



UFC

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO**

HEITOR JUCÁ GUIMARÃES GARCIA

**PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA E REVITALIZAÇÃO URBANA EM FORTALEZA:
DESAFIOS JURÍDICOS PARA CONCILIAR TOMBAMENTO E USO SOCIAL NOS
ESPAÇOS CULTURAIS PROTEGIDOS**

FORTALEZA

2025

HEITOR JUCÁ GUIMARÃES GARCIA

PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA E REVITALIZAÇÃO URBANA EM FORTALEZA:
DESAFIOS JURÍDICOS PARA CONCILIAR TOMBAMENTO E USO SOCIAL NOS
ESPAÇOS CULTURAIS PROTEGIDOS

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Orientadora: Lígia Maria Silva Melo de
Casimiro

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- G199p Garcia, Heitor Jucá Guimarães.
PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA E REVITALIZAÇÃO URBANA EM FORTALEZA : DESAFIOS JURÍDICOS PARA CONCILIAR TOMBAMENTO E USO SOCIAL NOS ESPAÇOS CULTURAIS PROTEGIDOS / Heitor Jucá Guimarães Garcia. – 2025.
62 f. : il.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.
1. patrimônio cultural. 2. memória urbana. 3. tombamento. 4. direito à cidade. 5. revitalização urbana. I. Título.

CDD 340

HEITOR JUCÁ GUIMARÃES GARCIA

PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA E REVITALIZAÇÃO URBANA EM FORTALEZA:
DESAFIOS JURÍDICOS PARA CONCILIAR TOMBAMENTO E USO SOCIAL NOS
ESPAÇOS CULTURAIS PROTEGIDOS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
(Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Raquel Cavalcanti Ramos Machado Malenchini
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Estevão Mota Sousa
Mestre em Direito pela UFC

Aos meus pais, irmãos e amigos, que dão força
ao meu ser e ao meu dever ser.

AGRADECIMENTOS

Confesso que encerrar este Trabalho de Conclusão de Curso não foi fácil, talvez pela dificuldade de concluir um ciclo que, indubitavelmente, foi marcante para a minha vida. Os meus dois primeiros anos de graduação coincidiram com a pandemia de COVID-19, que mudou completamente a dinâmica da minha rotina. Por isso, no início, estive receoso em começar a frequentar este espaço presencialmente, mas os três anos seguintes não poderiam ter sido mais intensos.

Gostaria de agradecer aos meus colegas e amigos de faculdade, que tornaram cada momento muito mais leve e cada adversidade mais suportável. Sem essas amizades, não sei como teria sido a minha trajetória. São muitos os que me marcaram, mas não poderia deixar de citar Ian, Marden, Dhean, John, Laís e Júlia, que foram minha companhia diária dentro e fora da faculdade nesses últimos anos.

Também agradeço aos meus incríveis amigos de sala, que ingressaram junto comigo na graduação e com quem sigo compartilhando sonhos, em especial Rodrigo, Guilherme, Thomás, Vinícius, Evaldo e Nilciane. Confesso que são muitos os que me marcaram durante a graduação, então provavelmente vou estar cometendo alguma injustiça ao não nomeá-lo, motivo pelo qual peço desculpas desde já.

Sou muito grato às experiências profissionais que obtive durante a graduação. Primeiro, aos servidores dedicados da 10ª Vara do Trabalho, que me receberam tão bem no meu primeiro estágio; à incrível equipe do 2o gabinete da 3ª Turma Recursal, com quem aprendi muito e fui muito feliz; às pessoas do escritório Borges e Borgo, onde conheci o setor privado e vi de perto como funciona a advocacia; e por último, mas não menos importante, à equipe do escritório TGMEF, por toda a experiência, convivência e aprendizado diário, não só profissional mas em outras áreas da vida.

À minha mãe, Kimberly, que foi a primeira a me ensinar o que significa amor. Ao meu pai, Cláudio, que me inspira todos os dias a ser uma pessoa melhor, como ele é. Aos meus irmãos, Henrique e Hermano, e ao Bolt.

Aos professores que compõem o corpo docente desta faculdade, em especial à professora Lígia, minha orientadora. Ao NAJUC, projeto que marcou profundamente a minha graduação e inspirou a construção deste trabalho, e todos os colegas que também participaram dessa caminhada. E a tudo que eu sou e ainda serei.

“A memória instala a lembrança no sagrado; a história a liberta e a torna sempre prosaica.”

(Pierre Nora, 1993)

RESUMO

O presente trabalho investiga os desafios jurídicos para conciliar a proteção do patrimônio cultural com o uso social dos espaços urbanos em Fortaleza. Com esse objetivo, a pesquisa parte de uma abordagem teórica sobre o direito à cidade e a memória coletiva, enfatizando a importância do espaço urbano como elemento simbólico, identitário e formador de cidadania. Nesse contexto, analisa-se o tombamento como instrumento jurídico de preservação, considerando suas potencialidades e limitações, com base na legislação federal, estadual e municipal, bem como na atuação de órgãos como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e as secretarias de cultura do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza. Além disso, para compreender como tais políticas se concretizam na prática, o estudo se vale de dois casos emblemáticos: o Edifício São Pedro e o Complexo da Estação das Artes, cujas trajetórias revelam diferentes desafios e estratégias de preservação. A análise desses exemplos permite refletir sobre a efetividade das ações de proteção e requalificação urbana, ressaltando a relevância da memória coletiva para a construção de cidades mais justas e democráticas.

Palavras-chave: patrimônio cultural; memória urbana; tombamento; direito à cidade; revitalização urbana.

ABSTRACT

This study investigates the legal challenges of reconciling the protection of cultural heritage with the social use of urban spaces in Fortaleza, Brazil. To achieve this objective, the research adopts a theoretical approach based on the concepts of the right to the city and collective memory, emphasizing the importance of urban space as a symbolic, identity-forming, and citizenship-building element. In this context, the study examines heritage listing as a legal instrument for preservation, considering its potential and limitations, with reference to federal, state, and municipal legislation, as well as the role of institutions such as the National Institute of Historic and Artistic Heritage (IPHAN) and the cultural departments of the State of Ceará and the Municipality of Fortaleza. Moreover, to understand how these policies are implemented in practice, the study analyzes two emblematic cases: the São Pedro Building and the Estação das Artes Complex, whose trajectories reveal different challenges and preservation strategies. The analysis of these cases allows reflection on the effectiveness of protection and urban requalification measures, highlighting the relevance of collective memory for building fairer and more democratic cities.

Keywords: cultural heritage; urban memory; landmark protection; right to the city; urban revitalization.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
COEPA	Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural
COMPHIC	Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural
DL	Decreto-Lei
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RECE	Rede Pública de Espaços e Equipamentos Culturais do Ceará
Secult-CE	Secretaria da Cultura do Estado do Ceará
Secultfor	Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO: CIDADE, MEMÓRIA E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL.....	16
2.1 O Direito à cidade.....	17
2.2 Memória Urbana e Patrimônio Cultural.....	20
2.3 O Tombamento Como Instrumento de Preservação.....	24
3 NORMAS JURÍDICAS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL.....	28
3.1 Legislação Federal.....	29
3.2 Legislação Estadual – Ceará.....	36
3.3 Legislação Municipal – Fortaleza.....	39
4 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO.....	44
4.1 IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.....	45
4.2 Órgãos Estaduais e Municipais.....	50
5 ESTUDOS DE CASO: PATRIMÔNIO TOMBADO EM FORTALEZA.....	53
5.1 Panorama Histórico e Urbano em Fortaleza e o (Des)caso do Edifício São Pedro.....	53
5.2 Bens Tombados em Fortaleza: Desafios e o Exemplo da Estação das Artes.....	56
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	63

1 INTRODUÇÃO

Em 1968, o filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre formulou o conceito de “direito à cidade”, revolucionando os estudos urbanos ao propor uma nova forma de compreender o espaço urbano: mais do que um conjunto de ruas, edificações e monumentos, a cidade passa a ser reconhecida como um espaço vivo, onde se desenrolam relações sociais, culturais e econômicas que moldam a vida em comum. Nesse sentido, Lefebvre defende que o direito à cidade não se limita à permanência física no território, mas compreende o direito de participar ativamente da sua construção, transformação e significado.

Essa definição inclui o acesso à moradia digna, aos meios de locomoção, ao lazer, à cultura e, de modo especial, à preservação da memória coletiva, sendo esta última constituída como um dos elementos fundamentais da vivência urbana, pois é forjada pela história, pelas experiências e pelos vínculos simbólicos construídos ao longo do tempo pelas comunidades que habitam a cidade.

Assim, o espaço urbano torna-se o lócus privilegiado de formação e conservação das memórias sociais, reveladas nos edifícios, praças, ruas e monumentos que refletem os traços culturais e afetivos de seus habitantes. Como consequência, determinados bens, por sua carga simbólica e valor afetivo para a coletividade, são reconhecidos como patrimônio cultural, entendido como expressão material e imaterial de identidades, tradições, modos de vida e narrativas que compõem a história e a cultura de um povo. Preservar tais bens é, portanto, garantir não apenas a continuidade física do passado, mas a permanência ativa da memória como fundamento de uma cidade verdadeiramente plural, democrática e inclusiva.

A partir dessas premissas, o segundo capítulo será dedicado ao referencial teórico que fundamenta o estudo, abordando os conceitos de direito à cidade, memória urbana e patrimônio cultural, com destaque para o tombamento como instrumento jurídico central de preservação. Essa abordagem permitirá compreender a relevância do patrimônio como elemento de coesão social e vetor de inclusão e pertencimento nos espaços urbanos contemporâneos.

Em continuidade, o terceiro capítulo analisará a legislação aplicável à proteção do patrimônio cultural, com foco nas normas federais, estaduais e municipais, especialmente no que tange às competências institucionais definidas pela Constituição Federal de 1988, que consagrou a proteção da memória como um dever comum da União, dos Estados e dos Municípios.

O quarto capítulo tratará da estrutura institucional responsável por implementar essas políticas de preservação, examinando o papel exercido por órgãos como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult-CE) e a Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza (Secultfor), bem como os respectivos conselhos que os assessoram.

Por fim, o quinto e último capítulo será voltado ao estudo de casos emblemáticos na cidade de Fortaleza: o Edifício São Pedro, cuja demolição revelou falhas estruturais, ausência de articulação institucional e omissão do poder público; e o Complexo da Estação das Artes, exemplo de requalificação bem-sucedida que evidencia como a preservação pode ser integrada ao uso social, ao desenvolvimento urbano e à efetivação do direito à memória e à cidade.

Dessa forma, entre os objetivos principais deste trabalho encontra-se a necessidade de apontar quais são os desafios jurídicos, políticos e institucionais relacionados às falhas na preservação do patrimônio cultural, apesar da existência de uma vasta legislação que disciplina o tema e variados entes responsáveis por atuarem em sua defesa.

Busca-se, assim, compreender de que forma o direito à cidade, enquanto categoria jurídica e política, pode ser efetivado por meio de políticas públicas voltadas à fiscalização, proteção e requalificação do patrimônio cultural, analisando seus impactos na preservação da memória coletiva e seu potencial para promover a democratização do acesso da população aos bens que integram o imaginário social da capital alencarina.

Para tanto, será realizada uma pesquisa baseada em uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental, em cinco capítulos. Após o primeiro, voltado a delimitar o referencial teórico e o objeto pesquisado, o estudo irá analisar a legislação aplicável nas esferas federal, estadual e municipal, incluindo leis específicas, texto constitucional e outras normas institucionais.

Assim, com a análise de casos concretos de grande relevância para a discussão sobre a preservação do patrimônio cultural, pretende-se contribuir para a reflexão crítica sobre o papel desses bens na construção de cidades mais justas, inclusivas e democráticas, bem como o seu papel na revitalização de um espaço e a ressignificação de lugares e memórias, tanto àqueles que já estiveram ali como aos que hoje vivem.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: CIDADE, MEMÓRIA E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL.

O primeiro tópico deste Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo apresentar a cidade não apenas como um espaço de convivência e interação social, mas também como cenário de produção de memórias, representações culturais e dinâmicas sociais vivenciadas pela população que a habita. Ao considerar suas formas construídas e seus significados simbólicos, compreende-se a cidade como expressão das identidades coletivas e, simultaneamente, como reflexo das desigualdades socioeconômicas e das transformações históricas que a marcam.

A cidade, portanto, não se resume a um espaço físico de contato entre indivíduos, mas se configura como um verdadeiro locus de expressão das desigualdades e contradições sociais e econômicas existentes entre os diferentes modos de vida das classes sociais. Por isso mesmo, a partir da década de 1980, com o processo de redemocratização do Brasil, os movimentos sociais passaram a desempenhar um papel de mediação entre a sociedade civil e o Estado, com foco na efetivação de normas jurídicas destinadas à transformação das cidades (FERREIRA, 2020).

Nesse contexto, o espaço urbano passa a ser entendido não apenas como um conjunto de estruturas físicas e de aglomeração populacional, mas como um território onde a memória coletiva se constrói e se manifesta, refletindo os padrões de comportamento, consumo e cultura dos seus habitantes. As cidades e seus elementos constitutivos, como ruas, praças, edifícios e monumentos históricos, guardam as marcas de seu tempo e de sua história, atribuindo significado e memória não apenas ao que está presente, mas também ao que já existiu (COSTA; SCALATO, 2012). A partir desse processo, consolida-se o patrimônio cultural, entendido como a expressão das narrativas, hábitos socioeconômicos e experiências históricas que constituem a identidade coletiva de determinado lugar.

É justamente no meio urbano que a memória se apresenta como mais um elemento de disputa. Surge, então, a indagação: quais espaços devem ser protegidos? Quais são verdadeiramente representativos e relevantes para a população local? Fatores urbanísticos, como a especulação imobiliária e interesses privados, frequentemente se sobrepõem à necessidade de manutenção e preservação da memória coletiva. Em contrapartida, o Poder Público e os movimentos sociais organizados atuam como forças de resistência a essa lógica de sobreposição de interesses individuais. Nesse cenário, destaca-se a luta pelo reconhecimento do patrimônio cultural, definido, no art. 216 da Constituição, como “aquele

bem, de natureza material ou imaterial, tomado individualmente ou em conjunto, portador de referência à identidade, à ação e à memória de diferentes grupos da sociedade brasileira”.

A preservação do patrimônio cultural implica reconhecer o espaço urbano como um local de práticas sociais, o que demanda um processo interpretativo da cultura e da produção material e simbólica (FONSECA, 2017). Nesse sentido, ganha relevância o instituto jurídico do tombamento, uma intervenção realizada pelo Estado, muitas vezes resultante da pressão de setores organizados da sociedade civil, que incide sobre a propriedade privada com o objetivo de assegurar a manutenção da memória coletiva e proteger patrimônios históricos, paisagísticos e culturais. Essa medida reconhece a importância desses bens para a identidade social e cultural dos cidadãos, impondo restrições e diretrizes específicas destinadas à sua conservação e proteção (FREGOLENTE et al., 2024). Busca-se, assim, preservar não apenas o patrimônio físico, mas também as memórias, identidades e legados que aquele lugar representa para a coletividade, conforme será demonstrado a seguir.

2.1 O Direito à cidade.

Em 1968, o filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre introduziu o conceito de “direito à cidade”, trazendo uma perspectiva inovadora sobre o modo como o espaço urbano é produzido e utilizado, ao evidenciar as consequências da urbanização pautada pela lógica capitalista, marcada pela exclusão social e pela distribuição desigual dos benefícios e usos da cidade entre os diferentes segmentos da população. Nesse contexto, a visão desse “novo direito” contribuiu com a percepção de que o meio urbano é também um espaço para a reprodução das sociedades socioeconômicas daqueles que ali vivem, em que tanto o bem-estar como a qualidade de vida são características que não alcançam a todos.

Lefebvre defendia a ideia de que o direito à cidade não seria a mera ocupação de determinados espaços urbanos, mas sim a necessidade da sociedade, dentre os diversos grupos sociais que compõem o ambiente urbano, de participarem ativamente na construção, transformação e no poder de decisão sobre esse meio. Portanto, o direito à cidade seria compreendido como um direito coletivo, caracterizado pela necessidade da formação de um espaço urbano que compreenda, represente e que atenda às necessidades dos diversos grupos populacionais, com toda sua heterogeneidade.

No entanto, para a compreensão da formação dessa ideia no Brasil, necessário pontuar que, durante o regime militar brasileiro, (1964-1985), houve violações diversas a direitos e

liberdades fundamentais, inclusive com a supressão da já restrita participação popular no processo decisório e na tomada de medidas inclusivas, voltadas à garantia de direitos sociais e à promoção de políticas que visem a valorização da memória.

Após esse período, com a redemocratização de 1985 posterior à mobilização de grupos sociais diversos, seguido do processo constituinte de 1987-1988, foi elaborada a chamada “Constituição Cidadã”, que incorporou em seu texto bases como a função social da propriedade e a democratização da gestão urbana. Assim, a construção da noção de direito à cidade passou a incluir não somente a questão do espaço urbano e a cidade, mas também ideias como participação popular e a preservação da memória coletiva de grupos historicamente marginalizados.

Na realidade, a difusão dessas ideias ocorre no Brasil desde a década de 1970, trazendo para o centro do debate questões até então deixadas de lado, como a luta por habitação, transporte e infraestrutura, diante das graves condições de precariedade enfrentadas por grande parte da população. Isso porque o Brasil passou por um processo acelerado de urbanização na segunda metade do século XX, com a transferência de grandes grupos populacionais do meio rural para o urbano, com estimativas apontando um crescimento de cerca de 402% entre 1960 e 2010, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades (Ipea, 2016). Cresceu, assim, a demanda por políticas públicas que enfrentassem questões que cada vez mais infringiram o cotidiano da população, incluindo o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos de transporte e mobilidade, ao trabalho e ao lazer.

Não por acaso, a Constituição Federal de 1988 representou uma verdadeira mudança de paradigma, ao incorporar noções diretamente relacionadas à função social da propriedade urbana e da cidade, com capítulo que trata diretamente da política urbana:

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

[...]

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Ainda que limitada, comparada ao detalhamento do posterior Estatuto da Cidade, trata-se de um marco relevante para a evolução da noção do direito à cidade no Brasil, ao estabelecer a política pública como um verdadeiro instrumento de promoção do bem-estar

coletivo, com o suporte de princípios similares àqueles caracterizadores do direito à cidade, incluindo a noção de inclusão e participação social.

Por conseguinte, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, introduzida como o Estatuto da Cidade, foi elaborada tendo o pensamento de Lefebvre como um de seus fundamentos, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 para definir os instrumentos a serem utilizados para a promoção de políticas públicas que fomentem a formação de uma cidade mais justa, participativa e inclusiva. Isso pois, por mais que o texto legal não utilize de forma expressa “direito à cidade”, a sua estruturação, objetivos e princípios basilares fazem clara referência à ideia de promoção de uma cidade participativa, não apenas no aspecto formal, mas que busque atender às diferentes demandas e necessidades da população.

Em um processo contínuo, no ano de 2003 houve a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho Nacional das Cidades (2004) durante o primeiro mandato do Governo Lula, sendo essas entidades responsáveis por centralizar e financiar a execução de políticas públicas urbanísticas e da demanda de uma gestão democrática e participativa e demonstrando a consolidação institucional da gestão democrática como uma verdadeira política governamental (CAFRUNE, 2016)

Dentre os principais conceitos introduzidos no Estatuto, encontra-se o de “cidades sustentáveis”, formado a partir de um amplo rol de direitos, incluindo direitos materiais e de acesso a serviços básicos, como o acesso à terra, à moradia, ao saneamento urbano, ao transporte público essencial e de qualidade e de uma infraestrutura urbana que atenda às necessidades da população. Do mesmo modo, a legislação estabelece a necessidade de uma gestão democrática e participativa, por meio de instrumentos públicos que fornecem à sociedade meios para participar ativamente na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de governo (VILLAÇA, 2004), e consequentemente amplia as disposições voltadas à inclusão socioeconômica e à proteção ambiental, no contexto de formação de uma cidade menos desigual.

Entra também, ainda que de forma implícita, a noção específica do direito à memória, pilar fundamental para o reconhecimento de práticas, costumes, formas de convivência e a própria história de uma coletividade. Trata-se da política de reconhecimento e valorização da identidade, dos saberes e da história de determinado segmento da população, incluindo as suas tradições, experiências e modos de vida (FILHO, 2015). Dessa forma, valorizar a memória coletiva significa estabelecer políticas públicas que visem a preservação e o reconhecimento não apenas do que já esteve ali, mas aquilo que é responsável por formar o presente. Não se

trata, assim, apenas de reconhecer o passado, mas de dar um significado e compreender como ele estrutura e dá sentido ao que somos hoje.

Nesse contexto, a preservação do patrimônio cultural e histórico de uma cidade marca não apenas a manutenção e valorização de uma memória, mas também a transmissão de uma cultura, identidade e história de uma coletividade, explicando o passado ao mesmo tempo que dá um novo sentido ao presente. O conceito de patrimônio cultural, assim, pode ser definido como bens tanto de natureza imaterial como material, que levam consigo as marcas de sua identidade e memória dos diversos grupos que a formaram, conforme Justen Filho (2015).

Dessa forma, a preservação de identidades e memórias urbanas, com o patrimônio cultural, está intrinsecamente relacionada ao direito à cidade, pois é justamente nela que se formam os símbolos e a história que como consequência transformam a realidade de hoje. A memória coletiva, assim, trata-se da expressão de um dos pilares que formam uma cidade verdadeiramente representativa de sua população e inclusiva. Esse papel de protagonismo da memória urbana e do patrimônio cultural será detalhado a seguir.

2.2. Memória Urbana e Patrimônio Cultural.

Após a demonstração de que o direito à cidade inclui não apenas o acesso da população aos seus espaços físicos, como as ruas, edifícios e demais espaços materiais, mas também as marcas deixadas por aquelas que a construíram e moldaram sua história, é possível perceber que a memória urbana se constitui como um dos principais elementos de formação desse espaço. Trata-se, assim, do conjunto de experiências individuais e coletivas que moldaram aquele meio, constituído a partir da construção histórica e simbólica daquele espaço, com a atribuição de valores, sentidos e de significados ao que se vislumbra hoje.

Nesse contexto, o conceito de memória coletiva em uma cidade pode ser definido como aquele que se estabelece por meio da relação intrínseca entre o espaço urbano, os patrimônios construídos e a memória social daqueles que ali habitam, segundo Leal e Ribeiro (2009). Debruçando-se sobre a questão, Maurice Halbwachs, um dos principais sociólogos do século XX e pioneiro nos estudos sobre o tema, inovou ao trazer o fator social como elemento fundamental para a compreensão da memória, estabelecendo a ideia de que esta seria fortemente influenciada pela relação íntima existente entre o indivíduo e o espaço, como, por exemplo, nos momentos de contato com amigos, família, trabalho, bem como no cotidiano da cidade, durante o transporte e a convivência nos espaços físicos.

Assim, a cidade forma o “locus” da memória coletiva, pois é nela que ocorrem os fatos e é construída a arquitetura, os momentos e a edificação daquele espaço, e é também nesse processo de formação que se refletem a sua história, o legado e os hábitos daqueles que compõem aquela sociedade. O historiador francês Pierre Nora, por exemplo, ao tratar da “memória urbana”, especifica quais seriam os “lugares de memórias”, que seriam aqueles que marcam a formação desse fenômeno coletivo.

Por outro lado, para Nora, o lugar de memória é material, físico, como museus, arquivos, cemitérios, coleções, comemorações, tratados, monumentos, santuários, associações, jornais, etc; é funcional, pois garante, ao menos por hipótese, a cristalização da lembrança e, conseqüentemente, sua transmissão; e é simbólica, já que remete a um acontecimento vivido por um grupo minoritário de pessoas, que muitas vezes já nem estão vivas, e, ainda assim, traz uma representação para uma maioria que não participou do acontecimento.

Portanto, a existência desses espaços diretamente atua como um contraponto à possibilidade de esquecimento de uma memória coletiva, o que ressalta a relevância de sua preservação. Isso pois, ao atuar para a preservação de um lugar de memórias, a cidade não apenas estará reafirmando as lembranças de fatos passados, mas também valorizando a história dos que hoje estão ali, garantindo a continuidade dos seus símbolos e valores.

Por isso mesmo, vislumbram-se os constantes perigos de ameaça de exclusão e de apagamento que sofre a memória urbana, sobretudo quando se considera determinados fatores que variam de acordo com o segmento da sociedade, como a questão socioeconômica e geográfica. Nesse sentido, considerando que a própria arquitetura atua como um reflexo social e forma muda de comunicação, registrando a evolução cultural e estabelecendo um diálogo entre o passado e o futuro, quando determinadas edificações, obras de arte e mobiliários são destruídos, sobretudo aqueles de espaço público ou de grande relevância para a sociedade durante determinado período, se fortalece o processo de perda da memória, conforme Primieri e Oldoni (2023).

Não se trata, no entanto, de defender a imobilidade e o congelamento das transformações do meio urbano: desde a década de 1960, predomina no Brasil a população urbana que atingiu, ainda no ano de 2015, cerca de 85% da população total, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Trata-se de um processo de urbanização tardio e desordenado, que, por conta de fluxos migratórios intensos e mal planejados pelo poder público, muitas cidades não conseguiram acompanhar o aumento populacional de uma

organização urbana, com o oferecimento de vias capazes de atender ao fluxo ali constante e outras questões pertinentes, como moradia e saneamento básico.

Logo, a transformação do meio urbano, mais do que uma mera conveniência, no Brasil se tratou de uma necessidade para atender às novas demandas e comportar o aumento populacional, com a expansão da demanda por moradias, transporte e outros serviços prestados pelo poder público. No entanto, o que se questiona é a seletividade e o detrimento da preservação da memória de alguns grupos em detrimento de outros. É o que ocorre, por exemplo, por meio do processo de especulação imobiliária e com a urbanização desenfreada, que, com uma lógica de maximizar o lucro pelo crescimento urbano, há uma pressão constante para eliminar elementos arquitetônicos e históricos do passado que não gerem um retorno financeiro imediato, o que contribui para a “desumanização” dos ambientes urbanos e a perda do senso de pertencimento (SILVA, 2005).

O mesmo pode acontecer, por exemplo, com o processo de falta de conscientização acerca da educação patrimonial, que ocorre quando a própria população desconhece o valor não apenas econômico, mas símbolo e histórico do que possui (RAMOS, 2019). Ainda mais grave é quando ocorre a omissão e a ineficiência do poder público em elaborar políticas eficientes capazes de garantir a sua preservação, seja pela lentidão nos processos de tombamento ou pela própria falta de aplicação efetiva das normativas de preservação do patrimônio.

Por conseguinte, explicita-se a relevância do patrimônio cultural, que pode ser definido como o conjunto de bens materiais e materiais que servem de referência para a identidade, ação e memória da população que reside em determinado espaço. Quanto ao material, incluem-se tanto elementos físicos como tangíveis, que podem ser imóveis, como monumentos, edifícios, conjuntos urbanos, ecológicos e paisagísticos, por exemplo, ou móveis, como objetos, obras de arte, mobiliário e fotografias. Os bens imateriais, por outro lado, tratam-se dos modos de criar, fazer e viver, como os saberes e a tradição, bem como outras formas mais tradicionais de expressão, como arte e literatura, e de outras práticas culturais urbanas (RAMOS, 2019).

A própria Constituição Federal de 1988 inovou ao trazer explicitamente a conceituação do patrimônio cultural, expandindo a sua aplicabilidade para toda a diversidade brasileira em suas diversas formas, incluindo o popular, *in verbis*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

- II - os modos de criar, fazer e viver;
 - III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
 - IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
 - V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.
- § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.
- § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.
- § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.
- § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.
- § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Conforme já visto, os bens culturais de relevante valor social são alvo da devida tutela jurídica, estando o conceito de patrimônio cultural definido no art. 226 da CF. Enquanto que os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural estão previstos nos artigos 62 a 65 da Lei nº 9.605/98.
- [...]

Nesse contexto, a teoria crítica do patrimônio configura-se como uma abordagem que vai além da simples classificação de bens culturais, emergindo como resposta às formas pelas quais memórias hegemônicas moldam o espaço urbano e patrimonial. Essa perspectiva relaciona patrimônio às dinâmicas de poder, identidade e memória, evidenciando quais grupos e narrativas são priorizados ou preteridos nos processos de preservação. Para sua sustentação, utiliza conceitos como a definição ampliada e simbólica do patrimônio, a inclusão de memórias silenciadas e excluídas (como ocorreu, por exemplo, com a memória da população negra no pós-escravidão, marcada por políticas de apagamento e sobrevalorização de memórias ditas eruditas), além do reconhecimento da memória como um direito e da valorização do sentimento de pertencimento.

Assim, o patrimônio cultural reflete a história, os valores e o próprio modo de vida de uma comunidade. Logo, ao reconhecer determinado bem cultural como um patrimônio a ser protegido, atua-se para proteger um elo que existe entre o passado e o presente para aqueles que têm aquele lugar como um referencial e um objeto de lembrança de sua história, o que fortalece o sentimento de pertencimento no tempo presente. Dessa forma, proteger o patrimônio cultural de um povo significa proteger sua identidade e sua memória.

Em razão disso, o patrimônio cultural e a memória urbana não se tratam apenas da preservação física de determinadas edificações ou de monumentos em uma cidade, mas sim de instrumentos basilares e essenciais para a preservação e valorização de identidades e para o fortalecimento do sentimento de acolhimento e para a preservação de outros direitos urbanísticos. Logo, diante dessa consideração, evidencia-se a existência de sobrevalorização

de determinadas histórias e do legado de determinada parcela da população, sobretudo associado a questões socioeconômicas, o que promove o silenciamento e a exclusão sistemática de parcelas da sociedade.

Justamente por esse motivo, evidencia-se a relevância do instituto do tombamento, que se trata de mecanismo jurídico voltado a garantir a preservação e a proteção de bens culturais considerados relevantes culturalmente, historicamente e/ou artisticamente para determinado grupo da população. Por isso, o próximo tópico tratará especificamente desse instituto, com a definição de seu conceito, a sua natureza jurídica e os seus fundamentos legais, bem como a sua efetividade e os desafios para garantia de sua aplicação, como modo de assegurar o direito à cidade por meio da proteção ao patrimônio cultural.

2.3. O Tombamento Como Instrumento de Preservação

Como visto anteriormente, o tombamento constitui não apenas um dos principais instrumentos de preservação do patrimônio cultural, mas também uma ferramenta jurídica essencial à disposição do poder público para proteger edificações, conjuntos arquitetônicos e outras manifestações culturais que possuam valor histórico, artístico ou cultural para determinada comunidade ou para a sociedade em geral.

Sob o ponto de vista conceitual, trata-se de um ato administrativo que reconhece formal e publicamente o valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, bibliográfico, cultural ou científico de determinado bem, conforme seja este material ou imaterial. Esse ato tem como objetivo proteger e assegurar a apreciação e integridade desse bem específico, conferindo-lhe um regime jurídico especial que possibilita a elaboração de normas específicas voltadas à sua preservação.

No que se refere à etimologia da palavra “tombamento”, esta deriva da Torre do Tombo, antigo arquivo público português no qual eram guardados documentos e registros considerados de alta relevância para o Reino, funcionando como símbolo de salvaguarda e registro oficial.

Por outro lado, quanto à natureza jurídica, a doutrina apresenta divergência em sua conceituação, notadamente quanto ao fato de se tratar de uma limitação administrativa ou uma servidão administrativa. Quanto aos que consideram se tratar de uma limitação administrativa, que seria uma restrição geral e gratuita, imposta de forma indeterminada às propriedades,

entende-se que não há o dever de indenizar (como ocorre, por exemplo, com o tombamento de Brasília). Em sentido contrário, os que entendem se tratar de uma servidão administrativa definem esse instrumento como um ônus real de uso imposto especificamente pela administração a determinados imóveis ou móveis particulares, para possibilitar a realização de obras e serviços públicos. Nesse caso, autores como Lúcia Valle Figueiredo entendem que se trata da segunda hipótese, de que haveria direito à indenização, na medida do prejuízo. (FIGUEIREDO, 2008).

Por esse motivo, atualmente o tombamento encontra previsão tanto na Constituição Federal como em outras leis específicas, como o Decreto-Lei n.º 25 de 1937, que estabelece a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional no Brasil, definindo o que constitui esse patrimônio e instituindo o processo de tombamento para bens móveis e imóveis de interesse público, além, por exemplo, da Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/1998), que criminaliza condutas lesivas contra o patrimônio cultural, consolidando uma visão ampla do meio ambiente e de políticas de preservação.

O Decreto-Lei n.º 25/1937, em especial, conceitua patrimônio histórico e artístico nacional como o conjunto de bens, móveis ou imóveis, localizados no território brasileiro, cuja preservação seja considerada de interesse público, seja por estarem relacionados a acontecimentos marcantes da história do Brasil ou por possuírem valor extraordinário de natureza arqueológica, etnográfica, bibliográfica ou artística. Por outro lado, A Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço ao ampliar a noção de patrimônio cultural para além dos bens materiais, incluindo também os de natureza imaterial, além de responsabilizar os causadores de danos e ameaças ao patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §4º, CF). Essa ampliação decorre do reconhecimento do patrimônio cultural como categoria de bem ambiental constitucionalmente protegido, que não se restringe ao meio ambiente natural, mas abrange também o patrimônio genético, artificial, cultural e do trabalho, elementos que integram o conceito de sadia qualidade de vida e são igualmente resguardados pela Lei de Crimes Ambientais.

Constata-se, portanto, uma evolução histórica desse instrumento como mecanismo protetivo, desde o Decreto-Lei n.º 25/1937, inicialmente voltado a bens materiais de valor histórico e artístico, passando pela Carta Magna pós-Regime Militar, que ampliou sua conceituação para abranger o patrimônio imaterial, até a consolidação de sua tutela como crime ambiental pela Lei n.º 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

Além disso, por se tratar de um instrumento complexo que visa preservar transformar determinado bem em um patrimônio oficial público e estabelecer um regime jurídico especial

de propriedade, voltado a garantir a preservação da identidade de uma comunidade e a qualidade de vida, bem como garantir o respeito à memória local, são diversas as suas modalidades, que o permite ser classificado de diversas formas, conceituação essa que encontra previsão no próprio Decreto-Lei n.º 25/1937. Quanto à iniciativa, pode ser voluntário, que ocorre quando o próprio proprietário faz a solicitação e atende aos requisitos, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para a inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo, como pode ser compulsório, que ocorre quando o Poder Público, após da recusa do proprietário de fazer a inscrição do bem, após notificação e eventual impugnação, decide prosseguir com o processo de inscrição.

Quanto à fase do processo administrativo, o tombamento pode ser provisório, quando o processo ainda está em trâmite mas os efeitos protetivos já incidem sobre o bem, ou definitivo, quando concluído o processo e realizada a inscrição no competente Livro do Tombo. Por fim, quanto à sua abrangência, tem-se que o tombamento individual atinge apenas um bem determinado (com possibilidade de reparação dependendo do dano) e o tombamento geral, que é quando é realizado sobre um bairro ou uma cidade inteira, como ocorre, por exemplo, em Ouro Preto (MG).

Por outro lado, quanto aos seus efeitos jurídicos, inclui-se a restrição ao direito de propriedade, estabelecendo limitações como a proibição de destruição ou alteração sem prévia autorização do dever público, bem como o dever de conservação e limitações à construção na vizinhança que alterem o cenário desse patrimônio.

Quanto aos seus efeitos, incluem-se restrições diversas ao direito de propriedade, incluindo a vedação do proprietário destruir ou modificar substancialmente o patrimônio sem autorização prévia, bem como a limitação à construção na vizinhança. Inclusive, cabe ao IPHAN realizar a sua fiscalização, bem como proceder com eventuais auxílios àqueles que não disponham de recursos para a sua conservação. Inclusive, eventuais atos contra bens tombados podem configurar crimes previstos tanto na Lei de Crimes Ambientais como nas esferas administrativa e penal, dependendo do dolo do agente (FIGUEIREDO, 2008).

Dessa forma, o tombamento, no Direito brasileiro, é classificado como uma limitação administrativa ao direito de propriedade, pois restringe seu uso, fruição ou disposição sem retirar o domínio do proprietário. Embora o direito de propriedade seja fundamental, ele não é absoluto, devendo ser exercido conforme sua função social, como previsto no Código Civil de 2002, *in verbis*:

Art. 1.228. § 1º O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, conforme o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Portanto, verifica-se que a propriedade deve exercer uma utilização compatível com finalidades econômicas, sociais, ambientais e culturais, de modo que o tombamento justamente concretiza a função social da propriedade, ao proteger bens de interesse coletivo, assegurando a preservação do patrimônio histórico, artístico e ambiental.

Dessa forma, observa-se a relevância do tombamento como instrumento central nas políticas públicas de preservação, assegurando a proteção do patrimônio cultural e da memória urbana. A seguir, serão especificadas as disposições legais pertinentes, tanto aquelas que regulam diretamente o instituto do tombamento quanto às normas voltadas à preservação da memória coletiva e do patrimônio cultural como expressão do direito à cidade.

3 NORMAS JURÍDICAS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL.

No contexto da nítida necessidade de estabelecer mecanismos para a preservação do patrimônio cultural, o estabelecimento de normas jurídicas diversas não somente por parte da União, mas também dos estados e dos Municípios, torna-se um impositivo para a manutenção e preservação da memória dentro do espaço urbano, em um cenário marcado pela especulação imobiliária crescente e o crescimento do prevaletimento de interesses individuais.

Não por acaso, o Decreto-Lei 25/1937, considerada a primeira legislação federal que trata da proteção de bens patrimoniais, artísticos e culturais, considerou Patrimônio Histórico e Artístico Nacional como o “conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937). Ainda em vigor e recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (RABELLO, 2015), trata-se do primeiro meio legal utilizado como um instrumento de proteção a esse tipo de patrimônio, notadamente por meio do instituto jurídico do tombamento, estabelecendo condições específicas de uso e preservação.

De forma similar, os constituintes da Constituição Federal de 1988, elaborada em um contexto de redemocratização após o regime militar (1964-1985), tinham a preocupação especial voltada à garantia de diversos direitos anteriormente negligenciados, incluindo direitos sociais diversos e o direito à preservação da memória produzida por grupos sociais marginalizados. Assim, foi ampliado tanto a noção de Patrimônio Cultural como os instrumentos de proteção, com a definição precisa de competências legislativas e executivas de cada ente federativo quanto à proteção desses bens. Ainda, o tombamento passou a ser um instrumento aplicável não apenas pela União, mas também pelos Estados e Municípios, fortalecendo a atuação descentralizada na proteção do patrimônio (RABELLO, 2015).

Quanto à participação dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, esta foi estabelecida pela vigente Carta Magna, que determinou uma participação conjunta dos diversos entes federativos, de forma que “atribuem-se-lhes as competências para a expedição de normas reguladoras para a garantia da intangibilidade desses bens públicos” (MATOS, 2012). Anteriormente à sua promulgação, a competência dos Municípios não era especificada quanto à necessidade determinada e seus instrumentos para a proteção do Patrimônio Cultural, apesar de, muitas vezes, se tratar de uma memória local e específica daquele espaço (o que, por lógica, não seria de primeira importância da União e dos estados).

Nesse contexto, para que os municípios possam efetivar sua função administrativa na

proteção do Patrimônio Cultural dentro de seus limites geográficos, é indispensável que haja definição oficial sobre qual órgão será encarregado dessa atribuição, além da regulamentação dos procedimentos necessários para conduzir os processos de preservação em nível local (RABELLO, 2015).

Ainda, evidencia-se que o reconhecimento do valor cultural de um bem pode ocorrer nas esferas nacional, estadual ou municipal, cabendo ao ente público que fizer esse reconhecimento a responsabilidade legal de garantir a sua proteção e conservação (RABELLO, 2015), conforme será especificado nos tópicos subsequentes.

3.1 Legislação Federal

A proteção do patrimônio cultural no Brasil constitui não apenas um direito de todos os cidadãos, mas também um dever, na medida em que o próprio texto constitucional a reconhece como instrumento fundamental para a formação da identidade nacional e para a preservação da cultura. Nesse sentido, o patrimônio cultural pode ser compreendido como o conjunto de tradições, crenças e valores que moldam uma sociedade, enquanto a cultura refere-se às práticas e costumes que representam aquele povo. Trata-se, portanto, de um legado histórico-cultural, cuja proteção visa garantir sua transmissão às gerações futuras.

Como explicitado anteriormente, a Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, representou um marco relevante ao expandir o conceito de patrimônio cultural, que passou a abranger não apenas os bens materiais de determinada época, mas também as manifestações imateriais, como práticas, saberes e costumes. Assim, o meio ambiente cultural passou a incluir, além de construções e obras de arte, o conjunto de tradições que expressam a história e a identidade de um povo. Por essa razão, o texto constitucional prevê instrumentos específicos para sua proteção, como o tombamento, impondo ao Estado o dever de assegurar sua preservação.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 conceitua o patrimônio cultural em seu art. 216 (BRASIL, 1988), *in verbis*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

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

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Dessa forma, verifica-se que o texto constitucional traz a noção de patrimônio cultural como o conjunto dos bens móveis e imóveis que são diretamente responsáveis pela formação da identidade de um povo, considerando que estes seriam representativos da memória coletiva de diversos grupos formadores da sociedade (MIRANDA, 2006). Como exemplo, José Afonso da Silva (2001), aponta a língua como uma forma primária de expressão cultural de um povo, que forma o meio pelo qual a cultura é transmitida entre as gerações, o que reforça a noção da necessidade de utilizar a proteção ao patrimônio cultural como um meio de cuidado e transmissão da identidade de um povo.

Assim, diante dessa conceituação realizada pela Carta Magna, que reconhece que praticamente todas as manifestações humanas têm o potencial de serem consideradas bem cultural, é necessário apontar que o que as diferencia para a necessidade de intervenção estatal é a sua relevância para a formação da memória de um povo. Por isso mesmo, Rodrigues (2012) aponta que a atividade cultural possui natureza dinâmica, de forma que a sua preservação não é absoluta e irrestrita, uma vez que isso tem o potencial de impor a imutabilidade à vida cultural, à criação de novos modos de viver e à própria evolução natural dos costumes. Logo, essa proteção realizada pelo Estado é voltada a priorizar aqueles bens culturais que são mais representativos de um povo e que são mais presentes na memória coletiva, como forma de garantir que esses bens materiais e imateriais não apenas permaneçam vivos na memória popular mas que se transformem, dando um novo significado àqueles que os vivenciam.

Dessa forma, quando um bem é reconhecido como um patrimônio cultural relevante à

população, este submete-se a um regime jurídico especial, sendo este sob tutela pública ou privada, uma vez que o interesse coletivo em sua preservação é o que prevalece (MIRANDA, 2006). Quanto ao reconhecimento desse bem como um patrimônio cultural, este pode ocorrer por diversos instrumentos, previstos tanto na Constituição de 1988 como em lei específica, destacando-se o tombamento.

Mais especificamente, o tombamento foi originalmente previsto no Decreto-Lei n.º 25/1937, sendo posteriormente reafirmado pela Constituição de 1988, que consolidou a obrigação de proteger bens culturais relevantes para a formação da identidade nacional. Por essa razão, torna-se necessária uma análise detalhada desse diploma normativo, a fim de compreender o funcionamento do regime jurídico de proteção cultural atualmente vigente.

Para contextualizá-lo, cumpre apontar que o Decreto-Lei n.º 25/1937, conhecido como “Lei do Tombamento”, se trata de um dos pontos de partida para a efetiva preservação do patrimônio cultural no Brasil, após a consagração da proteção ao patrimônio cultural por meio da Constituição Federal promulgada em 16 de julho 1934, o que, até então, não era previsto em nosso ordenamento jurídico. A Carta Magna daquele ano foi pioneira ao introduzir o princípio da função social da propriedade (art. 133, XVII) e ao estabelecer, pela primeira vez, dispositivos constitucionais que determinavam a proteção do patrimônio cultural, conforme se observa no seguinte dispositivo:

Art. 10 – Compete concorrentemente à União e aos Estados: III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

[...]

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

Essas inovações constitucionais abriram caminho para a criação de instrumentos legais de proteção ao patrimônio cultural, como ocorreu em 1937, quando, por iniciativa do ministro Gustavo Capanema e com apoio de intelectuais como Mário de Andrade, foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), com o objetivo de promover o tombamento, a conservação e a divulgação dos bens culturais do país, estabelecendo as bases institucionais para a efetiva preservação do patrimônio brasileiro. Nesse sentido, o Decreto representa um marco jurídico para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Em seu art. 1.º, por exemplo:

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

Nesse contexto, estabeleceu-se que somente aqueles bens que possuem valor artístico, bibliográfico, arqueológico ou etnográfico e que sua conservação seja de interesse público podem ser considerados patrimônio histórico e artístico nacional. Ainda, para o reconhecimento de seus efeitos jurídicos, o bem deve ser inscrito em um dos quatro Livros do Tombo, previstos no art. 4º do decreto, em procedimento administrativo próprio. Sobre a questão, Di Pietro (2012) esclarece que se trata de uma série de atos preparatórios, que culminam na inscrição definitiva do bem tombado, até formalizar a sua proteção como patrimônio cultural.

Além disso, o decreto estabelece relevantes restrições ao uso do bem no caso de tombamento, ainda que não necessariamente implique a perda da propriedade ou da posse pelo particular, não se tratando de um bem público. Como exemplo, o art. 10 do decreto veda a sua destruição, demolição ou modificação sem autorização do órgão de proteção, reforçando que esse instrumento não se trata da impossibilidade de usufruir daquele patrimônio cultural, mas sim da necessidade de preservá-lo.

Esse aspecto do tombamento abre margem para discussões aprofundadas quanto à necessidade de conciliar o interesse público representado pela preservação de um bem relevante para a memória coletiva e o direito de propriedade, previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal, decorrente de normas como a de que não há previsão de indenização ao proprietário às restrições impostas, apesar da possibilidade do órgão responsável oferecer ajuda de custo ao proprietário para a sua manutenção, com previsão no art. 19 do decreto. Sobre o assunto, Celso Antônio Bandeira de Mello alerta que essas restrições impostas devem obedecer princípios como o da razoabilidade e o da proporcionalidade, considerando o dever da intervenção estatal ser realizada de forma razoável. Ainda, o decreto encontra uma lacuna relevante ao não prever um prazo máximo para a conclusão do tombamento, aumentando a insegurança jurídica aos particulares que sofrem intervenção ao seu bem, podendo o tombamento ocorrer não apenas por tempo indeterminado, mas sem uma data limite para a sua conclusão.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 25/1937 apresenta lacunas que geram insegurança jurídica, especialmente ao não prever um prazo máximo para a conclusão do processo de tombamento. Essa omissão permite que o procedimento se prolongue indefinidamente, submetendo o proprietário às restrições decorrentes do tombamento provisório sem definição clara sobre a situação jurídica do bem. Ainda, essa indefinição contraria princípios constitucionais como a segurança jurídica e o devido processo legal, ao impor limitações de

maneira potencialmente desproporcional e por tempo indeterminado, sem assegurar ao particular a necessária estabilidade jurídica em relação ao seu patrimônio.

Passando para outros textos legais de proteção normativa infraconstitucional, cumpre destacar a Lei n.º 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, que, apesar de seu nome, inclui também a proteção de monumentos arqueológicos, artísticos ou culturais, consolidando a noção de que o meio ambiente cultural compõe o conceito maior de meio ambiente. Como exemplo, o art. 62 desta lei estabelece sanções penais e administrativas para aquele que deteriorar, inutilizar ou destruir aquele patrimônio cultural protegido por lei, por ato administrativo ou decisão judicial:

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar:
I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;
II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:
Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.
Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Importante ressaltar que a Lei n.º 12.408/2011 incluiu o § 2º ao art. 65 da Lei de Crimes Ambientais, estabelecendo que não constitui crime a prática de grafite com finalidade de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que haja consentimento e autorização dos órgãos competentes. Essa previsão demonstra a evolução no entendimento de que o meio ambiente cultural é dinâmico, sendo possível sua transformação estética sem que isso represente necessariamente degradação, mas, ao contrário, potencial valorização de sua dimensão simbólica e social:

Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:
(Redação dada pela Lei nº 12.408, de 2011)
Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.408, de 2011)
§ 1º Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção e multa. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.408, de 2011)
§ 2º Não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional. (Incluído pela Lei nº 12.408, de 2011)

Assim, nesse contexto de evolução da compreensão jurídica sobre o meio ambiente cultural, com o reconhecimento de que se trata de um espaço vivo e dinâmico, e de que

preservação não significa necessariamente o congelamento da memória, o Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257/2001 – desponta como instrumento fundamental para o desenvolvimento das cidades e a garantia do bem-estar de sua população, incluindo o direito à cidade anteriormente abordado, com a possibilidade de valorização de sua memória. Isso decorre do dever de todos os entes federativos, incluindo a União, os Estados e os Municípios, de protegerem os bens culturais (art. 23, III e IV, da Constituição de 1988), bem como da política de desenvolvimento urbano prevista no art. 182 do texto constitucional, demonstrando o desenvolvimento de normas de ordem pública em nível municipal capazes de oferecer mecanismos locais de proteção ao patrimônio cultural, reconhecendo-o como importante bem para a memória coletiva daquela cidade.

Em seu art. 2º, XII, encontra-se a previsão expressa da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente tanto natural como o construído, o que inclui o patrimônio cultural, marcado por suas expressões artísticas, paisagísticas, arqueológicas e históricas:

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

[...]

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Assim, por mais que tal previsão já estivesse prevista aos entes municipais pelo texto constitucional, o desenvolvimento de uma diretriz urbanística própria reforça o dever e a importância de todos os entes da federação participarem do processo de preservação do patrimônio cultural, considerando que se trata de um elemento essencial da política urbana (CARVALHO FILHO, 2006).

Essa diretriz possui caráter vinculante, impondo-se como norma geral de observância obrigatória por Estados e Municípios em suas legislações urbanísticas, de modo que eventuais leis locais que a contrariem poderão ser objeto de controle judicial. Em sentido semelhante, Odete Medauar (2005) destaca que a criação do Estatuto da Cidade reforça princípios fundamentais que deverão ser necessariamente observados por todos os entes federativos, afastando normas estaduais ou municipais em sentido contrário, que a partir desse momento podem ser afastadas judicialmente por violarem tais preceitos constitucionais e legais.

Dessa forma, o Estatuto representa um marco ao reafirmar o dever jurídico de proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural também por parte dos entes municipais, orientando a prática de atos administrativos e legislativos em nível local. Assim, a formulação de novas leis no âmbito municipal passa a atuar de maneira complementar a essa

obrigação já imposta, promovendo uma gestão mais integrada e consciente. O objetivo é garantir um desenvolvimento urbano sustentável, que contemple não apenas o meio ambiente natural, mas também aquele transformado pela sociedade, assegurando a proteção de um bem jurídico de interesse coletivo, essencial à memória e à própria formação da cidade.

3.2 Legislação Estadual – Ceará

Como demonstrado anteriormente, a proteção ao patrimônio cultural não se trata apenas de uma competência da União, mas trata-se de um direito/dever que também inclui os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como responsáveis por articularem políticas públicas e desenvolverem medidas capazes de garantir a sua preservação, seja por iniciativa própria ou de forma integrada com outros entes (art. 23, III e IV). Nesse contexto, consoante a Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência comum dos diversos entes federativos para proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, incluindo documentos, obras, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos, bem como para impedir sua evasão, destruição ou descaracterização, a Constituição Estadual do Estado do Ceará encontra previsão correlata.

Em seu Capítulo VIII, que trata do meio ambiente, encontra-se a previsão do Estado ser responsável por proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos:

Art. 259. O meio ambiente equilibrado e uma sadia qualidade de vida são direitos inalienáveis do povo, impondo-se ao Estado e à comunidade o dever de preservá-los e defendê-los.

[...]

XX – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

Além disso, em seu Capítulo X, que trata das políticas públicas urbanas a serem executadas pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes fixadas em lei, há previsão expressa de instrumentos destinados a assegurar as funções sociais da propriedade, incluindo o tombamento como ferramenta essencial de preservação:

Art. 294. Para assegurar as funções sociais da propriedade, o Poder Público usará, principalmente, os seguintes instrumentos:

I – imposto progressivo sobre imóvel;

II – desapropriação por interesse social ou utilidade pública, com prévia e justa indenização em dinheiro;

- III – discriminação de terras públicas destinadas, prioritariamente, a assentamentos de pessoas de baixa renda; e
- IV – inventário, registros, vigilância e tombamentos de imóveis.

Dessa forma, embora a Constituição Estadual já estabeleça o dever de proteger o patrimônio cultural, tornou-se necessária a edição de legislação específica para regulamentar essa obrigação, definindo procedimentos, competências e instrumentos de proteção. Foi nesse contexto que se editou a Lei Estadual n.º 13.465/2004, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico do Ceará.

Essa lei estabelece normas destinadas à proteção permanente e vigilância de bens de valor histórico e artístico, atribuindo responsabilidades à Secretaria da Cultura e ao Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural (COEPA), com o objetivo de garantir sua conservação para as presentes e futuras gerações. Conforme dispõe seu art. 2º:

Art. 2º. Constitui o patrimônio histórico e artístico do Ceará os bens móveis e imóveis, as obras de arte, as bibliotecas, os documentos públicos, os conjuntos urbanísticos, os monumentos naturais, as jazidas arqueológicas, as paisagens e locais cuja preservação seja do interesse público, quer por sua vinculação a fatos históricos memoráveis, quer por seu excepcional valor artístico, etnográfico, folclórico ou turístico, assim considerados pelo Departamento do Patrimônio Cultural da Secretaria da Cultura, ouvido o Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural–COEPA, e decretado o tombamento por ato do Chefe do Poder Executivo, na forma do estabelecido no Capítulo II desta Lei.

§ 1º. Os bens a que se refere este artigo somente passarão a integrar o patrimônio histórico e artístico, para os efeitos desta Lei, depois de inscritos nos Livros de Tombo do Departamento do Patrimônio Cultural.

§ 2º. Excluem-se do tombamento referido no parágrafo anterior os bens que:

- a) pertençam às representações consulares estrangeiras;
- b) sejam trazidos ao Estado através de exposições temporárias de qualquer natureza (art. 4.º, § 8.º, parte final desta Lei);
- c) sejam enviados para fora do Estado com o objetivo de restauração, casos em que o envio somente se processará mediante termo em que o proprietário se obrigue a fazê-lo voltar dentro do prazo máximo de um ano, sob pena de multa correspondente a 5 (cinco) vezes o valor do bem.

Ademais, a lei disciplina de forma detalhada o instrumento do tombamento no âmbito estadual, definindo suas modalidades (voluntário ou compulsório), os procedimentos administrativos a serem observados, os órgãos competentes para sua decretação e às hipóteses de exclusão ou suspensão, reafirmando a função essencial do tombamento como mecanismo de preservação de bens culturais de relevância para a sociedade cearense.

Em continuidade à evolução da noção da necessidade de proteção ao patrimônio cultural, o Ceará se tornou o primeiro estado brasileiro a sancionar a Lei que institui o Código de Patrimônio Cultural no Estado, bem como criou o Sistema Estadual de Patrimônio Cultural do Ceará para atualizar e integrar as políticas da área, com o objetivo de melhorar a eficiência.

Entre as modernizações abarcadas para buscar aumentar a eficiência no processo de

proteção ao patrimônio cultural, a Lei n.º 18.232/2022 trouxe inovações relevantes para a proteção cultural no Ceará, como a criação de níveis de proteção no tombamento, conferindo maior segurança jurídica e celeridade aos processos; a instituição do inventário de efeitos restritivos, que permite preservar a ambiência de espaços sem a rigidez do tombamento; a previsão de decreto como culminância dos registros, fortalecendo a proteção do patrimônio imaterial e dos locais onde se manifestam; além da criação de novos instrumentos de pesquisa, como estudos temáticos, estudos de conhecimento e inventários participativos.

Ainda, buscou aprimorar o processo de identificação do patrimônio cultural, bem como subsidiar a elaboração de vindouras políticas públicas voltadas à sua preservação:

Art. 11. Os processos de identificação do patrimônio cultural objetivam localizar, mapear, georreferenciar, conhecer e caracterizar os bens culturais no território com vistas a subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas ao patrimônio cultural.

§ 1.º As ações e atividades de identificação contarão com a participação social e serão construídas ou executadas em diálogo com os demais entes da Federação.

§ 2.º As ações e as atividades de identificação dos bens culturais devem privilegiar recortes temáticos, cronológicos ou territoriais e refletir a representatividade local e regional, evidenciando os atributos e as características do bem, indicando as possíveis medidas adequadas à proteção, ao monitoramento, à promoção ou ao fomento dos bens culturais.

§ 3.º Quando finalizadas as ações e as atividades de identificação, deverão ser indicadas a representatividade, a significação ou a importância dos bens culturais, bem como definidos possíveis processos de reconhecimento em esfera compatível.

Além disso, a Seção VIII trata especificamente do instrumento do tombamento, definindo-o como acautelatório para proteção do patrimônio cultural percebido na dimensão material e cuja preservação seja de interesse público. O art. 72, por exemplo, define o tombamento como instrumento de proteção do patrimônio cultural material de interesse público, abrangendo bens de valor histórico, antropológico, artístico, arquitetônico, arqueológico, paleontológico ou vinculados à memória coletiva. Essa proteção pode incidir sobre edificações, monumentos, obras de arte, conjuntos urbanísticos, paisagens naturais, acervos documentais, coleções arqueológicas e paleontológicas, recaindo sobre bens públicos ou particulares, móveis ou imóveis, de forma total ou parcial, isolada ou em conjunto.

Encontra-se, ainda, previsão dos diferentes níveis de restrição impostos àquele patrimônio cultural tombado, podendo ser caracterizados como leves, moderadas ou rígidas, de acordo com as especificidades do caso e a necessidade de atender a pelo menos uma diretriz de preservação relacionada à representatividade cultural, artística, técnica, científica ou histórica dos grupos formadores da sociedade cearense e brasileira. Da mesma forma, buscando desburocratizar o processo, encontra-se a previsão de evitar a realização de proteção por tombamento de bens já tombados por outro ente (União ou municípios), sem que exista

motivação técnica para novo pedido.

Assim, verifica-se que a Lei n.º 18.232/2022 representou importante avanço na política estadual de preservação ao patrimônio cultural, ao ampliar as possibilidades de atuação para a sua proteção e conceder maior segurança jurídica ao ampliar taxativamente o reconhecimento de quais formas de bem poderiam ser consideradas como tal. Por outro lado, a sua plena implementação encontra óbice em questões relevantes como a eficiência das políticas públicas a serem aplicadas e a preservação de fato dos locais protegidos, mas ao mesmo tempo marca um avanço normativo quanto à valorização da memória coletiva como fator determinante na formação do meio urbano.

3.3 Legislação Municipal – Fortaleza

De forma semelhante ao arcabouço constitucional e legal existente no âmbito da União e do Estado do Ceará, o Município de Fortaleza também possui instrumentos próprios voltados à proteção do patrimônio cultural e ao incentivo de políticas públicas que fomentem o direito à memória como um dos pilares do direito à cidade. Nesse sentido, destaca-se, primeiramente, a Lei Orgânica do Município, que atua de forma análoga à Constituição Federal de 1988 e à Constituição do Estado do Ceará, ao estabelecer diretrizes gerais a serem observadas pelo ente municipal. Além disso, merece destaque legislações específicas sobre o tema, como a Lei n.º 9.347/2008, que trata da proteção do patrimônio histórico-cultural do Município e da criação do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHIC). Por fim, cumpre ressaltar o papel do Plano Diretor do Município, que inclui dispositivos voltados à preservação do patrimônio cultural como parte da política urbana. Assim, verifica-se a existência de um arcabouço legal amplo, destinado a atender às demandas relativas à proteção do patrimônio cultural e à promoção da memória coletiva no âmbito municipal.

Primeiramente, quanto ao dever do Poder Municipal, em cooperação com a União e ao Estado, atuar para a proteção do patrimônio cultural, encontra-se também expressa na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, reforçando o caráter colaborativo e obrigacional de todos os entes de atuarem em sua defesa:

Art. 11º- É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição

Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

[...]

IV - proteção e acesso ao patrimônio histórico, cultural, turístico, artístico, arquitetônico e paisagístico;

Além disso, encontra-se previsão mais detalhada de atuação do poder público municipal quanto à defesa, proteção, preservação e valorização do patrimônio cultural, estabelecendo também a necessidade de sua divulgação, reforçando a ideia de que o objetivo não é sua mera existência, mas sim possibilitar a proteção à memória por meio de sua integração à vida comunitária, garantindo que esses bens sejam conhecidos, reconhecidos e efetivamente incorporados ao cotidiano da cidade:

Art. 280º - O Poder Público Municipal garantirá a defesa, proteção, preservação, valorização e divulgação do patrimônio histórico material e imaterial, através de:

I – delimitação, na forma da lei, de Zonas Especiais de Patrimônio Histórico;

II – elaboração da legislação específica de proteção aos bens de valor histórico cultural, que constituam referenciais da história e da memória cearense;

III – elaboração de legislação, programas e projetos que criem incentivos e compensações para estimular a proteção e preservação do patrimônio e da memória pelos cidadãos;

IV – desenvolvimento de ações para dotar o Município de Fortaleza com os equipamentos necessários à guarda, proteção, conservação, preservação e divulgação do patrimônio e da memória produzida ao longo da nossa história;

V – criação de estímulos à pesquisa, organização e produção de registros e a constituição e guarda de acervos sobre a memória histórica e cultural da cidade;

VI – elaboração de programas e ações de proteção, registro e preservação do patrimônio material e imaterial da cultura cearense em Fortaleza;

VII – elaboração de programas e ações de educação patrimonial, com o engajamento da sociedade, de forma a sensibilizar e compartilhar com os diferentes segmentos sociais a tarefa de proteger e preservar a memória, a história e a cultura locais.

Art. 281º -O Poder Público Municipal garantirá a defesa dos usos dos bens culturais públicos em função do interesse coletivo.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza reforça a importância das políticas públicas voltadas à cultura ao dispor, em seus artigos 283 e 284, princípios e diretrizes para o apoio e incentivo à criação, produção e difusão artístico-cultural. Nesse contexto, observa-se que o Município buscou regulamentar de forma mais específica os dispositivos gerais da Lei Orgânica por meio da Lei n.º 9.347/2008, a qual dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico-cultural e natural do Município de Fortaleza, por meio do registro e do tombamento, e criou o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHIC) e deu outras providências.

A lei, em suas disposições preliminares, define o patrimônio histórico-cultural e natural de Fortaleza como o conjunto de bens materiais e imateriais, públicos ou privados, que possuam valor cultural, histórico ou natural e que sejam reconhecidos por alguma forma de proteção legal, tendo como objetivo a sua preservação. Além disso, trata de forma expressa os

casos em que bens ficam excluídos da possibilidade de tombamento e registro:

Art. 4º. Ficam excluídos das formas de proteção a que se refere o art. 2º desta Lei os bens:

I – pertencentes às representações consulares acreditadas no Município de Fortaleza;

II – que sejam trazidos para exposições comemorativas, comerciais ou educativas;

III – que sejam enviados para fora do Município para fins de restauração, caso em que o envio somente se processará mediante termo com o qual o proprietário se obrigue a fazê-lo, retornando-os à origem dentro do prazo máximo de (1) um ano, a contar da data registrada de envio.

§ 1º O prazo poderá ser prorrogado pela Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR) por decisão fundamentada.

§ 2º Na hipótese de descumprimento do prazo fixado será aplicada multa diária no valor de um e meio a 3 (três) salários mínimos, sem prejuízo de outras sanções legais.

Ressalta-se também a importante criação do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHIC), órgão colegiado que delibera acerca da política pública municipal de gestão do patrimônio histórico-cultural material e imaterial. Este Conselho é fundamental para a articulação e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao direito à cidade, por meio da formação de um corpo técnico especializado e diverso voltado à análise e por decisões relacionadas à proteção do Patrimônio Cultural Fortalezense, tais como tombamento de bens móveis e imóveis, o registro e reavaliação de registro de bens culturais de natureza imaterial, a aprovação última de documentos técnicos produzidos pelo poder público como os dossiês de registro, pareceres de aprovação de projetos de intervenção e instruções normativas de tombamento, além de outras atribuições que visem a identificação, a preservação e a valorização do patrimônio cultural de Fortaleza.

Ainda, há previsão expressa¹ de que determinados bens culturais, ainda que não tombados, podem ser objeto de declaração de relevante interesse cultural, justificando a adoção de medidas especiais de proteção e apoio do poder público para a sua conservação. Além disso, encontra-se a especificação de atribuições à Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza (Secultfor) e à sociedade civil quanto ao dever de comunicar qualquer eventual ameaça de dano ou degradação de patrimônio cultural, para posterior atuação e adoção das medidas cabíveis pelo Ministério Público.

Complementando o arcabouço legal por parte do ente municipal quanto à proteção do patrimônio histórico-cultural, o Plano Diretor destaca-se como um dos principais instrumentos de desenvolvimento urbano, estabelecendo metas, diretrizes e políticas públicas a serem desenvolvidas com o objetivo de concretizar a democratização do acesso à cidade e

¹ Art. 47. Declarados de relevante interesse cultural pelo Município de Fortaleza, os bens, ainda que de natureza privada, poderão receber estímulos fiscais, investimentos ou recursos públicos, desde que estes sejam necessários a sua proteção e conservação, conforme dispuser a legislação pertinente.

fomentar a participação popular no processo de construção do meio urbano. Nesse sentido, encontra-se também a delimitação de zonas especiais de preservação do patrimônio histórico e cultural (ZEPHs), bem como a previsão de mecanismos específicos já anteriormente tratados, como o tombamento e o registro, para proteger bens de valor histórico, artístico e paisagístico.

Apesar da revisão deste instrumento básico da política urbana estar anteriormente prevista para ocorrer em 2019, até o momento não foi feita a sua atualização, apesar da disponibilização de uma prévia do documento e a discussão pública em reunião com diversas comunidades. Ainda assim, trata-se de um instrumento fundamental para a preservação da identidade e a memória de um povo, além de promover o desenvolvimento econômico e social do município.

Dessa forma, verifica-se que o Município de Fortaleza conta com um amplo arcabouço normativo destinado à proteção do patrimônio cultural, suplementado pelas legislações em nível estadual e federal, é composto tanto pelas diretrizes gerais previstas na Lei Orgânica do Município quanto por regulamentações específicas, como a Lei n.º 9.347/2008, que criou o COMPHIC e estabeleceu regras municipais para o tombamento de bens culturais, além do Plano Diretor. Assim, ainda que existam diversos desafios para a concretização dessa proteção, como a necessidade de atualização desse último instrumento, observa-se que tais normas são essenciais para a valorização da memória e a efetivação do direito à cidade, contribuindo para a preservação de identidades, para a valorização da história do Município e para o fortalecimento do sentimento de pertencimento de comunidades historicamente excluídas, no sentido de formar um meio urbano mais democrático e inclusivo.

4 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO

Feita a demonstração de uma diversa legislação que regulamenta e estabelece diretrizes para a elaboração de mecanismos capazes de preservar o patrimônio cultural, tanto por parte da União quanto dos Estados e dos Municípios, importa ressaltar que a Constituição Federal de 1988 foi responsável pelo início desse novo marco civilizatório, ao ampliar a noção de patrimônio cultural, reconhecendo a existência tanto de bens imateriais como materiais, bem como estabelecendo formas diversas de preservação, incluindo o registro, inventário e tombamento.

Assim, para viabilizar a proteção do patrimônio cultural, a Carta Magna consagrou-a como obrigação tanto do poder público como da coletividade, exigindo a criação de uma estrutura institucional complexa nas diversas esferas da federação. Essa estrutura é voltada à identificação e à elaboração de políticas públicas que assegurem a preservação desses bens.

Essa competência comum advém do próprio pacto federativo, que propõe uma organização descentralizada de proteção, incluindo a União, os Estados e os Municípios como responsáveis por zelar pela sua preservação, o que exige a articulação e cooperação entre os diversos entes. Trata-se, inclusive, de prerrogativa constitucional, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

[...]

Nesse contexto, a formação de um arcabouço institucional articulado, com cooperação dos diversos entes da federação, é essencial para garantir a efetividade das políticas de preservação do patrimônio cultural, considerando que existem demandas específicas que, por sua localidade e/ou dimensão, podem ser melhor tratadas por determinado ente federativo. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), por exemplo, é a autarquia federal responsável por proteger e promover os bens culturais do país, garantindo a sua permanência e o seu usufruto pelas gerações presentes e futuras.

Por outro lado, a nível estadual, o Ceará possui a Coordenadoria de Patrimônio Histórico Cultural (COPAHC), vinculada à Secretaria da Cultura do Estado do Ceará

(Secult-CE). Por fim, no âmbito municipal, Fortaleza atua por meio do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHIC), órgão colegiado responsável por deliberar acerca da política pública municipal de gestão do patrimônio histórico-cultural material e imaterial.

Desse modo, verifica-se que a estrutura institucional de preservação é complexa, composta por diferentes instituições responsáveis por garantir a efetividade das políticas públicas de preservação, estabelecendo diretrizes, fiscalizando e operacionalizando instrumentos como o tombamento, a educação patrimonial e o controle de intervenções indevidas. A competência específica de cada uma dessas instituições será detalhada a seguir.

4.1. IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Dentre a estrutura institucional das entidades responsáveis pela proteção e preservação do patrimônio cultural, destaca-se o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) autarquia federal responsável pela gestão estatal de bens culturais, visando ao seu conhecimento, a sua difusão e apropriação simbólica pela população, bem como por exercer um papel fundamental na preservação dos bens culturais que compõem a memória e a identidade nacionais (DANTAS, 2013). Embora seja vinculado ao Ministério da Cultura, por se tratar de uma autarquia, possui independência administrativa e financeira para exercer a sua autogestão², possibilitando uma atuação pautada em dois postulados básicos do regime jurídico-administrativo: a observância à supremacia e a indisponibilidade do interesse público (BANDEIRA DE MELLO, MELLO, 2023). Quanto aos fundamentos constitucionais que orientam a atuação do IPHAN, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus artigos 215 e 216, a obrigação do Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como de proteger as manifestações culturais e os bens materiais e imateriais que sejam portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (BRASIL, 1988). Em sentido semelhante, o artigo 225 trata da relevância da construção de um meio ambiente

² A autarquia é definida pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 200/1967, ainda em vigor, como o “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

ecologicamente equilibrado, inclusive do meio ambiente cultural, evidenciando a dimensão ambiental dos bens culturais protegidos (DANTAS, 2013).

Dessa forma, a atuação do IPHAN para a proteção e preservação do patrimônio cultural é voltada à função de “polícia administrativa”, dispondo, para tal, dos instrumentos já previamente citados, como o registro e o tombamento de bens culturais considerados relevantes para o país (BANDEIRA DE MELLO, 2023). Assim, sua atuação evidencia a supremacia do interesse público sobre o individual, considerando que por muitas vezes a proteção do patrimônio cultural resulta na restrição de uso em uma propriedade particular, visando a prevalência da sociedade como um todo (GASPARINI, 2010).

Nesse contexto, para compreender o papel que o IPHAN ocupa hoje como instituição principal responsável por esta proteção, é necessário estabelecer uma linha evolutiva de sua formação.

Ainda na década de 1920, foi realizada a Semana de Arte Moderna de 1922, reconhecida pela tentativa de artistas nacionais de, apesar de fortemente influenciados pelas escolas artísticas europeias, trazer inovação e apresentar símbolos que fossem representativos da população, com a adoção de uma linguagem inovadora e com fundo nas raízes do povo brasileiro. Aqueles denominados como “modernistas” atuaram ativamente para a construção da noção de um patrimônio que seria representativo das raízes brasileiras, o que resultou nas cidades coloniais mineiras e o seu patrimônio cultural e histórico.

Dando seguimento, ainda na década de 1930, no contexto dos fatores econômicos, políticos, intelectuais e jurídicos da época, com o fortalecimento da indústria nacional e a menor dependência do país a outras nações estrangeiras, buscou-se a valorização por parte da elite nacional de elementos que formassem a imagem de um Brasil forte e independente, incluindo aqueles patrimônios culturais de maior relevância para esse grupo. Com isso, foi baixado o Decreto n.º 22.928/1933, que transformou a cidade de Ouro Preto em monumento nacional (PINTO, 1998).

Poucos anos depois, foi editado o Decreto-Lei n.º 25/1937, que representou o “ponto de partida” para a formação de um largo arcabouço legal e institucional para a proteção do patrimônio cultural. Tanto que, posteriormente, por meio da Lei n.º 378/1937³, houve a

³ Art. 46. Fica creado o Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional, com a finalidade de promover, em todo o Paiz e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimonio historico e artístico nacional.

§ 1º O Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional terá, além de outros órgãos que se tornarem necessarios ao seu funcionamento, o Conselho Consultivo.

§ 2º O Conselho Consultivo se constituirá do director do Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional, dos directores dos museus nacionaes de coisas historicas ou artisticas, e de mais dez membros, nomeados pelo Presidente da Republica.

criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), primeiro órgão público com a função de proteger os monumentos históricos em território nacional. Seguidos alguns anos, em 1946, foi transformado em Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, com o advento do Decreto-Lei n.º 8539/46⁴, ampliando a sua atuação para diversas regiões do território nacional. Após, na década de 1960, houve a transformação da Diretoria no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), dotando-lhe de maior autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 14 do Decreto n.º 66.967/1970⁵.

Do mesmo modo, muitos autores definem a trajetória do IPHAN por meio da fases: denominada como “heroica” (1937-66), a política de preservação em seus primórdios era muito mais pontual e isolada, geralmente atuando em casos considerados extremos para evitar e deterioramento de bens imóveis. A segunda fase, denominada de fase de “expansão” (1967-1979), é reconhecida por assegurar maior autonomia administrativa e financeira, representando uma modernização e dinamização do processo de proteção. Por fim, a fase atual é reconhecida como a fase de “pluralidade cultural”, com uma ênfase no modo de ser, a vivência de determinadas parcelas da sociedade, a diversidade e a busca da reinserção dos bens preservados no contexto socioeconômico e cultural das comunidades (DANTAS, 2013).

Portanto, feitas essas considerações, é necessário pontuar as finalidades institucionais do IPHAN, em consonância com a sua gestão de proteção dos bens que compõem o patrimônio cultural brasileiro. Sobre o assunto, o art. 2º do Decreto n.º 6.844/2009 dispõe:

- I — coordenar a implementação e a avaliação da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em consonância com as diretrizes do Ministério da Cultura;
- II — promover a identificação, a documentação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural brasileiro;
- III — promover a salvaguarda, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural protegido pela União;
- IV — elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural protegido pela União, orientando as partes envolvidas na sua preservação;
- V — promover e estimular a difusão do patrimônio cultural brasileiro, visando a sua preservação e apropriação social;

§ 3º O Museu Histórico Nacional, o Museu Nacional de Bellas Artes e outros museus nacionais de coisas históricas ou artísticas, que forem creados, cooperarão nas actividades do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, pela forma que fôr estabelecida em regulamento.

⁴ Artigo 1º. O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, criado pela Lei no 378, de 13 de janeiro de 1937, passa a constituir a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, subordinada ao Ministério da Educação e Saúde.

⁵ Art. 14. Fica assegurada, na forma do artigo 172 do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-lei no 900, de 29 de setembro de 1969, autonomia administrativa e financeira ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) e à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que passa a denominar-se Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

- VI — fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição;
- VII — exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União;
- VIII — desenvolver modelos de gestão da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma articulada entre os entes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais; e
- IX — promover e apoiar a formação técnica especializada em preservação do patrimônio cultural

Assim, a finalidade institucional do IPHAN consiste em assegurar a preservação dos bens culturais móveis e imóveis de relevância histórica, artística ou simbólica, por meio da identificação, reconhecimento e adoção de medidas de salvaguarda, além da elaboração de normas técnicas especializadas e do exercício de funções administrativas múltiplas, garantindo a efetividade das políticas públicas de proteção cultural.

Para buscar a concretização de sua finalidade enquanto instituição, o IPHAN dispõe de instrumentos diversos e de variadas formas de atuação para se adaptar à heterogeneidade dos bens culturais. O tombamento, como já explanado, pode ser aplicado tanto a bens móveis como imóveis, e tem fundamentação expressa no Decreto-Lei n.º 25/1937, que propõe a preservação do bem, ainda que não interrompa o seu uso. Sobre o assunto, a jurisprudência entendeu que o conceito de “visibilidade” dos bens tombados, consoante previsão no art. 18 do DL n.º 25/1937⁶, refere-se à proteção da ambiência, com a imposição da obrigação de impor barreiras físicas naquele bem.

O instrumento do registro, por outro lado, é aplicado somente aos bens imateriais, e se refere àqueles que são aqueles que detêm continuidade histórica, possuem relevância para a memória nacional e são referências culturais de grupos formadores da sociedade brasileira. A chancela, ainda, é utilizada para a proteção estatal de determinados bens selecionados, incluindo paisagens chanceladas e bens paleontológicos, como reservas ambientais e/ou históricas.

Destacam-se também o inventário e a vigilância, que se tratam, respectivamente, do levantamento e catalogação de bens culturais para a elaboração de um planejamento de preservação e do monitoramento constante dos bens culturais para prevenir danos e garantir a sua integridade, respectivamente. Ambos instrumentos, apesar de não possuírem regulamentação específica, podem ser aplicados dependendo do caso concreto.

De igual modo, importa adicionar que o IPHAN também se articula por meio da

⁶ Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

integração e cooperação com outros órgãos federais, incluindo o Funai, o ICMBio, o Inbra e a Fundação Palmares, em relações que envolvem a necessidade de atuação conjunta para a proteção de determinados bens culturais de povos indígenas, quilombolas ou outras comunidades marginalizadas, com o intuito de garantir a efetividade das medidas tomadas.

Contudo, apesar da ampla disponibilidade de instrumentos disponíveis e de mecanismos diversos de atuação institucional, verifica-se que o IPHAN enfrenta desafios diversos à sua atividade efetiva, sobretudo em relação à articulação entre os entes federativos e a delimitação de competências específicas. Isso pois, apesar da previsão constitucional de que a proteção ao patrimônio cultural se trata de matéria comum à União, aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para a devida efetividade, é necessário a cooperação mútua entre os diversos entes citados, o que nem sempre ocorre na prática.

Na realidade, sobretudo em pequenos municípios, que carecem da disponibilidade de maiores recursos para a elaboração de políticas públicas voltadas à proteção de seu patrimônio, verifica-se que os bens mais representativos à história daquele povo muitas vezes é deixado de lado, também pela falta de consciência da necessidade de sua preservação. Além disso, falta articulação com governos estaduais, que, apesar de possuírem órgãos específicos para cumprir com essa função, sofrem com a falta de articulação e burocracia excessiva. Por fim, a União, apesar de dispor de maiores recursos imediatos, falham em atuar de forma coordenada com os outros entes, não reconhecendo, por vezes, aquela demanda local como necessária, ainda que relevante para aqueles que ali vivem.

Assim, como se observa, falta uma maior articulação e atuação conjunta por parte dos diversos entes da federação, com a delimitação clara de responsabilidades específicas, sem, contudo, esquecer que se trata de um dever comum de todos, diante da necessidade de proteger o patrimônio cultural e garantir a manutenção de sua importância simbólica, histórica e social.

4.2 Órgãos Estaduais e Municipais

Apesar de o IPHAN atuar em todo o território nacional por meio de superintendências regionais nos entes estaduais, que funcionam como suas unidades administrativas descentralizadas, os estados e os municípios também possuem órgãos próprios responsáveis pela proteção do patrimônio cultural, em consonância com a previsão constitucional de competência comum no cumprimento desse dever. Essa descentralização decorre da

necessidade de atender melhor às especificidades culturais regionais e locais, considerando que o IPHAN, por sua estrutura federal, nem sempre consegue atuar de forma plena em demandas locais, as quais muitas vezes apenas podem ser devidamente compreendidas por aqueles que residem na própria comunidade.

Assim, no âmbito estadual, o processo de tombamento no Ceará é de responsabilidade da Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult), cujas competências estão previstas no recente Código do Patrimônio Cultural do Estado do Ceará⁷, bem como a devida limitação do Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural (Coepa), que o define como um órgão colegiado permanente, com função predominantemente deliberativa e consultiva e com composição diversa de diversos grupos da sociedade, com o intuito de garantir uma gestão democrática e participativa da política cultural (CEARÁ, 2022):

Art. 7.º O Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural - Coepa constitui órgão colegiado permanente, de caráter deliberativo e consultivo, composto por representantes da sociedade civil e do Poder Público e vinculado administrativa e financeiramente à Secult, conforme previsto no art. 24 da Lei n.º 18.012, de 1.º de abril de 2022 (Lei Orgânica da Cultura do Ceará).

Parágrafo único. Ao Coepa compete exercer suas atribuições nos temas afeitos ao patrimônio cultural do Estado do Ceará, em especial nos processos administrativos referentes aos instrumentos acautelatórios previstos em lei, com a finalidade de promover uma gestão democrática e participativa da política de patrimônio cultural do Estado do Ceará, regendo-se por lei própria.

Em sentido semelhante, no âmbito municipal, o Município de Fortaleza dispõe do Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza (Secultfor), órgão responsável pela formulação e coordenação de políticas públicas de cultura no município, desenvolvendo ações que visem à proteção da memória e do patrimônio histórico, artístico e cultural, além de viabilizar a promoção de programas que fomentem a formação, criação, produção e circulação das expressões culturais e artísticas; o fortalecimento da economia da cultura; a requalificação dos espaços públicos e o pleno exercício da cidadania. Além disso, conta com o suporte do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural de Fortaleza (COMPHIC), órgão colegiado responsável por deliberar acerca da política pública municipal de gestão do patrimônio histórico-cultural material e imaterial.

Criado pela Lei Municipal n.º 9347/2008, que rege acerca dos instrumentos de identificação e preservação do patrimônio cultural no Município de Fortaleza, suas responsabilidades incluem a apuração e análise das decisões relacionadas à proteção do patrimônio cultural no Município, incluindo procedimentos diversos como o tombamento de bens móveis e imóveis, o registro e a reavaliação de registro de bens culturais de natureza

⁷ Lei n.º 18.232, de 06 de novembro de 2022. Institui o Código do Patrimônio Cultural do Estado do Ceará.

imaterial, bem como a aprovação técnica de documentos produzidos pelo poder público como dossiês de registro, pareceres de aprovação de projetos de intervenção e outras instruções normativas. Além disso, a Lei 9.347/2008, que criou o COMPHIC, estabelece composição extremamente diversa, com o intuito de democratizar o processo:

Art. 5º. Fica criado o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHIC), que será composto:

- I – pelo Secretário Municipal de Cultura, na função de presidente;
- II – pelo Coordenador do Patrimônio Histórico-Cultural da Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR), que substituirá o presidente em suas faltas ou impedimentos;
- III – por um representante do Instituto Histórico, Geográfico e Antropológico do Ceará;
- IV – por um representante da Universidade Federal do Ceará (UFC);
- V – por um representante da Universidade de Fortaleza (UNIFOR);
- VI – por um representante da Universidade Estadual do Ceará (UECE);
- VII – por um representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM);
- VIII – por um representante do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN);
- IX – por um representante da Câmara Municipal de Fortaleza;
- X – por um representante da Procuradoria Geral do Município;
- XI – por um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-CE);
- XII – por um representante da Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB-CE);
- XIII – por um representante da Associação Nacional dos Profissionais Universitários de História (ANPUH-CE);
- XIV – por um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-CE);
- XV – por um representante da Secretaria de Cultura do Estado do Ceará (SECULT);
- XVI – por um representante da Secretaria de Turismo do Estado (SETUR);
- XVII – por um representante da Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETFOR).

Dessa forma, verifica-se que tanto a nível estadual como municipal existem órgãos específicos, tanto executórios como deliberativos, que cuidam da proteção ao patrimônio cultural, em atenção ao direito à memória como característica básica da democratização da cidade.

Por outro lado, demonstrado que existem órgãos responsáveis pela proteção do patrimônio cultural no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal, observa-se que o maior desafio para garantir a efetividade na gestão e sua integração reside na articulação e desburocratização entre esses entes, tema que será aprofundado no próximo tópico.

5. ESTUDOS DE CASO: PATRIMÔNIO TOMBADO EM FORTALEZA

O último capítulo deste Trabalho de Conclusão de Curso será dedicado à análise de casos concretos no contexto do Município de Fortaleza, com o objetivo de compreender a formação desses locais, seus processos de tombamento e os fatores que os tornaram referências na memória do povo fortalezense, não apenas à época de sua construção, mas também para as gerações presentes. Para tanto, será examinado, primeiramente, o panorama histórico e urbano da capital cearense, destacando seu acentuado crescimento a partir da segunda metade do século XX, acompanhado de profundas transformações sociais e de um processo intenso de expansão urbana.

Em seguida, serão analisados dois equipamentos culturais que ocupam lugar central no imaginário de grande parte da sociedade: a Estação das Artes, antigo Complexo Ferroviário João Felipe, e o Cine Teatro São Luiz. Nesses estudos, tem-se como objetivo verificar de que forma a preservação de bens culturais contribui para a formação de uma memória coletiva e reafirma o direito à cidade, ao possibilitar o acesso a espaços significativos não apenas àqueles que os frequentaram no passado, mas também às experiências que ainda serão construídas nesses locais. Pretende-se, assim, refletir sobre a efetividade das políticas de requalificação do meio urbano, seus resultados sociais e econômicos, e seu papel no fortalecimento das identidades urbanas em Fortaleza.

5.1. Panorama Histórico e Urbano em Fortaleza e o (Des)caso do Edifício São Pedro

O primeiro tópico deste estudo de caso tem como objetivo apresentar um panorama histórico e urbano do Município de Fortaleza, abordando seu processo de formação, o contexto de crescimento econômico e populacional e os impactos desse desenvolvimento na configuração do território e na preservação de seu patrimônio cultural. Para isso, será realizada uma análise dos principais marcos históricos que compõem a trajetória da cidade, buscando compreender como esses momentos contribuíram para moldar a Fortaleza que se conhece atualmente.

Nesse sentido, em 1810, o viajante britânico Henry Koster descreveu Fortaleza como uma pequena vila, com vida cultural, comércio e economia modestas, além de população reduzida (KOSTER, 1942). Em consonância com esse relato, o censo de 1812 realizado pelo

Governador do Estado do Ceará indicava cerca de 13.000 habitantes, conforme censo promovido pelo Governador Manuel Ignácio de Sampaio e Pina (1812-1920) (AZEVEDO, 2006).

Diferentemente de outros cenários urbanos do Período Colonial e Império no Nordeste, como as desenvolvidas cidades de Salvador/BA e Recife/PE, o Ceará representava uma capitania secundária para o Império Português, dependendo dos estados de Maranhão até 1624 e depois de Pernambuco. Foi apenas em 1799 que o Ceará conquistou sua autonomia administrativa, ao se desvincular da Capitania de Pernambuco. A partir desse momento, pôde iniciar seu próprio processo de organização política, econômica e institucional, promovendo um desenvolvimento independente e voltado às suas demandas locais (CORDEIRO, 2007).

Durante o período colonial, Fortaleza concentrava as funções administrativas e políticas da capitania, mas a economia cearense era baseada majoritariamente no interior, impulsionada pela atividade pecuária. Com a abertura dos portos em 1808, após a chegada da corte portuguesa ao Brasil, a cidade passou a integrar rotas de comércio mais amplas, favorecendo sua economia. Na década de 1840, Fortaleza consolidou-se como importante centro político e como porto exportador, assumindo posição de destaque regional (CORDEIRO, 2007).

No final do século XIX, o boom econômico decorrente da exportação de algodão fortaleceu a posição de Fortaleza como capital estadual, promovendo melhorias urbanas, como a construção do Passeio Público (1880) e da Estação João Felipe (1873-1879). Essas obras marcaram o início de uma urbanização voltada para o modelo europeu, sobretudo francês, adotando praças ajardinadas, boulevards e edifícios em estilo neoclássico, no movimento que ficou conhecido como “Fortaleza Belle Époque” (VASCONCELOS, 2008).

Nesse contexto de intensas transformações urbanas vivenciadas por Fortaleza no final do século XIX e no início do século XX, foi inaugurado em 1951 o então Hotel Iracema Plaza. Seu projeto arquitetônico apresenta linhas modernas inspiradas nos edifícios de Miami Beach, com um formato que remetia a um navio ancorado à beira-mar. Décadas depois, com o declínio do fluxo turístico e a consequente adaptação do imóvel para uso predominantemente residencial e comercial, o edifício passou a ser conhecido como Edifício São Pedro. Sua recente demolição, entretanto, reacendeu debates sobre a proteção de patrimônios marcantes no município.

Ainda no ano de 2006, o Edifício São Pedro havia sido tombado de forma provisória por meio do Decreto Municipal n.º 11.960, enquanto o seu tombamento definitivo apenas foi aprovado pelo COMPHIC em setembro de 2015, demonstrando a latência do poder público

quanto à sua atuação na proteção do edifício. No entanto, a medida não garantiu o cuidado do edifício, que continuou sofrendo com a degradação.

Com isso, no ano de 2018, por meio da 135ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) ajuizou a Ação Civil Pública (ACP) n.º 0164672-53.2018.8.06.0001, requerendo que a Prefeitura de Fortaleza e os proprietários se abstivessem de realizar qualquer forma de dano ao edifício. Entretanto, no mesmo ano, a Prefeitura requereu o indeferimento da ação, com o argumento que o prédio encontrava-se em estado deplorável de preservação.

Após, no ano de 2019, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará acatou a Ação Civil Pública proposta pelo MPC e determinou que a Prefeitura de Fortaleza não autorizasse a sua demolição, sob pena de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais).

No entanto, no ano de 2021, o Prefeito de Fortaleza à época, José Sarto (PDT), por meio do Decreto Municipal n.º 15.096, de 19 de agosto de 2021⁸, resolveu indeferir o tombamento definitivo do Edifício São Pedro (o primeiro edifício da região), alegando que era necessário demolir o prédio pela fragilidade de sua estrutura.

De fato, embora a demolição tenha ocorrido em razão de sua estrutura estar comprometida a ponto de não haver alternativa viável para evitar riscos de acidentes graves, o estado de deterioração a que o prédio chegou revela um problema estrutural mais amplo em Fortaleza: a fragilidade e a ineficiência das políticas públicas de preservação patrimonial. Em síntese, trata-se de um cenário em que instrumentos jurídicos de proteção existem, mas não são acompanhados das ações práticas necessárias à conservação dos bens.

Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, toda propriedade deve cumprir sua função social. Essa função pode se concretizar de diferentes formas, seja como moradia, espaço de lazer, comércio, serviços ou equipamentos urbanos que atendam aos interesses coletivos. No caso do Edifício São Pedro, contudo, observa-se a ineficiência da administração pública em garantir a efetivação desse princípio constitucional, permitindo que um marco arquitetônico e histórico fosse abandonado até a inviabilidade de sua recuperação.

Além disso, reforça-se a premissa de que o tombamento é, sem dúvida, um instrumento relevante para a preservação do patrimônio cultural, mas, por si só, não garante sua proteção efetiva. Como já mencionado, o São Pedro chegou a ser tombado provisoriamente pela Prefeitura de Fortaleza no ano de 2006, o que já lhe conferia os mesmos efeitos protetivos do tombamento definitivo, visando evitar sua deterioração.

⁸ Indefere o Tombamento do imóvel Edifício São Pedro, torna sem efeitos o respectivo tombamento provisório e dá outras providências.

No entanto, tomar um imóvel sem estabelecer políticas públicas claras para sua revitalização, sem obras que assegurem sua integridade estrutural e sem um projeto que o reintegre ao cotidiano da cidade, equivale a deixá-lo à mercê do tempo e de condições socioeconômicas adversas. Dessa forma, apesar de esforços de setores da sociedade civil e de medidas pontuais adotadas pelo Ministério Público do Estado do Ceará, o prédio continuou em estado de degradação até seu colapso definitivo.

Como consequência, verifica-se que o tombamento de um imóvel não é garantia de sua preservação: sem o estabelecimento de políticas públicas céleres, funcionais e eficazes, prédios históricos são deixados de lado, à pretexto de que, por já estarem tombados, não seria necessária nenhuma medida imediata, em inobservância a princípios fundamentais que regem a administração pública, incluindo o da eficiência⁹.

Portanto, verifica-se que para a concretização do direito à cidade por meio da valorização da memória e o cuidado com o que está no meio urbano, o tombamento é apenas o instrumento inicial a ser utilizado para garantir a efetividade desse processo, ou seja, o seu meio, e não um fim. Dessa forma, políticas públicas de manutenção, revitalização e integração dos bens históricos são essenciais, bem como a celeridade dessas medidas, visando a garantia da função social da propriedade e a preservação do patrimônio cultural para transmitir o seu significado àqueles de uma antiga geração e novos sentidos às futuras.

5.2. Bens Tombados em Fortaleza: Desafios e o Exemplo da Estação das Artes

De acordo com o Anuário do Estado do Ceará do período 2024-2025, o Município de Fortaleza conta na data de realização desse trabalho com cerca de cinquenta e três bens tombados, entre aqueles que foram pela União, pelo estado e pela Prefeitura. Entre esses bens tombados, verifica-se uma enorme variedade de suas características, incluindo capelas, demonstrando a importância da religiosidade no imaginário popular e no acervo cultural do estado; praças e outros espaços de convívio, revelando a relevância de espaços de integração no cotidiano do povo fortalezense, até outros bens naturais, como bosques e riachos.

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade e, também, ao seguinte: (...)

Como exemplo de bens culturais tombados, destaca-se, por exemplo, o Passeio Público (Antiga Praça dos Mártires), primeiro bem tombado do Município de Fortaleza, que conta com arborização e jardins originais datados de 1881. Tombado em nível federal por força do Decreto-Lei n.º 25/1937 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em 1965, a sua manutenção acontece por meio da Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza (Sercefor), demonstrando o papel colaborativo dos diversos entes da união para a preservação do patrimônio cultural.

Em sentido semelhante, a Feira de Artesanato da Beira Mar, tombada pela Prefeitura de Fortaleza em razão de sua relevância histórica, social e econômica para a cidade, foi recentemente revitalizada e incorporada ao novo calçadão, com a criação de uma via paisagística e de 63 pontos comerciais distribuídos em quiosques, evidenciando que mais do que um simples espaço físico, um patrimônio cultural envolve também aspectos de sociabilidade, memória coletiva e práticas comuns a um povo.

Essa lógica de revitalização e (re)apropriação dos espaços públicos de valor histórico encontra-se em consonância com as movimentações globais do Capital, que, segundo Lopes (2015), têm estimulado cidades a investirem em diferentes formas de exploração econômica desses bens culturais, especialmente nos centros históricos urbanos. Esse fenômeno evidencia uma tendência mundial de transformar espaços públicos históricos em ativos capazes de gerar lucros, ao mesmo tempo em que reconfiguram a relação entre a população e seu patrimônio cultural.

Em meio a esses exemplos de bens tombados, destaca-se a hoje conhecida como “Complexo da Estação das Artes Belchior”, cuja história remonta ao século XIX, com a criação do Cemitério São Casimiro. A construção foi inaugurada em 9 de junho de 1880, durante o período do reinado de Dom Pedro II, aproveitando a infraestrutura da Estrada de Ferro de Baturité. Com uma arquitetura marcada por elementos neoclássicos, a antiga estação passou por diversas mudanças de nome até receber, em 1946, a designação de Estação João Felipe, em homenagem a um engenheiro e político natural do Ceará (PEIXOTO, 2024).

A sua estrutura foi tombada por meio da lei no. 16.237/1983, já reconhecendo a relevância histórica, cultural e econômica que aquele espaço desempenhava no cotidiano do povo fortalezense.

Posteriormente, com a sua desativação, foi transformada na “Estação das Artes”.

Desde março de 2022, a implantação do Museu Ferroviário passou a ser conduzida pelo Instituto Mirante de Cultura e Arte, em razão de contrato de gestão firmado com a Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (SECULT-CE). O museu compõe a Rede Pública de

Espaços e Equipamentos Culturais do Ceará (RECE), instituída pela Lei n.º 18.012/2022, a qual estabelece seus integrantes no artigo 11. Vinculado ao Governo do Estado, o equipamento tem sua administração delegada ao Instituto Mirante, sob supervisão da SECULT-CE:

O Museu Ferroviário Estação João Felipe é uma instituição permanente sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberta ao público, que adquire, conserva, investiga, comunica, expõe e salvaguarda itens do patrimônio ferroviário do Ceará, em suas dimensões material e imaterial, com fins socioeducativos, de pesquisa, turismo e entretenimento, pautados nos parâmetros da História Social, da Teoria do Objeto Gerador e da Educação Museal, tal qual está apresentada nos documentos da Política Nacional de Educação Museal (PNEM). Entre os seus valores estão: a gestão participativa e compartilhada do museu com o poder público, a sociedade civil e o segmento ferroviário; a democratização da informação; a promoção da reflexão crítica sobre o uso de novas tecnologias de transporte; e a acessibilidade cultural (MFEJF, 2023, p. 9).

Referente ao Instituto Mirante, trata-se de Organização Social de Cultura, criada no ano de 2021, com o objetivo de contribuir com a gestão de políticas culturais e de proteger, salvaguardar e fomentar as iniciativas artísticas e o patrimônio histórico e cultural do Ceará. Por se tratar de uma Organização Social de Cultural, ela se define como uma instituição privada e sem fins lucrativos, qualificada pelo Poder Executivo a partir de critérios definidos em lei, que atua em parceria com os governos na gestão de equipamentos e programas artísticos, culturais e de formação.

Quanto à estrutura atual da Estação das Artes, o equipamento conta com o “Mercado AlimentaCE”, espaço gastronômico do local voltado a estimular a produção gastronômica focada em tradições culturais, criatividade, sustentabilidade e inovação. Foi inaugurado juntamente à própria Estação, sendo o espaço voltado a garantir a alimentação dos frequentadores do espaço.

Também integra o espaço a Pinacoteca do Ceará, museu integrante da Rede Pública de Equipamentos da Secult-CE. Inaugurada em dezembro de 2022, tem como objetivo salvaguardar, preservar, pesquisar e difundir a coleção de arte do Governo do Espaço, funcionando como um espaço de ações formativas de suporte para artistas, a comunidade escolar, famílias, movimentos sociais, organizações não governamentais e outros profissionais das áreas de arte e cultura.

Ainda no mesmo mês, foi inaugurada a KUYA - Centro de Design do Ceará, voltado a valorizar a cultura do design produzido no Ceará em suas diversas formas de atuação e de expressão. Em seu site, afirma que atua em 4 pilares principais, sendo estes a descolonialidade, por se basear em um design local e popular; político, por valorizar um

design que inspira transformações pessoais e ecoficiente e regenerativo, por valorizar um design conectado à natureza e à sociedade.

Por fim, em agosto de 2024, a nova sede da superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan-CE) foi inaugurada no Complexo da Estação das Artes, evidenciando o fortalecimento das políticas de preservação do patrimônio cultural e histórico do estado, por meio da colaboração de diferentes esferas de governo e com a participação ativa da sociedade civil.

Como se verifica, o equipamento cultural se firma como um importante instrumento de reestruturação urbana no Centro de Fortaleza, ao oferecer diversos benefícios e opções de lazer, cultura e de trabalho na região, atuando como um importante meio de intervenção social e econômica para a região.

Em síntese, a trajetória de tombamento, revitalização e (re)apropriação do Complexo da Estação das Artes Belchior demonstra como políticas públicas bem estruturadas podem transformar bens culturais em catalisadores de desenvolvimento urbano inclusivo.

Ao conjugar a proteção jurídica, instituída com o tombamento estadual de 1983, com uma gestão integrada entre Estado, município, organizações sociais e a comunidade, o equipamento foi transformado de uma antiga estrutura ferroviária em desuso em um polo multifuncional voltado à cultura, gastronomia, design, trabalho e lazer. Tal experiência evidencia o potencial das políticas de revitalização urbana não apenas para a efetivação do direito à memória, a democratização do espaço público e a valorização do patrimônio cultural, mas também como instrumento de transformação da cidade a partir da reinterpretação de sua própria história.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo compreender os desafios jurídicos, políticos e institucionais relacionados à conciliação entre a proteção do patrimônio cultural e o uso social dos espaços urbanos em Fortaleza, com base na concepção do direito à cidade e na valorização da memória coletiva. Ao longo da pesquisa, evidenciou-se que o espaço urbano ultrapassa a função meramente física ou geográfica, visto que é, ao mesmo tempo, suporte da vida em comum e expressão das identidades coletivas, sendo atravessada por disputas de poder, memórias silenciadas e processos de transformação que refletem tanto a ação do Estado quanto os interesses privados que nela se manifestam.

Nesse sentido, a noção de direito à cidade, conforme desenvolvida por Henri Lefebvre e posteriormente incorporada ao debate jurídico nacional por meio da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, revela-se um importante paradigma para a análise da memória urbana. Longe de se tratar de um direito abstrato ou meramente utópico, o direito à cidade exige que os sujeitos urbanos sejam reconhecidos como protagonistas das decisões que afetam o espaço que habitam.

Essa transformação inclui o acesso a equipamentos culturais, a preservação dos marcos históricos e a inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados nos processos de planejamento e requalificação urbana. Além disso, a concretização deste direito implica uma ruptura com modelos de urbanização que priorizam a acumulação de capital em detrimento da qualidade de vida e da justiça social, propondo uma cidade mais equitativa e acessível a todos os seus habitantes.

Da análise realizada, ponderou-se que a proteção jurídica do patrimônio cultural por meio do tombamento é um instrumento relevante para salvaguardar a memória coletiva. Contudo, por si só, o tombamento não garante a efetivação do direito à cidade, tampouco assegura o uso social do bem protegido, sendo necessária a existência de políticas públicas complementares que promovam a apropriação social desses espaços, sua funcionalidade contemporânea e a gestão compartilhada com a sociedade civil.

Do mesmo modo, a memória urbana não pode ser reduzida à simples conservação do passado, mas deve ser compreendida como elemento dinâmico da vida social, com potencial de gerar pertencimento, identidade e transformação. Assim, a mera imobilização de um bem, sem sua integração à vida pulsante da cidade, corre o risco de transformá-lo em uma peça de museu inerte, desprovida de significado para as gerações presentes e futuras.

Referente à análise da legislação brasileira, tanto em nível federal como estadual e municipal, observaram-se significativos no campo da proteção ao patrimônio cultural, a exemplo do reconhecimento da função social da propriedade, do fortalecimento dos princípios da gestão democrática e da criação de estruturas normativas voltadas à proteção dos bens de valor histórico, artístico e paisagístico.

No entanto, observou-se que a eficácia dessas normas depende da atuação coordenada entre diferentes esferas governamentais e do engajamento da sociedade na formulação e execução das políticas públicas. Como desafios, a lacuna entre a letra da lei e sua efetiva aplicação no cotidiano urbano persiste, demandando maior fiscalização, investimento e conscientização sobre a importância do patrimônio.

Por outro lado, quanto à estrutura institucional, o trabalho evidenciou a atuação relevante de órgãos como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, a Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, a Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza e outras entidades envolvidas na proteção, quanto à promoção e revitalização dos bens culturais.

Entretanto, embora essas instituições desempenhem papel fundamental na preservação do patrimônio, a pesquisa também apontou dificuldades operacionais, limitações orçamentárias e obstáculos à integração interinstitucional, fatores que impactam negativamente na efetividade das ações de preservação e valorização do patrimônio. Como resultado, a fragmentação das responsabilidades e a escassez de recursos humanos e financeiros são entraves que exigem reformas estruturais e uma maior priorização política da agenda do patrimônio.

De forma prática, ao ser realizada a análise de casos, teve-se como exemplo o Edifício São Pedro, demolido em 2022 apesar de sua importância histórica e simbólica para a cidade, evidenciando que a ausência de ação preventiva e a omissão institucional podem resultar na perda irreparável de bens culturais relevantes para a memória da cidade, como resultado da fragilidade dos instrumentos de proteção quando não acompanhados de vontade política, mobilização social e ações concretas de fiscalização e preservação.

Em contraponto, o Complexo da Estação das Artes apresentou-se como exemplo promissor de articulação entre proteção jurídica, requalificação urbana e gestão democrática. A antiga Estação João Felipe, tombada pelo Estado desde 1983, foi transformada em um polo cultural multifuncional que abriga museus, centros de design, espaços gastronômicos e iniciativas de fomento à economia criativa.

Como um dos fatores que apontam o sucesso dessa revitalização, encontra-se a cooperação de diferentes níveis de governo, com o tombamento realizado pelo Governo do Estado, obras no entorno pela Prefeitura e o estabelecimento de uma autarquia federal na região.

Além disso, ao aliar a salvaguarda do patrimônio histórico à criação de novas centralidades culturais e oportunidades de acesso, trabalho e lazer, o equipamento demonstra como a memória urbana pode ser mobilizada como vetor de desenvolvimento social e regeneração urbana. Como conclusão, depreende-se que o processo de revitalização de um espaço necessita não apenas da manutenção do passado, mas de sua integração ativa ao presente, gerando novas narrativas e usos que revitalizam o espaço e a comunidade.

A partir desse contraste, conclui-se que a efetivação do direito à cidade passa necessariamente pela valorização da memória coletiva e pela democratização do acesso aos espaços culturais protegidos. Da mesma forma, uma cidade justa e plural reconhecer a diversidade de experiências e narrativas que a compõem, assegurando que todos os grupos sociais possam ver representadas suas histórias, tradições e formas de vida no tecido urbano, com a ressignificação dos bens culturais e sua apropriação por diferentes camadas da população.

O patrimônio cultural, portanto, não deve ser encarado como entrave ao progresso ou como bem isolado do cotidiano urbano, mas como elemento central da construção simbólica e material da cidade, uma vez que preservar o patrimônio é, em última instância, preservar o direito à história e à identidade de um povo.

Da mesma forma, quando aliada à participação social, à transparência institucional e ao planejamento urbano inclusivo, essa preservação pode se converter em uma poderosa ferramenta de transformação, promovendo pertencimento, cidadania e desenvolvimento, para que a luta pela preservação do patrimônio não seja apenas uma defesa do passado, mas uma aposta no futuro: um futuro no qual o direito à cidade se realize plenamente, e os espaços urbanos reflitam a diversidade de histórias, vozes e experiências que os constituem.

REFERÊNCIAS

- AMBIENTE JURÍDICO: **estatuto da cidade e a proteção do patrimônio cultural**. In: ConJur. [S. l.], 14 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-14/ambiente-juridico-estatuto-cidade-protecao-patrimoni-o-cultural/>. Acesso em: 13 jul. 2025.
- ANUÁRIO DO CEARÁ. **Bens tombados por Fortaleza**. Fortaleza, s.d. Disponível em: <https://www.anuariodoceara.com.br/ceara-da-cultura/bens-tombados/bens-tombados-por-fortaleza/>. Acesso em: 15 jul 2025.
- AZEVEDO, Miguel Ângelo de (NIREZ). **Cronologia Ilustrada de Fortaleza: roteiro para um turismo histórico e cultural**. Fortaleza, 2006
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, 13 fev. 1998.
- BRASIL. **Lei n.º 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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.
- Brasil de Fato. **Ceará é o primeiro estado brasileiro a sancionar lei que institui Código do Patrimônio Cultural**. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/11/10/ceara-e-o-primeiro-estado-brasileiro-a-sancionar-lei-que-institui-codigo-do-patrimonio-cultural/> Acesso em: 12 de junho de 2025
- CAFRUNE, M. E. **O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos**. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan.-jun. 2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006
- CEARÁ. **Constituição (1989)**. Constituição do estado do Ceará: 1989. Fortaleza: INESP, 2016.
- CEARÁ. **Lei n.º 18.232, de 06 de novembro de 2022**. Institui o Código do Patrimônio Cultural do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado do Ceará: Série 3, Fortaleza, Ceará, ano XIV, caderno 1/2, p. 1-10, 06 de nov. de 2022
- CEARÁ. **Pinacoteca do Ceará**. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://pinacotecadoceara.org.br/>. Acesso em: 15 jul 2025.
- COSTA, Everaldo Batista da e SCARLATO, Francisco Capuano. **Patrimônio da humanidade: universalismo de um apoderamento territorial soberano**. Valor patrimonial

e turismo: limiar entre história, território e poder. Tradução . São Paulo: Outras Expressões, 2012.

DANTAS, Fabiana Santos. **O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan): um estudo de caso em direito administrativo.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 223-243, set./dez. 2013

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. **Os movimentos sociais como fontes do direito urbanístico na ordem plural contemporânea.** In: LIBÓRIO, Denise Cavalcante (coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade.** São Paulo: Fórum, 2020. p. 129-166.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 9. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil.** 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

FORTALEZA. **Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural – COMPHIC.** Disponível em:

<https://cultura.fortaleza.ce.gov.br/institucional-2/orientacoes/2-uncategorised/147-conselho-municipal-de-protecao-ao-patrimonio-historico-culturalcomphic>. Acesso em: 15 jul. 2025.

FORTALEZA (Município). Decreto Municipal n.º 11.960, de 29 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o tombamento provisório do Edifício São Pedro.** Diário Oficial do Município de Fortaleza, Fortaleza, CE, 2006.

FORTALEZA. Decreto n.º 15.096, de 19 de agosto de 2021. **Indefere o Tombamento do imóvel Edifício São Pedro, torna sem efeitos o respectivo tombamento provisório e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Fortaleza, Fortaleza, 19 de ago. de 2021.

FORTALEZA. **Secultfor – Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza.** Fortaleza, s.d. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-335>. Acesso em: 17 jul 2025.

FREGOLENTE, Cristian de Souza; MANGILI, Gabriella Altemari; SILVA, Maria da Graça Bicudo da; CÂNDIDO, Wagner Luiz; MONTEFUSCO, Renato Zanolli. **Tombamento: uma intervenção benéfica à sociedade?** [S.l.: s.n.], 2024.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2010.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva.** Tradução de Laura Teixeira Motta. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 17 jul. 2025.

Instituto Mirante de Cultura e Arte. **KUYA**: Centro de Design do Ceará: Feiras de Design Autoral fortalecem a Economia Criativa do Ceará. Fortaleza, 14 nov. 2024. Disponível em: <https://institutomirante.org/kuya-centro-de-design-do-ceara/>. Acesso em: 15 jul 2025.

Instituto Mirante de Cultura e Arte. **Quem somos**. Fortaleza, s.d. Disponível em: <https://institutomirante.org/quem-somos/>. Acesso em: 15 jul 2025.

iPatrimônio – Patrimônio Cultural Brasileiro. **Fortaleza**: Passeio Público. [S.l.], s.d. Disponível em: <https://www.ipatrimonio.org/fortaleza-passeio-publico/>. Acesso em: 15 jul 2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

INSTITUTO PÓLIS. **O que é direito à cidade?** São Paulo: Instituto Pólis, 2024. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 08 jun. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Bens públicos e intervenção administrativa na propriedade**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, vol. 21, nov./dez. 2015.

LEAL, Elda; RIBEIRO, Luciana. **Vista do espaço urbano**: memória social e patrimônio cultural. *Terra Plural*, v. 3, n. 2, p. 323-334, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Valter Silva. São Paulo: Centauro, 1968.

LOPES, Francisco Clébio Rodrigues. **Requalificação urbana no centro de Fortaleza (CE)**. *Revista Tamoios*, v. 11, n. 1, 2015.

KOSTER, Henry. **Viagens ao Nordeste do Brasil**: Tradução e notas de Luiz da Câmara Cascudo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942.

MATOS, F. N. de. **Competência dos municípios para proteção e preservação do meio ambiente cultural**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12, n. 23, p. 111-131, jul./dez. 2012.

MEDAUAR, Odete. **A força vinculante das diretrizes da política urbana**. In: Temas de Direito Urbanístico Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005, p. 19.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ (MPCE). **MPCE acompanha a situação do Edifício São Pedro desde 2018**. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br>. Acesso em: 19 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ (MPCE). **Nota à imprensa:** Edifício São Pedro. Fortaleza, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://mpce.mp.br/2024/03/nota-a-imprensa-edificio-sao-pedro/>. Acesso em: 17 jul 2025.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro:** doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NORA, Pierre. **Entre memória e história:** a problemática dos lugares. *Revista Projeto História*, São Paulo, n. 10, p. 7-28, dez. 1993.

PEIXOTO, Ruan Moreira. **Políticas urbanas e afirmação do direito à cidade:** um estudo sobre as contribuições do Complexo Cultural Estação das Artes Belchior para a Comunidade Moura Brasil em Fortaleza, Ceará. 2024. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

PINHEIRO, Amalio. **Aquém da identidade e da oposição:** formas de cultura mestiça. Piracicaba: Unimep, 1994. p. 15.

PINTO, Antônio Carlos Brasil. **Turismo e meio ambiente:** aspectos jurídicos. São Paulo: Papyrus, 1998. p. 18.

PRIMIERY, Dayana Terezinha; OLDONI, Sirlei Maria. **Aproximações teóricas:** arquitetura, cultura e memória. In: ENCONTRO CIENTÍFICO CULTURAL INTERINSTITUCIONAL, 21., 2023, Cascavel. *Anais [...]*. Cascavel: FAG, 2023. p. 1-14.

RABELLO, Sonia. **O tombamento.** Apud. REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural.** Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015.

RAMOS, S. P. **Desafios do planejamento e desenvolvimento do turismo cultural em centros históricos tombados: o caso de Penedo-Alagoas.** Urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, e20180075, 2019.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Aspectos polêmicos em torno do patrimônio cultural.** In: MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Estudos de direito do patrimônio cultural.** Belo Horizonte: Fórum, 2012

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura.** São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

SILVA, José Borzacchiello da. **Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade:** Eis a questão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs.). **Dilemas urbanos:** novas abordagens sobre a cidade. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2005

SIMÃO, Maria Cristina Rocha. **Preservação do patrimônio cultural em cidades.** Belo Horizonte: Autêntica, 2006. p. 28.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE). **Ação Civil Pública n.º 0164672-53.2018.8.06.0001**. Fortaleza, CE, 2018. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br>. Acesso em: 19 jul. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE). **Ação Civil Pública n.º 0808176-55.2021.8.06.0001**. Fortaleza, CE, 2021. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br>. Acesso em: 19 jul. 2025.

VASCONCELOS, Leonardo Costa de. **Um centro para uma cidade (pós-)moderna: a requalificação do Centro Histórico de Fortaleza**. 2008. 180 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2008.

VILLAÇA, Flavio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil: Processo de Urbanização no Brasil**, São Paulo: Ed USP, 2004.