

Tombamento, Patrimônio Cultural e Natural e a Vida na Cidade.

Ana Paula de Albuquerque Grillo*
José Rodolpho Perazzolo**

Ao se pensar a Cidade, na sua imensa complexidade de relações e efervescente vida cultural, nem sempre nos lembramos deste instituto jurídico de proteção do patrimônio cultural e, também, ambiental: o Tombamento.

Mal compreendido pelos habitantes, entrave para os especuladores, repulsivo para os proprietários, o tombamento tem sido eficaz instrumento de proteção de áreas de importância cultural e de qualidade de vida para as Cidades.

O Estatuto da Cidade contempla este instituto jurídico. Muitas Cidades também já possuem um Conselho de Proteção do Patrimônio. O Tombamento vem se aperfeiçoando na sua aplicação e no seu embasamento jurídico teórico. Isto é o que queremos considerar, nos limites deste artigo. Como atuamos na Cidade de São Paulo, vamos falar a partir dela, inseridos nela, vivendo nesta Cidade, que serve como paradigma para o fenômeno da urbanização ocorrida no século XX.

I

Para tanto, temos que partir de um conceito sobre Tombamento.

A doutrina é pródiga em conceitos deste instituto jurídico, ora no Direito Administrativo, ora no Direito Constitucional, ora no recente Direito Urbanístico, ramo que brotou e ganhou força na Ciência do Direito a partir da Constituição Federal de 1988, que neste ano completa 25 anos de promulgação.

Tomamos como conceito, para este artigo, o do constitucionalista José Afonso da Silva, assim expresso “*O tombamento, para nós, é o ato do Poder Público que, reconhecendo o valor cultural (histórico, arqueológico, etnográfico, artístico ou paisagístico) de um bem, mediante sua inscrição no livro próprio, subordinando-o a um regime jurídico especial que lhe impõe vínculos de destinação, de imodificabilidade e de relativa inalienabilidade.*” (2001, pg. 159).

A matéria vem contemplada na Constituição Federal, que no Artigo 216, parágrafo 1º assim estabelece: “*O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.*” (grifo nosso).

Assim lembra o administrativista Antonio Queiroz Telles: *“Instituto ainda recente entre nós o Tombamento passou a existir de fato, desde a edição do Decreto nº 25/37, apoiado na Constituição de 1934, que previa a limitação do direito de propriedade, para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, Artigo 10, III.”* (1992, pg. 14).

Este mesmo autor nos lembra que o termo “tombo” vem dos livros que em Portugal se usava para registros dos bens e da contabilidade da Coroa e que eram guardados numa torre no Castelo de São Jorge, que ficou conhecida como Torre do Tombo. A inspiração da Coroa Portuguesa teria vindo da Inglaterra, onde tais livros eram guardados na torre de Londres. (1992, pg. 20 - 21).

O Tombamento é a mais séria restrição ao direito de propriedade, depois da desapropriação. O próprio texto constitucional, ao estabelecer a proteção do patrimônio cultural brasileiro, dá esta graduação de efetiva proteção do bem de interesse, como citamos acima.

A Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, ao tratar da política urbana, no seu Artigo 2º, estabelece como uma das diretrizes gerais do ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana a *“XII- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”*.

No seu artigo 4º. Inciso V, d o Estatuto da Cidade elenca como instrumento de política urbana o *“Tombamento de imóveis e do mobiliário urbano”*.

No Município de São Paulo, a Lei nº 10.032/85, criou o órgão de preservação do patrimônio denominado CONPRESP (Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo).

Ao elencar as atribuições do Conselho, esse diploma assim estabelece: *“I - Deliberar sobre o tombamento de bens imóveis e móveis de valor reconhecido para a cidade de São Paulo;... IV – Promover a preservação e valorização da paisagem, ambientes e espaços ecológicos importantes para a manutenção da qualidade ambiental e garantia da memória física e ecológica, mediante a utilização dos instrumentos legais existentes, a exemplo de instituição de áreas de proteção ambiental, estações ecológicas e outros.”*

A legislação paulistana, alterada pela Lei nº 10.236/86, é anterior à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade e já trazia, em seu bojo, ares de atualidade, ao preocupar-se com a preservação de espaços ecológicos.

Do exposto, conclui-se que o Tombamento é instrumento jurídico importante na vida da Cidade, sem o qual a especulação imobiliária, o interesse particular e o ímpeto desenvolvimentista destruiria a memória e o patrimônio cultural e ambiental dos seus habitantes. Sobre este vamos agora falar.

II

O já citado artigo 216, parágrafo 1º da Constituição Federal emprega a expressão sintética “patrimônio cultural” para tratar do patrimônio histórico, arqueológico, etnográfico, artístico ou paisagístico, como vimos na definição de José Afonso da Silva. Cabe aqui incluir, à luz da legislação paulistana e no espírito do Estatuto da Cidade, a proteção ao patrimônio ambiental, um patrimônio natural, de fundamental importância para a vida na Cidade.

O texto prevê uma salutar concorrência da competência legislativa. Assim União, Estados e Municípios são chamados a proteger o patrimônio cultural brasileiro, nas suas esferas respectivas de atuação. Neste sentido deve-se ler “Poder Público” grafado no artigo em estudo.

Os incisos do artigo 216 elencam, em *numerus apertus*, os bens que compõem o patrimônio cultural brasileiro, de natureza material e imaterial, tomados individualmente, ou em conjunto, a saber: “I- as formas de expressão; II- os modos de criar, fazer e viver; III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico- culturais; V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

Patrimônio cultural brasileiro são estes e outros bens que mereçam a proteção da sociedade, visando guardar a sua memória, a sua identidade, a sua liberdade de ação e desenvolvimento social e urbano sustentável.

Cabe aqui uma menção ao Decreto nº 80.978/77 que promulga, entre nós, a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, da Organização das Nações Unidas.

O texto da Convenção distingue e elenca o Patrimônio Cultural e o Patrimônio Natural da Humanidade, nos seus Artigos 1º e 2º. Resumidamente, é Patrimônio Cultural da Humanidade o conjunto dos Monumentos, obras de ciência e da arte; Os Conjuntos, grupos de construções; e os Lugares Notáveis, obras do homem ou obras conjugadas homem e natureza. Por sua vez, são Patrimônios Naturais da Humanidade os Monumentos Naturais, formações físicas ou biológicas; as Formações geológicas e fisiográficas; e os Lugares Notáveis, zonas naturais de beleza natural, ou interesse científico.

Conclui-se que o Patrimônio da Humanidade é composto por bens, construídos pela engenhosidade humana, ou a ela dados pela natureza, que pela cultura, história, beleza, tradição ou outra qualidade ligada à vida mereçam a proteção legal dos diversos diplomas humanos.

É o interesse comum que se sobrepõe ao particular, é a riqueza de todos que supera as riquezas individuais.

Os seres humanos vivem lutando pela qualidade de suas vidas e o fazem melhor em conjunto, daí a origem das cidades, daí a grande expectativa da vida nas cidades. Falemos um pouco sobre isso.

III

Voltemos ao texto da Constituição Federal.

No Artigo 182 o texto constitucional afirma que o objetivo da política de desenvolvimento urbano é o bem estar dos habitantes das cidades, ordenando o pleno desenvolvimento das suas funções sociais.

Claro é que o legislador acolheu o conceito de que a cidade é o lugar onde os cidadãos esperam encontrar uma difusão de serviços e tecnologias que socorram suas necessidades e garantam seu pleno desenvolvimento humano.

A Cidade, enquanto realidade sociológica, criada pelo homem por volta de 3.500 a.c., transformou-se, hodiernamente, num assentamento humano em que comércio, produção, segurança, serviços e cultura são garantidos aos seus habitantes.

Assim, quanto melhor o Poder Público da Cidade souber distribuir estes valores, tanto mais desenvolvida ela será. Especialmente num país como o nosso, onde mais de 80% da população mora nas cidades.

Citando Virgílio Testa, assim define José Afonso da Silva a Cidade contemporânea: *“Um centro populacional assume características de Cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; e (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, escolas, esgoto, igrejas, hospitais, mercados, praças de esporte, etc.)”* (2012, pg. 26).

Foi nesse contexto que nasceu o “Estatuto da Cidade” como forma de garantir, mediante a participação popular ativa, por meio de ferramentas jurídicas e diretrizes urbanísticas, os rumos da Cidade definidos pelos Planos Diretores respectivos.

Tudo isso representa um avanço democrático e uma espécie de “escola de cidadania”, onde os habitantes de uma comunidade passam a ser

responsáveis pelos rumos desta, já que estão inseridos no processo de desenvolvimento sustentável desse núcleo dinâmico que é a sociedade.

Exemplo disso, o parágrafo 1º do Artigo 1º do Estatuto da Cidade esclarece que as normas de direito público de que se compõem regulam o uso da propriedade urbana em prol “do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Reafirma-se a busca do bem estar, da qualidade de vida dos cidadãos como princípio teleológico das normas de Direito Urbanístico. É o que ensina, mais uma vez, José Afonso da Silva: *“O urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento e de funcionalidade, de conforto e de estética da Cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano, a urbe.”* (2012, pg. 31).

Nesta ótica, da qualidade de vida na Cidade, podemos e devemos interpretar o Tombamento. Ele traz à tona a função social da propriedade, onde o interesse coletivo se sobrepõe ao individual, preservando determinado monumento e suas características; ou um traçado urbano que nos faz ler sua história; ou uma maneira de cantar, dançar, cozinhar que mereça ser guardada na memória de uma coletividade; ou, ainda um conjunto de flora e fauna que garanta o equilíbrio ambiental da Cidade, ou de um conjunto de Cidades.

IV

O Tombamento, à luz das reflexões que aqui fizemos, ganha um contorno novo. Ampliamos o seu alcance, considerando não apenas a dimensão cultural que é mais amplamente lembrada, mas considerando agora sua dimensão urbanística.

Instrumento de preservação Cultural é, também, eficaz instrumento de Política Urbana, garantindo o conforto, a estética, a memória histórica, o equilíbrio ambiental e freando o crescimento desordenado e irracional nos grandes centros.

Sem desapropriar, assegura o interesse e a fruição coletiva aos bens particulares. Impõe ainda a função social da propriedade sobre os interesses privados e especulativos. O bem privado passa, por seu Tombamento, à categoria de bem de interesse público e nesse contexto deve ser preservado para garantir que sua história, a memória de um povo que devera ser transmitida às futuras gerações.

Como ensina Ana Teresa Ribeiro da Silveira: *“O tombamento deve ser utilizado de maneira responsável pela Administração Pública... Se utilizado de maneira séria e compromissada, o tombamento favorece o resgate da história e a consolidação do desenvolvimento de uma memória nacional.”* (Dallari-Ferraz, 2011, pg. 311).

V

Encerrando estas reflexões, tomamos um exemplo de Tombamento na cidade de São Paulo, em que os elementos de Cultura e Urbanismo se destacam e se evidenciam.

A Resolução nº 19 do CONPRESP/2012 tombou um conjunto de edifícios modernos na região central da cidade, na chamada “Mancha da São Paulo Moderna”, definida e enquadrada como ZEPEC, pela Lei Municipal nº 13.885/2004.

O primeiro edifício da lista de Tombamento é o COPAN, de autoria arquitetônica de Oscar Niemeyer, um presente para São Paulo, que comemoraria 400 anos da sua fundação. O Edifício tem o formato de uma onda e abriga apartamentos residenciais e lojas comerciais, além de um teatro (hoje desativado). O COPAN é constantemente visitado por jovens estudantes de arquitetura, é palco de filmagens cinematográficas, é cenário de peças comerciais e é local de visita de estrangeiros.

É, hoje, habitado por artistas e intelectuais, além da população que ainda lembra sua decadência, na década de 70 do século passado. É símbolo de liberdade, ecletismo e da diversidade que caracteriza a cidade de São Paulo. É uma unidade histórica, arquitetônica e paisagística da nossa Cidade.

Culturalmente valioso, Urbanisticamente importante, o Edifício COPAN é para nós, paulistanos e brasileiros, patrimônio cultural e símbolo do que se deve efetivamente preservar!

REFERÊNCIAS

DALLARI, Adilson Abreu, DI SARNO, Daniela C. Libório (Coord). *Direito Urbanístico e ambiental*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade – Comentário à Lei Federal 10.257/2001*. 3.ed. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2010.

ISORIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

NERY JUNIOR, Nelson, NERY, Rosa. *Constituição Federal Comentada*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

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

TELLES, Antonio A. Queiroz. *Tombamento e seu Regime Jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

* Advogada. É Conselheira do CONDEPHAAT, biênio 2013-2014.

**Advogado. Foi Vice Presidente do CONDEPHAAT, biênio 2005-2006.