

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico



Universidade de Brasília

Reitora : Márcia Abrahão Moura
Vice-Reitor : Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora : Germana Henriques Pereira

Conselho editorial : Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Izabela Costa Brochado
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Verônica Moreira Amado

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico

Organizadoras e organizadores

José Geraldo de Sousa Junior
Nelson Saule Junior
Adriana Nogueira Vieira Lima
Henrique Botelho Frota
Karoline Ferreira Martins
Lígia Maria S. Melo de Casimiro
Marcelo Eibs Cafrune
Marcelo Leão
Mariana Levy Piza Fontes
Rodrigo Faria G. Iacovini
Sabrina Durigon Marques

EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial : Equipe editorial
: Luciana Lins Camello Galvão
Revisão : Jeane Antonio Pedrozo
Projeto gráfico e capa : Cláudia Dias
Ilustrações : Nazareno Afonso

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,
CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação
poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem
a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

I61 Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] /
 organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior
 ... [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.
 495 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito
urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.
CDU 34:711(81)

Impresso no Brasil

Sumário

PARTE I

O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

Apresentação ————— 16

Nota ao prefácio ————— 22

Prefácio: Introdução ao Direito ————— 24

Roberto Lyra Filho

Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab ——— 30

Boaventura de Sousa Santos

CAPÍTULO 1 ————— 66

Brasília, *urbs, civitas, polis*: moradia e dignidade humana

José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 2 ————— 78

Comentário ao texto: “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”, de Boaventura de Sousa Santos

Eduardo Xavier Lemos

CAPÍTULO 3 ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen

CAPÍTULO 4 ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa

CAPÍTULO 5 ————— 93

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf

CAPÍTULO 6 ————— 100

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e

Maria José Andrade de Souza

CAPÍTULO 7	108
Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
CAPÍTULO 8	116
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
CAPÍTULO 9	123
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico <i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i> <i>Labá – Direito Espaço Política</i>	
CAPÍTULO 10	130
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos <i>Alicia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Tais Fagundes</i> <i>Núcleo de Direito à Cidade</i>	
CAPÍTULO 11	136
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>	
CAPÍTULO 12	144
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade <i>Nelson Saule Júnior</i>	
CAPÍTULO 13	153
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade <i>Wilson Levy</i>	

PARTE II

O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 14 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

Henrique Botelho Frota

CAPÍTULO 15 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

CAPÍTULO 16 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

Daniel Gaio

CAPÍTULO 17 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

Rafael Soares Gonçalves

PARTE III

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

CAPÍTULO 18 194

“Ainda vão me matar numa rua”: direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior

CAPÍTULO 19 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

Lauro Gurgel de Brito

CAPÍTULO 20 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte

CAPÍTULO 21 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

Álison Rafael de Sousa Lopes

CAPÍTULO 22 223

A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais

Vanessa Pugliese

CAPÍTULO 23 232

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen

CAPÍTULO 24 240

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

Leonardo Fiusa Wanderley

CAPÍTULO 25 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior

CAPÍTULO 26 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 27 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

Maiara Auck

CAPÍTULO 28 271

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro,

Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza

CAPÍTULO 29 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller

CAPÍTULO 30 287

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi

CAPÍTULO 31 294

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

Tadeu Luciano Siqueira Andrade

CAPÍTULO 32 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e

Maura Sabrina Alves do Carmo

CAPÍTULO 33 310

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e

Thaianna de Souza Valverde

CAPÍTULO 34 316

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

Priscila Paz Godoy

CAPÍTULO 35 325

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política

João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges

CAPÍTULO 36 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

CAPÍTULO 37 340

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira

PARTE IV

O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO 38 **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira

CAPÍTULO 39 **358**

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira

CAPÍTULO 40 **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

Mariana Levy Piza Fontes

CAPÍTULO 41 **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

Raúl Márquez Porras

CAPÍTULO 42 **382**

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima

CAPÍTULO 43 **389**

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

Patricia de Menezes Cardoso

CAPÍTULO 44 **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides

CAPÍTULO 45 **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

Nair Heloisa Bicalho de Sousa

CAPÍTULO 46 _____ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca

CAPÍTULO 47 _____ 424

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo

CAPÍTULO 48 _____ 432

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia

CAPÍTULO 49 _____ 442

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

Paulo Somlanyi Romeiro

CAPÍTULO 50 _____ 449

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa, Orlando Santos Junior e

Fórum Nacional de Reforma Urbana

PARTE V

RETRATOS DA PRODUÇÃO
SOCIAL DO DIREITO
URBANÍSTICO

O Direito Urbanístico achado na rua _____ 453

**Sobre os autores, as autoras, os
organizadores e as organizadoras** _____ 483

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)¹ é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espalhada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitas dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

¹ Página na internet: <http://www.ibdu.org.br/>.

Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)¹ representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de *Droit et Societé*, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

¹ Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.



PARTE IV

O Direito Urbanístico aplicado para a
promoção da política urbana

Capítulo 47

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

Lysie dos Reis Oliveira
Camila Celestino C. Archanjo

1. Introdução

Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 216, constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira e que cabe ao poder público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, através de medidas de acautelamento e preservação, como o tombamento.

Neste diapasão, o centro antigo da cidade de Salvador (CAS), primeira colônia portuguesa nas américas, tem capital simbólico de sobra. A preocupação em protegê-lo por meio de lei esteve presente em diversas instâncias, tais como no tombamento federal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em 1959; na criação do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural do Estado da Bahia (Ipac), em 1968; no tombamento realizado pela prefeitura, em dezembro de 1977; no convênio que deu origem ao Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ESELF),¹ em 1983; no reconhecimento de sua condição de “patrimônio da humanidade” pela Organização das Nações

¹ Em 1983, um convênio firmado entre a quinta DR do Iphan – pró-memória, o Ipac e a Prefeitura Municipal, criou o ESELF, que tem como atribuição a aprovação dos projetos específicos de intervenção em áreas de interesse histórico e cultural do município, além da elaboração de parâmetros que devem nortear a execução desses projetos. Consultar Lei Municipal nº 3289/23.

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 02 de dezembro de 1985; e, em 1986, na criação da Fundação Gregório de Matos e do parque do centro histórico.

Concomitantemente, o potencial turístico angariado pelo seu *status* de lugar da história que, ademais, se construiu sobre a peculiaridade cultural das gentes da Bahia, foi exaltado em planos de intervenção como mola propulsora de sua preservação. Ora com mais ênfase, ora com menos, foi a ideia de um centro histórico como lócus da cultura baiana o que tentou se vender. Alvo de políticas preservacionistas ao longo de quase três décadas, o pelourinho entra nos anos 1990 apresentando um estado avançado de arruinamento, o que comprovava que, até então, as operações e políticas urbanas realizadas não haviam sido capazes de reverter a condição da matéria, tampouco de criar condições de habitabilidade digna para a população local, essa, sim, imaterial.

Tais políticas desconsideravam a dimensão da dinâmica urbana dos processos em curso. Chegam ao século XXI apostando em uma parceria com o setor privado, que financiaria um fundo, o qual deveria ser criado por um banco e pelo governo do estado para financiar a venda de imóveis. Segundo Manoel Nascimento (2014, p. 16), o fundo de investimento imobiliário (FII) estaria atrelado ao patrimônio imobiliário comercial do estado na área do CAS, estimado em R\$ 60 milhões, que prevê a alienação fiduciária do parque imobiliário estatal (UNESCO, 2010, p. 336-338), dão uma mostra do que está em jogo no setor.

Com base nesse cenário, o presente capítulo se insere na temática do instituto do tombamento, enquanto política cultural e urbana, analisando sua eficácia para preservação do patrimônio cultural edificado no CAS, seus limites para proteção, bem como o papel da administração pública e a responsabilidade pela manutenção da medida e preservação do bem tombado.

2. A proteção ao patrimônio cultural material

A partir da promulgação da Carta Constitucional em 1988, a proteção ao patrimônio edificado (art. 216, V) se constituiu em direito-dever do Estado. A Constituição Federal é expressa ao estabelecer competência concorrente entre União, estados-membros, Distrito Federal e municípios para legislar a respeito do patrimônio cultural e responsabilidade por danos causados a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Por esse viés, cabe à administração pública dedicar-se a conservar e manter estes bens, por meio de instrumentos administrativos, como o tombamento. Ressalte-se a legitimidade do Ministério Público para propor medidas judiciais destinadas à preservação e à promoção do patrimônio cultural brasileiro (art. 129, III, CF).

Assim, observa-se que o direito é crucial para delimitação de normas preservacionistas, uma vez que, através de instrumentos administrativos e judiciais, pode-se estabelecer o efetivo controle do poder público sobre bens materiais que identificam a nação. Por outro lado, temos que direito é insuficiente em si mesmo e depende essencialmente da proposição de políticas públicas eficazes para a preservação, sem as quais qualquer normativa é inóspita.

Vale, ainda, salientar que a Constituição Federal de 1988 incumbiu tanto o poder público quanto a coletividade de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º), diretriz de com-

plexa realização, visto que, à época, raras eram as ações de educação patrimonial,² como são até hoje, e que a Carta Mundial pelo Direito à Cidade³ também prevê o direito de acesso à cultura.

3. O instituto do tombamento como pressuposto preservacionista

Objetivando a proteção de bens de valor histórico, artístico, cultural, arquitetônico, turístico, ambiental e que tenham um valor afetivo para a população, decorre a possibilidade do instituto do tombamento, caracterizado pela intervenção do Estado na propriedade, e regulamentado por normas de direito público. Dentre os precedentes normativos dispostos na legislação brasileira acerca do tombamento e da proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural, destaca-se o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que ordena a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Desse modo, o tombamento constitui um dos instrumentos mais importantes do Direito Urbanístico que é habitualmente evocado em uma política urbano-cultural, com a finalidade precípua de proteger, e valorizar, o patrimônio cultural no espaço urbano.

O ato de tombamento consiste em inventariar, registrar, arrolar algo em arquivos especiais. O tombamento se trata de um procedimento administrativo no qual o poder público irá declarar o valor cultural de um bem, inscrevendo no respectivo Livro do Tombo. Ou seja, trata-se de um ato declaratório em que se impõe uma restrição ao direito de propriedade, sem, no entanto, suprimir a propriedade de seu titular.

Como uma restrição ao direito de propriedade para fins preservacionistas, se faz necessário o acompanhamento pelos órgãos estatais, de forma incisiva, a fim de que a eficácia do tombamento seja atingida. No âmbito Federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é a autarquia legitimada a exercer as competências referidas no Decreto-Lei nº 25/1937. No entanto, compete aos entes públicos federal, estadual ou municipal efetuar o tombamento, sendo que o mesmo bem pode receber a proteção cumulativa dos três entes.

Ao ente público que efetuou o tombamento cabe zelar pela sua preservação, fiscalizar, financiar projetos de conservação, punir proprietários dos bens tombados para que cumpram a legislação, e, caso seja irremissível, desapropriá-los em caso de desídia.

O efeito preservacionista se espera devido ao fato de os bens tombados serem considerados patrimônio nacional (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 25/1937). Portanto, tem sua alienabilidade restringida, estão sujeitos a condições especiais e se submetem a vigilância permanente do órgão competente pelo tombamento.

² “A educação patrimonial constitui-se de todos os processos educativos formais e não formais que têm como foco o patrimônio cultural, apropriado socialmente como recurso para a compreensão sócio histórica das referências culturais em todas as suas manifestações, a fim de colaborar para seu reconhecimento, sua valorização e preservação. Considera-se, ainda, que os processos educativos devem primar pela construção coletiva e democrática do conhecimento, por meio da participação efetiva das comunidades detentoras e produtoras das referências culturais, onde convivem diversas noções de patrimônio cultural”. Para informações, consultar: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/343>.

³ Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>.

O proprietário do bem tombado deve realizar as obras necessárias para a sua conservação, não causar nenhum dano a este, exercer a sua constante vigilância, e, caso seja necessário algum ato que vá reparar ou modificar o bem tombado, é necessária a autorização do órgão competente.

Segundo Carlos Nelson F. dos Santos (1985),

Do jeito que vem sendo praticada, a preservação é um estatuto que consegue desagradar a todos: o governo fica responsável por Bens que não pode ou não quer conservar; os proprietários se irritam contra as proibições, nos seus termos injusta: de uso pleno de um direito; o público porque, com enorme bom-senso, não consegue entender a manutenção de alguns pardieiros, enquanto assiste à demolição inexorável e pouco inteligente de conjuntos inteiros de ambientes significativos.

Tem-se que o fracionamento de políticas públicas de Direito Urbanístico, com a sobreposição de projetos ditos preservacionistas e omissões dos entes federativos, impede a efetivação plena do direito à cidade na medida em que acentua os conflitos sociais.⁴

4. O tombamento de um “centro histórico” dentro de um centro antigo

A concepção da cidade como um patrimônio cultural e o esforço para proteger legalmente esses bens só surgiram em tempos recentes para a história (CHOAY, 2001). Organizações, a exemplo do Conselho da Europa, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos), o Conselho Internacional de Museus (Icon) e Organização dos Estados Americanos (OEA) foram fundamentais nessa etapa de valorização de Bens culturais.

Nesse seguimento, uma cidade como Salvador não tardou a despertar interesse. Houve tombamentos sucessivos. Assim, se forma uma nova esfera de responsabilidade do Estado em prol da conservação dos bens culturais, uma vez que agora estes seriam protegidos por legislação de preservação e, especialmente, surge uma expectativa de preservação para além do contexto nacional.

No que tange a um conjunto arquitetônico urbanístico situado em território urbano de caráter patrimonial, a legislação direciona que a os trâmites para conservação ocorram de forma interligada à vida contemporânea, de modo a não se ter um tratamento meramente museológico para, assim, não privar os habitantes desse espaço de seu uso.

Nas palavras da professora doutora Silvia Helena Zanirato (2007, p. 36):

É com esse sentido que a Recomendação de Nairobi, de 1976, dispôs a importância de se evitar que as medidas de salvaguarda venham a acarretar a ruptura da trama social. Nesse sentido, orienta que não haja o traslado dos habitantes e que, para fazer frente ao aumento dos encargos provocados pelas obras realizadas, sejam concedidas indenizações que compensem a alta do aluguel, de modo que *os ocupantes possam conservar suas habitações, seus pontos de comércio e produção, assim como seus modos de vida e suas ocupações tradicionais.* (Grifo nosso).

⁴ Para mais informações: Simão; Cavallazi, 2017.

Apesar de o Brasil (o estado da Bahia e o município de Salvador, por estarem submetidos à confederação) ser signatário de diversos acordos e tratados internacionais que versam sobre a preservação patrimonial com um caráter humanitário, observa-se que as orientações não são devidamente cumpridas, a exemplo da “recuperação” do “centro histórico” de Salvador promovida em 1992,⁵ quando muitos moradores foram expulsos de suas residências.

Percebemos que, ao longo dos anos, sob o discurso da preservação do patrimônio histórico da cidade de Salvador, há um caráter higienista social, pois há uma intensa e constante busca pela remoção dos humanos do patrimônio da humanidade. Como já apontado por Reis (1988):

A trajetória de luta dessa associação de moradores, que acompanho desde a formação como assessora, tem sido de derrotas e vitórias. Acredito ser a existência da AMACH a maior vitória. O processo ainda está em curso, mas a intenção do presente texto foi a de instigar a discussão, pois, *enquanto se expulsavam humanos do Patrimônio da Humanidade, alardeava-se a restauração do acervo arquitetônico e urbanístico.* (Grifo nosso).

Entende-se que o objetivo mais imediato para a preservação do patrimônio vislumbrado pelo poder público se traduz em ações voltadas a tornar o “centro histórico” atrativo, feito para transeuntes ocasionais, voltado ao público que chega a Salvador para fazer turismo,⁶ deixando de lado moradores, em sua maioria de baixo poder aquisitivo, que há décadas habitam na área. O que se nota é uma grande ruptura entre as políticas preservacionistas e as demais questões urbanas, o que acentua desigualdades e conflitos sociais (SIMÃO, CAVALLAZZI, 2017).

Assim, o poder público e a iniciativa privada se unem em programas de conservação de fachadas, à limpeza e iluminação dos monumentos isolados. Já no âmbito social, a “limpeza” ocorre através da exclusão da população negra e pobre, retratada como perigosa, criando uma imagem negativa do patrimônio aos olhos dos visitantes, sejam eles turistas ou moradores da cidade e privando os moradores desses locais do pleno exercício do direito à cidade (REIS, 1998).

Nesse sentido, temos que “a cidade, ou o que resta dela, é construída ou remanejada como se fosse uma soma ou uma combinatória de elementos” (LÉFÈBVRE, 2001, p. 77), o que se constata com a fragmentação das políticas públicas sociais e preservacionistas na localidade, para os moradores tradicionais, a expulsão, para o turismo, limpeza superficial e estética.

No que tange ao processo de remoção dos moradores e limpeza étnico social ocorrido no centro histórico durante a intervenção ocorrida em 1992, Marcelo Coelho Oliveira, com base no relatório da visita do relator da ONU para o Direito à moradia ocorrida em 2004, aponta como violações de direito:

Tratando especificamente do despejo forçado dos moradores do Pelourinho, na execução da 7ª etapa do Projeto de recuperação do Centro Histórico de Salvador, o relatório (*da visita do relator da ONU para o Direito à Moradia Adequada ocorrida em 2004*) denuncia a *violação do Direito à moradia adequada (art. 6º, CF), a violação do Direito à gestão democrática*

⁵ Para informações detalhadas consultar: Reis (1998).

⁶ Para informações detalhadas consultar: Reis (1998).

da cidade (art. 2º, II, Lei Federal nº. 10.257/01), a violação do Direito à identidade e manifestação cultural (art. 215 e 216, CF) e a não-discriminação (art. 3º, IV, CF) e a violação do Direito ao Trabalho (art. 1º, IV; e art. 170, VII e VIII, CF) (OLIVEIRA, 2014). (Grifo nosso).

O *marketing* sobre o espaço urbano, tratado inicialmente por Reis (1998) ainda prevalece, mesmo passados 23 anos depois da grande intervenção anunciada em 10 etapas e iniciada em 1992. Pode-se notar continuidade desse ideário nas ações midiáticas.

Assim, observa-se que o CAS, por se tratar de passagem obrigatória dos turistas que aqui vem, explica a “flexibilização” da legislação aplicada à área e o seu “embelezamento”, tendo em vista tratar-se de um local estratégico para investimentos, como um “cartão de boas-vindas” para os turistas que chegam à cidade de Salvador.

Percebemos que há um modo de gerir a cidade que se utiliza de fórmulas administrativas empresariais, o que foi balizar para a crítica de David Harvey em 1996, retomada nacionalmente pela discussão promovida por Carlos Vainer em 2002, quando evidencia-se a atenção para o quanto as cidades passam a ser gerenciadas como empresas, que inclusive passam a competir entre si. Torna-se a cidade uma mercadoria para ser vendida, especialmente, ao capital externo.⁷

Não se pode negar a intrínseca relação entre o Direito Urbanístico, e suas soluções de políticas públicas, e o pleno exercício do direito à cidade pela população local, principalmente a economicamente mais fragilizada,

não se pode desconhecer a moderna função social do Direito Urbanístico como núcleo de proteção dos excluídos por meio de mecanismos de legalização fundiária e regularização urbanística em relação a áreas urbanas deprimidas e de promoção da participação democrática da comunidade na governança da cidade. (PIRES, 2001).

É possível compreender que a ação cultural e a preservação dos bens culturais só têm coerência no momento em que visam a autonomia e a participação, que contribuam efetivamente para o exercício da cidadania. Mas, em oposição a essa concepção humanista, observamos que a responsabilidade pela salvaguarda do bem, na prática, tem se limitado ao poder do particular, proprietário ou posseiro, e se mostra eximida pelos órgãos competentes de seu dever preventivo.

5. Conclusão

Ao longo das discussões para elaboração deste capítulo, foi possível perceber que, no que tange ao tombamento, apesar de ser um instrumento urbanístico que impõe ao Estado o dever-poder de proteger o patrimônio cultural e de haver o reconhecimento de que o bem tombado adquire um caráter

⁷ Harvey aponta o governo e sua forma mais incisiva de organizar a cidade através de estratégias empreendedoras, típicas de organizações empresariais, ideia utilizada por Vainer, que aponta como as medidas tomadas pela Administração pública pretendem transformar a cidade em “mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis.” (VAINER, 2002, p. 83).

social e, principalmente, público que necessariamente deve ser protegido para que gerações futuras possam se valer dele, isso não é o suficiente para impedir que o ente estatal quede inerte nessa questão.

Pois, apesar da responsabilidade objetiva da administração em fiscalizar, cuidar e difundir os bens elencados por ela como tombados e dignos de uma maior preservação por se tratarem de patrimônios culturais nacionais, estaduais ou municipais, nota-se que, no Brasil e no Estado da Bahia especificamente, há um abismo entre a previsão de preservação patrimonial almejada legalmente e a eficácia do direito.

Salienta-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 incumbiu tanto o poder público quanto a coletividade de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º), entretanto, mesmo com toda delimitação legal que o instituto do tombamento imprime à preservação daquele bem atingido, cabendo ao ente que instituiu o tombo zelar pela sua preservação, fiscalizando, financiando projetos de conservação, punindo proprietários dos bens tombados para que cumpram a legislação, desapropriando-os em caso de desídia, ainda assim, observamos que a legislação não é efetivamente cumprida e não logra êxito face ao processo de deterioração natural dos bens.

Nesta lógica, apesar de haver a delimitação e o tombamento de uma poligonal que define a preservação do Centro Histórico de Salvador (CHS), percebe-se que, ao analisar e participar do contexto social que, ao longo dos anos, tal discurso desdobra-se em ações, estratégias e políticas públicas que buscam criar um *marketing* sobre o centro histórico e suas rotas pitorescas e turísticas, além do investimento na constante “limpeza social”, que, contraditoriamente, remove humanos do “patrimônio da humanidade”, violando o amplo acesso ao direito à cidade.

Referências

BAHIA. Governo do Estado. Secretaria de Cultura. Escritório de Referência do Centro Antigo. UNESCO. *Centro Antigo de Salvador*. Plano de Reabilitação Participativo. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2010.

BITTENCOURT, José Maurício Carneiro Daltro. *A participação popular nos projetos públicos de intervenção urbana: o caso da 7ª Etapa de Revitalização do Centro Histórico de Salvador*. 2011. 177 p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 30 nov. 1937.

COUTO, Caio Costa; et.al. O uso habitacional como pressuposto da preservação de edificações inseridas em área urbana de caráter patrimonial. *In: 4º CIHEL - Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono*. 2017. Anais... Porto/Covilhã: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 2017.

COUTO, Caio Costa; et.al. Onde eu vou morar? A luta por moradia no centro antigo de Salvador. *In: VI Encontro de Pesquisa Empírica em Direito*. 2016. *Anais...* Canoas: Centro Universitário La Salle, 2016.

CHOAY, Françoise. *A Alegoria do Patrimônio*. 1. ed. São Paulo: Estação Liberdade. 2001.

DALTRO, J. M; REIS, L. A Salvaguarda do Patrimônio Urbano na Cidade Desigual: um estudo sobre a conquista da moradia em uma área urbana de caráter patrimonial. *In: XIV Encontro Nacional da ANPUR*, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, 2011.

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à cidade*. Tradução de RuBens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 492.

NASCIMENTO, Manoel. *O tratamento da "informalidade" no Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador*. Artigo final da disciplina ARQA96 - Metrópole, patrimônio e informalidade, do curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2014. 18 p.

OLIVEIRA, Marcelo Coelho. *Da proteção ao patrimônio cultural ao direito à moradia*. 2014. 92p. Monografia (Graduação). Bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Bahia. 2014.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Direito Urbanístico, meio ambiente e patrimônio cultural*. Brasília, a. 38 n. 151 jul./set. 2001.

REIS, Lysie. A história na Vitrine- Novas Estratégias e Convenções no Ritual de Preservação. 1998. 128p. Dissertação (Mestrado). Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Bahia: 1998.

REIS, Lysie. DALTRO, José Mauricio. As controvérsias da salvaguarda do patrimônio da humanidade: um estudo sobre a conquista da moradia em uma área urbana de caráter patrimonial. *In: XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENAMPUR) 2011. Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Enanpur, 2011.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. Preservar não é tomar, renovar não é por tudo abaixo. *Revista Projeto*. São Paulo: Ed. Projeto, n. 86. abr. 1986. p. 60-61.

SIMÃO, Maria Cristina R.; CAVALLAZI, Rosângela L. *Preservação do patrimônio urbano e direito à cidade: intersecções e desvios. The Overarching Issues of the European Space: Society, Economy and Heritage in a Scenario*. Porto: FLUP. 2017. p. 289-300.

SOUZA, Rafael Araponga Barbosa. *Segurança Pública e mobilidade urbana no centro histórico de Salvador: estudo do plano de reabilitação participativa do centro antigo de Salvador e do plano estadual de segurança pública do Estado da Bahia*. 2017. 63 p. Monografia (Graduação). Bacharelado em Direito pela Universidade do Estado da Bahia.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. *In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. ARANTES, Otilia, et al. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 75-104

ZANIRATO, Sílvia Helena. *A restauração do Pelourinho no Centro Histórico de Salvador, Bahia, Brasil: potencialidades, limites e dilemas da conservação de áreas degradadas*. História, cultura e cidade. HAOL, n. 14, out. 2007. p. 35-47.