a Carta de Atenas, escrita em 1931, corresponde à “primeira sistematização de conceitos sobre a envolvente dos monumentos”, após as conclusões da Conferência Internacional sobre a proteção e a conservação de monumentos de arte e de história, tendo especial destaque no que se refere aos fundamentos e propósitos do denominado restauro científico - a partir de uma

¹⁵³ CORREIA; LOPES, op. cit., p. 11.

¹⁵⁴ Ibid., p. 16.

análise maior sobre a edificação. Acontece que, o “contexto do monumento foi entendido como uma área onde se devia intervir para potenciar o significado simbólico do monumento ligado à pretendida “renovação nacional”.¹⁵⁵

Em 1933, é redigida a Carta de Atenas do Urbanismo, na qual se

reconhece o caráter histórico da cidade e os elementos materiais que conformam esse caráter, nomeadamente os traçados e as construções, e propõe a conciliação desses elementos com o desenvolvimento da cidade.¹⁵⁶

Com destaque aos valores arquitetônicos, a Carta propõe que estes deveriam ser protegidos, sejam edifícios isolados ou conjuntos urbanos, apontando-se importante reflexão a respeito pelos autores Miguel Brito Correia e Flávio Lopes:

A vida de uma cidade é um acontecimento contínuo que se manifesta através dos séculos por obras materiais, traçados ou construções que lhe conferem personalidade própria e das quais emana, pouco a pouco, a sua alma. Estas obras são testemunhos preciosos do passado que serão respeitados, em primeiro lugar, pelo seu valor histórico ou sentimental, e depois porque algumas têm uma qualidade plástica na qual encarnou o mais alto grau de intensidade do génio humano. Fazem parte do património humano e aqueles que as possuem ou que estão encarregados da sua proteção tem a responsabilidade e a obrigação de fazer tudo o que estiver ao seu alcance para transmitir, intacta, esta nobre herança às gerações futuras.¹⁵⁷

Alguns pontos importantes para a harmonização dos centros urbanos são expostos, como, por exemplo, a criação de áreas verdes em substituição das favelas no entorno de área protegida.

Em 1935, por outro lado, foi firmado o Pacto de Roerich com o objetivo de fazer com que “os tesouros da cultura sejam respeitados e protegidos em tempo de guerra e de paz”¹⁵⁸. Com efeito, o referido diploma buscava a proteção e respeito às edificações pertencentes a cada um dos Estados signatários do Pacto.

Em 1954, advém a Convenção de Haia, pela UNESCO, voltada à proteção dos bens de valor histórico e cultural, especialmente, de ataques em razão de conflito armado, na qual se define os bens culturais, com a seguinte redação:

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem. p.45

¹⁵⁷ Ibidem, p. 65

¹⁵⁸ Ibidem. p. 69

a) Os bens, móveis ou imóveis, que apresentem uma grande importância para o patrimônio cultural dos povos, tais como os monumentos de arquitetura, de arte ou de história, religiosos ou laicos, os sítios arqueológicos, os conjuntos de construções que apresentem um interesse histórico ou artístico, as obras de arte, os manuscritos, livros e outros objetos de interesse artístico, histórico ou arqueológico; b) Os edifícios cujo objetivo principal e efetivo seja, de conservar ou de expor os bens culturais móveis definidos na alínea a), como são os museus, as grandes bibliotecas, os depósitos de arquivos e ainda os refúgios destinados a abrigar os bens culturais móveis definidos na alínea a) em caso de conflito armado; c) Os centros que compreendam um número considerável de bens culturais, que são definidos nas alíneas a) e b), os chamados centros monumentais;¹⁵⁹

Adiante, compete destacar que a proteção das edificações se refere à salvaguarda e respeito pelos bens, conforme preconiza o artigo 2º da Convenção de Haia¹⁶⁰.

Por outro lado, firma-se o compromisso de respeito aos bens culturais situados nos limites do próprio território, e, daqueles situados em território de terceiros, também signatários do diploma.

Em tempos de guerra, os bens culturais compunham os centros utilizados para fins militares, tanto que:

Um centro monumental é considerado como utilizado para fins militares quando seja empregue para deslocações de pessoal ou material militar, mesmo em trânsito. O mesmo se passará quando aí se desenvolvam atividades que tenham uma relação direta com operações militares, com o alojamento do pessoal militar ou com a produção de material bélico. (...). A proteção especial é concedida aos bens culturais através da sua inscrição no Registro Internacional dos Bens Culturais sob Proteção Especial. Esta inscrição só poderá ser efetuada em conformidade com as disposições da presente Convenção e nas condições previstas no Regulamento de Execução.¹⁶¹

Para a fácil identificação desses bens, o artigo 10º preconiza que os mesmos devem se valer de um “sinal distintivo”, este, nos moldes do artigo 16.

Quanto à forma de proteção, o detentor do Registro trata-se do Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas, competindo a este remeter cópias aos

¹⁵⁹ USP. **Convenção de Haia para Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado**, de 14 de Maio de 1954. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos: Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-%C3%A0-Cultura-e-a-Liberdade-de-Associa%C3%A7%C3%A3o-de-Infirma%C3%A7%C3%A3o/convencao-para-a-protecao-dos-bens-culturais-em-caso-de-conflito-armado-convencao-de-haia.html>> Acesso em: 10 jul. 2019

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ USP. **Convenção de Haia para Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado**, de 14 de Maio de 1954. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos: Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-%C3%A0-Cultura-e-a-Liberdade-de-Associa%C3%A7%C3%A3o-de-Infirma%C3%A7%C3%A3o/convencao-para-a-protecao-dos-bens-culturais-em-caso-de-conflito-armado-convencao-de-haia.html>> Acesso em: 10 jul. 2019

Secretários e Partes Contratantes. Da mesma forma, o pedido de inscrição também deveria ser submetido ao Diretor-Geral, o qual precisava indicar a localização da edificação e preencher os requisitos para tanto, nos moldes do artigo 13 da Convenção¹⁶².

Em outro vértice, em 1962, foi editada Recomendação pela UNESCO, em Paris, na França, em que se define como objetivo “não só a preservação do aspecto original das paisagens e sítios naturais, rurais e urbanos, quer sejam obra do homem ou da natureza, mas também, na medida do possível, o seu restauro”¹⁶³.

Nesse sentido, há que salientar a passagem do preâmbulo do documento que pondera:

Considerando que, em todas as épocas, o homem tem, por vezes, atentando contra a beleza e o caráter das paisagens e dos sítios que fazem parte do quadro natural da sua vida, empobrecendo o patrimônio cultural, estético e mesmo vital de regiões inteira em todo o mundo; (...). Considerando que, devido à sua beleza e ao seu caráter, a proteção das paisagens e dos sítios definidos na presente recomendação é necessária à vida do homem, para quem constituem um poderoso regenerados físico, moral e espiritual, e contribuem para a vida artística e cultural dos povos, como atestam exemplos universalmente conhecidos; Considerando, ainda, que as paisagens e os sítios constituem um fator importante da vida econômica e social de muitos países, bem como um elemento importante das condições de saúde dos seus habitantes;

A partir desta ponderação, é possível vislumbrar a importância do zelo empregado sobre as edificações de expressivo valor cultural, conforme o cotejo analítico tratado no presente.

No capítulo dos princípios gerais, igualmente, o item 5 é responsável por consubstanciar a efetiva conservação e importância dos bens, delimitando-se a respectiva imposição:

A proteção não deverá limitar-se às paisagens e aos sítios naturais, mas alargar-se também as paisagens e aos sítios cuja formação se deve, na totalidade ou em parte, à obra do homem. Assim, deverão ser tomadas medidas especiais para assegurar a proteção de certas paisagens e sítios, tais como as paisagens e os sítios urbanos, que são, em geral, os mais ameaçados, nomeadamente pelos trabalhos de construção e pela

¹⁶² USP. **Convenção de Haia para Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado**, de 14 de Maio de 1954. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos: Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-%C3%A0-Cultura-e-a-Liberdade-de-Associa%C3%A7%C3%A3o-de-Infirma%C3%A7%C3%A3o/convencao-para-a-protecao-dos-bens-culturais-em-caso-de-conflito-armado-convencao-de-haia.html>> Acesso em: 10 jul. 2019

¹⁶³ CORREIA; LOPES, op. cit., p. 113.

especulação imobiliária. Deverá ser estabelecida uma proteção especial nas imediações dos monumentos.¹⁶⁴

Nesse sentido, a Recomendação enumera algumas medidas de proteção prévias. A primeira, que merece ser destacada, trata dos Planos de Urbanização e de Ordenamento do Território Urbano e Rural¹⁶⁵, logo na sequência, sobrevêm a Classificação de Paisagens por zonas, aludindo que “as paisagens extensas deverão ser objeto de uma classificação por zonas”¹⁶⁶.

Sobre as zonas, é oportuno colacionar:

Quando, numa zona classificado, o caráter estético apresentar um interesse primordial, a classificação por zonas deverá incluir o controle de eventuais loteamentos e a observação de determinadas prescrições gerais de caráter estético tendo em conta a utilização dos materiais e a sua cor, a altura dos edifícios, precauções a tomar para encobrir os danos causados ao solo resultante da construção de barragens ou da exploração de pedreiras, regulamentação do corte de árvores, etc. (...) A classificação por zonas não deverá, regra geral, dar direito a indenizações.¹⁶⁷

Por outro lado, o referido diploma assevera que as normas e princípios fundamentais que regem a Recomendação e os Estados Membros, e versem sobre as paisagens ou sítios, deverão ter força de lei, “sendo sua aplicação confiada as autoridades competentes, no quadro das atribuições que lhes são impostas por lei”¹⁶⁸.

Em 1964, contudo, aprova-se a Carta de Veneza no II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos, e conforme observa Lopes,

a salvaguarda do património arquitetónico passou definitivamente apresentar três planos distintos de preocupações, as quais correspondem métodos de análise e modos de gestão diferenciados: a defesa do monumento; a defesa da cidade histórica e a proteção dos respectivos contextos.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Ibidem, p. 115.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 117

¹⁶⁶ Ibidem, p. 117.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 117

¹⁶⁸ Ibidem. p. 118

¹⁶⁹ LOPES, Flávio. **Zonas de Proteção ao Património Arquitetónico: para que servem?**. 1. ed. Casa de Cambra: 2013. p. 55

Quanto ao primeiro plano, há uma ampliação do conceito de monumento, deixando de ser definido apenas como um imóvel isolado, passando a abarcar os conjuntos construídos, reconhecidos por seu valor histórico e/ou civilizacionais.¹⁷⁰

A ampliação do conceito de patrimônio arquitetônico não parou mais. Em primeiro lugar, expandiu-se no sentido de distinguir o patrimônio cultural com o natural, na sequência se aprofundou o conceito de conjunto histórico e, por fim, reconhece-se a ligação entre o patrimônio arquitetônico à sua identidade.¹⁷¹

A Carta de Veneza estabelece princípios ainda hoje assumidos pela maioria dos técnicos de restauro, apesar das recentes concepções dinâmicas do patrimônio, que integram novas categorias de bens a preservar (centros históricos, patrimônio industrial, jardins históricos, paisagens culturais, etc.) exigirem novas abordagens, tentando encontrar a justa medida nas intervenções.¹⁷²

Todavia, cumpre analisar que outros diplomas vieram a ser editados após as Cartas supramencionadas, que, indubitavelmente, influenciaram na atual percepção acerca do patrimônio cultural, especialmente, naquilo que confere o patrimônio arquitetônico. Para tanto, será analisado os textos legais daqueles que destacam a temática.

Em 1964, também, a UNESCO, editou em Paris a Recomendação destinada a impedir exportação, importação e transferência de propriedade ilícitas de Bens Culturais.

Para efeitos da respectiva Recomendação, consideram-se bens culturais:

Os bens móveis e imóveis de grande importância cultural em cada país, tais como as obras de arte e de arquitetura, os manuscritos, os livros e outros bens de interesse artístico, histórico ou arqueológico, os documentos etnológicos os espécimes-tipo da flora e da fauna, as coleções científicas e as coleções importantes de livros e arquivos, incluindo os arquivos musicais.¹⁷³

Importa destacar que o texto legal destaca claramente que os Estados Membros deverão adotar meios de promover e garantir a proteção, respeitando ainda o disposto na Recomendação.

¹⁷⁰ Ibidem. p. 56

¹⁷¹ Ibidem. p.58

¹⁷² Ibidem. p. 28

¹⁷³ Ibidem. p. 128

No que pese à identificação dos bens, que influencia diretamente nas medidas de conservação e proteção que irão recair sobre este, tem-se que:

Para garantir a aplicação mais eficaz dos princípios gerais enunciados, cada Estado Membro deverá, na medida do possível, estabelecer e aplicar os procedimentos que permitam identificar os bens culturais definidos, que se encontrem no seu território, e estabelecer um inventário nacional desses bens. A inscrição de um bem cultural nesse inventário não deverá alterar a sua propriedade legal. Ou seja, um bem cuja propriedade seja privada deverá permanecer como tal mesmo após a sua inscrição no inventário nacional. Esse inventário não deverá ter um caráter restritivo.¹⁷⁴

Em 1968, em contrapartida, a UNESCO, na cidade de Paris na França, editou a Recomendação sobre a Preservação de Bens Culturais ameaçados por obras públicas ou privadas.

É válido frisar algumas das motivações que levaram à publicação do seguinte diploma:

Considerando que os bens culturais são produtos e testemunha das diferentes tradições e das realizações intelectuais do passado, constituindo, assim, um elemento essencial do caráter dos povos; Considerando que é fundamental preservar esses bens culturais, na medida do possível e de acordo com a sua importância histórica e artística, e valorizá-los de modo a eu os povos se apercebam do seu significado e da sua mensagem e conseqüentemente, ganhem maior consciência da sua própria dignidade; (...). Considerando também que o bem-estar de todos os povos depende, entre outros aspectos, da existência de um meio favorável e estimulante, para o qual a preservação dos bens culturais de todos os períodos da história contribui diretamente. Reconhecendo, ainda, o papel que a industrialização e a urbanização, para a qual tende atualmente a civilização mundial, desempenham no desenvolvimento dos povos e do seu pleno crescimento espiritual e nacional;¹⁷⁵

No que se refere aos princípios gerais, ele elenca medidas de preservação a serem adotadas, que variam conforme a natureza do bem cultural, todavia, apenas o disposto no diploma não é suficiente devendo os Estados Membros “promulgar ou manter em vigor, tanto a nível nacional como a nível local, legislação destinada a assegurar a preservação ou resgate dos bens culturais ameaçados por obras públicas ou privadas”¹⁷⁶.

¹⁷⁴ CORREIA; LOPES, op. cit., p. 129

¹⁷⁵ Ibidem, p. 133.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 137

Quanto ao ponto de maior ênfase da respectiva Recomendação, trata-se, nomeadamente, da preservação e resgate dos bens culturais em detrimento das obras públicas e privadas, aludindo tal imposição:

Antes do início das obras públicas ou privadas, que possam pôr em perigo o patrimônio cultural, devem ser realizados estudos para determinar: a. As medidas a tomar para garantir a proteção in situ dos bens culturais importantes; b. A extensão das operações de resgate necessárias: tais como a seleção dos sítios arqueológicos a serem escavados, as construções a trasladar e os bens culturais móveis a preservar, etc. As medidas de preservação e resgate dos bens culturais devem ser aplicadas antes das obras públicas ou privadas começarem. Em áreas com elevada importância do ponto de vista arqueológico ou cultural, tais como as cidades, aldeias, sítios ou bairros históricos. (...).¹⁷⁷

Para concluir, a recomendação preocupa-se com as sanções que os Estados Membros devem sofrer quando verificado o descumprimento do avençado, bem como as formas de reparação e recompensa aos particulares. Quanto ao último quesito do diploma, os “Estados Membros devem incentivar os particulares, as organizações associativas e os municípios a participar em programas de preservação e resgate dos bens culturais ameaçados por obras públicas ou privadas”.¹⁷⁸

Por iniciativa do Conselho da Europa, em 1975 na cidade de Estrasburgo, na França, foi editada a Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico, que se pautou, sem prejuízo das demais considerações elencadas, na seguinte motivação:

Reconhecendo que o patrimônio arquitetônico, expressão insubstituível da riqueza e da diversidade da cultura europeia, constitui a herança comum de todos os povos e que a sua conservação exige o empenho e a solidariedade efetiva de todos os Estados europeus; Considerando que a conservação do patrimônio arquitetônico depende, em grande parte, da sua integração na vida quotidiana dos cidadãos e do reconhecimento da sua importância nos planos de ordenamento do território e do urbanismo;¹⁷⁹

A presente Carta adota e proclama princípios para o fim de nortear as ações dos Estados Membros, nesse sentido, há os que merecem maior destaque:

2. A presença do passado no patrimônio arquitetônico contribui para um ambiente equilibrado e completo, indispensável à vida dos cidadãos; Perante uma civilização em contínua mudança, na qual os grandes êxitos correm em paralelo com graves perigos, o homem atual ganhou um

¹⁷⁷ Ibidem, p. 140.

¹⁷⁸ Ibidem, p.141

¹⁷⁹ Ibidem, p. 189

sentimento instintivo de valorização do seu patrimônio. Este patrimônio deve ser transmitido as gerações futuras na sua plena autenticidade e em toda a sua variedade como uma parte essencial da memória da humanidade. Caso contrário seria destruída uma parte da consciência do homem sobre a sua própria continuidade(...). 4. A estrutura dos conjuntos arquitetônicos históricos favorece o equilíbrio harmonioso das sociedades; As nossas cidades e vilas antigas e aldeias tradicionais oferecem, efetivamente, condições adequadas para o desenvolvimento de um amplo leque de atividades. No passado evitaram, regra geral, a segregação das classes sociais; Podem, uma vez mais, contribuir para uma benéfica diversificação de atividades e para uma convivência social mais satisfatória. (...) 7. A conservação integrada evita estes perigos; A conservação integrada atinge-se através da aplicação conjugada de técnicas adequadas de restauro e da escolha correta de funções apropriadas. Com a passagem do tempo os centros históricos e algumas das nossas aldeias e vilas deterioraram-se e foram abandonados, convertendo-se em áreas de edifícios de baixa qualidade habitacional. O seu restauro deve ser empreendido dentro de um espírito de justiça social para não provocar o êxodo dos seus habitantes mais desfavorecidos. Por este motivo, a conservação integrada deve constituir uma das primeiras metas dos projetos de planejamento urbano e regional. Deve realçar-se que a conservação integrada não impede a introdução de arquitetura contemporânea nos conjuntos antigos. Porém, esta deve respeitar o contexto, as proporções, as formas e as escalas existentes e deve utilizar materiais tradicionais. 8. A conservação integrada carece de suporte legal, administrativo, financeiro e técnico.¹⁸⁰

Em 1976, foi feita Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida contemporânea pela UNESCO, na cidade de Nairobi, no Quênia, em se inaugura o diploma dispondo:

Face aos perigos reais de uniformização e despersonalização das cidades que o urbanismo contemporâneo tem provocado em todo o mundo, a conservação dos conjuntos históricos reveste-se de grande importância para as populações que procuram preservar a sua verdadeira dimensão cultural e sua identidade. Devido ao agravamento constante da degradação dos conjuntos históricos e dado que a conservação e a eficaz valorização desses conjuntos levanta problemas complexos, julgou-se necessário elaborar uma Recomendação que abordasse este assunto. (...). Do ponto de vista legal e administrativo, deve ser criado um sistema de proteção específico para os conjuntos históricos e as disposições legais referentes ao ordenamento do território, ao urbanismo e à habitação devem ser concertadas com as disposições legais referentes à salvaguarda do patrimônio arquitetônico. (...). Do ponto de vista social, as autoridades públicas devem assegurar que as populações envolvidas participem no planejamento e execução das operações de salvaguarda. Com este objetivo devem ser constituídas associações de moradores e proprietários para colaborarem com as entidades responsáveis.¹⁸¹

Na recomendação, por cuidado, vale ressaltar que por salvaguarda entende-se “a identificação, a proteção, a conservação, o restauro, a reabilitação, a

¹⁸⁰ Ibidem, pp. 189-190

¹⁸¹ Ibidem., p. 207

manutenção e a revitalização dos conjuntos históricos e do seu enquadramento”.¹⁸²

A partir do que se tem, também, que os profissionais envolvidos

deverão procurar que os principais ângulos de visão dos monumentos e dos conjuntos históricos, ou os pontos de vistas obtidos a partir deles, não sejam destruídos, e que os referidos conjuntos se integram harmoniosamente na vida contemporânea.¹⁸³

Com efeito, não bastaria apenas os Estados Membros serem signatários da avença, sobretudo, para ser possível a efetivação do princípio geral narrado, bem como outros princípios elencados no diploma, é necessário que estes promovam a legislação, dentro da sua esfera de atuação, pertinente o suficiente para implementar as medidas adequadas à proteção do patrimônio arquitetônico, como:

A legislação deverá ser acompanhada, em princípio, por disposições preventiva, quer contra as violações de normas legais de salvaguarda, quer contra a especulação imobiliária nas zonas protegidas, que possam comprometer a proteção ou restauro, concebidos em função do interesse coletivo. Para esse efeito, poderão prever-se, quer medidas urbanísticas que influenciam o preço dos terrenos, tais como estabelecimento de plano de pormenor, a possibilidade de um organismo público exercer o direito de preferência na compra, a expropriação em benefício da salvaguarda, ou a intervenção em casos de incapacidade, ou incumprimento da parte dos proprietários, quer por instituição de sanções efetivas, tais como suspensão das obras, a obrigação de reconstruir e/ou sanções pecuniárias adequadas.¹⁸⁴

O Conselho da Europa, em 1983, na cidade de Estrasburgo na França, editou a Resolução 813, após o relatório fornecido pela Comissão sobre a Cultura e Educação, em relação à arquitetura contemporânea¹⁸⁵.

Apesar da brevidade da matéria tratada no referido documento, cumpre destacar a redação conferida à temática das construções novas em conjuntos antigos, que dispõe:

9. Chamando a atenção para necessidade de integrar a construção contemporânea, de caráter humano e com qualidade no conjunto arquitetônico existente de modo a assegurar uma certa continuidade da tradição arquitetônica; 10. Desejando assegurar a possibilidade do

¹⁸² Ibidem., pp. 209-210

¹⁸³ Ibidem. p. 210

¹⁸⁴ Ibidem., p. 212

¹⁸⁵ Ibidem., p.251

crescimento das aldeias e cidades da Europa respeitando, simultaneamente, a importância da conservação do caráter dos centros históricos existentes; (...).¹² Convida as autoridades responsáveis pelo ordenamento do território a adotar uma atitude mais positiva face às possibilidades de introdução de elementos de arquitetura contemporânea em locais históricos e a procurar o apoio das associações de defesa do património e da opinião pública para evitar o recurso à imitação, exceto em casos excepcionais ou a título provisório.¹⁸⁶

A partir do que é conferido amplo espaço ao Parlamento Europeu para sua continuidade, com políticas que encorajem a arquitetura contemporânea unida à proteção dos conjuntos urbanos de expressivo valor cultural.

Em 1991, o Conselho da Europa na cidade de Estrasburgo, na França, editou a Recomendação sobre a proteção do Patrimônio Arquitetônico do século XX, baseada tanto na Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Arquitetônico da Europa quanto na Resolução 813 de 1983 sobre a arquitetura contemporânea¹⁸⁷.

Nesse panorama internacional, em Lisboa, Portugal, aconteceu um importante encontro, o 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana, de 21 a 27 de outubro de 1995, dando origem, inclusive, à Carta de Lisboa com alguns importantes conceitos. O primeiro deles trata do conceito de reabilitação integrada, que “constitui um contributo inovador para a preservação e vivificação do património cultural das cidades, na vertente do edificado como do tecido social, que o habita e lhe assegura identidade”.

Para tanto, várias técnicas são revisitadas, definindo-se – a sua distinção é muito importante nos processos de gestão urbana -, conforme é possível verifica a seguir:

a) Renovação urbana Ação que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua conseqüente substituição por um novo padrão urbano, com novas edificações (construídas seguindo tipologias arquitetônicas contemporâneas), atribuindo uma nova estrutura funcional a essas áreas. Hoje estas estratégias desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados aos quais não se reconhece valor como patrimônio arquitetônico ou conjunto urbano a preservar. b) Reabilitação urbana. É uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, econômicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infraestruturas, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito. c) Revitalização urbana. Engloba operações destinadas a relançar a vida econômica e social

¹⁸⁶ Ibidem. p. 252

¹⁸⁷ Ibidem, p. 285

de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas. d) Requalificação urbana. Aplica-se sobretudo a locais funcionais da habitação; tratam-se de operações destinadas a tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e o contexto atual. e) Reabilitação de um edifício. Obras que tem pôr fim a recuperação e beneficiação de uma construção, resolvendo as anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas ao longo dos anos, procedendo a uma modernização que melhore o seu desempenho até o próximo dos atuais níveis de exigência. f) Restauro de um edifício. Obras especializadas, que têm pôr fim a conservação e consolidação de uma construção, assim como a preservação ou reposição da totalidade ou de parte da sua concessão original ou correspondente aos momentos mais significativos da sua história. g) Reconstrução de um edifício. Qualquer obra que consista em realizar de novo, total ou parcialmente, uma instalação existente, no local de implantação ocupado por esta e mantendo, nos aspectos essenciais a traça original. h) Renovação de um edifício. Qualquer obra que consista em realizar de novo e tolamente um edifício num local anteriormente construído. i) Conservação de um edifício. Conjunto de medidas destinadas a salvaguardar e a prevenir a degradação de um edifício, que incluem a realização das obras de manutenção necessárias ao correto funcionamento de todas as partes e elementos de um edifício. j) Manutenção de um edifício. Série de operações que visam minimizar os ritmos de deterioração da vida de um edifício e são desenvolvidas sobre as diversas partes e elementos da sua construção assim como sobre as suas instalações e equipamentos, sendo geralmente obras programadas e efetuadas em ciclos regulares.¹⁸⁸

É forçoso concluir que o referido diploma confere importantes conceitos que abarcam a reabilitação urbana em suas inúmeras possibilidades de ações para efetivo cumprimento da preservação do património histórico.

Em 2011, em Paris, na França, a UNESCO editou a presente Recomendação sobre as paisagens históricas urbanas. Trata-se de “área urbana que resulta da estratificação histórica de valores e atributos culturais e naturais que transcende a noção de centro histórico para passar a incluir o contexto urbano mais abrangente, bem como o respectivo meio geográfico.”¹⁸⁹

Quanto à problemática da urbanização e globalização das cidades, o referido diploma contribui para a reflexão expondo que:

O crescimento das cidades está a transformar as características essenciais de muitos conjuntos urbanos históricos. A globalização exerce uma profunda influência nos valores que as comunidades associam às áreas urbanas, e ao respectivo meio ambiente, bem como sobre as percepções a realidade dos seus habitantes e utilizadores. A urbanização traz consigo oportunidade económicas, sociais e culturais suscetíveis de melhorar a qualidade de vida e o caráter tradicional das áreas urbanas. Porém, uma evolução descontrolada da densidade urbana associada a um elevado crescimento podem colocar em risco a percepção de um lugar a integridade

¹⁸⁸ Ibidem, pp. 319 - 321

¹⁸⁹ Ibidem. p. 473

do tecido urbano e a identidade das comunidades. Alguns conjuntos urbanos históricos podem perder a sua funcionalidade, o seu papel tradicional e a sua população residente. A abordagem dos problemas a partir da noção de paisagem urbana histórica pode ajudar a enfrentar e mitigar esses efeitos.¹⁹⁰

Sem sombra de dúvidas, essa preocupação deve ser uma constante, do contrário, as paisagens históricas se apagarão em novos cenários pela urbanização crescente.

Não é de hoje que Portugal tem fundado receio de que se deixe de lado a essencialidade dos conjuntos urbanos históricos, transpondo-se na legislação e em sua prática na preservação do patrimônio edificado, conforme se examinará no próximo tópico.

3.2. Estado da proteção jurídica dos bens imóveis históricos em Lisboa: entre a norma e a prática

Antes de se abordar a proteção legal dos bens imóveis históricos em Portugal, é de suma importância, apesar da ampla conceituação já colocada nesse estudo sobre a simbologia que carrega o termo patrimônio histórico arquitetônico, trazer nesse capítulo novamente o conceito enquanto tratamento dado igualmente pela literatura portuguesa e a sua natureza jurídica, para adequada análise de uma solução frente à legislação brasileira e a sua prática na proteção desses bens.

Eleita a doutrina de José Casalta Nabais, considerando a sua grande aceitação na academia portuguesa¹⁹¹, merece destaque que o conjunto de bens históricos deve ser examinado em termos abertos, dinâmicos e vivos, isto é,

compreender não só o tradicional direito de acesso à fruição dos bens culturais de que goza a geração presente nas suas múltiplas e

¹⁹⁰ Ibidem. p. 474

¹⁹¹ A pesquisadora fez doutorado, na modalidade de sanduíche, na Universidade de Lisboa, entre outubro de 2017 a final de janeiro de 2018, em que oportunamente vários foram os professores e doutrinadores entrevistados, bem como houve muitas leituras indicadas por estes e pelo co-orientador Professor João Miranda, que compõem o trabalho daqui a frente.

diversificadas manifestações, mas também, de um lado, a sua valorização ou enriquecimento¹⁹².

A questão não é unicamente conservar por si só o bem histórico para que ele possa ser contemplado por todas as gerações, presentes e futuras, trata-se, antes, do exercício amplo do direito de circular no ambiente em que haja bens com valor cultural, o direito de poder visualizar esses bens de vários ângulos, o direito ao acesso a seu conteúdo cultural, dentre tantos outros fatores que decorrem de uma propriedade cultural.

Desta sorte, o autor enriquece ainda mais presente discussão sobre uma melhor terminologia para o conceito de patrimônio histórico e cultural e o conseqüente ramo do direito, expondo que não apenas por uma questão teórica, mas também prática, a definição deve ser ampla, considerando que:

quer o legislador, tanto o constitucional como o ordinário, quer a generalidade da doutrina utilizam a expressão patrimônio cultural, visando assim abarcar todo o patrimônio cultural, comportando um entendimento aberto e em permanente expansão, e não apenas os segmentos do patrimônio histórico e artístico, que tradicionalmente se pensava esgotarem o domínio de todo o patrimônio cultural. Compreende-se, por quanto vimos de dizer, que a nossa preferência vá para a expressão direito do patrimônio cultural. Na verdade, esta é mais ampla e aberta e, por conseguinte, mas adequada do a de direito do patrimônio histórico-cultural.¹⁹³

A maneira como autor adota a expressão “patrimônio cultural” para designar os bens herdados de gerações passadas, por outro lado, são feitas ressalvas no que diz respeito a cautela necessária em razão da amplitude do termo.

Todavia, feita a precípua escolha conceitual, o autor traz especial contributo à tutela do direito ao patrimônio cultural, a partir da assertiva de que não há bens ou valores jurídicos absolutos, mas que estes subsistem de forma relativa e em virtudes dos mesmos, primeiramente, incidirem sobre outros bens ou valores jurídicos constitucionais, contrapondo-se e devendo-se buscar fundamentos para sua aplicação nas práticas que visem à harmonização, concordância, equilíbrio, ponderação e proporcionalidade¹⁹⁴.

Acontece que a doutrina portuguesa se preocupa, igualmente à brasileira, com a hierarquização de valores na aplicação da lei de proteção do patrimônio, em

¹⁹² NABAIS, José Casalta. **Introdução ao Direito do Património Cultural**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010. pp. 12-13.

¹⁹³ Ibidem, p. 19

¹⁹⁴ Ibidem, p. 22

que se aponta que o caminho deve ser uma posição de superioridade ao direito ao patrimônio cultural,

Nomeadamente, no recorte e aplicação dos instrumentos de protecção e valorização do património cultural, há que se proceder a uma ponderação permanente entre a defesa e a valorização do património cultural e a salvaguarda de outros bens ou valores constitucionais, designadamente os consubstanciados nos direitos, liberdades e garantias fundamentais, como, por exemplo, os direitos de propriedade privada, de serva da vida privada individual, familiar e comunitária, da liberdade religiosa, de preservação da vida comunitária e do correspondente pressuposto ou suporte económico.
¹⁹⁵

Em Portugal, o direito do patrimônio cultural é considerado, na verdade, “um ramo especial de direito administrativo ancorado na sua correspondente base constitucional¹⁹⁶”, que se estende ao direito do ambiente, ao direito do urbanismo, ao direito cultural, o direito do turismo, e até mesmo ao direito fiscal.

Sua interdisciplinariedade é fato no que se refere ao direito urbanístico, uma vez que o patrimônio edificado está inserido no contexto urbano e conseqüentemente nos problemas que dele decorrem, o que carrega especial distinção no que diz respeito à sua aplicabilidade. Como defende Nabais, e esse estudo tem tese igualitária, as condições legais para que se proteja os bens históricos não pode ser tomadas separadamente da análise conjunta das regras urbanísticas e muito menos distante das disposições do direito de construção quando se trate do patrimônio imobiliário classificado ou em vias de classificação.

A partir do conceito português de patrimônio cultural, pretende-se então o exame maior do tratamento legal conferido aos bens imóveis históricos para aprofundar a análise que aqui se propõe.

Na obra de José Casalta Nabais, o autor inicia o apanhado da legislação portuguesa até chegar a Lei de Base do Patrimônio Cultural (Lei n. 107/2001), a partir do Decreto de 9 de dezembro de 1898, decreto responsável por aprovar o Plano Orgânico dos Serviços dos Monumentos Nacional¹⁹⁷.

À época, foi atribuído ao Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria a competência para classificar os monumentos nacionais sob o aspecto

¹⁹⁵ Ibidem, p. 22

¹⁹⁶ Ibidem, p. 64.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 91

arqueológico, histórico e arquitetônico, bem como a fiscalização sobre a conservação dos mesmos.

Em 1901, ainda, quatro diplomas legais assumiram posição importante, quais sejam: Portaria de 10 de abril, no que se refere a escavações, objetos, ruínas e monumentos; Decreto de 24 de outubro sobre o Conselho dos Monumentos Nacionais da Direção-Geral das Obras Públicas e Minas, o qual foi responsável pela classificação dos monumentos nacionais, a qual deveria ser feita via Decreto; Decreto de 30 de dezembro, que fixou bases para classificação dos imóveis considerados monumentos nacionais; e a Lei de 12 de Julho, responsável por isentar contribuições as liberdades feitas a instituições de cultura que pertençam ou viessem a pertencer ao Estado.

Em 1911, foi editado o primeiro documento pelo regime republicano, no tocante patrimônio cultural, sendo este o Decreto n. 1, de 26 de maio, com o fim de proteger os edifícios que apresentarem interesse artístico ou histórico, conforme a classificação de monumentos nacionais.

Em contrapartida, foi editada a Lei n. 1.700, de 18 de dezembro de 1924, em que se estabelece a competência do Ministério da Instrução Pública, por meio da Direção Geral de Belas Artes, bem como responde por arrolar móveis e imóveis que apresentem valor histórico, arqueológico ou artístico e pela própria criação do Conselho Superior de Belas Artes.

Da mesma forma, remota dessa lei as bases das zonas de proteção, em que a intervenção nas áreas que circundam os monumentos históricos era possível através de expropriação.

Em 1926, foi editado o Decreto n. 11.445, o qual incumbe as funções da Direção-Geral das Belas Artes em manter atualizado o inventário geral dos imóveis classificados, bem como trata da zona de proteção ao entorno de cada um desses imóveis, - conforme se passará a expor a frente - regulamentando, ainda, a alienação de imóveis de valor relevante e a preferência do Estado sobre a alienação.

A esse passo, em 1929, o Decreto n. 16.791 de 30 de abril, veio extinguir a Repartição dos Monumentos Nacionais do Ministério da Instrução Pública, sendo que as diligências a serem feitas foram encaminhadas à direção geral dos edifícios e monumentos nacionais.

Nesses primeiros diplomas, o objetivo era assegurar a conservação, evitar que outras construções ofendessem ou desvirtuassem as características do imóvel

protegido, preservar o ambiente ao entorno do bem e realçar a beleza da arquitetura da edificação.

Em contrapartida, foram editados decretos que incluíram novos regramentos com vistas à possibilitar a intervenção estatal, em prol da defesa e valorização dos conjuntos arquitetônicos, com suas razões motivadoras, especialmente, no que se refere o Decreto n. 20.985 de 07 de março de 1932 e o Decreto n. 21.785, de 18 de novembro de 1932.

O Decreto n. 20.985 constitui o primeiro regulamento específico da matéria, que criou o Conselho Superior de Belas Artes, além de estabelecer as diretrizes e razões para a proteção do patrimônio artístico, histórico e arqueológico. Esse decreto permaneceu em vigor até 2009, quando existia a possibilidade dos bens imóveis serem classificados como monumentos nacionais, ou imóveis de interesse público.

No entanto, os custos transferidos para os proprietários eram bastante altos. O proprietário ou usufrutuário do bem, nos termos do artigo 32º do Decreto nº 20.985 de 1932, era responsável pela conservação do bem e por comunicar, ao Conselho Superior de Belas Artes, qualquer modificação sofrida por este.

Em caso de alteração não permitida previamente, poderia recair no embargo do bem, mediante provocação judicial. Contudo, é importante destacar que essas modificações corriam todas às expensas do titular do direito de uso do bem, transferindo-se a obrigação ao Estado unicamente se comprovada a ausência de recursos financeiros para a sua obra. Nesse último caso, a propriedade do bem seria conferida ao Estado nas respectivas proporções.

Entre parênteses, no Brasil, até hoje, o Decreto em vigor desde 1937 transfere ao proprietário a obrigação de arcar com os custos de manutenção do bem, desonerando-o apenas quando não tem condições financeiras para arcar com as despesas. Nesse caso, as despesas são pagas pelo Estado, contudo se onera os cofres públicos sem uma contrapartida imediata – que seria transferência da propriedade.

Ainda, o Decreto n. 21.875, de 18 de novembro, delimitou a disciplina das zonas de proteção dos edifícios públicos que apresentavam relevante valor arquitetônico.

Entre as principais normatividades incluídas está o estabelecimento automático das áreas de proteção no perímetro de cinquenta metros do bem imóvel

com relevante valor cultural, bem como a criação das denominadas zonas especiais quando verificado que os 50 metros ao entorno da edificação eram insuficientes ou inapropriados para efetiva proteção do local¹⁹⁸.

Na mesma perspectiva, criou-se as chamadas zonas *non aedificandi* na área das zonas especiais de proteção, bem como foi conferida a possibilidade de expropriação das construções que de algum modo ofendessem o bem imóvel protegido, e a proibição de cravejar anúncios ou placas informativas que prejudicassem os aspectos a serem preservados.

Em 1936 surgiu, contudo, a Lei n. 1.941, de 11 de abril, a qual instituiu a Junta Nacional de Educação, e, conseqüentemente, extinguiu o Conselho Superior de Belas Artes, bem como a Junta Nacional de Escavações e Antiguidades.

O ano de 1940 foi marcado pela Concordata com a Santa Sé, de 10 de junho, em que os templos católicos passaram a pertencer à Igreja, ressalvadas aqueles classificados como monumentos nacionais ou imóveis de interesse público. Os bens ficavam afetados permanentemente aos serviços da igreja, todavia, sob propriedade do Estado.

Em 1944, por meio do Decreto-Lei n. 34.337 de 27 de dezembro, deu-se origem à Direção Geral dos Serviços de Urbanização. Por outro lado, em 1945, foi editado o Decreto-Lei n. 34.993, de 11 de outubro, responsável por determinar que as zonas de proteção dos edifícios públicos não classificados como monumentos nacionais.

De 1949 é datado importante marco, que é a Lei n. 2.032, de 11 de junho, que introduziu conceitos de valor concelhio, de conjunto e de valor paisagístico. Em 1951, com o advento do Decreto-Lei n. 38.382 de 07 de agosto, aprovou-se o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, apresentando diretrizes relativas a proteção dos monumentos nacionais e dos imóveis de interesse público, estabelecendo diretrizes de construção e reconstrução das edificações¹⁹⁹.

Em meados de 1955, o Decreto-Lei n. 40.388 de 22 de novembro conferiu autorização ao Governo acerca da aplicação do regime jurídico relativo às zonas de proteção de edifícios públicos que reclamassem pelas questões fáticas que os

¹⁹⁹ NABAIS, op. cit., p. 97

circundam, mesmo que não classificados como monumento nacional ou construção de interesse público.

Adiante, entre os anos de 1960 até 1984, foram editados outros diplomas que versavam, mesmo que indiretamente, sobre o patrimônio cultural português e seus inúmeros desdobramentos dentro da sociedade.

Em 06 de julho de 1985, por seu turno, criou-se a primeira Lei do Patrimônio Cultural, com novas perspectivas para a temática.²⁰⁰

Com o passar do tempo, diante das mudanças sociais, surgiu a necessidade de regulamento mais específico e com isso adveio a atual Lei n. 107 de 08 de setembro de 2001, dando maior ênfase à importância das zonas de proteção dos bens culturais imóveis.

A importante legislação e a correspondente legislação de desenvolvimento reforçaram a importância das zonas de proteção dos bens culturais imóveis, como locais especiais em que é fundamental o exercício da “tutela cultural reforçada para evitar a alteração da especificidade arquitetônica da zona ou perturbar significativamente a ótica de contemplação do bem imóvel classificado ou em vias de classificação”.²⁰¹

Em contrapartida, com o advento da referida Lei de Bases do Patrimônio Cultural, novas medidas foram traçadas, como, por exemplo, a criação de zonas de proteção aos bens imóveis que estavam em processo de finalização do enquadramento, a obrigatoriedade dos projetos arquitetônicos estarem assinados por um responsável técnico, nesse caso arquiteto, e a nova ideia de gestão das zonas de proteção a partir de planos de salvaguarda²⁰².

A legislação em comento²⁰³ não constrói, precisamente, uma definição de patrimônio arquitetônico no tocante à zona de proteção, pelo que é também um fator para se ponderar algumas considerações elencadas nos dispositivos do diploma legal para a sua construção.

²⁰⁰ “O património arquitetónico compreende, nos termos da Convenção para a salvaguarda do património arquitetónico da Europa, três categorias: os monumentos, os conjuntos arquitetónicos e os sítios. A proteção destas categorias do património arquitetónico estende-se, de acordo com a lei portuguesa, às áreas envolventes que constituam o seu contexto urbano ou rural. A necessidade de proteção do contexto do património arquitetónico apoia-se no reconhecimento, atualmente, inquestionável, de que parte do valor cultural desse património advém das características dos respectivos locais de implantação”. (LOPES, 2013, p. 13)

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Ibidem. p. 18

²⁰³ Ibidem.

No artigo 3º da respectiva lei se anuncia, ainda, que é através da salvaguarda que o Estado atuará de modo a assegurar a transmissão de uma herança nacional, protegendo e valorizando o patrimônio cultural.

No seu artigo 8, vale notar explicitamente o incentivo à participação dos setores privados para a promoção da proteção e valorização do patrimônio cultural, no sentido que estes agentes possam conjugar os seus interesses e as iniciativas com a atuação pública, beneficiando-se de apoio técnico e financeiro e de incentivos fiscais.

Quanto à categoria dos bens, o artigo 15 da Lei do Patrimônio Cultural determina que os bens imóveis podem pertencer às categorias de monumento, conjunto ou sítio, sendo estes de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, ressalvando-se que os bens imóveis classificados como de interesse nacional, sejam eles monumentos, conjuntos ou sítios, adaptar-se-ão à designação monumento nacional.

Quanto à classificação desses bens, é importante considerar que a lei portuguesa preceitua que seja o imóvel classificado ou em vias de classificação não poderá ser deslocado ou removido, em parte ou na totalidade, do lugar que lhe compete, salvo se, na sequência do procedimento previsto na lei, assim for julgado imprescindível, por motivos de força maior ou por manifesto interesse público.²⁰⁴

Importa destacar que a classificação é o ato final do procedimento administrativo, o qual se determina que o bem, de fato, possui inestimável valor cultural e, eventualmente, se o ato tiver como resultado a proibição ou restrição severa da sua utilização, o proprietário ou detentor terá direito a uma indenização.

Dadas as peculiaridades dos bens imóveis, a partir do artigo 40 da Lei de Bases do Patrimônio Cultural destina-se uma seção única para as edificações de relevante valor à comunidade.

Inicialmente, cabe notar que os órgãos competentes da administração do Patrimônio Cultural devem ser informados previamente sobre os planos, programas, obras e projetos, sejam estes de cunho público ou privado, sobretudo, aqueles que, de alguma forma, possam vir acarretar riscos aos bens culturais, ou a sua desvalorização.

²⁰⁴ LOPES, op. cit., p. 19

Enquanto que as chamadas zonas de proteção ao patrimônio arquitetônico²⁰⁵, as quais têm especial destaque em terras portuguesas, têm atenção especial no artigo 43 da Lei de Bases do Patrimônio Cultural de Portugal, que dispõe:

1- Os bens imóveis classificados nos termos do artigo 15.o da presente lei, ou em vias de classificação como tal, beneficiarão automaticamente de uma zona geral de protecção de 50 m, contados a partir dos seus limites externos, cujo regime é fixado por lei. 2- Os bens imóveis classificados nos termos do artigo 15.o da presente lei, ou em vias de classificação como tal, devem dispor ainda de uma zona especial de protecção, a fixar por portaria do órgão competente da administração central ou da Região Autónoma quando o bem aí se situar. 3- Nas zonas especiais de protecção podem incluir-se zonas non aedificandi. 4- As zonas de protecção são servidões administrativas, nas quais não podem ser concedidas pelo município, nem por outra entidade, licenças para obras de construção e para quaisquer trabalhos que alterem a topografia, os alinhamentos e as cêrceas e, em geral, a distribuição de volumes e coberturas ou o revestimento exterior dos edifícios sem prévio parecer favorável da administração do património cultural competente. 5- Excluem-se do preceituado pelo número anterior as obras de mera alteração no interior de imóveis.²⁰⁶

Para um exame mais aprofundado dada a importância que recebem na legislação portuguesa, Flávio Lopes escreveu a já citada obra *Zonas de Protecção ao Patrimônio Arquitetônico*, em que se dedica integralmente à matéria - a qual esse estudo se preocupa em revistar para compreender as implicações na estrutura urbana e de preservação. Inclusive é vale enfatizar que a extensão e a forma de restrição das zonas especiais são adequadas às vistas da proteção e valorização do bem imóvel protegido. Mesmo porque o seu objetivo é assegurar, segundo afirma o autor, é

o enquadramento paisagístico do bem imóvel e as perspectivas da sua contemplação, devendo abranger os espaços verdes, nomeadamente jardins ou parques de interesse histórico, que sejam relevantes para a defesa do contexto do bem imóvel classificado.²⁰⁷

Apesar da lei portuguesa se preocupar em traçar diretrizes para a gestão das zonas especiais de proteção, por meio do plano de pormenor de salvaguarda, o

²⁰⁵ “O contexto do património arquitetónico é um âmbito espacial que carece de delimitação para se tornar uma entidade concreta e eficaz. A delimitação do contexto realiza-se através da fixação da zona de protecção, constituindo esse o primeiro passo para garantir a intervenção do Estado.” (Ibidem, p. 19)

²⁰⁶ PORTUGAL. Lei nº 107, de 08 de setembro de 2001. Diário Oficial [da] República de Portugal. jul. 2001. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/629790>> Acesso em: 02 jul. 2019

²⁰⁷ LOPES, op. cit., p. 20

instrumento não se manifesta hábil para consolidar a metodologia de como seriam realizadas as restrições nesses espaços, em razão de ter sido regulamentado apenas em 2009. Ainda de acordo com Lopes,

Falta um quadro instrumento com metodologias e práticas estáveis para delimitação, regulação e gestão destas áreas. Dito de outro modo: apesar de cerca de sete décadas de experiência na delimitação e gestão de zonas de proteção e da importância do trabalho realizados pelos serviços que, ao longo do tempo, tutelaram esta área da salvaguarda do patrimônio cultural, não existem metodologia de abordagem apoiadas em investigação específica que permitam ultrapassar a barreira da decisão casuística. (...). Na maioria dos casos, a apreciação de estudos e projetos para obras a realizar nas zonas de proteção é realizada, caso a caso, com base em critérios que resultam da prática dos serviços competentes, sem apoio de planos ou regulamentos específicos.²⁰⁸

Para estabelecer e regular as zonas especiais de proteção²⁰⁹ é necessário pautar-se no princípio da proporcionalidade, isto é, “devem apoiar-se em princípios elementares que evitem decisões discricionárias ou sem razoabilidade”²¹⁰.

Contudo, a delimitação não deve obedecer a um princípio em específico, deve ser norteada também pela “colaboração da administração do patrimônio cultural com particulares, o da cooperação entre a administração pública e os parceiros institucionais, o da participação interessada e cívica”²¹¹, dentre outros que se manifestem de forma a legitimar a busca pelo desempenho das atribuições em matéria de proteção do patrimônio arquitetônico.

Adiante, o artigo 49 da Lei do Patrimônio Cultural preceitua que não poderão ser concedidas licenças de demolição, sejam estas totais ou parciais, para os bens

²⁰⁸ Ibidem, pp. 14-15

²⁰⁹ “Três são os princípios, nesse sentido: O primeiro princípio reconhece que o regime jurídico dos bens imóveis classificados e em vias de classificação é diferente do regime estabelecido para as zonas de proteção. É, assim, absolutamente necessário delimitar o bem cultural imóvel para que o mesmo não se confunda com o contexto. Esse princípio, apesar de nos parecer elementar, nem sempre foi respeitado no passado, tendo-se observado alguns desvios, nomeadamente, por: Ausência de delimitação rigorosa do bem classificado; Integração na zona de proteção de áreas que deveriam pertencer ao bem classificado; Criação de zonas de proteção para preservação de edifícios, conjuntos arquitetônicos ou outras construções e espaços com valores culturais intrínsecos; O segundo princípio identifica a zona especial de proteção como uma etapa de um “projeto de conservação e valorização”, entendido como o conjunto dos objetivos estratégicos de conservação e valorização que verifiquem a sustentabilidade das opções, bem como o processo mais adequado de gestão das transformações urbanísticas e articulação da defesa do patrimônio com a valorização social económica. (...). O terceiro princípio, que fundamenta a zona especial de proteção em razão das necessidades de conservação e valorização do bem imóvel classificado, encaminha-nos para a identificação de princípios metodológico”. (Ibidem, p. 35.)

²¹⁰ Ibidem. p. 153

²¹¹ Ibid., Ibidem.

imóveis classificados ou em vias de classificação, sem que haja prévia autorização expressa do órgão competente para tanto.

Ainda, cabe ressaltar que a autorização para demolição pelo órgão responsável só se justifica se verificado, obrigatoriamente, que o imóvel está ruindo, ou nas hipóteses em que há evidências concretas da primazia de um bem jurídico superior à tutela dos bens culturais, não se mostrando viável por qualquer outro meio, a salvaguarda ou deslocamento do bem²¹².

Contudo, o artigo esclarece que a autorização de demolição não poderá ser concedida quando a causa da ruína se der pelo descumprimento de qualquer medida protetiva resguardada pela Lei do Patrimônio Cultural, sobretudo, são nulos os atos praticados que infrinjam os dispositivos narrados²¹³.

No artigo 50 da Lei n. 107/2001, contudo, expõe-se que poderão “ser expropriados os bens imóveis situados nas zonas de proteção dos bens classificados nos termos do artigo 15º, da presente lei, ou em vias de classificação como tal”, pelo fato de incorrer em prejuízo a manutenção adequada dos seus bens culturais ou ofendam ou descaracterizem-no.²¹⁴

É importante realçar que são duas as etapas previstas para criação de zonas de proteção, sendo que:

Os imóveis em vias de classificação beneficiam, automaticamente de uma zona geral de proteção (abrangendo um perímetro de 50 metros contados a partir dos limites externos do imóvel) ou, em alternativa, de uma zona especial de proteção provisória, com limites espaciais adaptados às características do bem imóvel protegido e do seu local de implantação; Os imóveis classificados beneficiam de uma zona especial de proteção²¹⁵

Antes de encerrar o texto legal, é destinado um título único para os benefícios e incentivos fiscais, que consubstancia, através do artigo 98²¹⁶, que os atos que envolvam objetos móveis ou imóveis classificados, ou até mesmo a contratação de

²¹² PORTUGAL. Lei nº 107, de 08 de setembro de 2001. Diário Oficial [da] República de Portugal. jul. 2001. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/629790>> Acesso em: 02 jul. 2019

²¹³ PORTUGAL. Lei nº 107, de 08 de setembro de 2001. Diário Oficial [da] República de Portugal. jul. 2001. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/629790>> Acesso em: 02 jul. 2019

²¹⁴ LOPES, op. cit., p. 20

²¹⁵ Ibid., p. 21

²¹⁶ PORTUGAL. Lei nº 107, de 08 de setembro de 2001. Diário Oficial [da] República de Portugal. jul. 2001. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/629790>> Acesso em: 02 jul. 2019

empréstimos para o fim de aquisição desses bens, estão isentos de emolumentos registrares e notariais.

Finalmente, nas disposições finais da lei, disciplina sanções para aqueles que vierem a infringir qualquer medida legal descrita no diploma, a ser aplicada de forma proporcional aos efeitos do ato.

3.3 Sistema de incentivos como ferramenta para a proteção do patrimônio histórico: a rentabilização dos bens

Diferentemente do sistema brasileiro, em Portugal existe uma forte preocupação, e que não é de hoje, com a rentabilização dos bens dos quais aqui nos ocupamos, i.e., dos bens com valor cultural, de titularidade pública ou privada.

Acontece que, como é sabido, a propriedade pública ou privada incorre em vários custos adicionados a seus titulares que, em regra, não podem ser transferidos a terceiros. Quando essa propriedade, contudo, refere-se a bens classificados como de interesse coletivo, sejam bens privados ou públicos, na maioria das vezes, as quantias somadas e as externalidades produzidas são vultuosas, pois todo processo de conservação e restauro é de alto valor, bem como toda abdicação de potencial econômico é de extrema representatividade.

Não pode se ignorar o fato de que o patrimônio arquitetônico tem valor econômico, bem como produz externalidades negativas.

Por inúmeras razões, assim o que representa em certo tempo um prêmio de sorte por sua titularidade, considerado o seu valor de mercado, pode se transformar da noite para o dia, por assim dizer, no equivalente a uma bomba relógio que está prestes a explodir a qualquer momento, por seu alto custo de conservação e suas limitações de potencialidades.

Com a maior rentabilização dos bens, através de um uso econômico bem pensado, parece correto afirmar que muitos bens somam relevância do ponto de vista social e econômico, o que demonstraria ser essa uma excelente solução inicial para o financiamento da preservação do patrimônio histórico.

No entanto, nem sempre essa é a lógica definida e problemas persistem nesse cenário que escapa ao ideário pretendido.

Aqueles que queiram criticar a exploração econômica dos bens culturais poderão encontrar adeptos mesmo no sistema português, que passarei a discorrer nesse tópico.

A cobrança de ingresso para acesso a um museu, por exemplo, como uma solução de rentabilização dos bens culturais seria uma boa medida por um lado e ruim por outro, na proteção dos bens históricos.

A sua exploração turística parece uma ótima estratégia para viabilizar a conservação por si próprio desse patrimônio pelo seu proprietário, contudo, conforme a formatação que se tente conferir pode se entender restrito a uma elite cultural pequena com outros tantos reflexos sociais. Algumas perguntas virão e as respostas podem ser muitas. Seria um problema de rentabilização em si ou de política pública? Seria um empecilho a cobrança de valor para concretizar um processo oneroso de manutenção do bem de relevância para a coletividade? O turismo por si só é um problema na estrutura urbana?

De um jeito ou de outro, Portugal, como muitos países da Europa, compreende a rentabilização desses bens e dos respectivos conjuntos históricos como uma medida necessária para fomentar o desenvolvimento social e econômico do país nas políticas introduzidas no seu cenário urbano. E essa realidade não é tão recente.

Em 1989, surgiu o Estatuto dos benefícios fiscais, a partir do Decreto-Lei nº 215, que veio regular incentivos fiscais em inúmeros setores e atividades da sociedade. Dentre eles estão os bens imóveis classificados como monumentos nacionais ou os prédios individualmente classificados como de interesse público ou de interesse municipal, até que a mesma perdue.

Segundo Glória Teixeira²¹⁷, o normativo estabelece que um benefício fiscal é muito importante na medida em que constitui um incentivo à conservação e manutenção dos imóveis por parte dos seus proprietários pela barganha. Atendendo ao (mau) estado de conservação de muitos imóveis, constituindo alguns deles bens integrantes do nosso patrimônio, esta medida surge como um estímulo à

²¹⁷ TEIXEIRA, Glória et SILVA, Sérgio. Direito do Patrimônio Cultural. In: Os 10 anos de investigação do CIJE: estudos jurídico-económicos/coord. Glória Teixeira, Ana Sofia Carvalho. Coimbra: Edições Almedina, 2010. pp. 249-278 et p. 274

prosecução, pelos particulares e pelas próprias entidades públicas, dos objetivos traçados na Lei de Bases do Patrimônio Cultural, de Portugal.

Editada em 8 de setembro de 2001, ela estabelece a colaboração entre o setor público e privado na salvaguarda do patrimônio cultural, através do apoio técnico e financeiro e de isenções fiscais. Mais à frente, inclusive, no instrumento legal, estabelece-se também que a matéria deverá ser regulada em lei própria, ao passo que se determina no artigo 99:

Outros apoios. 1 - O Governo promoverá o apoio financeiro ou a possibilidade de recurso a formas especiais de crédito, em condições favoráveis, a proprietários ou outros titulares de direitos reais de gozo sobre bens culturais classificados ou inventariados com a condição de os mesmos procederem a trabalhos de protecção, conservação e valorização dos bens, de harmonia com as normas estabelecidas sobre a matéria e sob a orientação dos serviços competentes. 2 - Os benefícios financeiros referidos no número anterior poderão ser subordinados a especiais condições e garantias, em termos a fixar, caso a caso, pela administração competente.²¹⁸

A base legal é conferida, abrindo espaço para se regulamentar de forma mais específica caso a caso e em regulamentação mais específica, para que se promova a integridade urbana, especialmente naquilo que se refere ao patrimônio cultural arquitetônico.

No Decreto-Lei n. 138 de 15 de junho de 2009, que define a criação de um fundo de salvaguarda do patrimônio cultural, conforme preconizado na Lei n.º 107/2001, além de fixar as bases para um fundo público aos bens culturais, lemos que,

Os princípios de planeamento, coordenação, eficiência e responsabilidade, que orientam a política pública do patrimônio cultural, aconselham a dinamizar o financiamento do patrimônio cultural a partir de um instrumento centralizado. Assim, as medidas de protecção e valorização do patrimônio cultural para as quais não se encontrem vocacionados, ou se revelem insuficientes, outros instrumentos públicos, são reforçadas com meios de financiamento próprios que permitem a actuação de diversas entidades orgânicas integradas no Ministério da Cultura, em ordem a complementar a respectiva acção com o recurso ao Fundo de Salvaguarda do patrimônio cultural. Este Fundo responde às necessidades de salvaguarda de bens culturais em situações de emergência, mas satisfaz igualmente a possibilidade de uma política programada de aquisição, reabilitação, conservação e restauro de bens de relevante interesse cultural.²¹⁹

²¹⁸ PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 138 de 15 de junho de 2009**. Diário da República Eletrónico de Portugal, , 15 jun. 2009. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/494545/details/normal?q=apoio+patrim%C3%B3nio+cultural>> Acesso em: 12 jul. 2019

²¹⁹ Ibidem

Vale destacar que possui natureza de patrimônio autônomo, sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira²²⁰. O seu principal enfoque é:

a) Acudir a situações de emergência ou de calamidade pública em relação a bens culturais classificados, ou em vias de classificação, como de interesse nacional ou de interesse público; b) Financiar operações de reabilitação, conservação e restauro de imóveis classificados no âmbito do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro; c) Financiar a aquisição de bens culturais classificados, ou em vias de classificação, designadamente, através do exercício do direito de preferência pelo Estado ou de expropriação; d) Prestar apoio financeiro a obras ou intervenções ordenadas pela Administração Pública em relação a bens culturais classificados, ou em vias de classificação, como de interesse nacional ou de interesse público.²²¹

Cumpre destacar que o Fundo conta com um capital inicial de 5 milhões²²² de euros, e com receitas provenientes do Estado, sendo elas:

a) As dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento do Estado; b) O produto das taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos; c) A parcela do produto de coimas que lhe seja afecta nos termos da lei; d) As receitas provenientes da aplicação do previsto no Programa de Gestão do Património Imobiliário, relativamente aos imóveis classificados da propriedade do Estado; e) O montante das indemnizações ou multas fixadas para reparação de danos em bens imóveis classificados ou em vias de classificação; f) O montante das indemnizações decorrentes do incumprimento das obrigações para com o Fundo de Salvaguarda; g) O reembolso de despesas por intermédio do mecanismo da sub-rogação; h) Os rendimentos provenientes da aplicação financeira dos seus capitais; i) O produto das heranças, legados, doações ou donativos, em dinheiro ou em espécie, ou outras contribuições mecenáticas; j) Quaisquer outros meios financeiros que lhe venham a ser atribuídos ou consignados por lei ou por negócio jurídico.²²³

Na forma de uma política de acesso à informação, o Ministério da Cultura Português²²⁴ formulou um guia para orientar o apoio à cultura e à criatividade, em que se esclarece, dentre outras questões, que os beneficiários que fazem jus ao fundo de salvaguarda são entidades gestoras; e proprietários do bem cultural. Para gozar de tal benesse, ainda, é preciso que o interessado elabore pedido de candidatura, sendo que esta é publicada mediante aviso nas páginas eletrônicas da

²²⁰ Idem

²²¹ Idem

²²² Idem

²²³ Idem

²²⁴ Ministério da Cultural. **Guia de Apoios à Cultura e Criatividade**. Lisboa: Ministério da Cultura, Direção de Serviços de Planeamento do GPEARI, 2011. p. 40 Disponível em: <<file:///C:/Users/FMeM/Downloads/i007359.pdf>> Acesso em: 12 jul. 2019

Secretaria Geral do Ministério da Cultura, na IGESPAR, e no Portal da Cultura., devendo o pedido ser dirigido ao Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Salvaguarda, e após remetidas ao endereço da Secretaria-Geral²²⁵.

As candidaturas obedecem um limite máximo de financiamento por projeto, sendo o teto de 03 (três) milhões de euros, no entanto, os projetos de intervenções ao patrimônio arquitetônico de expressivo valor cultural, não podem ser inferiores ao montante de 50 (cinquenta) mil euros, apenas em situações de urgência.

Acontece que, também, “sempre que a entidade gestora ou proprietário do bem cultural não for o Estado, o financiamento só poderá ocorrer em 50%, até ao limite de 200 mil euros”²²⁶, bem como os custos despendidos com os projetos arquitetônicos, de engenharia ou com as obras que prestem unicamente para modernização das instalações, não fazem jus a concessão do financiamento previsto nesse fundo.

A estruturação operacional é sistematizada a partir de Programas Operacionais²²⁷, pelo que cada programa desdobra-se em outros eixos, a fim de atender a demanda de intervenção e atribuição de co-financiamento comunitário para cada tipo de intervenção necessária.

Desta sorte, o interessado deve apresentar candidatura à autoridade competente para avaliação do pedido, responsável por definir as prioridades, objetos, montante financeiro a ser destinado, e outras condições específicas.

O objetivo do financiamento é, por vezes,

melhorar as condições de salvaguarda, de valorização e de animação do patrimônio cultural (imóvel, móvel, imaterial e oral), numa perspectiva de transmissão para o futuro dos bens culturais, de forma a manter a sua existência e assegurar a sua fruição²²⁸.

Aqueles que podem fazer jus ao benefício são os organismos nacionais e regionais do Ministério da Cultura; municípios e associações de municípios, outras entidades públicas ou equiparadas pelo Estado, parcerias entre instituições públicas e

²²⁵ Ibidem. p. 41

²²⁶ Ibidem

²²⁷ Ibidem

²²⁸ Ibidem.

privadas sem fins lucrativos; fundações, associações e outras entidades sem fins lucrativos²²⁹;

Por fim, elenca-se as operações as quais podem ser beneficiadas com o financiamento, sendo estas:

- a) Conservação, restauro, valorização ou reabilitação de monumentos, conjuntos e sítios arqueológicos, classificados ou vias de classificação (...).
- c) Criação, remodelação, ampliação, recuperação, modernização e beneficiação de instalações, imóveis e espaços envolventes de museus que integram a Rede Portuguesa de Museus, bem como a instalação ou requalificação de exposições permanentes e temporárias dos museus integrados na RPM. (...) e) Valorização, sensibilização, divulgação e promoção do património cultural móvel, imóvel, imaterial e oral que contribuam para o acréscimo de públicos. (...) i) Projectos que visem a divulgação de “boas práticas” de conservação, restauro e valorização do património cultural. j) Elaboração de cartas de risco e planos de segurança do património cultural imóvel classificado. k) Projectos integrados de salvaguarda, valorização e animação do património²³⁰.

Por outro lado, conforme regulamento específico sobre parcerias para a regeneração urbana, ele se configura como um instrumento de política de parcerias para regeneração urbana, norteado pelas seguintes ações: promover a coesão e inclusão social, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade; estimular a revitalização socioeconômica dos espaços urbanos degradados; qualificar o ambiente urbano e os fatores determinantes da qualidade de vida da população.

Os beneficiários que podem fazer jus ao programa de parceria, para obtenção de financiamento nas ações voltadas ao objeto do instrumento, são os municípios, as associações de municípios, os serviços da administração central, as associações empresariais, as empresas privadas no quadro de parcerias público-privado lideradas por entidades públicas, fundações e associações sem fins lucrativos.²³¹

Contudo, cumpre esclarecer que nem sempre as entidades envolvidas na parceria local são necessariamente beneficiárias do regulamento, permitindo a participação de outras entidades privadas.

²²⁹ MC – Ministério da Cultural. **Guia de Apoios à Cultura e Criatividade**. Lisboa: Ministério da Cultura, Direção de Serviços de Planeamento do GPEARL, 2011. p. 66 Disponível em: <<file:///C:/Users/FMeM/Downloads/i007359.pdf>> Acesso em: 12 jul. 2019

²³⁰ Ibidem.

²³¹ MC – Ministério da Cultural. **Guia de Apoios à Cultura e Criatividade**. Lisboa: Ministério da Cultura, Direção de Serviços de Planeamento do GPEARL, 2011. p. 75 Disponível em: <<file:///C:/Users/FMeM/Downloads/i007359.pdf>> Acesso em: 12 jul. 2019

Em 2019, no entanto, foi aprovado Programa de Arrendamento Acessível (PAA), por meio do Decreto-Lei nº 68 de 2019, entrando em vigor recentemente, em primeiro de julho do corrente ano. O seu objetivo final é

promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias. Com este programa o Governo quer contribuir para dar resposta às necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades²³².

O Decreto Lei n. 68 de 2019, que aprova a implementação do programa, define-o como:

Artigo 1º - 2 - O Programa de Arrendamento Acessível é um programa de política de habitação, de adesão voluntária, destinado a incentivar a oferta de alojamentos para arrendamento habitacional a preços reduzidos, a disponibilizar de acordo com uma taxa de esforço comportável para os agregados habitacionais.²³³

Muito embora, como se pode examinar, esse programa não se trate de um sistema de incentivo direto à preservação do património histórico arquitetónico, de fato, porém trata-se de estratégia indireta de fomento à conservação dos conjuntos históricos, contribuindo para um uso ativo desses bens por outro segmento, bem como fortalece a ideia necessária de integração e pertencimento que deve estar associada à preservação.

O centro histórico de Lisboa tornou-se inacessível a boa parte de sua população pelos altos preços praticados pelo mercado imobiliário, ficando restrito aos turistas e estrangeiros que o ocupam. Através de programas como este, verificam-se incentivos indiretos à uma ocupação mais diversificada e ativa, uma vez que a habitação é uma das mais completas formas de ocupação.

Conforme preconiza o artigo 3º do referido diploma, o programa é constituído para o fim de aumentar a acessibilidade à habitação por parte dos agregados familiares, bem como aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos, e dentre tantas outras motivações, proporcionar respostas para as

²³² PORTAL DA HABITAÇÃO. **Arrendamento Acessível: O que é**. Portugal: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2019. Disponível em: < <https://www.portaldahabitacao.pt/arrendamento-acessivel>> Acesso em: 12 jul. 2019.

²³³ PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 68 de 22 de maio de 2019**. Diário da República Eletrónico de Portugal, 22 de maio de 2019. Disponível em: < <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/122373682/details/maximized>> Acesso em: 12 jul. 2019

necessidades de mobilidade habitacional, por razões familiares, profissionais ou de estudo e de mobilidade para territórios do interior²³⁴.

Qualquer pessoa pode habilitar imóveis na plataforma do programa, desde que os mesmos cumpram os limites de renda e as condições mínimas de segurança, salubridade e conforto estabelecidas.²³⁵

Contudo, os contratos de locação devem obedecer às finalidades de residência permanente, com prazo mínimo de 5 anos, e residência temporária de estudantes universitários do ensino superior, com prazo mínimo de 9 meses.

Ainda, demonstrada a intenção de ofertar alojamento, o interessado, para oferecer a candidatura com o intuito de aderir ao programa, deve preencher os requisitos gerais elencados no artigo 8º do diploma supra, cumprindo as condições mínimas aplicáveis ao local, como segurança, salubridade e conforto, e ser enquadrado nos limites máximos de renda²³⁶.

A renda limite estabelecida para cada agregado delimita que uma pessoa pode auferir até 35.000,00 (trinta e cinco mil) euros em seu rendimento anual bruto, e, no caso de duas pessoas, até 45.000,00 (quarenta e cinco mil) euros em seu rendimento anual bruto. Ultrapassado esse número de pessoas, é acrescido 5.000,00 (cinco mil) euros por pessoa²³⁷.

O Programa Arrendamento Acessível prevê, também, a denominada taxa de esforço, nos moldes do artigo 15 do Decreto n. 68/2019, sendo que a mesma é explicada da seguinte forma pelo Portal de Habitação:

O preço de renda mensal deve corresponder a uma taxa de esforço do agregado familiar que se situe no intervalo entre 15% e 35 % do Rendimento Médio Mensal (RMM). O RMM resulta da divisão do rendimento anual do agregado habitacional por 12 e não inclui o valor das quantias assumidas para pagamento da renda pelos "estudantes ou formandos dependentes". Quando o mesmo agregado integre "estudantes ou formandos dependentes" e outros candidatos, o valor total das quantias assumidas pelos "estudantes ou formandos dependentes" acresce aos limites mínimo e máximo decorrente da taxa de esforço do agregado habitacional.²³⁸

²³⁴ Idem

²³⁵ PORTAL DA HABITAÇÃO. **Arrendamento Acessível: Beneficiários**. Portugal: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2019. Disponível em: <<https://www.portaldahabitacao.pt/arrendamento-acessivel>> Acesso em: 12 jul. 2019.

²³⁶ Idem

²³⁷ Idem

²³⁸ Idem.

Por outro lado, também, ainda em 2019, foi criado o Programa Habitar o Centro Histórico de Lisboa, através da deliberação da proposta n. 244, direcionado às freguesias do Centro Histórico, Arroios e Estrela.

Uma vez que esses locais foram acobertados pelo “bullying imobiliário em virtude da inflação imobiliária sentida nos últimos anos, bem como as alterações decorrentes da entrada em vigor da lei do arrendamento, o Novo Regime do Arrendamento Urbano”.²³⁹

Para aderir ao Programa, deve o interessado ter contrato de locação há mais de 5 anos nas freguesias contempladas ou ter residência em um desses locais há mais de 10 anos, ou estar em risco comprovado de perda de habitação, seja por despejo ou oposição ao contrato, no prazo de 12 meses, ou, ainda, ter sido despejado de sua habitação por não renovação contratual, por motivos imputáveis exclusivamente ao senhorio²⁴⁰.

O compromisso é de 50 “fogos” municipais reabilitados, localizados nos Bairros Misericórdia, Santa Maria Maior, Santo Antônio, e com a proposta de se chegar ao Bairro Arroios e Estrela.

Por fim, outra iniciativa que merece destaque, trata-se dos benefícios fiscais das operações de requalificação urbana. São eles: imposto sobre o valor acrescentado (IVA), imposto municipal sobre imóveis (IMI), imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis (IMT) e fundos e sociedades de investimento imobiliários para arrendamento habitacional.

No primeiro caso, o imposto sobre o valor acrescentado, aplica-se à taxa reduzida de 6% (seis por cento) nas obras de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis ou em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana ou no âmbito de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.²⁴¹

Por outro vértice, no imposto municipal sobre imóveis que pertencem ao patrimônio arquitetônico verifica-se que:

²³⁹ LISBOA. **Proposta nº 244 de 24 de abril de 2019.** Portugal: Câmara Municipal de Lisboa, 24 de abril de 2019. Disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/DOCS/Habitacao/Concurso_Centro_Historico/Delibera%C3%A7%C3%A3o_da_C%C3%A2mara_n_244-CM-2019.pdf Acesso em: 14 jul. 2019

²⁴⁰ Idem

²⁴¹ Idem

2.1 Estão isentos de IMI os prédios classificados como Monumentos Nacionais e os prédios individualmente classificados como de interesse público, ou de interesse municipal, nos termos da legislação aplicável. 2.2 Ficam isentos de IMI os prédios urbanos objeto de reabilitação urbanística, pelo período de três anos a contar do ano, inclusive, da emissão da respetiva licença camarária. (...). 2.4 Ficam igualmente isentos de IMI os prédios ou parte de prédios construídos de novo, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, quando se trate da primeira transmissão, na parte destinada a arrendamento para habitação, desde que reunidas as condições legalmente exigidas, iniciando-se o período de isenção a partir da data da celebração do primeiro contrato de arrendamento.²⁴²

Por outro lado, o imposto municipal sobre transmissões onerosas de Imóveis (IMT), apresenta as seguintes condições:

Ficam isentas de IMT as aquisições de prédios classificados como de Interesse Nacional, de Interesse Público ou de Interesse Municipal, nos termos da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro. (...) Ficam isentas de IMT as aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que, no prazo de três anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respetivas obras. (...) São isentas de IMT as aquisições de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, na primeira transmissão onerosa do prédio reabilitado, quando localizado em Área de Reabilitação Urbana.²⁴³

Esses, dentre tantos outros incentivos fiscais que podem ser pensados para se fortalecer a salvaguarda do património histórico arquitetónico e a cultura de preservar, são exemplos de políticas que aparentemente tornam forte o direito à proteção do património, através de estratégias maximizadoras do uso.

Nos últimos anos, Portugal sofreu muitas modificações positivas e muitas delas decorrem de acordo de parceira, chamado Portugal 2020, firmado com 5 fundos estruturais e de investimento europeus, em que se consagram os princípios de programação que alicerçam a política de desenvolvimento económico, social e territorial para a sua promoção entre 2014 a 2020.²⁴⁴ As diferenças em terras portuguesas são notáveis aos olhos de qualquer um que por lá passe, com problemas ainda, certamente, mas grandes foram avanços. No Portal on-line Portugal 2020, se anuncia importantes fatores dessa política, em que se refere que:

²⁴² PORTAL DA HABITAÇÃO. **Benefícios Fiscais**. Portugal: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2019. Disponível em: < <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/apoios/incentivosfiscais.html>> Acesso em: 15 jul. 2019

²⁴³ Idem

²⁴⁴ PORTUGAL 2020. **O que é Portugal 2020**. Disponível em: <https://www.portugal2020.pt/content/o-que-e-o-portugal-2020> . Acesso em 22 Jul de 2019.

Estes princípios de programação estão alinhados com o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, prosseguindo a estratégia Europa 2020. Portugal recebe 25 mil milhões de euros até 2020. Para tal definiu os Objetivos Temáticos para estimular o crescimento e a criação de Emprego, as intervenções necessárias para os concretizar e as realizações e os resultados esperados com estes financiamentos. Merece ainda destaque, neste contexto, a Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente nas suas componentes nacional e regionais: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Acores e Madeira - aprovada a 23 de dezembro de 2014, que identifica as grandes apostas estratégicas inteligentes, traduzidas em temas caracterizados por significativa especialização científica, tecnológica e económica, nos quais Portugal e as suas regiões detêm vantagens comparativas e competitivas ou que revelaram potencial de emergir como tais.²⁴⁵

A política permite ainda a candidatura de projetos que atendam aos seus objetivos propulsores e vários já foram os projetos aprovados, com reflexos positivos no cenário económico e social, inclusive na preservação do património cultural português.

São inúmeros os projetos de requalificação e revitalização urbana operacionalizados durante esse período, trazendo-se benefícios às pessoas de direito público e a sociedade como um todo, em que, muitos deles, se referem diretamente à proteção do património histórico edificado. Alguns projetos propostos nos arredores da Região Central de Lisboa, merece destaque, a título exemplificativo.

A Reabilitação do Complexo da Quinta da Raposa (COD. LISBOA-08-2316-FEDER-000005), em que foi beneficiário o Município de Mafra, que se traduz na remodelação de edificado municipal já existente que contempla uma área de construção de 743m² agregando também o espaço envolvente com 709m².

Como também, a requalificação do Miradouro Amália Rodrigues (COD. LISBOA-08-2316-FEDER-000006), em que o beneficiário aqui foi o Município de Alcochete para viabilizar operação de reabilitação do espaço público, a realizar na sequência e dando continuidade às intervenções executadas no âmbito do PARFRA, cofinanciado pelo QREN, estando também esta operação associada a ações de reabilitação efetuadas no conjunto edificado envolvente à Av. dos Combatentes da Grande Guerra/Miradouro Amália Rodrigues, em curso ou concluídas nos últimos 5 anos.

Entre elas, a reabilitação da Ermida de Santo António da Quinta do Pátio D'Água (CÓD. LISBOA-08-2316-FEDER-000010), em que o beneficiário é o

²⁴⁵ Ibidem

Município de Montijo, onde com a execução do projeto pretendia reabilitar o monumento para que fique novamente acessível ao público, servindo também como palco privilegiado para a realização de eventos culturais compatíveis com aquele contexto patrimonial, numa utilização regular que possa ser também sinónimo de preservação e legado às gerações futuras.

Ainda, a requalificação do Salão Nobre dos Paços de Concelho (CÓD. LISBOA-08-2316-FEDER-000011), em que é beneficiário o Município de Palmela, para a reabilitação do edifício para sua conversação e preservação. Pressupõe a intervenção na cobertura e nas fachadas, na zona do saguão coberto do “corpo novo” e nas áreas contíguas, no remate da fachada Sul com o arruamento e na área do acesso pelo exterior na fachada principal, constituída pelo conjunto das escadarias, terraço e arcadas.

Por último, é de citar requalificação da área envolvente do Convento de Jesus_(CÓD. LISBOA-08-2316-FEDER-000013), em que é beneficiário o Município de Setubal, com o objetivo intervenção Praça do Convento de Jesus visa garantir a preservação do valor do conjunto do Convento classificado como Monumento Nacional tornando-o um espaço convidativo e aprazível de vivência urbana. Na zona NO será reorganizado o estacionamento com a inclusão de plantações criando zonas de sombra. Será garantida mobilidade e acessibilidade em toda a área. Será realizada uma intervenção de conservação e restauro no Cruzeiro e Hornaveque.

Ao final, merecem destaque os vários movimentos advindos da sociedade para a regeneração urbana, requalificando-se o património edificado em Lisboa, dentre os quais se destaca o projeto Rés do Chão, concebido em 2014, o qual foi motivo de aplausos a seus idealizadores, pois

nasceu do desejo de quatro arquitetas de desenvolverem um projeto de reabilitação urbana em conjunto que contribuísse para a requalificação do património edificado de Lisboa. A formalização do projeto foi possível no momento em que o mesmo foi premiado e financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian, através do programa FAZ - Ideias de Origem Portuguesa.²⁴⁶

Conferido projeto arquitetónico e acompanhamento de todo o seu processo, com atividades de dinamização e sensibilização, muitos foram os imóveis que ganharam vida nova com a ocupação ativa das ruas em que se encontram, uma vez

que a proposta é reabilitar e qualificar o térreo dos edifícios e os espaços públicos, fato que, automaticamente, na sua operacionalidade contínua do projeto desde então ensejou em vários prêmios recebidos e sendo referenciado nos mais diversos canais de comunicação fora do seu país de origem.



Figura 15 - Figura de imóvel reabilitado no Programa. Fonte: Rés do Chão, 2019.

Atribui-se elevada importância ao envolvimento e participação da comunidade local nessas intervenções, bem como “promove a qualificação do espaço, a criação de novos equipamentos e promove o usufruto do espaço por moradores e transeuntes.”²⁴⁷

Da mesma forma, entende-se que reabilitação de pisos térreos promove a qualificação e adaptação dos espaços a novos usos. As intervenções realizadas têm como preocupação manter a identidade do edificado e a sua memória e garantir que o espaço pode ser adaptado a diferentes usos de forma flexível.

Nesse processo o projeto é responsável por atividades de dinamização de pisos térreos poderá incluir nessas atividades, por exemplo, a gestão desses locais modelos contratuais de aluguel, organização de eventos, a reocupação pelos menos que já os pertenceram, dentre outros.

²⁴⁷ Ibidem.

Com a referência a esse projeto ao final do capítulo, permite-se conferir visão mais ampla a discussão de um sistema de incentivos para a preservação do patrimônio histórico edificado e a requalificação urbana, partindo-se da sociedade ao setor público, em que se reúnem elementos como uso, custos, potencial econômico e reinserção urbana.

4 OPERACIONALIDADE DE UMA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUITETÔNICO: UM MODELO ECONÔMICO NA PROTEÇÃO DO PATRIMONIO

Considerando a relevância social da proteção do patrimônio histórico edificado, paralelamente, aos elementos de uso, custos, potencial econômico e inserção urbana como meio para o desenvolvimento e a eficiência econômica de política preservacionista (primeiro capítulo), este derradeiro capítulo tem por objetivo a proposição de mecanismos que promovam o uso econômico e/ou social da propriedade nas cidades.

A eficácia destes mecanismos relaciona-se intensamente com a maior ou menor probabilidade de abandono do bem histórico pelo proprietário do imóvel pelos custos que importam ao seu proprietário.

Por isso, o engessamento das políticas de tombamento nas esferas municipal, estadual e federal no Brasil geram resultados fracos, edificações relevantes perdidas ou em estado de ruína e estagnação, porém conforme identificado o modelo português tem se mostrado profícuo em conciliar preservação com o progresso de suas cidades.

A maneira que a força do direito protetivo em um ordenamento jurídico deve ser considerada ao estabelecerem-se estratégias negociais e meios punitivos para a eficiência da salvaguarda do patrimônio dessas políticas.

Desse modo, analisar-se-á a força do direito protetivo comparando-se características dos ordenamentos jurídicos brasileiro – no que se refere à questões locais trata-se da Capital do Paraná – e português, a fim de demonstrar como um direito protetivo mais forte, tal como ocorre em Lisboa, influencia no resultado da preservação do bem e na sua integração nas cidades.

A partir disso, explorar-se-ão, ao final, a proposta de plano escalonado de instrumentos, para otimizar os resultados destas políticas de preservação do patrimônio edificado, de modo que obrigatoriamente o imóvel alie um uso econômico ou, em última escala, um uso somente social (se propriedade passa a pública).

Não se admite a possibilidade de um patrimônio histórico edificado, que é também bem econômico, não possuir um uso também econômico, ou minimamente um uso social (servir a sociedade de modo contemplativo, quando as intervenções forem proibitivas).

4.1 A questão a partir dos elementos de uso, custos, potencial econômico e reinserção urbana

A norma protecionista pertence ao amplo espectro do Direito Público, porque trata de definições de interesse público sobre bens que ficam sob a tutela da Administração, ainda que sejam de domínio privado. No Brasil – e em todos os sistemas jurídicos ocidentais –, a proteção jurídica do meio ambiente e dos bens culturais é recente, não tendo mais de algumas décadas.²⁴⁸

Por isso, a cultura não se torna importante a sociedade a partir de ato declarativo de tombamento quando se entende sua relevância ímpar e a necessidade de uso orientado, “ao contrário, porque é relevante para a sociedade e seu ambiente, cumpre ao Poder Público emitir o ato administrativo”²⁴⁹.

No entanto, proteger “toda intervenção humana na natureza ou toda manifestação cultural é um absurdo e uma contradição, porque à guisa de proteger as manifestações passadas, se estaria impedindo que a cultura continuasse a se manifestar.”²⁵⁰ Acontece que, devem avaliados os bens que realmente tem relevância ímpar histórica e, com isso, estabelecida política preservacionista.

A alguns pode ser que seja suficiente a manutenção da sua fachada, a outros sua integralidade – o que aparentemente se mostra mais impeditivo no que se refere as adequações para um uso econômico possível – pelo que mais oneroso para o Estado ou o proprietário, dentre outras externalidades produzidas, a maneira que se entende que deve haver maior inclinação para que se preserve as fachadas, permitindo-se métodos construtivos avançados desde que respeitada a integratividade. Fato é que o patrimônio possui altos custos de manutenção, sendo que este deve receber tratamento legal, a maneira que se permita, dentro do

²⁴⁸ FILHO, op. cit., p. 19.

²⁴⁹ Ibid., p. 27.

²⁵⁰ Ibid., p. 21.

máximo possível, sua exploração econômica, indo na contramão do que defendem muitos autores e aliando-se ao pensamento econômico. Para que se preservem os bens é necessário que se autorize que se rentabilize esses mesmos bens.

Pioneiramente, em Curitiba, como foi visto no segundo capítulo desse trabalho, os proprietários e o Estado adotaram papel cooperativo na preservação do patrimônio cultural, pelo que, recebiam benefícios econômicos como a titularidade de potencial construtivo.

No entanto, a política é e foi fraca, pois caso não existisse mais interesse em continuar a se adotar medidas protetivas – situação que é questão de tempo, muitas vezes, pelo alto custo que se impõe-, o Município não possuía instrumento adequado e seguro para intervir na propriedade e estabelecer medidas impeditivas até mesmo a sua demolição.

Muito embora, os atores sociais devessem possuir função complementar na política pública, a falha da norma municipal produziu uma transferência de incumbências à iniciativa privada e o papel afirmativo do Estado fracassou.

No caso, a estrutura jurídica para a alocação de recursos e a distribuição da riqueza advém do direito de propriedade. Com isso, antes de “tentar explicar o que a propriedade realmente é, uma teoria econômica tenta prever os efeitos de formas alternativas de propriedade, especialmente os efeitos sobre a eficiência e a distribuição”.²⁵¹

Relevante também, em igual proporção, é a preocupação com os efeitos e as restrições ao exercício do direito à essas propriedades.

O ordenamento jurídico deve contemplar o uso possível do bem preservado, ou seja, sem excessivos obstáculos burocráticos a custo que possa ser arcado pelo proprietário, evitando-se onerosidade desmedida que possa levar à deterioração e ao abandono; ou, alternativamente, que esses custos sejam suportados pela sociedade a cujo interesse coletivo se justifica a preservação do bem de valor histórico e cultural. Uma importante lição de Coase e que tem relevância para o tema é a questão da alocação social adequada.

Toda decisão em torno do uso do bem histórico gerará um custo. Seria simples se houvesse uma norma relacionada a tal uso e que simplesmente fosse seguida no intuito de se promover o melhor custo-benefício, e sobretudo

²⁵¹ COOTER, op. cit., pp. 89-90.

estabelecendo direitos e deveres a serem seguidos em relação ao caso. Mas não é isso que ocorre.

Daí a necessidade de, por meio de uma interação com o Estado, se sopesar os custos e lucros de uma determinada decisão, tomada a partir da norma. Essa transação econômica entre Estado e propriedade privada deve ser avaliada antes de se optar por uma legislação. Se todas as soluções geram custos, é necessário então ponderar o custo e o lucro de determinada decisão. Nesse sentido: “Juízes devem decidir sobre a responsabilidade jurídica, mas isto não deve confundir economistas sobre a natureza do problema econômico envolvido.”²⁵²

A decisão sobre a aplicabilidade ou não da norma e seu efeito benéfico, somente é possível com uma investigação cuidadosa sobre qual seria a melhor política a ser adotada, *in casu*, pelos proprietários e a administração pública. Essa seria a alocação social apropriada, uma saída que não comprometesse os aspectos econômicos de ambos os lados e causasse menos prejuízo a todos.

No caso da tese, quando se trata da eficiência econômica do uso e proteção do patrimônio histórico, tem-se que a aplicação da norma, em muitos casos, gera abandono e destruição do bem, os quais, como custos sociais, são absolutamente prejudiciais.

Nesse sentido, Coase²⁵³ mostra que a perspectiva de análise para a aplicação da norma deve sempre envolver os setores econômicos, em todas as decisões tomadas principalmente no que toca o capital.

A partir da análise de melhores soluções e modelos de investimento, especialmente no uso do patrimônio histórico, é possível o manejo mais sólido e efetivo de seu aproveitamento econômico e retorno social mais eficiente e lucrativo, numa consonância perfeita com o real sentido de função social.

4.2 Desafios e desdobramentos na eficiência econômica

Normas cooperativas, assim, merecem um olhar ainda mais profundo. As medidas cooperativas têm sido vistas mais comumente no âmbito das negociações empresariais, mas não são a elas adstritas, muito pelo contrário.

²⁵² COASE, op. cit, p. 22.

²⁵³ COASE, op. cit

Para além dos contratos empresariais, a cooperação entre os atores sociais, Estado e sociedade, sob um modelo de parceria público privada, indica-se como a melhor alternativa para que benefícios sejam mutuamente alcançados e minimizados os seus custos, por um número de vezes maiores.

Fato é que a cooperação mútua tende a ser mais estável quando se atribui grande importância ao futuro em comparação ao presente, já que pode haver uma ameaça implícita de retaliação entre os envolvidos em caso de deserção, desde que a interação tenha duração suficiente e para tornar a ameaça eficaz.

Para demonstrar esta afirmação, Axelrod²⁵⁴ estabelece um parâmetro de desconto que reflete dois motivos pelos quais o futuro é, via de regra, menos importante que o presente, sendo o primeiro que a interação pode não ter continuidade e o outro que os indivíduos geralmente preferem receber um determinado benefício de imediato do que esperar um determinado tempo para obtê-lo.

Com base na reciprocidade, também, a cooperação se perpetua enquanto o futuro é o mais importante. A partir do momento em que o futuro passa não ser tão importante, a situação logo se altera. Geralmente, se o grau de importância conferido ao futuro diminui, não compensa cooperar com o outro, mesmo que ele retribua a cooperação.

A maneira mais direta de se fazer com que a cooperação seja duradoura é incentivá-la sequencialmente, por exemplo, com uma política gradual de renovação de incentivos construtivos nos imóveis sujeitos à preservação; aumentar a importância do futuro é tornar as interações entre os envolvidos mais comuns, haja vista que assim a próxima interação ocorrerá mais rapidamente e, conseqüentemente, a próxima negociação terá grande relevância.

A fim de promover a cooperação por meio da alteração das recompensas, é necessário que se faça com o incentivo em longo prazo para que a cooperação mútua seja maior do que o incentivo em curto prazo para a deserção. Não adianta, por exemplo, receber uma única vez incentivos construtivos pela preservação de um patrimônio, estes incentivos precisam ser gradativamente renovados, de modo que valha a pena sempre a cooperação.

²⁵⁴ AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Tradução de Jusella Santos. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

Noutro viés, a intervenção do Estado não deve ser restritiva da atividade econômica ou mesmo refrear os impulsos daqueles que por mérito e competência conquistam o mercado. Os limites interventivos estão no fato dos indivíduos precisarem ser obrigados a cumprir suas obrigações sociais mesmo quando não há motivação para cooperar.

A avaliação do impacto regulatório é talvez a atividade mais difícil. Quase todas as políticas governamentais têm algum impacto, mas nem sempre são planejadas e podem existir impactos não previstos. O ponto mais difícil é encontrar o que pode ser medido, a partir da análise de custos e benefícios reais.

Mesmo porque, “a cultura não existe isolada do mundo natural, flutuando no espaço indefinido e tem um valor econômico quando se trata de patrimônio edificado. Ao contrário, é resultado da história e da geografia”²⁵⁵, pelo que, a importância de uma política pública efetiva tem patamar elevado, na qual se relacione uso, proteção e desenvolvimento.

O Estado, alheio à devastação, ou seu incentivador, se vê na contingência de agir, coibindo-a. Lança mão do direito, como resposta à consciência de que é necessário preservar.²⁵⁶

É possível arriscar que o atual modelo de preservação do patrimônio histórico não tem revelado alternativas para a projeção do uso dos bens para a lógica de mercado. Pensar em alternativas que permitam o desenho das regras a partir da eficiência econômica da propriedade desses bens, permitiria o desenvolvimento de vários setores urbanos.

A responsabilidade do Estado como único vetor de preservação se mostra insuficiente num cenário que carece de propostas de explorações econômicas efetivas.

4.3 Proteção e desenvolvimento aliados a um novo marco na proteção do patrimônio histórico: a proposição de uma política escalonada de preservação.

²⁵⁵ FILHO, op. cit., p. 15.

²⁵⁶ Ibid., p. 22.

Propõe-se, portanto, partindo do pressuposto da ineficiência das políticas preservacionistas adotadas no Brasil, uma atualização do ordenamento que venha a contemplar política com classificação escalonada de imóveis passíveis de preservação por seu valor histórico, cultural e arquitetônico.

A proposta parte do pressuposto que a preservação total de um imóvel é, por vezes, inviável ao particular. Há casos bem isolados de sucesso, onde ocorre a preservação integral e uso econômico caminham em harmonia, com a Livraria Lello (1906) na cidade do Porto, em Portugal.



Figura 16 - As escadarias da Livraria Lello, no Porto. Fonte: Gauchz, 2019.

A harmonia, contudo, vem com ressalvas. Antes à beira da falência²⁵⁷ e abarrotada de visitantes que pouco contribuíam para o caixa em época em que os livros são coadjuvantes dos smartphones, a Lello viu em seu cenário histórico, consagrado nos filmes de Harry Potter, a saída para a bancarrota. Para viabilizar

²⁵⁷ TREMEA, Rosane. **Em Portugal, a livraria centenária evitou falência recebendo turistas.** 2019. Disponível em : <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-tremea/noticia/2019/01/em-portugal-a-livraria-centenaria-evitou-falencia-recebendo-turistas-cjr2t55ut02cv01uk409h1fif.html>. Acesso em 22 Jul de 2019.

hordas de turistas com a manutenção do comércio de livros, a Livraria optou, desde 2015²⁵⁸, por cobrar entradas de três euros dos visitantes, que podem ser convertidas em compras no interior da loja, considerada uma das mais belas do mundo.

Contudo, nem todas as edificações históricas têm a mesma sorte, ou contam com proprietários com a mesma perspicácia. E nem todas as edificações podem, de fato, ser utilizadas comercialmente, pois o interesse histórico afeta não só comércios, mas residências, sedes de fazendas, dentre outros exemplos de exploração mais complexa.

Tendo como pressuposto a necessidade indissociável de pareceres técnicos, exarados por Conselhos formados junto ao Poder Público para embasar a tomada de decisão acerca da necessidade de preservar e de que modo, almeja-se a adoção de escalonamentos objetivos para orientar políticas subjetivas, como é o caso do tombamento.

Desta feita, a preservação em escalas chega à sua primeira classificação proposta: a Unidade de Interesse de Preservação Total.

4.3.1. Unidade de interesse total de preservação

Ainda que seja inafastável o interesse público na manutenção de imóveis de relevância histórica, cultural e arquitetônica, a imposição de tal interesse sobre o particular sem contrapartidas tem se mostrado desastrosa. Como tratado no segundo capítulo o ano de 1982 e os efeitos de uma política pública descompromissada no retorno ao proprietário de imóveis de interesse: a derrota da preservação pelas máquinas, tendo o patrimônio virado entulho.

Logo, uma legislação deve primar por ser economicamente eficiente e ter, em seu escopo, a existência de retorno ao proprietário em caso da impossibilidade de modificação do bem tombado.

Esse retorno, salvo raros exemplos de êxito como a já citada Livraria Lello, é a incorporação do bem de interesse ao patrimônio público quando a sociedade entende ser primordial a preservação íntegra do bem em todos os seus detalhes, inclusive a volumetria do terreno e interiores.

²⁵⁸ PORTO. **Livraria Lello cobra entrada**. Disponível em: <http://www.porto.pt/imprensa/livraria-lello-cobra-entradas> . Acesso em 22 Jul de 2019.

Tal incorporação, em fiel observância à propriedade privada como princípio, deve ser dar mediante indenização justa, respeitado o potencial que o bem teria sem a existência da Unidade de Interesse.

Ainda que a legislação em vigor a dispor sobre o tomo ainda não traga soluções específicas neste sentido, na prática pode-se verificar exemplos esparsos pelo país de atuação do Poder Público em tal linha de atuação.

Recentemente, após 27 anos²⁵⁹ de discussões em âmbito administrativo e judicial, o Governo do Estado de São Paulo pôs fim à querela por meio da desapropriação da Residência Franco de Mello, um dos poucos casarões remanescentes na Avenida Paulista a testemunhar o esplendor do ciclo do café. Ainda que não tenham sido divulgados dados oficiais, estima-se que cerca de duzentos milhões de reais tenham sido destinados a indenizar os herdeiros de Joaquim Franco de Mello, responsável pela construção em 1905.

Ainda que os herdeiros, que já não gozavam da pujança financeira de outrora, tenham realizado bazares no imóvel para arrecadar fundos e pequenas reformas às escondidas para manter o casarão de pé; ter como primazia a propriedade privada, aliado ao fato que a condição econômica do proprietário pouco importa para aplicação da política é fundamental para que possamos preservar o que resta, em especial nas capitais brasileiras onde já tanto se perdeu.

²⁵⁹ HIAR, Ricardo. Após 27 anos de impasse, casarão na Paulista torna-se de domínio público. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/apos-27-anos-de-impasse-casarao-na-paulista-torna-se-de-dominio-publico.shtml> . Acesso em 22 Jul de 2019.



Figura 17 - Casarão Franco de Mello, em São Paulo-SP. Fonte: Zanone Fraissat/FolhaPress

É importante frisar que a condição econômica do proprietário deve ser fator irrelevante, pois ao elevar a propriedade privada a princípio absoluto, quando tratamos de políticas de preservação, a solução passa a depender de uma simples pergunta: a manutenção integral deste patrimônio é fundamental para a sociedade atual e suas futuras gerações?

Se a resposta for positiva, parece-nos lógico que a sociedade deva arcar com os custos de preservação, manutenção e uso do bem de forma coletiva, através dos impostos, não onerando o proprietário em si com tal ônus. Tal mudança de perspectiva potencializa a noção de pertencimento e afasta o sentimento de penalidade que é a propriedade de uma unidade de interesse, sentimento este que fez tombar, no sentido de ir ao chão, muitos imóveis de forma apressada, pelo simples temor de qualquer atuação restritiva do Estado.

A restrição por si só também se mostra mais danosa ao patrimônio do que efetiva à sua manutenção. Não se pode esperar que herdeiros tenham com as construções o mesmo laço afetivo que seus construtores, ou que estes laços sejam fortes o suficiente para resistir ao assédio do mercado imobiliário em busca de escassos terrenos em áreas nobres e centrais, onde usualmente estão localizadas

Unidades de Interesse. A intervenção do Estado, em nível financeiro, mostra-se necessária e fundamental em casos específicos.

Contudo, tal política possui suas limitações: a primeira, por óbvio, é a capacidade financeira do Estado em arcar com os altos custos envolvidos na desapropriação, manutenção e destinação cultural das Unidades de Interesse, dada a limitação dos impostos. Não se espera que o cidadão seja ainda mais onerado na já elevada carga tributária, e sim que tal política seja limitada a imóveis de valor histórico, arquitetônico de cultural de valor inestimável à sociedade, sendo, portanto, uma solução excepcional de preservação.

Neste contexto, surge a segunda escala de preservação. Tendo como paradigma o modelo europeu, português em especial, onde a preservação é primada pelo conjunto antes de adentrar individualmente no gravame deste ou daquele imóvel, como trataremos à minúcia no tópico a seguir.

4.3.2 Zonas de Interesse de Preservação

Nesta modelo, reitera-se a premissa de que nem tudo que é antigo é patrimônio. Por vezes, é velho. E a renovação das construções também é salutar às cidades, posto ser inegável que as soluções contemporâneas de arquitetura se traduzem em qualidade de vida.

A proposição sugere, portanto, a normatização das políticas de preservação seguindo o modelo de preservação de zonas, ou de paisagens, na qual as fachadas, o conjunto e a volumetria passam a ter mais importância do que a estagnação imposta pelo tombamento total.

Tal política é a prevalente em toda a Europa, mas em especial em Lisboa, que pela implantação do Programa *Lisboa 2020* transformou a cidade em canteiro de obras de requalificação.

E a lógica é simples: mantém-se em aparência a beleza dos seculares casarios que encantam o mundo, substituindo os interiores por modernas e funcionais construções adequadas aos dias atuais.



Figura 18 - Fachada do Hotel Pestana CR7, na baixa Lisboaeta. Fonte: Tiago Souza.

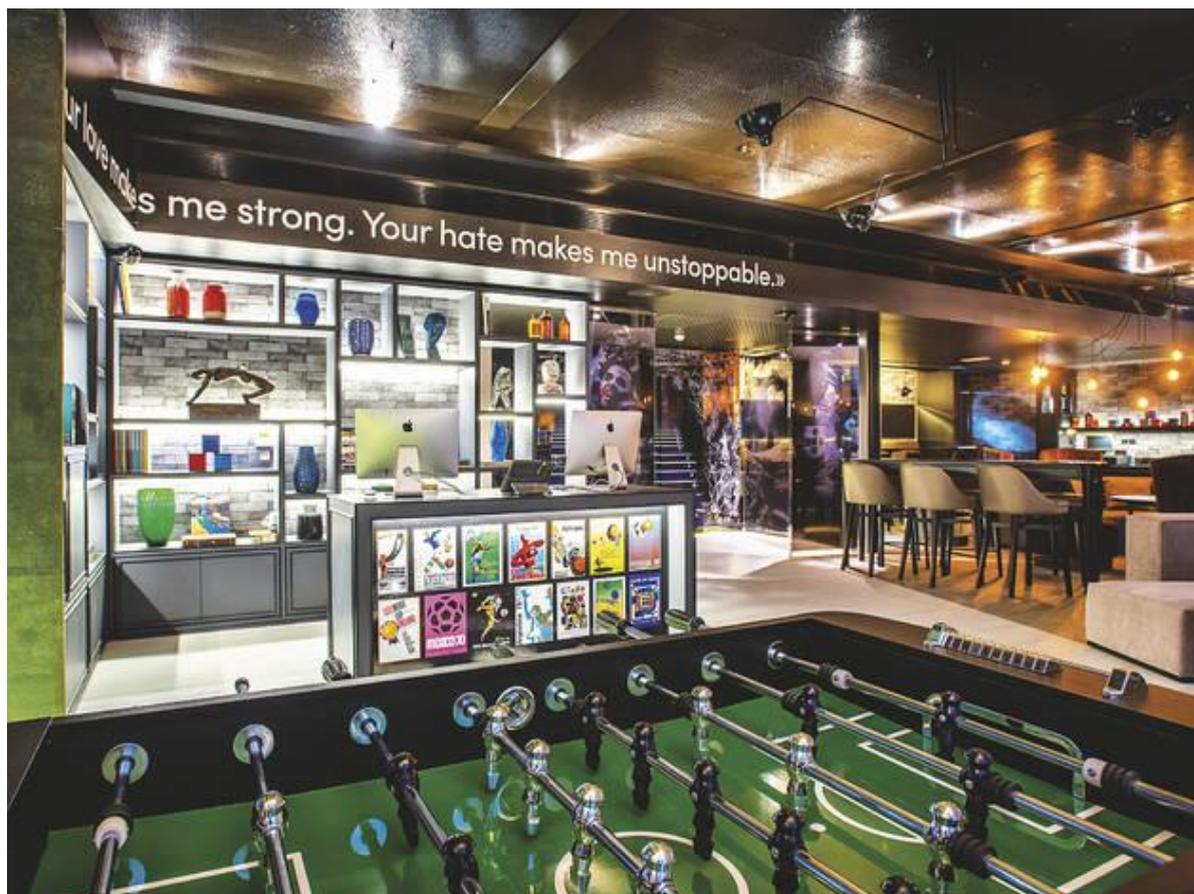


Figura 19 - Interior do mesmo Hotel, reconstruído observando os padrões arquitetônicos atuais. Fonte: Tiago Souza.



Figura 20 - - Fachada dos Armazéns do Chiado (1894), Lisboa.



Figura 21 - Interior dos Armazéns do Chiado, reconstruídos após incêndio ocorrido em 1988 segundo projeto de Alvaro Siza Vieira, implantado a partir de 1995.

Tal política, exitosa, possibilita o entendimento às atuais gerações acerca do modo de vida de seus antepassados ou de determinados povos, sem, contudo, furtarem-se ao uso pleno das edificações.

O mérito, além da rentabilização dos imóveis pela liberdade de uso, é a inserção dos prédios no dia a dia das comunidades e dos visitantes, aliando a contemplação à utilidade. Assim sendo, o patrimônio, com uso e valor tanto econômico quanto sentimental, não sucumbe à mera contemplação que, com o passar dos anos, mostra-se como caminho inevitável à ruína e ao abandono.

No Brasil, ainda que a legislação federal não tenha previsão expressa neste sentido, Paraty-RJ é dos municípios com maior destaque em unir a preservação do conjunto de seu casario com o uso contemporâneo dos imóveis. A cidade, joia do barroco preservada pelo seu ostracismo após sua substituição pelo Rio de Janeiro como porto de escoamento de ouro nos tempos coloniais, redescobriu-se e transformou casarões seculares em pousadas, cafés, bares e restaurantes que fervilham de turistas durante todo o ano.

Em que pese a preocupação estética com a paisagem histórica seja mantida nos mínimos detalhes, ao ponto de se preservar o piso de pedras em pé de moleque - técnica que utiliza pedras inteiras, tornando o calçamento irregular – o interior das edificações particulares é, em sua maioria, modernizado e adaptado para o uso atual.



Figura 22 - Ruas de Paraty/RJ. Foto da Autora.



Figura 23 - Interior da Pousada do Ouro, Centro de Paraty. Foto da Autora.

Outra possibilidade de uso que prioriza a manutenção da paisagem à preservação total dos imóveis é a cessão de partes do terreno para novas edificações, o que resolveria, em tese, o fluxo de recursos necessários à manutenção do prédio principal.

Contudo, tal solução é vista com ressalvas, haja vista nem sempre a solução arquitetônica nova ser projetada em consonância ou em respeito à identidade da Unidade de Interesse.

Há, contudo, exemplos bem sucedidos, sendo este um dos pontos mais sensíveis à discricionariedade dos Conselhos Técnicos de avaliação, sempre necessários a fundamentar a tomada de decisão estatal.

A Casa das Rosas, em São Paulo-SP, era um dos remanescentes da Avenida Paulista quando foi comprada pela Construtora Júlio Neves, com o objetivo de erguer, nos seus 5.500 metros quadrados de terreno duas torres de edifícios.

Contudo, em 1985 fora concluído o tombamento e a desapropriação anunciada em 1982²⁶⁰. A Construtora propôs ao Estado acordo pelo qual se responsabilizaria pelo restauro do imóvel se houvesse permissão para construção de uma torre de vinte andares aos fundos da residência, o que foi deferido. Coexistem, portanto, o hoje Centro Cultural Poeta Haroldo de Campos e o Edifício Parque Cultural Paulista.



Figura 24 - - O Centro Cultural Casa das Rosas (1935) na Avenida Paulista (São Paulo/SP), e seu “companheiro de vidro”, o Condomínio Parque Cultural Paulista, erguido em parte do terreno original. Fonte: Monique Renne/Folha de São Paulo.

A cidade de Curitiba também possui exemplos de uso compartilhado de terreno entre o novo e o antigo, não se furtando à crítica que esta solução de preservação enfrenta.

²⁶⁰ COTRIM, Luciana. Série Avenida Paulista: Casa das Rosas e o Parque Cultural Paulista. 2017. Disponível em: <https://spcity.com.br/serie-avenida-paulista-casa-das-rosas-e-o-parque-cultural-paulista/>. Acesso em 22 Jul de 2019.

O Castelo do Batel (1924), na visão de Mariana Teixeira Fantini²⁶¹, enfrenta um excesso de construções modernas em seu entorno, facilitando o entendimento da edificação histórica como residual.

O Castelo perdeu sua piscina original para a construção de um salão de eventos, integrado à construção principal como casa de festas. Contudo, recentemente houve a inauguração de edifício moderno aos fundos do conjunto, que se sobressai até pela disposição do arruamento, onde a nova construção, em razão do relevo, é naturalmente mais alta que o Castelo. Apesar das críticas, a construção foi eleita como “empreendimento do ano” pela Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário em 2016²⁶².



Figura 25 - Edifício Do Castelo do Batel. Fonte: Gazeta do Povo, 2016.

O mais polêmico exemplo desta “gestão compartilhada” em solo curitibano é, indubitavelmente, a Casa Gomm. Residência de família de origem inglesa, é único exemplar no estilo, tendo sido concluída em 1913.

A casa ocupava terreno de dimensões colossais na Avenida do Batel, via das mais valorizadas da cidade, na qual também se localiza o já mencionado Castelo do

²⁶¹ FANTINI, Mariana Teixeira. Paisagens dominantes e alternativas e espaços públicos insurgentes: estudos a partir do Parque Gomm, em Curitiba/PR. Curitiba: UFPR. Dissertação apresentada em 2018.

²⁶² HAUS. Novo prédio ao lado do Castelo do Batel é reconhecido como empreendimento do ano. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/haus/imoveis/novo-predio-ao-lado-do-castelo-do-batel-e-reconhecido-como-empreendimento-do-ano/>. Acesso em 22 Jul de 2019.

Batel. Tal qual a Avenida Paulista, a rua teve seu momento de esplendor em virtude de ciclo econômico – aqui, o do mate – e da mesma forma viu sucumbir a maioria de suas construções antigas.

A residência e o bosque foram tombados em nível estadual, em 14 de abril de 1989²⁶³.



Figura 26 - A casa Gomm em sua posição original, de frente para a Avenida do Batel. Fonte: Gazeta do Povo, 2016.

Contudo, pela sua localização estratégica e pelo alto valor imobiliário daí decorrente, o Estado do Paraná flexibilizou a própria política de tombamento para dar uso econômico ao terreno. E ao contrário das soluções em que os fundos ou parte do terreno foram utilizados, o fato da Casa Gomm ter sido construída em madeira facilitou o seu traslado para os fundos do Shopping Pátio Batel, conglomerado que reúne marcas mundiais de alto luxo.

A casa perdera seu protagonismo, perdendo, assim, a importância e sendo ofuscada pelo gigantismo do centro comercial vizinho, da mesma forma que seu

²⁶³SECRETARIA DA CULTURA – PATRIMÔNIO CULTURAL. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=73>. Acesso em 22 Jul de 2019.

bosque original, ainda que tombado, sofreu grave mutilação em relação à área que deveria ser protegida.

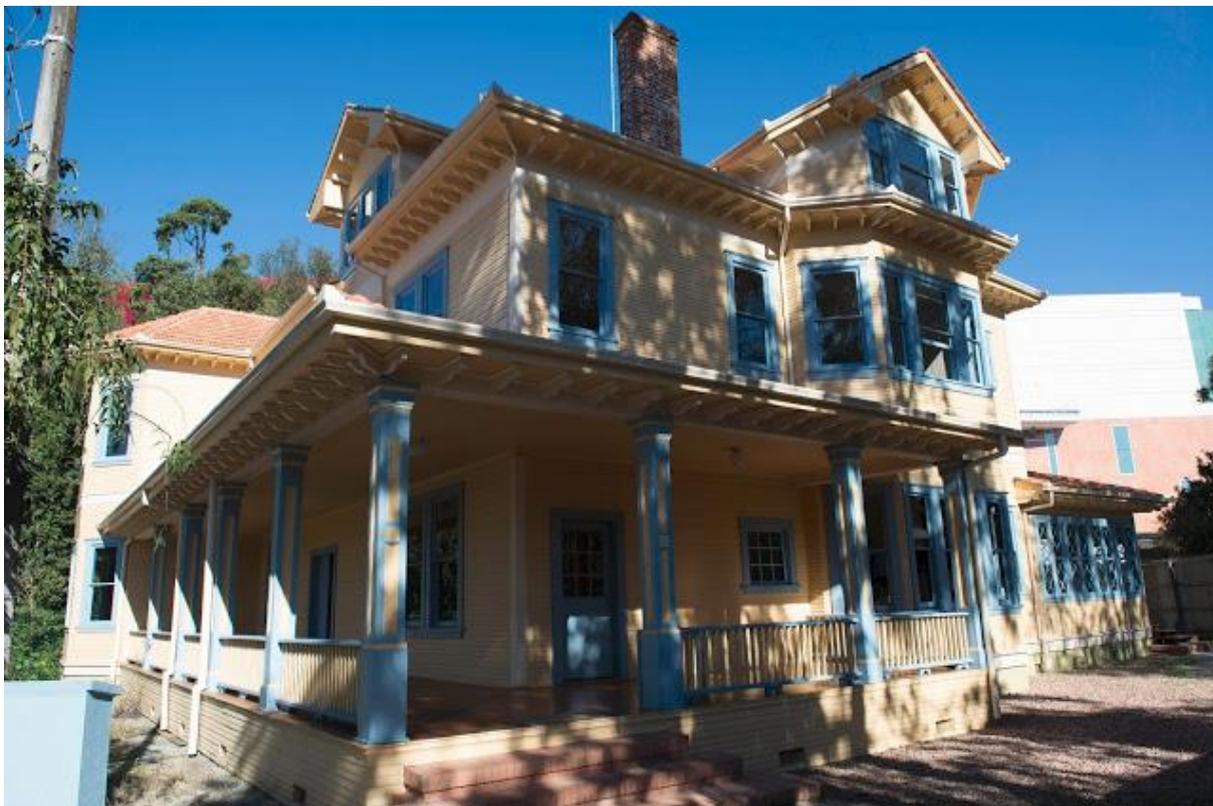


Figura 27 - A casa nos fundos do Shopping. Fonte: Gazeta do Povo, 2016.

Houve forte reação social à medida, com manifestos periódicos encabeçados pelo movimento popular Salvemos o Bosque Gomm. A área remanescente foi oficializada como Parque Público em 2016 pelo Prefeito Gustavo Fruet²⁶⁴. Ainda que não reverta todas as medidas de depreciação e isolamento do patrimônio, evita sua maior precarização, já que o projeto original previa construção de arruamento na já confinada edificação histórica.

²⁶⁴ PIVA, Naiady. Bosque Gomm vira primeiro parque comunitário de Curitiba. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/bosque-gomm-vira-primeiro-parque-comunitario-de-curitiba-3w6x4bfupl70vuw9ummy0qjl3/>. Acesso em 22 Jul de 2019.



Figura 28 - O parque ainda com as marcas da intervenção comunitária que visava obstar a abertura de arruamento em frente à casa tombada. Fonte: Gazeta do Povo, 2016.



Figura 29 - A área após a conclusão do Parque Luisa Bueno Gomm. Fonte: Gazeta do Povo, 2016.

4.3.3 Incentivo à barganha

Como já mencionado em tópico específico, as políticas de barganha em relação ao Patrimônio Histórico têm Curitiba como precursora de uma rede de cooperação entre proprietários e Poder Público com bons resultados ao longo de décadas.

Tal política passou a ser repensada quando as partes falharam na avença: o Estado, ao competir com os proprietários emitindo títulos em excesso para financiar as obras da Copa do Mundo de Futebol de 2014, deflacionando os títulos que mantinham a preservação atrativa em termos econômicos, e os próprios proprietários quando parte deles passou a atacar o modelo judicialmente visando desobrigar-se à preservação ainda que tenham tido as benesses do uso do potencial construtivo.



Figura 30 - Villa Campo Largo



Figura 31 - Casa dos Gerânios: Unidade de Interesse de Preservação em ruínas. Potencial de uso do terreno é maior do que as benesses dos títulos de potencial construtivo cedidos pela Prefeitura de Curitiba.

Na mesma linha proposta em relação ao que mencionamos na proposição de Unidades de Interesse de Preservação Total, as políticas de tombamento, ainda que parcial, devem suportar o proprietário nos custos de manutenção do bem.

Assim sendo, a sociedade deve subsidiar, através da destinação de impostos diretos ou indiretos pelo Estado, os recursos necessários à preservação de determinado edifício em seu interesse.

A política de potencial construtivo, ainda que desafortunadamente desvirtuada em Curitiba, ainda pode recuperar seu potencial, haja vista que o financiamento das obras da Copa do Mundo de 2014 é temporário. Contudo, a própria lei de tombamento municipal estabelece periodicidade exagerada de renovação dos créditos, a cada 15 anos, o que é catastrófico num mercado em crise estabelecida.

Tal política pode ser complementada com maior inserção em políticas de renúncia fiscal, à exemplo da Lei Federal de incentivo à Cultura, tal qual foi adotado na reabilitação da Ponte Hercílio Luz, em Florianópolis-SC²⁶⁵.

É certo que um dos aspectos mais importantes na consideração dos fatores econômicos ligados ao desenvolvimento é a questão da cooperação. No ponto específico que se defende na presente tese, sobre o uso do bem histórico e seu reflexo econômico, a necessidade de unir os interesses do setor público e privado, é questão que se impõe.

Uma das formas de ser promover essa união é por meio da cooperação entre os agentes.

Nesse ponto, Axelrod²⁶⁶ destaca alguns sentidos importantes para a afirmação desse conceito, dividindo a análise a partir de três aspectos: aumentar a importância do futuro em relação ao presente, remodelar as recompensas dos jogadores e promover a educação dos mesmos sobre valores, exemplos e práticas que irão promover a cooperação.

A ideia de cooperação, para ser efetiva e gerar resultados, principalmente no aspecto que se defende aqui, precisa ser perdurável. Para que isso se concretize, a interrelação entre os agentes necessita de frequência para que seja mais rápida e tenha real importância no aspecto que se pretende desenvolver.

²⁶⁵ SILVA, Anderson. Estado busca captar R\$ 6,9 milhões via Lei Rouanet para museu da ponte Hercílio Luz. 2019. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/anderson-silva/estado-busca-captar-r-69-milhoes-via-lei-rouanet-para-museu-da-ponte>. Acesso 22 de Jul de 2019. <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/anderson-silva/estado-busca-captar-r-69-milhoes-via-lei-rouanet-para-museu-da-ponte>

²⁶⁶ AXELROD, Robert. Op.cit..

O outro ponto em destaque é a remodelagem das recompensas, ou seja, um sistema de incentivos. As obrigações sociais devem ser cumpridas independente da interferência do Estado: “as leis são aprovadas para fazer com que os cidadãos paguem impostos, não roubem e cumpram contratos com estranhos.”²⁶⁷

Porém, quando se trata de cooperação especificamente ajustada, no que toca às parcerias público-privadas para a preservação de bens culturais, o que se tem é a comum deserção, pois o incentivo (isenção de imposto à longo prazo por exemplo) não estimula a promoção de medidas que de, alguma forma, justifiquem a parceria e promovam uma exploração econômica do patrimônio.

Assim, a isenção do imposto como no exemplo acima, não gera nenhum efeito capaz de justificar a manutenção da isenção. O proprietário pode até promover algumas ações para a preservação do bem, quando da aquisição do benefício da isenção, mas a longo prazo a manutenção da recompensa não traz benefício econômico algum a justificar a manutenção da cooperação.

Como referência, vale citar a cidade de São Paulo, onde um estudo²⁶⁸ mostrou que a isenção do IPTU para os três mil imóveis tombados na cidade representou cerca de R\$ 60,5 milhões a menos nas contas municipais, com base na arrecadação de 2017. A avaliação mostra que somente a isenção do IPTU seria responsável por cobrir de 20% (vinte por cento) a no máximo 50% (cinquenta por cento) dos custos de restauro dos imóveis, restando ao poder público a responsabilidade de promover o incentivo à manutenção e reforma do patrimônio histórico.

Sendo assim, a cooperação num modelo de compensação, ou seja, o investimento do proprietário em contrapartida à isenção de imposto evidencia que o modelo de recompensa precisaria ir além da mera troca de “descontos”. Isso para se chegar ao desenvolvimento de atividade em torno do patrimônio que justifique a isenção (ou qualquer outro benefício), fazendo com que o patrimônio tenha um uso econômico e seu uso seja verdadeiramente rentabilizado, garantindo a preservação por meio de uma utilização economicamente viável e monetizada.

²⁶⁷ Ibid., p. 125.

²⁶⁸ SECRETARIA DE CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Estudo sobre impacto da isenção de IPTU em bens tombados resultado de acordo de cooperação técnica ACSP x Secretaria Municipal de Cultura via DPH e CONPRESP. Nov/2017-2018. Disponível em: http://mkt.acspservicos.com.br/digital/imprensa/ESTUDO_ACSP_SEC_CULTURA.pdf. Acesso em 22 de Jul de 2019.

A importância do valor da cooperação e os benefícios da sua prática são outros fatores destacados Axelrod.

Nesse sentido, evidenciar a importância comunitária da cooperação, bem como a relevância da reciprocidade para o desenvolvimento econômico de um bem comum, também é questão primordial para a efetividade das normas que a impõem.

Isso porque quando se evidencia que o processo de cooperação resulta no desenvolvimento econômico de um bem cultural (na seara do que aqui se discute), em prol da comunidade em que está inserido, afirma-se a ideia de que a cooperação serve ao interesse de todos, quando bem utilizada e com estratégias maximizadoras que afastem o interesse dos não cooperativos.

4.3.4. Equalização entre incentivo e punição

Ao passo que a política que se propõe, pelo indissociável interesse público, tem dificuldades de se desvincular de viés intervencionista do Estado e da utilização de dinheiro público para adquirir ou fomentar a manutenção de Unidades de Interesse de Preservação, tem-se por fundamental que, de outro lado, haja o equilíbrio com a adoção de ferramentas punitivas àqueles que venham a desvirtuar os institutos de preservação em benefício próprio.

Dentre estes desvios, o mais usual é a manutenção de edifícios vazios para a especulação imobiliária. De nada serve a atuação estatal a incentivar a manutenção e restauração de prédios e fachadas se nelas ninguém habita ou exerce seu ofício.

Quando a cidade acaba privada de sua gente, e os imóveis de seu uso, de carona chegam o abandono, a depreciação, a subocupação pelo crime.

Logo, o quarto mecanismo da política proposta exige atuação forte do Poder Público, através de inserção na legislação, em critérios objetivos, de penalidades que forcem a utilização do patrimônio, punindo através de multas pesadas ou impostos progressivos especuladores ou fruidores das benesses do Estado que não devolvam à sociedade tais benefícios.

Numa realidade ainda distante da maioria das cidades brasileiras, o Rio de Janeiro²⁶⁹ arrasta a discussão da implantação do IPTU progressivo há quase uma

²⁶⁹ MACEDO, Rosayne. Cdurp: Região Portuária pode ter IPTU progressivo. 2018. Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/cdurp-iptu-progressivo/>. Acesso em 22 de Jul de 2019.

década, mas passa a ver a questão com urgência em virtude da sub-ocupação da área do Porto Maravilha, na região portuária histórica da cidade, revitalizada em 2016 para os jogos olímpicos mas ainda com alto déficit de ocupação.

Em São Paulo, também, onde as ocupações de imóveis vazios são constante notícia, inclusive com grandes tragédias como a do Edifício Wilson Paes de Almeida, a política tem sido usada em larga escala, em especial na região central da cidade.

Segundo dados da Prefeitura Municipal²⁷⁰, foram 300 imóveis notificados somente em 2018. Caso as propriedades notificadas não cumpram o dever de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis, a alíquota de IPTU progressivo no tempo dobra a cada ano, no melhor espírito de fazer cumprir a função social da propriedade.

Por isso, em política escalonada o direito protetivo deve ser forte e impor mecanismos que promovam como fator limite o uso social do patrimônio particular pela sociedade, com a administração pelo Estado.

5. CONCLUSÃO

²⁷⁰ PREFEITURA DE SÃO PAULO - DESENVOLVIMENTO URBANO. Prefeitura aplica IPTU Progressivo em mais de 300 imóveis ociosos. 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/?p=269233>. Acesso em 22 de Jul 2019.

Esta pesquisa voltou-se à análise da eficiência econômica das políticas de preservação do patrimônio edificado e ao atingimento da sua função social em cenários onde exista um direito fraco de proteção aos bens culturais, em que se insere o Brasil. O intuito foi, ao final, propor mecanismos que tenham o condão de conciliar preservação com o progresso de suas cidades, conferindo vivacidade aos centros urbanos, majorando-se o superávit cooperativo entre o proprietário e o Estado e a sua distribuição entre eles.

Por esse motivo, demonstrou-se que a vivacidade do patrimônio histórico edificado inserido nas cidades possui importante função em um mundo capitalista globalizado, haja vista que contribuem para a consecução de capacidades e, a essa maneira, para o desenvolvimento social.

O patrimônio precisa estar ligado à noção de pertencimento e integração, pois sendo parte da vida dos cidadãos, passa a ser zelado e valorizado de fato, não apenas como de forma contemplativa.

Enquanto que, de fato, o engessamento das políticas de tombamento nas esferas municipal, estadual e federal no Brasil geram resultados fracos, edificações relevantes perdidas ou em estado de ruína e estagnação.

Neste sentido, examinou-se o uso do bem a partir de uma perspectiva econômica – a Análise Econômica do Direito – para demonstrar que, nos cenários em que não se tem a cultura de preservar, a barganha é uma das chaves para o sucesso da preservação dos edifícios nos conjuntos históricos.

Como a atividade econômica é uma das principais ferramentas para o desenvolvimento, a ausência de um uso ativo pode agregar custos financeiros à todos os agentes – proprietário, sociedade e Estado-, o que reduz ou compromete a eficiência da norma preservacionista. Pelo que, entende-se que, nesta perspectiva, a possibilidade de sua real utilização é necessária.

Nesse contexto, examinou-se as normas de proteção do patrimônio histórico arquitetônico de Curitiba, Capital do Paraná, em que se apresentam políticas engessadas, levando-se muito imóveis a serem abandonados ou mesmo destruídos antes que possam ser protegidos, comparando-se à Lisboa, em Portugal, em que a barganha promove a valorização do patrimônio edificado como bem econômico e, assim, um fortalecimento da sua proteção.

Com essas análises, permitiu-se propor medidas legais com a função de propiciar que a história das comunidades seja contada ao mesmo passo que estas progredem e se desenvolvem, onde a função social e a relevância dos equipamentos são o ponto inicial de uma política escalonada de tombamento, em que a preservação da paisagem passa a ser a prioridade.

O primeiro deles trata-se da desapropriação e devida indenização do proprietário, em respeito à propriedade privada ser absoluta, de modo que quando o tombamento importar em restringir o uso, alteração interna ou modificação da estrutura de tal modo a inviabilizar a rentabilização da propriedade, deve ocorrer a mesma, compensando-se a cessão do equipamento à sociedade em patamares adequados.

Em segundo na mesma escala, refere-se à prevalência da política de preservação da paisagem, partindo-se do fato que nem tudo que é velho é patrimônio. A manutenção de fachadas nas zonas urbanas históricas deve ser prioridade, uma vez que muitas vezes as construções antigas não possuem condições de adaptabilidade aos padrões sociais e construtivos atuais. Por isso, deve ser possível o livre uso de interiores, em consonância com as técnicas modernas de construção e ocupação, garantindo ocupação de qualidade em imóveis antigos.

Em terceira na ordem, como alternativa à desapropriação, deve incidir previsão legal em que a manutenção de imóveis históricos deve observar a maximização de resultados obtidos com a barganha, de modo a compensar com outras ferramentas – à exemplo de cessões frequentes de potencial construtivo e/ou incentivos financeiros e fiscais à manutenção do patrimônio, de modo que a renúncia do proprietário ao livre uso de um bem de valor histórico cultural seja frequentemente compensada pela sociedade, beneficiária da política preservacionista.

Finalmente, em contrapartida, da mesma forma que valoriza aqueles que renunciam do uso pleno do bem em prol do interesse coletivo, a política de preservação deve tratar com rigidez atos dissonantes que conflitem com o seu objetivo, adotando ferramentas de combate à especulação imobiliária em que imóveis antigos são deixados sem uso ou à ruína para valorização forçada.

6. REFERÊNCIAS

AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Tradução de Jusella Santos. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

BITENCOURT, Ana Paula Mota de. **A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. Recife: UFPE. Dissertação apresentada em 2005.

CANDIDA, Simone; FREITAS, Fátima. **O bota-abaixo que deu origem à Avenida Presidente Vargas**. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/o-bota-abaixo-que-deu-origem-avenida-presidente-vargas-13858155> . Acesso em 22 Jul 2019.

CHIUSI, Tiziana. A dimensão abrangente do Direito Privado Romano: Observações sistemáticas sobre uma ordem jurídica que não conhecia direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MONTEIRO, Antonio Pinto; et.al. (Org.) **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Coimbra: Almedina, 2007.

COASE, Ronald. **O problema do custo social**. Tradução de Instituto de Direito e Economia do Rio Grande do Sul. Disponível em: <www.pucpr.br/arquivosUpload/5371894291314711916.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2019.

COLES. Catherine M.; KELLING, George L. **Fixing Broken Windows: Restoring Order And Reducing Crime In Our Communities**. New York: Free Press, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. **A civilização capitalista: para compreender o mundo em que vivemos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. Tradução de Luis Marcos Sander e Francisco Araújo Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
_____. **Law and Economics**. 6. ed. Boston: Berkeley Law Books, 2016.

CORREIA, Miguel Brito; LOPES, Flávio. **Patrimônio Cultural – Critérios e Normas Internacionais de Proteção**. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2014.

COTRIM, Luciana. **Série Avenida Paulista: Casa das Rosas e o Parque Cultural Paulista**. 2017. Disponível em: <https://spcity.com.br/serie-avenida-paulista-casa-das-rosas-e-o-parque-cultural-paulista/>. Acesso em 22 Jul de 2019.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FANTINI, Mariana Teixeira. **Paisagens dominantes e alternativas e espaços públicos insurgentes: estudos a partir do Parque Gomm, em Curitiba/PR**. Curitiba: UFPR. Dissertação apresentada em 2018.

FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. Direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, F. de.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. p. 55-81.

FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

FORTES, Melissa Bealto; ANDRADE, Liza Maria de Souza. **Requalificação Urbana Sustentável: Avaliação de Áreas Subutilizadas da Região da Luz-SP**. 2008. Disponível em <https://www.usp.br/nutau/CD/143.pdf>. Acesso em 01.11.2018. p. 01.

FREITAS, Vladimir Passos de; GUSI, Carol Vosgerau. O papel da UNESCO na Defesa do Patrimônio Histórico e Cultural de Humanidade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. v. 78 (jun/jul 2018). Porto Alegre: Lex Magister, 2018.

FUNARI, Pedro Paulo. PELEGRINI, Sandra. **Patrimônio Histórico e Cultural**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira via**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. **The Social Contract Press**: v. 12, n. 1. 2011. Disponível em https://www.garretthardinsociety.org/articles_pdf/tragedy_of_the_commons.pdf. Acesso em 10.03.2019.

HAUS. **Novo prédio ao lado do Castelo do Batel é reconhecido como empreendimento do ano**. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/haus/imoveis/novo-predio-ao-lado-do-castelo-do-batel-e-reconhecido-como-empreendimento-do-ano/>. Acesso em 22 Jul de 2019.

HIAR, Ricardo. **Após 27 anos de impasse, casarão na Paulista torna-se de domínio público**. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/apos-27-anos-de-impasse-casarao-na-paulista-torna-se-de-dominio-publico.shtml> . Acesso em 22 Jul de 2019.

JAKOBI, Karin Bergit. Estado, Direito e Economia: do liberalismo clássico à “terceira via”- uma breve abordagem. In: NICZ, Alvacir Alfredo; ANDREATO, Danilo. (Coord.) **Estado, Direito e Sociedade**. São Paulo: Iglu, 2010.

JUNIOR, Ivo T. Gico. Introdução à Análise Econômica do Direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.) **O que é Análise Econômica do Direito**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é Análise Econômica do Direito**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. Tradução de Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos**. Tradução de Armando Braio Ara. São Paulo: Manole, 2005.

LOPES, Flávio. **Zonas de Proteção ao Património Arquitetónico: para que servem?**. 1. ed. Casa de Cambra: 2013.

MACEDO, Rosayne. **Cdurp: Região Portuária pode ter IPTU progressivo**. 2018. Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/cdurp-iptu-progressivo/>. Acesso em 22 de Jul de 2019.

MACKAAY, Ejan. ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MACRAE, Donald. **Análise de Impacto Regulatório – AIR: a experiência do Reino Unido**. In: **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Org: Pedro Ivo Sebba Ramalho. Disponível em: <file:///Users/brunofernandesdias/Copy/Mestrado/textos/Livro_Regulacao_Agencias_Reguladoras.pdf>. Acesso em 27 Jun. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Economia Política: Foco na Política Macroeconômica e nas Estruturas de Governança**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NABAIS, José Casalta. **Introdução ao Direito do Património Cultural**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

NORTH, Douglas. Economic Performance through time. In: **The American economic review**. June 1994. Disponível em: <http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/is/makro/lehre/download/rntexte/we/north.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

ODON, Tiago Ivo. **Tolerância Zero e Janelas Quebradas: sobre o risco de se importar teorias e críticas**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD194> Acesso em 01.nov.2018. p. 02.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PIVA, Naiady. **Bosque Gomm vira primeiro parque comunitário de Curitiba**. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/bosque-gomm-vira-primeiro-parque-comunitario-de-curitiba-3w6x4bfupl70vuw9ummy0qjl3/>. Acesso em 22 Jul de 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO - DESENVOLVIMENTO URBANO. **Prefeitura aplica IPTU Progressivo em mais de 300 imóveis ociosos**. 2018. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/?p=269233>. Acesso em 22 de Jul 2019.

PUGLIESI, André. **Custo da Copa em Curitiba foi de R\$ 1 bilhão**. *Gazeta do Povo*, edição de 05 de janeiro de 2015. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/custo-da-copa-em-curitiba-foi-de-r-1-bilhao-eijlfja355e7d5sh4id2rr7ta/>. Acesso em 1 Jun de 2019.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é Análise Econômica do Direito**. Belo Horizonte: Forum, 2011

ROSE, Jonathan P. **A Cidade em Harmonia: O Que a Ciência Moderna, Civilizações antigas e a Natureza Humana nos Ensinam sobre o Futuro da Vida Urbana**. Porto Alegre: Bookman, 2019.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JUNIOR, Irineu. **Teoria geral dos contratos: contratos empresariais e análise econômica**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

SANTOS, João Cândido Martins de Oliveira. **Conheça a história dos Planos Diretores de Curitiba - Parte I**. 2015. Câmara Municipal de Curitiba. Disponível em https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1 . Acesso em 01 Jun 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SECRETARIA DE CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Estudo sobre impacto da isenção de IPTU em bens tombados resultado de acordo de cooperação técnica ACSP x Secretaria Municipal de Cultura via DPH e CONPRES**. Nov/2017-2018. Disponível em: http://mkt.acspservicos.com.br/digital/imprensa/ESTUDO_ACSP_SEC_CULTURA.pdf. Acesso em 22 de Jul de 2019.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENNET, Richard. **Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual**. Tradução de Rytá Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SILVA, Ana Maria Ribeiro. **Requalificação urbana: o exemplo da intervenção Pólis em Leiria**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Programa da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2011.

SILVA, Ânderson. **Estado busca captar R\$ 6,9 milhões via Lei Rouanet para museu da ponte Hercílio Luz.** 2019. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/anderson-silva/estado-busca-captar-r-69-milhoes-via-lei-rouanet-para-museu-da-ponte>. Acesso 22 de Jul de 2019.

SOUZA, Carlos Leite D.; AWAD, Juliana di C. **Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes: Desenvolvimento Sustentável num Planeta Urbano.** 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas.** 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TEIXEIRA, Glória et SILVA, Sérgio. Direito do Patrimônio Cultural. In: **Os 10 anos de investigação do CIJE: estudos jurídico-econômicos.** (coord.) Glória Teixeira, Ana Sofia Carvalho. Coimbra: Edições Almedina, 2010.

TREMEA, Rosane. **Em Portugal, a livraria centenária evitou falência recebendo turistas.** 2019. Disponível em : <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-tremea/noticia/2019/01/em-portugal-a-livraria-centenaria-evitou-falencia-recebendo-turistas-cjr2t55ut02cv01uk409h1fif.html>. Acesso em 22 Jul de 2019.

VARGAS, Heliana Comin. CASTILHO, Ana Luisa Howard. **Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados.** 3. ed. Barueri: Editora Manoele, 2015.

VASCONCELOS, Lélia Mendes de; MELLO, Maria Cristina Fernandes de. **RE: atrás de, depois de. Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados.** 3. ed. Barueri: Editora Manoele, 2015.

WALD, Arnoldo. **Uma introdução teórica. Direito, Economia e Mercados,** PINHEIRO e SADDI, Elsevier, 2005.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational contracting.** New York: The Free Press, 1985.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. Análise econômica do Direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. (Org.) **Direito e Economia.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.