

## **Tombamento, Inventário e Registro: nuances e efeitos jurídicos aos sistemas de proteção do patrimônio cultural brasileiro**

Christiane Heloisa Kalb<sup>1</sup>

Maria Bernardete Ramos Flores<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este artigo visa analisar a legislação federal que trata da proteção do patrimônio nacional a partir do tombamento, inventário e registro; com nuances pontuais relacionados à realidade catarinense. A problemática maior aqui levantada seriam os efeitos jurídicos correlatos a estes três sistemas de proteção e seus reflexos em cada um deles. Esta pesquisa é um recorte da tese de doutoramento desenvolvida junto ao Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas, da UFSC. A metodologia aplicada foi a bibliográfica, pesquisando em doutrinas, artigos e legislações acerca do tema. Por ora, o que se conclui é que a visão de patrimônio cultural vem se generalizando como um processo relativo a atividades e agências humanas. Essa noção vem transbordando de “patrimônio dos objetos” para um “patrimônio de sujeitos”. Por isso, as visões nacionalistas, historicistas e esteticistas do patrimônio cultural convivem atualmente com novas reivindicações, em que o patrimônio vivo e local se sobrepõe às práticas exclusivistas institucionais e governamentais.

<sup>1</sup> Professora Doutora - Departamento de Direito - CESUSC - Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina - SC-401, n. 9301 - Santo Antonio de Lisboa, Florianópolis - SC, 88050-001, Brasil. Doutora em Ciências Humanas, PPGICH, UFSC, Florianópolis-SC. Mestre em Patrimônio Cultural e Sociedade, Univille, Joinville-SC. Advogada atuante em SC. E-mail: [christianekalb@hotmail.com](mailto:christianekalb@hotmail.com)

<sup>2</sup> Orientadora. Professora titular do Departamento de História da UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada em História pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), mestre em História pela UFSC, doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), pós-doutora pela Universidade Nova de Lisboa/University of Maryland e pela Universidad de San Martín. Email: [mberna@gmail.com](mailto:mberna@gmail.com)

**PALAVRAS-CHAVE: PATRIMÔNIO, EFEITOS JURÍDICOS, TOMBAMENTO, INVENTÁRIO, REGISTRO.**

## INTRODUÇÃO

Os seis sistemas de proteção do patrimônio cultural brasileiro são: o tombamento, o inventário, o registro, a vigilância e a desapropriação (Art. 2016 §1º, BRASIL, 1988)<sup>1</sup> e a chancela. Há ainda um sétimo: a restauração, que não seria propriamente um sistema, mas que procura proteger os bens. Todos esses mecanismos são utilizados em todo o território nacional e ainda no sistema de zoneamento<sup>2</sup> (BRASIL, 2001)<sup>3</sup> em cidades com mais de 20 mil habitantes – estando, em sua maioria, previstos em legislação constitucional. É importante lembrar que as normas de direito urbanístico não são suplementares às leis federais e estaduais que visam proteger o patrimônio cultural, conforme prevê o art. 30, incisos II e IX, da Constituição Federal. No entanto, para este artigo busca-se elencar algumas problemáticas relacionadas aos três primeiros sistemas, a saber: o tombamento, o inventário e o registro. Essas problemáticas se repetem muitas vezes entre esses três sistemas, especialmente quando se fala dos seus *efeitos jurídicos*.

Para iniciar esta discussão, é preciso reforçar que a legislação brasileira deveria criar meios de se proteger o patrimônio cultural em seus diversos aspectos. Entretanto, ocorre que nem sempre a lei consegue obter medidas de proteger os bens culturais em detrimento dos movimentos da sociedade contemporânea, podendo, em alguns momentos, deixar a norma legal aquém do que se espera como efetivo para manter o equilíbrio de onde vivemos. E isso ocorre porque as leis, especialmente em âmbito federal, possuem critérios generalizantes, deixando a cargo dos técnicos do campo do patrimônio (arquitetos, historiadores em geral) responder às ações de patrimonialização.

As leis deveriam possuir os parâmetros mais importantes relacionados à proteção efetiva do patrimônio e precisam ter sua aplicabilidade prática nas

sentenças judiciais e, principalmente, nas diretrizes jurídicas, bem como fazer sentido para a coletividade. No entanto, o trabalho técnico e burocrático dos gestores do patrimônio nem sempre garante que as leis não se tornem letras mortas. Leis que não são conhecidas nem reconhecidas como eficazes podem ser desrespeitadas no país, e o papel dos agentes de campo é fundamental para que isso não ocorra. Ainda assim, o que se pode perceber em muitos exemplares patrimonializados é um descaso frente a tais regras e, por conseguinte, a Justiça brasileira deixa os causadores de danos aos bens culturais impunes, acarretando em perdas do conhecimento que seria transmitido às futuras gerações. Por outro lado, em diversas vezes, as normas<sup>4</sup> não se atualizam junto às necessidades, às vontades e aos desejos da sociedade, se tornando ineficientes por si só.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seus artigos 23 e 24, as competências legislativas e administrativas em relação aos bens culturais (BRASIL, 1988). Hoje, os municípios não possuem *competência concorrente* com a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção do patrimônio cultural. Assim, sua autonomia legislativa restringe-se a observar a legislação federal e estadual. No entanto, quanto à competência administrativa, a Constituição concede aos entes federados a *competência comum* de proteger o patrimônio, de forma a agir conjuntamente quando necessário. Ainda é relevante frisar que quando houver incompatibilidade de normas estaduais ou do Distrito Federal em comparação à União, prevalecem as normas gerais federais. Esse é um dos motivos das muitas leis municipais de preservação de seus patrimônios terem praticamente copiado a lei de tombamento federal.

A Carta Magna do Estado Brasileiro, que em seu artigo 216 dispõe sobre o patrimônio cultural brasileiro, o definiu de modo a incluir os bens culturais de natureza material e imaterial, portanto, o que o constitui seriam “os bens de natureza material e imaterial que tomados individualmente ou em conjunto são portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 foi inovadora em comparação às outras Constituições, pois utilizou pela primeira vez a expressão “patrimônio cultural brasileiro” (Art. 216, BRASIL, 1988), o que antes apenas identificava-se por monumentos. E mais: a Constituição não usava a expressão “patrimônio cultural nacional”, denotando uma noção mais ampla da diversidade brasileira. Os bens culturais imóveis seriam as edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais. Tais manifestações seriam as provenientes das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e dos grupos participantes do processo civilizatório nacional. A palavra cultura é utilizada no sentido de modos de vida dos grupos formadores da sociedade brasileira e também no sentido de campo de atividades intelectuais e artísticas.

Recentemente, há uma busca do diálogo com esses grupos formadores da sociedade brasileira que participaram do processo de civilização, pessoas que estão envolvidas de alguma forma com a continuidade das marcas materiais e imateriais da brasilidade. Entretanto, além disso, há uma abertura atual ao simulacro e ao virtual, com um conseqüente recalque do material. O que agora poderia se pensar em só lidar com o imaterial não é o que ocorre em níveis institucionais. Passaram a existir tensões e o apego cada vez maior ao momento que se está vivendo (o presente) e a preocupação do que está no passado e em como fazer a preservação do passado com um olhar não tão obsessivo.

Para auxiliar nesses processos de patrimonialização dos bens culturais, o Estado brasileiro ratificou as cartas patrimoniais<sup>5</sup> de Atenas e de Veneza, bem como outras Convenções e Recomendações internacionais que também foram inseridas no ordenamento jurídico do país<sup>6</sup>. Com as ratificações acima mencionadas, que fomentaram a cultura e a identidade do país como um todo, acontecem as primeiras experiências de políticas públicas com incentivos fiscais à cultura brasileira. Uma das experiências é a criação da Lei Federal nº 7.505/86<sup>7</sup>, ainda anterior à Constituição Federal de 1988, mas que possibilitou ao contribuinte do Imposto de Renda poder abater da renda bruta ou deduzir com despesa operacional o valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições

necessárias à sua efetivação, realizadas por meio ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura. No entanto, por ora não aprofundarei este estudo sob o olhar dos incentivos fiscais, por não serem o foco desse artigo.

Portanto, dando um recorte da Tese de Doutorado desenvolvida no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas, da UFSC, em que trabalhei com políticas públicas voltadas à preservação do patrimônio cultural da cidade de Joinville, este artigo visa analisar a legislação federal que trata da proteção do patrimônio nacional, com nuances pontuais relacionados à realidade catarinense. Ainda é importante frisar que a problemática maior aqui levantada seriam os *efeitos jurídicos* correlatos a estes três sistemas de proteção e seus reflexos em cada um deles. A metodologia aplicada a esse estudo foi puramente bibliográfica, tendo pesquisado em doutrinas, artigos e legislações acerca do tema, atrelando o campo do patrimônio cultural com o Direito. O artigo está estruturado da seguinte forma: No item 1 apresenta-se a temática do patrimônio dentro do campo do Direito, subdividindo esse item em 3 subitens, o primeiro sobre a proteção pelo tombamento, o segundo trata da proteção sobre o inventário e o terceiro e último subitem se refere à proteção ao registro. Por fim, apresenta-se algumas considerações finais. Por ora, o que se conclui é que a visão de patrimônio cultural vem se generalizando como um processo relativo a atividades e agências humanas. Recentemente, essa noção vem transbordando de “patrimônio dos objetos” para um “patrimônio de sujeitos”. Por isso, as visões nacionalistas, historicistas e esteticistas do patrimônio cultural convivem atualmente com novas reivindicações, em que o patrimônio vivo e local se sobrepõe às práticas exclusivistas institucionais e governamentais.

## 1 PATRIMÔNIO NO DIREITO

### 1.1 A proteção pelo tombamento

Uma das formas de preservação dos bens considerados patrimônio é o tombamento que, por sua vez, é um procedimento jurídico no qual, a partir de um ato administrativo meramente declaratório, que não constitui valor, protege o bem móvel ou imóvel por meio de sua inscrição no Livro do Tombo, podendo ser no livro arqueológico, etnográfico e paisagístico, histórico, das belas-artes ou das artes aplicadas (SILVA, 2003).

A criação do instituto de tombamento teve o objetivo de proteger o patrimônio histórico e artístico brasileiro e se deu por meio do Decreto-lei nº 25, de 1937<sup>8</sup>. No entanto, os primeiros indícios de preocupação com a tutela do patrimônio no Brasil datam do “século XVIII, mais precisamente no ano de 1742, quando o então Vice-Rei do país ordenou a cessação das obras no Palácio das Duas Torres”(MIRANDA, 2006, p. 1) e sua posterior restauração. Conforme Soares (2009, p. 292) e Souza Filho (2005, p. 57), o tombamento, que tem origem no direito português, deriva do sentido de “registrar, inscrever e inventariar nos livros do Reino, guardados na Torre do Tombo”. É um procedimento administrativo pelo qual o órgão competente (IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) reconhece o valor cultural de um conjunto de bens ou de um bem ao inscrevê-lo em livro próprio (os Livros do Tombo), denominando, situando, limitando ou descrevendo suas características.

A inscrição no Livro do Tombo é o momento da efetivação do tombamento, que se torna então definitivo. Durante o processo de tombamento, quando ainda não inscrito em determinado Livro, o bem tem a condição de um tombamento provisório, que se inicia com a notificação do proprietário. No entanto, o bem já é considerado protegido pela lei, devendo ser preservado até que se mude a situação para tombado ou liberado do tombamento. A única condição diferenciada entre os institutos – tombamento provisório e tombamento definitivo – é a obrigação da

averbação da inscrição de tombamento na matrícula do Registro de Imóveis ao fim do processo, quando definitivo. Tanto é que, se houver algum dano a um bem em processo de tombamento ainda provisório, o poder público tem a obrigação de sancionar as penas legais, mesmo que criminais, sobre o culpado do fato.

O artigo 4º do Decreto-lei nº 25/37<sup>9</sup> prevê quatro Livros do Tombo, nos quais são feitas até hoje as inscrições dos bens culturais protegidos pelo tombamento. No Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico estão os bens “pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular e os monumentos naturais, bem como sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana” (BRASIL, 1937<sup>10</sup>). No Livro do Tombo Histórico estão as “coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica”. No Livro de Tombo das Belas-Artes inscrevem-se as “coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira”. E no Livro do Tombo das Artes Aplicadas destina-se a inscrição das “obras que se incluírem na categoria de artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras” (BRASIL, 1937<sup>11</sup>).

Dependendo do Livro do Tombo em que é inscrito determinado bem cultural, há certas diretrizes a serem seguidas e critérios para apurar eventual dano causado aquele patrimônio. Além disso, caso haja uma inscrição em um ou mais Livros do Tombo erroneamente, há a possibilidade de se arguir a nulidade da inscrição, desde que bem fundamentado tal pedido sobre os motivos que levaram o tombamento naquele determinado livro, sobre a materialidade do fato ou ainda sobre o suporte de lei utilizado. Afinal, apesar de o tombamento ser um ato discricionário, que é quando a administração pública pode praticá-lo com certa liberdade de escolha na forma da legislação vigente, seu conteúdo, modo de realização, oportunidade e convivência administrativa seriam atos vinculados a um motivo e a um fim – geralmente o fim público. Sobre a possibilidade de haver conflitos de valores quanto à sua decisão, quando vinculado a uma lei – no caso aqui, a de tombamento –, o poder público não poderá agir por livre escolha. Assim, “a autoridade pública pode escolher entre tomar este ou aquele bem e escolher ainda o momento de fazê-lo. Entretanto, o

bem escolhido deve revestir-se de, pelo menos, uma das características culturais previstas no ordenamento jurídico” (DIAS, 2010, p. 60).

O tombamento, por sua vez, admite tanto a proteção de bens culturais imóveis quanto móveis, podendo haver a inscrição de forma individualizada ou conjunta, permitindo, portanto, o tombamento de núcleos históricos, bairros, áreas específicas e até cidades, como ocorreu com Brasília, Diamantina, Salvador e Olinda, entre outras, o que se denominou conjuntos urbanos. A tutela de conjuntos urbanos traz a segurança de uma proteção voltada à paisagem do local, o que não ocorreria caso fosse somente possível o tombamento individualizado.

De acordo com a legislação vigente que prevê o tombamento, nos Arts. 5º ao 7º do Decreto-lei nº 25/37, ele pode recair sobre bens públicos ou privados. Via de regra, quando o tombamento é reservado a bens públicos, configura-se a modalidade “de ofício”, que quer dizer que é realizada uma comunicação à entidade a que pertence tal imóvel ou móvel e que, a partir daquele dia, tal entidade fica notificada da situação de tombamento do bem, devendo protegê-lo e resguardá-lo de qualquer dano. O Decreto-lei nº 25/37 não prevê qualquer possibilidade de recurso em face do ato administrativo de ofício que determinar o tombamento. No caso de bens privados há duas possibilidades previstas em lei. O tombamento voluntário ocorre quando o proprietário do bem requer a inscrição do tombamento de seu imóvel por si próprio, por entender que tal exemplar constitui patrimônio cultural brasileiro, ou, quando notificado pelo poder público, o proprietário aceita por escrito, anuindo à notificação. E o outro caso é o tombamento compulsório: que ocorre quando o proprietário, depois de notificado, apresenta razões de impugnação ao pedido de tombamento e após análise do órgão responsável houver a efetivação do tombamento, mesmo que contradizendo os pedidos do proprietário, ainda há a possibilidade de acontecer o tombamento compulsório – quando o proprietário não responder dentro do prazo legal, nem recorrendo, nem anuindo, ficando, assim, silente. Nesta modalidade de tombamento há a necessidade de se observar as regras do devido processo legal, dando direito de ampla defesa e do contraditório ao proprietário, incluindo a possibilidade de todos os meios de prova admitidos no

Direito para demonstrar a inexistência de relação entre o bem notificado e a proteção ao patrimônio cultural.

Vale ressaltar que a possibilidade de inscrever um bem no Livro do Tombo acaba por restringir alguns usos e atos de fruição do proprietário. Essas restrições decorrem do princípio constitucional da função social da propriedade, que está previsto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Essa função social da propriedade pode gerar obrigações ao proprietário tanto no sentido positivo, de fazer algo, quanto no sentido negativo, de não fazer algo, e ainda no sentido de suportar, ou seja, deixar de fazer. Todas as obrigações estão previstas nos artigos 14, 16, 17, 19, 20 e 22 do Decreto-lei nº 25/37, tendo como sanção, em caso de desobediência, a imposição de multa.

Ainda sobre o instituto do tombamento, há uma discussão doutrinária travada quanto à possibilidade de tombamento de um imóvel ou móvel por meio da via legislativa. Silva (2003) esclarece que

Sônia Rabello de Castro é uma das doutrinadoras do Direito que não concorda com o tombamento pela via legislativa, porque estaria ferindo o princípio de isonomia. No entanto, ela defende essa via caso houvesse uma categoria específica a se proteger por meio de lei e não de um ato administrativo. Antonio A. Queiroz Telles, outro jurista, entende pela possibilidade e até mesmo pela preferência da via legislativa, pois vincularia às restrições ao direito de propriedade. Paulo Affonso Leme Machado, no mesmo sentido, além de defender a posição de Telles, frisa que o tombamento por ato do legislativo necessitaria de um maior consenso popular tanto para a sua efetivação quanto para o cancelamento (SILVA, 2003, p.147).

O tombamento por meio da via legislativa promove hipoteticamente uma maior participação da sociedade, pois não fica adstrita à opinião de um grupo de especialistas, que nem sempre tem contato direto com a vivência e a cotidianidade do grupo social que frequenta e usa tal imóvel ou móvel. Tal modalidade daria uma maior publicidade à necessidade de se proteger o patrimônio cultural e a sua própria existência. Por outro lado, há debates jurídicos sobre a possibilidade de tombamento pela via legislativa, sob a justificativa de que este tipo de ação desautoriza o corpo técnico responsável legalmente por esta tarefa e deslegitima os grupos sociais empoderados para tal fato.

Existe outro debate na seara doutrinária sobre a natureza jurídica do instituto de tombamento. Há entendimentos de que este instituto seria uma forma de servidão administrativa, uma limitação administrativa ou ainda um instituto próprio, entre outras correntes doutrinárias não tão expressivas. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 872), o tombamento é uma modalidade de servidão administrativa, isso é, “o direito real que assujeita um bem a suportar uma utilidade pública, por força da qual ficam afetados parcialmente os poderes do proprietário quanto ao seu uso ou gozo”, entendimento seguido também por Adilson de Abreu Dallari e Ruy Cirne Lima (RODRIGUES, 2003, p. 187). Maria Sylvia Di Pietro (2012, p. 154), contudo, de forma diversa, alega que o tombamento apenas se assemelha à servidão “pelo fato de individualizar o bem; porém dela difere porque falta a coisa dominante, essencial para caracterizar qualquer tipo de servidão”. Outra corrente entende ser o tombamento uma forma de limitação administrativa. Um dos doutrinadores que assim ensina é Marçal Justen Filho (2006, p. 413), que conceitua limitação administrativa como “alteração do regime jurídico privatístico da propriedade [...], impondo restrição das faculdades de usar e fruir de bem imóvel”. Inês Virgínea Prado Soares (2009, p. 298) vai na mesma linha, afirmando ser o tombamento uma limitação administrativa, pois os institutos têm as mesmas características, como “[...] a generalidade, a unilateralidade, a imperatividade e a não-confiscatoriedade”. Di Pietro (2012, p. 154) afirma, em contraponto, que o “tombamento e a limitação administrativa têm em comum apenas o fato de serem infligidos em benefício do interesse público”, porém, o tombamento individualiza o imóvel com valor cultural, o que não é característica da limitação administrativa.

Analisando as diferenças apontadas entre o tombamento e a servidão administrativa ou entre o tombamento e a limitação administrativa, a jurista Di Pietro (2012, p. 154) conclui a assertiva caracterizando o tombamento como uma categoria própria ou então um instituto próprio, pois “não se enquadra nem como simples limitação administrativa, nem como servidão”. Este posicionamento é também o de Édis Milaré (2011, p. 324). A questão levantada pelos doutrinadores sobre o tombamento ser um instituto próprio, uma servidão administrativa ou uma

limitação administrativa influencia significativamente no entendimento quanto à existência ou não do dever de indenizar o proprietário. Portanto, é importante destacar que a servidão administrativa pode gerar indenização ao proprietário, se assim for definida, enquanto que se for considerada apenas como uma limitação, não gera tal indenização. Então, apesar de alguns autores da área do Direito recorrer a certas expressões para definir os efeitos que tombamento geram sobre a propriedade, como, por exemplo, Silva (2003) e Cretella Junior (2003), que vão citar restrições ou limitações ao exercício do direito de propriedade, prefiro usar a expressão *efeito jurídico* (KALB, 2017), porque nem sempre o efeito que gera sobre o bem será necessariamente uma limitação ou uma restrição.

O primeiro *efeito* advindo da proteção legal do art. 11 do Decreto-lei nº 25/37 seria a alienabilidade com algumas advertências. Caso seja um bem imóvel tombado de titularidade pública, somente poderá ser transferido para outro ente público, nunca para um ente privado, nem pessoa física. Se o imóvel for de propriedade privada, conforme arts. 12 e 13 do mesmo Decreto-lei, poderá alienar a qualquer pessoa jurídica ou física, sem restrições, no entanto, o adquirente terá a obrigação de averbar a transferência do domínio da coisa junto ao Registro de Imóveis competente, mesmo quando a transferência for decorrente de sentença judicial ou *causa mortis*, ou seja, após a ocorrência de um inventário ou arrolamento. A obrigação que gera esse *efeito jurídico* tem o condão de proteger o adquirente das consequências e obrigações subscritas a um bem tombado ou protegido por outro meio legal de preservação de patrimônio. O prazo para a transferência é de 30 dias sob pena de multa. A multa prevista na Portaria nº 187 do IPHAN é de 10% sobre o valor da venda do imóvel. Valor bastante alto e de certa forma impraticável se considerar que o adquirente teria mais uma despesa além da averbação.

A partir do momento que o processo de tombamento se torna definitivo, há outra regra que deve ser seguida caso o bem venha a ser alienado. É o direito de preferência do poder público, também chamado de direito de preempção em detrimento de qualquer interessado pela coisa, previsto no art. 22 e parágrafos do

Decreto-lei nº 25/37 e no art. 25 da Lei nº 10.257/2001. O proprietário, pretendendo vender o bem de valor cultural, deve, em primeiro lugar, oferecer por escrito, por meio de notificação, ao ente competente que, se em 30 dias não se manifestar, perderá seu direito de preferência, podendo o proprietário alienar para qualquer pessoa, sem qualquer objeção por parte do poder público. No caso de haver a venda sem a notificação enviada pelo proprietário, para se fazer uso ou não do direito de preferência pelo poder público competente, pode este ver o seu contrato anulado com possibilidade de aplicação de multa e até sequestro do bem.

As regras que se relacionam à transferência de domínio de bens tombados visam proteger as relações comerciais de compra e venda e, principalmente, dar publicidade ao ato do tombamento. Afinal, caso não houvesse a necessidade de se averbar tal situação peculiar, o adquirente de qualquer bem tombado ou inventariado poderia ser surpreendido com alguma proibição de construção e reforma que não estaria esperando. Tal fato não geraria a compra do imóvel se tivesse sido informado anteriormente, frustrando a venda.

Outro *efeito jurídico* muito importante adstrito aos bens protegidos é a proibição de construção que impeça ou obstrua a sua visibilidade, previsto no Art. 18 do Decreto-lei nº 25/37. Tal regra inclui a colocação de cartazes ou qualquer comunicação visual que atrapalhe a visualização do imóvel protegido. Um documento brasileiro intitulado “Compromisso de Salvador” (1971) também aponta para a necessidade de criação de legislação complementar que amplie o conceito de visibilidade de bem tombado para atender às questões de ambiência<sup>12</sup>, conforme instrução a seguir:

2. Recomenda-se a criação de legislação complementar, no sentido de ampliar o conceito de visibilidade e bem tombado, para atendimento do conceito de ambiência. 3. Recomenda-se a criação de legislação complementar no sentido de proteção mais eficiente dos conjuntos paisagísticos, arquitetônicos e urbanos de valor cultural e de suas ambiências (IPHAN, 1971: Compromisso de Salvador, p. 169).

Realmente há a necessidade de legislação complementar a que instituiu o tombamento em Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1980), em que se prevê uma distância, tomando como centro o bem tombado, de um raio de 50 ou de 100 a 500

metros, dependendo da visibilidade e da ambiência local para bloquear as construções em seu entorno. É de grande importância verificar que o conceito de ambiência vem ampliar o termo visibilidade, do Decreto-lei de 1937, pois ele pressupõe uma efetiva interação relacional entre o bem e seu contexto, característica dos entornos homogêneos, como bairros, centros ou ruas históricas. A proibição que trata esse artigo não se resume a fazer do entorno do bem tombado ou inventariado um local parado no tempo. Pelo contrário. A intenção do legislador ao impor tal regra é respeitar o patrimônio cultural ainda que haja o crescimento das cidades. E para que isso ocorra, algumas restrições são necessárias. Isso não significa que todos os imóveis tombados e, conseqüentemente, os seus confrontantes, não possam afixar comunicações visuais, pois o que deveria estar acontecendo, na realidade, são adaptações coerentes. Adaptações no sentido de preservar a visibilidade do lugar, do seu entorno, da ambiência daquele imóvel, “a integração do bem à paisagem do conjunto” (SILVA, 2003, p. 136), ainda que haja a fixação de cartazes, de publicidade em geral ou do próprio estabelecimento, instalação de cabos elétricos e de telefone ou antenas de televisão. É válido salientar que o prejuízo à visibilidade do bem tombado deve ser provado, pois caso não seja, não há qualquer proibição a ser aplicada. O conceito de redução da visibilidade previsto no dispositivo do Decreto-lei é considerado amplo por Hely Lopes Meirelles (2012, p. 68), porque abrange:

[...] não só a tirada da vista da coisa tombada como a modificação do ambiente ao da paisagem adjacente, a diferença de estilo arquitetônico e tudo o mais que contraste ou afronte a harmonia do conjunto, tirando o valor histórico ou a beleza original da obra ou do sítio protegido.

## 1.2 A proteção pelo inventário

O instituto do inventário tem suas raízes nos ideais modernistas de Mário de Andrade. E é a partir de seus trabalhos com o folclore e a cultura popular, por meio da etnografia, que Andrade vai realizar o seu Inventário de Sentidos (NOGUEIRA, 2005). Neste inventário, sua intenção era documentar, por todos os meios possíveis

– fotografias, vídeos, desenhos, resenhas em cadernos de campo –, as manifestações populares pela coleta e pelo registro das expressões da cultura popular. No entanto, desde a Carta de Atenas (1931) falava-se sobre a necessidade da criação de inventários dos monumentos, providos de informações sobre eles e levantamentos fotográficos para a formação de uma documentação de caráter internacional a ser depositada, disponibilizada e publicada no Escritório Nacional dos Museus. Porém, é salutar lembrar que o inventário naquele período histórico, em meados de 1930, era um instrumento secundário, auxiliando o processo de tombamento que era visto como único meio de proteção efetivo aos patrimônios brasileiros.

Somente na década de 1970, com uma descentralização das políticas públicas de patrimônio e a criação de órgãos de preservação estaduais e municipais com autonomia para as ações de preservação, que o inventário, enquanto *inventário de conhecimento*, desenvolve-se de forma mais estruturada no Brasil. Isso se deve à atuação de Paulo Ormino de Azevedo, que implementou, a partir de 1973, o Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia (IPAC-BA), publicado em 1985. Ele utilizou a metodologia dos inventários levando em consideração não somente os bens culturais tombados, mas também os que contraíram uma identificação social local, ainda que não tombados pelo Estado. Este documento descende diretamente do Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural Europeu, cujas diretrizes metodológicas foram publicadas em 1970, na Itália. Como o seu ancestral italiano, o IPAC-BA seguia a definição de *inventário de proteção*, dada pela *Confrontação A*, reunião realizada em Barcelona, em 1965, que se dedicou exatamente à elaboração de critérios para um inventário de sítios e conjuntos históricos ou artísticos com vista à sua conservação e valorização. Nela definiu-se “inventário de proteção” como sendo aquele capaz de identificar e reunir as informações indispensáveis à preservação dos bens culturais (OLENDER, 2010).

E assim, a partir da década de 1980, multiplicaram-se dentro do IPHAN iniciativas de elaboração de “inventários de conhecimento”. Em 1995, como uma primeira tentativa de sistematização dessas experiências com a inventariação, foi

realizado o Encontro de Inventários de Conhecimento do IPHAN, no qual se alterou a denominação deste para inventário de identificação, por ser o “termo utilizado pela UNESCO para trabalhos com esse caráter de investigação” (OLENDER, 2010). O inventário de identificação, desde a década de 1990, vem com a intenção de se unir aos sistemas de planejamento urbano, principalmente impostos após a lei de zoneamento urbano (BRASIL, 2001), denominado pelo Plano Diretor. No entanto, todos estes levantamentos físicos, as considerações geográficas, climáticas, históricas, socioculturais, econômicas, políticas e urbanísticas, o levantamento do quantitativo de edificações tombadas, conjuntos preservados, edifícios relevantes, espaços livres, a infraestrutura e equipamentos, arquiteturas pitorescas, as formas de preservação, o estado de conservação, as políticas de uso e ocupação do solo, a evolução demográfica e territorial, dentre outros tantos pontos necessários, podem tornar-se apenas “gráficos, mapas temáticos ou dados infinitos se não apresentarem uma leitura crítica por profissionais habilitados em suas categorias” (CARVALHO, AMARAL, 2011, p. 6), direcionados no entendimento da preservação dos bens culturais. Afinal de contas, o inventário do patrimônio cultural de determinado município deveria ser um pré-requisito para a implementação de qualquer Plano Diretor. O perigo de dano ao fazê-lo somente depois de já ter se regulamentado o Plano Diretor será o de se deparar com incoerências urbanas entre o que se anseia preservar, através do inventário, e o que a cidade atual deseja como futuro para seus sucessores, por meio do Plano Diretor.

Soares (2009, p. 287) explica que esse meio de preservação, o inventário, o qual, conforme expressamente indicado no §1º do art. 216 da Constituição de 1988, “é instrumento de proteção e promoção do patrimônio cultural guiado pelo princípio da precaução e de informação dos bens materiais e imateriais, móveis e imóveis, públicos ou privados, nacionais e estrangeiros (estes, desde que fixados no país)” (BRASIL, 1988), deve ser realizado por entes públicos ou privados. O instituto do inventário vem sendo utilizado internacionalmente desde o século XIX, tendo como exemplo o serviço de inventário francês, o mais conhecido. Portanto, entende-se que o inventário é um instrumento pelo qual se obtém a sistematização do conhecimento

das referências da identidade cultural de que fala a Constituição, uma vez que possibilita desenvolver um conhecimento mais aprofundado sobre determinados bens para que os identifiquem como inclusos no rol de bens integrantes do patrimônio cultural, motivo pelo qual, de acordo com Souza Filho (2005, p. 26), “pode ser usado como prova em juízo” caso algum fato venha a ser judicializado.

Os resultados das pesquisas para fins de inventário são registrados em fichas padronizadas em que há as seguintes informações: descrição do bem cultural, informações básicas quanto à sua importância, o seu histórico, as características físicas, a localização e a delimitação, o estado de conservação e o proprietário ou usuário atual, podendo haver ainda outras informações. Esse regime jurídico especial objetivou defender os bens culturais de ataques, tais como a degradação, o abandono, a destruição total ou parcial, o uso indiscriminado e a utilização para fins desviados, conforme compreende Silva (2001).

O inventário é um ato administrativo de natureza declaratória restritiva, pois importando no reconhecimento, por parte do poder público competente para tanto, dá importância cultural a determinado bem, passando a partir daí a gerar outros efeitos jurídicos objetivando a sua preservação. Esses efeitos e regras são muito semelhantes às afetas ao tombamento, bem como a legislação que se refere às sanções em caso de dano a bem inventariado. No entanto, o instituto de inventário não possui nenhuma norma de nível federal regulando-o. Por isso, a matéria enquadra-se na competência constitucional concorrente (Art. 24, VII, e art. 30, I e II, da Constituição) (BRASIL, 1988), em que os municípios e os estados podem suplementar (complementando ou criando) a legislação federal, pois a Constituição possibilita aos municípios legislar sobre matéria de interesse local. Assim, normalmente os municípios o têm feito e regulamentado por meio de leis locais.

O inventário não pode ser confundido com o tombamento, principalmente porque possui efeitos jurídicos mais brandos, embora ambos sejam institutos jurídicos vocacionados para a proteção do patrimônio cultural. O inventário submete o bem às mesmas medidas restritivas de uso, gozo e disposição, tornando obrigatória sua preservação e conservação. Tais restrições harmonizam-se com o

princípio constitucional da função sociocultural da propriedade e, como não poderia deixar de ser, encontra eco no artigo 1.228, parágrafo 1º, do Novo Código Civil<sup>13</sup> (BRASIL, 2002), do bem inventariado como patrimônio cultural, porque submetido ao regime jurídico próprio dos bens protegidos, deve ser adequadamente conservado pelo proprietário e somente poderá ser destruído ou alterado mediante prévia autorização do órgão competente. O tombamento por muito tempo foi considerado como um instrumento que, normalmente, era utilizado para a proteção somente de bens culturais considerados notáveis e excepcionais. Enquanto isso, o inventário possui ilimitado espectro de abrangência, podendo ser utilizado para a proteção de bens culturais mais singelos, desde que portadores de referência à memória dos diferentes grupos formadores da nação brasileira. No entanto, essa diferenciação hoje não é mais bem-vista, uma vez que ambos os institutos podem ser utilizados para a proteção do patrimônio, independentemente de sua notabilidade ou excepcionalidade. Não deveria existir esta subdivisão, vez que o bem material apenas tem importância pois está circunscrito por uma imaterialidade, e essa separação pode restabelecer sinais diacríticos em grau de importância, como se o registro de patrimônio imaterial fosse de “segunda classe”, destinado às culturas materialmente ‘pobres’” (FONSECA, 2009, p. 65).

O inventário de um bem, antes de ser plenamente constituído, precisa ser instruído com toda a documentação e informações exigidas pelo órgão competente, para então ser considerado patrimônio cultural. Por isso, o inventário demanda uma pesquisa mais aprofundada pelos órgãos de preservação em comparação ao instituto de tombamento. Nesse diapasão, o instituto de inventário precisa ser considerado como um ponto inicial para a criação e a adaptação de políticas públicas de preservação de patrimônio. Após a realização do inventário de determinado local, bairro ou cidade, pode-se buscar meios de proteção por meio de leis, normas e demais ofertas protetivas. O que ocorre frequentemente nas cidades brasileiras é que primeiro criam-se as leis urbanísticas e, depois, buscam-se os bens a se proteger e inventariar. Deveria ter se entendido o espaço urbano ou rural como primeira ação, a fim de compreender os significados e a trajetória histórico-

arquitetônica dos lugares e seus elementos simbólicos e jogos de poder imbricados em cada situação. Assim como também deveria ter se procurado formas de participação popular de modo a inseri-las no espaço estudado/inventariado, com dados de primeira mão, obtidos a partir dos próprios moradores, usuários e frequentadores. A partir disso seria possível – e ideal – encontrar o modo de se selecionar os bens de interesse cultural.

### **1.3 A proteção pelo registro**

Há ainda o instrumento de registro que, por sua vez, é o “ato ou efeito de registrar, inscrever ou lançar em livro especial, por em memória”, conforme dispõe Silva (2001, p. 155), constituindo, segundo o mandamento constitucional, uma das formas de proteção do patrimônio cultural imaterial. Assim, registro é “termo que expressa a materialidade do patrimônio, [...] disponível para o Poder Público e à sociedade”, ensina Soares (2009, p. 322). O registro é amparado constitucionalmente pelos artigos 215, 218, § 2º, 216, § 1º e 225, todos da Constituição de 1988, e regulamentado no Decreto nº 3.551/2000.

Trata-se de um instrumento administrativo especializado na proteção e promoção, principalmente, do patrimônio cultural imaterial, pelo qual se guia o Programa Nacional do Patrimônio Cultural Imaterial (PNPI). Por esse motivo, o registro é instrumento essencial no planejamento de atividades estatais e indicativo para as atividades do setor privado, além de possibilitar “a informação, o enriquecimento cultural, o acesso a outros bens da vida, a satisfação dos interesses socioeconômicos e a educação patrimonial de toda a coletividade, proporcionando uma ampla participação”, como mesmo argumenta Soares (2009, p. 332). Além disso, este instrumento é aplicado aqueles bens que obedecem às categorias estabelecidas pelo Decreto nº 3551/2000 e que também formam os Livros de Registro: Celebrações, Lugares, Formas de Expressão e Saberes, a saber, as práticas, representações, expressões, lugares, conhecimentos e técnicas que os grupos sociais reconhecem como parte integrante do seu patrimônio cultural. Os

bens culturais imateriais, que são protegidos pelo Decreto e instituíram o inventário brasileiro,

São aqueles cujo valor não está especificamente na sua materialidade, na sua matéria prima ou no seu suporte, mas na evocação ou representação que sugerem, caracterizando-se como ritos processuais. São exemplos [...] os saberes enraizados no cotidiano das comunidades, as celebrações como rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social, as formas de expressão tais como as manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas, os lugares tais como os mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem praticas culturais coletivas (BRASIL, 2000).

O Decreto dos anos 2000 é resultado do anteprojeto de Mário de Andrade, que no início do século XX propôs uma concepção de patrimônio bem mais avançada para seu tempo. Desde os anos 1930, Andrade era um intelectual que se preocupava com a inclusão dos objetos de preservação da arte popular, folclore, contos, danças, histórias populares, modos de fazer, lendas, medicina, ditos, entre outros patrimônios de origem imaterial. O novo milênio trouxe consigo um despertar de alguns setores conjugado à rejeição das narrativas heroicas, difundindo um discurso que busca uma sociedade democrática na qual os cidadãos falem de seu reconhecimento como sujeitos de direitos ou deveres, não mais baseando este discurso em identidade racial, nacional ou étnica.

O Livro do Registro dos Saberes está previsto no inciso I do § 1º do art. 1º do Decreto nº 3551/2000, que estão inscritos “os conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades” (BRASIL, 2000). O segundo livro que aparece no § 1º, II do art. 1º do Decreto nº 3551/2000 é o Livro de Registro das Celebrações, no qual são inscritos “os rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social” (BRASIL, 2000). O Livro de Registro das Formas de Expressão, previsto no inciso III do § 1º do art. 1º, é “onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas” (BRASIL, 2000). O Livro de Registro de Lugares é o quarto e último livro constante no § 1º do art. 1º do Decreto nº 3551/2000. São inscritos nesse livro os “mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde

se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas” (BRASIL, 2000). A lista atual dos patrimônios considerados imateriais, após mais de 15 anos de Decreto, até hoje soma-se pouco mais de 30 bens imateriais registrados<sup>14</sup>. É um contrassenso se considerarmos a enormidade, a complexidade e a diversidade cultural do Brasil.

Os requisitos materiais (previstos no Art. 1º, § 2º do Decreto nº 3551/2000) obrigatórios para serem considerados bens culturais imateriais são a continuidade histórica e a relevância nacional. Os requisitos formais são os necessários à instauração e à instrução do processo de registro e estão previstos no § 2º do art. 3º do Decreto, que diz que “constará de descrição pormenorizada do bem a ser registrado, acompanhada de documentação correspondente, e deverá mencionar todos os elementos que lhe sejam culturalmente relevantes” (BRASIL, 2000). Tais requisitos também estão regulamentados na Resolução 001/2006, do IPHAN, aprovada pelo Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, na qual consta todo o procedimento administrativo e as exigências de documentação e informações necessárias à instrução. Preenchidos todos os requisitos materiais e formais, encaminha-se a proposta de registro ao presidente do IPHAN para dar início ao processo de registro, que poderá aprová-lo ou negá-lo.

O artigo 2º do Decreto nº 3551/2000 elenca as partes que podem instaurar o processo de registro: o Ministro de Estado da Cultura; as instituições vinculadas ao Ministério da Cultura<sup>15</sup>; as Secretarias de Estado, de Município e do Distrito Federal; e, por fim, as sociedades ou associações civis (BRASIL, 2000). Assim, é importante frisar que, diferentemente do instituto de tombamento, em que todo cidadão brasileiro pode dar entrada no pedido de tombamento de um bem, o registro somente tem início a partir das pessoas ou grupos acima citados, o que não limita a participação popular nessa construção do que seria patrimônio imaterial para o Brasil, pois apenas com o aval expresso dos grupos envolvidos no patrimônio a ser registrado é que ele poderá ser patrimonializado. No nível nacional, o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, integrante do IPHAN, é o órgão responsável pelo registro dos bens imateriais, conforme descrito no Decreto nº 3551/2000. O Conselho é composto por 18 representantes da sociedade civil e um membro de

cada uma das seguintes instituições: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS); e Museu Nacional (BRASIL, 2000).

A Fundação Catarinense de Cultura possui um patrimônio imaterial registrado em 2016, que seria a Procissão Senhor dos Passos. A Assembleia Legislativa registrou, em 2008, a Banda Sinfônica da Polícia Militar; em 2009, a Banda de Música do 2º Batalhão da Polícia Militar, a Festa das Flores de Joinville, a Orquestra Sinfônica de Santa Catarina e o dialeto *talian* (ou vêneto italiano brasileiro); em 2010, o Parque das Sete Quedas do Rio Chapecó, em Abelardo Luz; em 2012, a Festa do Divino Espírito Santo e a pesca artesanal da tainha; e, em 2014, a Oktoberfest de Itapiranga (ALESC, SC, 2016).

O instituto de registro teve origem em estudos mais aprofundados no Brasil em novembro de 1997, quando num seminário comemorativo dos 60 anos de funcionamento do IPHAN, em Fortaleza, foi confeccionado o documento chamado “Carta de Fortaleza, que recomendava urgentemente estudos para a criação do registro como forma de proteção do patrimônio cultural imaterial” (BRASIL, 2000, p. 12).

Lévi-Strauss (2001), na qualidade de representante da UNESCO, durante o seminário que elaborou a Carta de Fortaleza, opinou sobre o acontecido e sobre o Decreto de 2000, no seguinte sentido:

O novo decreto sobre bens culturais imateriais do Brasil e o programa nacional para sua salvaguarda respondem, por conseguinte, às prioridades da UNESCO, mas são também notáveis por vários outros fatores. De início, pela rapidez e seriedade com que o decreto foi preparado. Resultante da Carta de Fortaleza, adotada em novembro de 1997 como recomendação de um seminário internacional de alto nível, os trabalhos que o fundamentaram se desenrolaram em menos de três anos, graças às orientações estabelecidas pela comissão criada em março de 1998, [...] mas também graças ao dinamismo incansável do grupo de trabalho [...] (LÉVI-STRAUSS, 2001, p. 26).

Lévi-Strauss (2001), parabenizando o grupo de trabalho que iniciou o processo de criação desse instrumento de proteção ao patrimônio imaterial, relatou

a dificuldade que seria proteger o patrimônio cultural imaterial, uma vez que possui natureza dinâmica em todos os seus termos, afinal, são gostos, necessidades, modos de vida, valores e representações sociais e culturais que sempre evoluirão e continuarão a evoluir. E caso alguma comunidade abandonar uma prática social registrada, não há como se opor. O que pode ser feito, e o Decreto nº 3551/2000 atende a isso, é inventariar, estudar, conservar e, ainda, oferecer reconhecimento social aos detentores desse patrimônio para que tenha certificada sua importância, convidando-os a perpetuá-lo e transmiti-lo às novas gerações que, por sua vez, terão tomado consciência de seu valor.

O maior problema vislumbrado nesse instituto é que ele por si só não protege os bens culturais imateriais de qualquer violação ou danos possíveis de ocorrer, como por exemplo, violação dos direitos de propriedade intelectual. Portanto, é necessário ir além do registro (que nada mais é do que um processo de identificação e catalogação) e chegar ao processo de inventário ou salvaguarda, dependendo do caso. Afinal, de acordo com o decreto que protege os bens imateriais, as obrigações restringem-se a ações estatais, quais sejam: a obrigação pública de documentar e acompanhar a dinâmica das manifestações culturais registradas; o reconhecimento da importância do bem e valorização mediante o título de Patrimônio Cultural do Brasil; e ações de apoio no âmbito do Programa Nacional de Proteção do Patrimônio Imaterial (PNPI) (BRASIL, 2000).

Márcia Sant'Anna (2005) demonstra a preocupação atual com as questões relativas à proteção da propriedade intelectual coletiva, afirmando que

A defesa de direitos vinculados ao uso de conhecimento tradicionais ou à reprodução / difusão de padrões ou de imagens relacionadas a expressões culturais tradicionais é, em todo mundo, um campo que necessita ainda ser desenvolvido, tanto em termos conceituais quanto no que toca a criação de instrumentos de proteção. Embora instrumentos jurídicos destinados ao reconhecimento e ao exercício de direitos coletivos e difusos sejam ainda escassos e, muitas vezes, inadequados, a salvaguarda de bens culturais imateriais não os pode ignorar e muito menos passar ao largo dessas questões (SANT'ANNA, 2005, p. 8).

Realmente, nem sempre as comunidades tradicionais possuem meios de defesa de seus patrimônios ou mesmo nem sabem que estão sendo lesadas. Portanto, esse instrumento de proteção de patrimônio cultural, apesar de valorizar e reconhecer o bem cultural por sua imaterialidade, não traz uma efetiva proteção a estes bens, especialmente aos saberes, já que deixa seus detentores sem uma real ferramenta jurídica para se defenderem.

### Considerações finais

À guisa de maiores esclarecimentos o que se percebe por ora é que a categoria *patrimônio* ainda está em construção ou, melhor que isso, em constante mutação e aperfeiçoamento. Esta construção social vem ocorrendo a fim de abarcar mais bens e práticas que tenham valor cultural no âmbito de identidades locais, o que vai ao encontro das palavras de Gonçalves (2003), aporte teórico que nos auxilia a entender o patrimônio como uma categoria de pensamento na moderna noção antropológica de cultura. “O que parece relevante para pensar a categoria patrimônio cultural em termos analíticos nessa perspectiva são os agentes e as instituições que ela faz circular num determinado tempo/espaço” (REIS, 2015, p. 23).

Lima Filho e Abreu, ao mesmo tempo em que coadunam com a ideia de mutação da noção de patrimônio, entendem que

Era evidente o surgimento de um dado novo no campo do patrimônio. Se, nos primeiros anos de constituição dos patrimônios nacionais, predominara uma retórica que lastimava a perda de um mundo constituído de prédios e edificações que davam lugar a novos ícones das modernas sociedades urbano-industriais e se nestes anos era preciso salvar algo que testemunhasse momentos da longa trajetória de construção da civilização ocidental, no final dos anos 90 discutia-se um outro sentido para uma mesma retórica da perda. Lastimava-se, agora, o desaparecimento [...] dos ‘outros’ que expressavam culturas exóticas que teriam sobrevivido a diversas fases do capitalismo [...] (LIMA FILHO E ABREU, 2007, p. 34).

Quando se analisa a Constituição de 1988, constata-se essa inovação no conceito de patrimônio, principalmente por trazer políticas públicas voltadas para a

representatividade e a participação popular. Afinal, a valorização da diversidade cultural a fim de incluir minorias e os silêncios da história se mostra como uma das formas de riqueza do povo brasileiro e visa a manutenção das culturas locais em contraponto à homogeneização das cidades que apenas as destroem. Ao mesmo tempo, antes ainda dessa Carta Magna de 1988, houve diversas fases na agenda patrimonial em âmbito federal em que foram vislumbradas tentativas por parte dos discursos autorizados em proteger, o que se chamou de patrimônio nacional. Primeiro, por meio dos monumentos de pedra e cal. Depois numa fase moderna, há uma noção de patrimônio um pouco mais ampliada, especialmente pelo pós-guerra. Mais tarde, numa obsessão pela memória e pela patrimonialização, chegando à fase atual, em que nos encontramos, o discurso desloca-se para bens intangíveis. E, assim, as *retóricas de perda* são tão eficientes que asseguram a preservação de bens culturais a partir de um enquadramento aderente, que é o patrimônio cultural.

Todos os sistemas de proteção ao patrimônio, o tombamento, o inventário e o registro, estão também previstos constitucionalmente. Alguns deles, inclusive, possuem leis específicas que os complementam. No entanto, de nada adianta tais normas existirem se ainda assim não houver ressonância destas por parte da população que usufrui do patrimônio. As leis se tornam letra morta. Os *efeitos jurídicos*, as sanções administrativas e as ações judiciais estão vigentes perante atos que danifiquem os bens culturais, porém, mais uma vez, essas restrições não ensinam nem cativam os seus responsáveis.

Não busco lamentar uma situação quase que caótica dos órgãos de preservação, pois apesar da academia e da criação de espaços públicos cooperativos e a sua consequente divulgação na área do patrimônio cultural brasileiro, o que se vê na prática na maior parte das vezes não é uma efetiva participação da população envolvida na gestão dos bens protegidos, uma vez que essa prática nunca foi regra nas políticas públicas brasileiras. Inicialmente, em razão do discurso oficial modernista, uma elite no poder, que se estendeu até meados dos anos 1980, e, depois, na fase obsessiva pela memória, com disputas de discursos e rupturas com reivindicações de práticas e bens culturais até pouco tempo

parcamente legitimados, nunca abarcando todos os grupos da nação. Como afirma Hartog (2006), a noção de patrimônio nunca se nutriu de continuidades. Ela acompanha cortes e problematização de tempo, com jogos de ausências e presenças, do visível e do invisível, elegendo e produzindo semióforos.

A administração pública tem dificuldade em decidir se esquece ou se memorializa seu passado. Isso ocorre com patrimônios sem consenso e com patrimônios difíceis, nos quais incluo os patrimônios industriais, que trabalhei em minha dissertação de mestrado, por exemplo (KALB, 2013) e também há carência de uma modernização da gestão nas instituições de preservação, por estarem tão distantes da realidade das comunidades e dos grupos sociais, o que Leticia Nedel, prefaciando a obra de Daniel Reis (2015, p. 8), firma como “o patrimônio não é mais um conjunto de vestígios herdados do passado, mas uma arma simbólica politicamente acionável nas lutas por direito”.

Os pesquisadores, e aqui me incluo, os agentes do campo do patrimônio e os projetistas da cidade precisam entender com respeito, numa escuta empática, os reclames e as narrativas das comunidades ao invés de impor seu discurso legitimado pela técnica. E nessa escuta podem surgir demandas pela não preservação institucionalizada ou pela simples decadência, quando o tombamento mesmo declarado, não protege o bem em si, e deixa os novos usos esfacelarem o que resta de patrimônio. Ainda que haja a participação da população, há uma aura dúbia entre a nostalgia pelo passado edificado e sua relação de afetividade com o bem em si. Por outro lado, há a impossibilidade relativa de mudanças e, conseqüentemente, o consenso do progresso. Dois lados de uma mesma moeda – a gestão do passado – que pende pela patrimonialização *a la moda* europeia em busca de conceber a cidade como imagem e conceito – ou a total inexistência de noção de patrimônio.

## **LISTED AS HERITAGE, INVENTORY AND REGISTRATION: NUANCES AND LEGAL EFFECTS TO THE SYSTEMS OF PROTECTION OF THE BRAZILIAN CULTURAL HERITAGE**

### **ABSTRACT**

This article aims to analyze the federal legislation that deals with the protection of the national cultural heritage from the listed, inventory and registration; With punctual nuances related to the Santa Catarina's reality. The major problem raised here would be the related legal effects to these three systems of protection and their reflections in each of them. This research is a cut of the doctoral thesis developed with the Interdisciplinary Program in Human Sciences, UFSC. The applied methodology was the bibliographical, searching in doctrines, articles and legislations on the subject. For the moment, the conclusion is that the vision of cultural heritage is becoming generalized as a process related to human activities and agencies. This notion comes overflowing from "heritage of objects" to a " heritage of subjects". For this reason, the nationalist, historicist, and beautician views of cultural heritage coexist today with new demands, where living and local heritage overlaps with institutional and governmental exclusivist practices.

**KEYWORDS: PATRIMONY, LEGAL EFFECTS, LISTED, INVENTORY, REGISTRATION.**

### **REFERÊNCIAS**

**A CARTA DE ATENAS.** (1933 / 1931) Trad. Rebeca Sherer. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1993. (Estudos Urbanos), 38 p.  
Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Disponível em: [www.alesc.sc.gov.br/expediente/2014/PL\\_0001\\_2\\_2014\\_Original.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2014/PL_0001_2_2014_Original.pdf) Acesso em: abr, 2017., 2016.



BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 3.351, 04 de agosto de 2000**. Brasília: IPHAN.  
BRASIL. **Decreto-lei nº 25, 30 de novembro de 1937**. Brasília: Planalto.

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

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.

CARVALHO, Taisa Soures de; AMARAL, Luis Cesar Peruci de. Os inventários como instrumentos de preservação: da identificação ao reconhecimento. In: **9º Seminário docomomo brasil. Interdisciplinaridade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente**. Brasília, jun. 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; PAIVA, Corlos Magno de Souza. **Direito e proteção do patrimônio cultural imóvel**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FONSECA, M. C. L. Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. In: ABREU, R.; CHAGAS, M. (org.) **Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.



GONÇALVES, J. R. S. O patrimônio como categoria de pensamento. In: ABREU, R.; CHAGAS, M. (org.) **Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 21-29.

HARTOG, F. Tempo e patrimônio. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 22, no 36, p. 261-273, jul/dez 2006.

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Compromisso de Salvador: II Encontro de Governadores para preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil - Salvador: IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**. In: IPHAN (1995). **CARTAS PATRIMONIAIS (cadernos de Documentos nº 3)** - Brasília: IPHAN, 1971, p. 125-143.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Resolução nº 001, aprovada pelo Conselho em sua 49ª reunião, ocorrida em 03 de agosto de 2006**. Institui os procedimentos a serem observados na instauração e instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. Disponível em: <[www.IPHAN.gov.br](http://www.IPHAN.gov.br)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

KALB, Christiane H. **Do instante esplêndido à decadência: patrimonialização e judicialização do cine Palácio de Joinville** / KALB, Christiane H; orientadora, Maria Bernardete Ramos Flores; coorientadora, Alicia Norma Gonzalez Castells. Tese de Doutorado – Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas - Florianópolis, SC, 2017.

KALB, Christiane H. **Patrimônio industrial: as memórias de ferramenteiros em Joinville, Joinville, Univille**. Dissertação de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LÉVI-STRAUSS, Laurent. Patrimônio imaterial e diversidade cultural: o novo decreto para a proteção dos bens imateriais. **Revista Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, nc 147, p. 23-27, out. 2001.



LIMA FILHO, M. F.; ABREU, Regina Maria do Rego Monteiro. A antropologia e o patrimônio cultural no Brasil. In: LIMA FILHO, M. F.; BELTRÃO, J. F.; ECKERT, C. (org.) **Antropologia e patrimônio cultural: diálogos e desafios contemporâneos**. Blumenau: Nova Letra, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Marcos Paulo Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro: Doutrina – Jurisprudência - Legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. **Por um inventário dos sentidos: Mário De Andrade e a Concepção de Patrimônio e Inventário**. SP: Ano: 2005 Editora: Hucitec Fapesp.

OLENDER, Marcos. Uma “medicina doce do patrimônio”: o inventário como instrumento de proteção do patrimônio cultural - limites e problematizações. **Arquitextos**, São Paulo, ano 11, no 124.00, Vitruvius, set. 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3546>>.

REIS, Daniel. **Cidade (i)material: museografias do patrimônio cultural no espaço urbano**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2015.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Direito ao patrimônio cultural e à propriedade privada: Uma análise sobre o direito à propriedade do bem com valor cultural frente ao interesse público no Estado Democrático de Direito**. Tese de Doutorado em Direito Público. Universidade Federal de Pernambuco. Recife: UFPE, 2003. 271 p.

SANT'ANNA, Márcia. Políticas públicas e salvaguarda do patrimônio cultural imaterial. In: FALCÃO, Andréa (Org.). **Registro e políticas públicas de salvaguarda para as culturas populares**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2005. p. 7- 13.

SANTA CATARINA. **Lei nº 5.846, 1980**. Dispõe sobre o tombamento em nível estadual.

SILVA, Fernando Fernandes da. **As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade**. São Paulo: Ed. Pierópolis/EDUSP, 2003.

SILVA, J. A. D. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, I. V. P. **Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA FILHO, C. F. M. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>2</sup> Silva (2003, p. 149) explica o zoneamento como sendo o poder que a municipalidade tem em disciplinar adequadamente a utilização do solo urbano, preservando os núcleos históricos das cidades. ~~Silva (2003, p. 149) explica o direito de propriedade sendo o poder construir municipalidade de áreas~~ disciplina adequadamente a utilização do solo urbano, preservando os núcleos históricos das cidades, limitando o exercício do direito de propriedade e o direito de construir e delimitando as áreas industriais, comerciais, de proteção histórica e de lazer.

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

<sup>4</sup> As normas que constituem o arcabouço legal e conceitual das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural no Brasil, que serão a partir de agora frequentemente mencionadas, são as seguintes:

1a. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 - supremacia fundamental, com abrangência mais abstrata e abrangente.

2a. Os atos normativos primários (infraconstitucional) - leis complementares ou ordinárias - criam, modificam e extinguem direitos e competências pelo Poder Legislativo.

3a. Os atos normativos secundários - decretos - regulamentam as Leis pelo Poder Executivo e instruem a aplicabilidade das mesmas.

4a. Resoluções (Secretarias de Estado).

5a. Deliberações (órgãos colegiados).

6a. Portarias e instruções normativas (órgãos executivos vinculados com competências específicas).

<sup>5</sup> Os encontros internacionais, chamados de Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), vieram a ocorrer a partir de 1928. Em 1933, o encontro foi realizado em Atenas, quando aconteceu a primeira Conferência Internacional sobre a conservação artística e histórica dos

monumentos, com participantes exclusivamente europeus. Na oportunidade foi publicada a 1ª Carta de Atenas (1933), que estabelecia normas para se preservar os monumentos históricos frente à expansão das cidades, bem como metodologias de restauração, conservação e utilização desses monumentos (1933, p. 25). A Carta de Veneza tratou, em seu conteúdo, especialmente sobre o interesse universal de proteção dos monumentos, deixando a concepção de musealização de lado nas áreas urbanas, contemplando uma função de utilidade social, reconhecendo que os bens culturais podem ter uma função diferente das quais foram concebidos na origem de suas construções.

<sup>6</sup> A Recomendação que define os princípios internacionais que deverão aplicar-se às escavações arqueológicas, ocorrida na Conferência Geral, em Nova Délhi, em 1956; a Recomendação relativa à proteção da beleza e do caráter dos lugares e paisagens, assinada na Conferência Geral de Paris, em 1962; a Recomendação sobre medidas encaminhadas para proibir e impedir a exportação, importação e transferência da propriedade ilícita dos bens culturais e a Recomendação concernente à conservação dos bens culturais que a execução de obras públicas ou privadas pode por em perigo, ambas da Conferência Geral de Paris, em 1968; a Recomendação sobre a proteção, em âmbito nacional, do patrimônio natural e cultural, da Conferência Geral de Paris, em 1972, e a Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea, na Conferência Geral de Nairóbi, em 1976. Todas foram ratificadas pelo governo brasileiro. No entanto, houve outras que não foram acrescentadas, como é o caso da Convenção relativa à proteção do patrimônio cultural subaquático e da Convenção da UNESCO de 2001, que não foram adicionadas à legislação brasileira (SILVA, 2003, p. 62-7)

<sup>7</sup> BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico

<sup>8</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 25, 30 de novembro de 1937**. Brasília: Planalto.

<sup>9</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 25, 30 de novembro de 1937**. Brasília: Planalto.

<sup>10</sup> Art. 4º, item 1 - BRASIL. **Decreto-lei nº 25, 30 de novembro de 1937**. Brasília: Planalto.

<sup>11</sup> Art. 4º, itens 2, 3 e 4 - BRASIL. **Decreto-lei nº 25, 30 de novembro de 1937**. Brasília: Planalto.

<sup>12</sup> Entende-se por ambiência dos conjuntos históricos ou tradicionais o quadro natural ou construído que influi na percepção estática ou dinâmica desses conjuntos, ou a eles se vincula de maneira imediata no espaço ou por laços sociais, econômicos ou culturais (Compromisso de Salvador, UNESCO, 1976, p. 255).

<sup>13</sup> Art. 1.228 do CC: 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, de conformidade com 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 (BRASIL, 2002). BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

<sup>14</sup> Disponível em: [www.portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234](http://www.portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234). Acesso: 15 jun. 2014.

<sup>15</sup> São instituições vinculadas ao MINC: Agência Nacional do Cinema (Ancine), Fundação Biblioteca Nacional, Centro Técnico Audiovisual, Cinemateca Brasileira, Fundação Casa Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Arte, Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN) e Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular.