

PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DO IPHAN

série

ENTORNO DE
BENS TOMBADOS

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA CULTURA
João Luiz Silva Ferreira

PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
Luiz Fernando de Almeida

PROCURADOR CHEFE
Antônio Fernando Alves Leal Néri

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
Maria Emília Nascimento Santos

DEPARTAMENTO DO PATRIMÔNIO MATERIAL E FISCALIZAÇÃO
Dalmo Vieira Filho

DEPARTAMENTO DO PATRIMÔNIO IMATERIAL
Márcia Genésia de Sant'Anna

DEPARTAMENTO DE ARTICULAÇÃO E FOMENTO
Márcia Helena Gonçalves Rollemberg

COORDENADORA-GERAL DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO
Lia Motta

PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DO IPHAN

série

ENTORNO DE
BENS TOMBADOS

LIA MOTTA E ANALUCIA THOMPSON

Rio de Janeiro, IPHAN, 2010

SÉRIE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DO IPHAN Nº 4

PESQUISA E TEXTO

Analucia Thompson
Lia Motta

REVISÃO

Claudia Baeta Leal
Izabel Mendes

PESQUISA E SELEÇÃO DE IMAGENS

Bettina Zellner Grieco

COLABORAÇÃO

Adalgiza Maria Bonfim d'Eça
Cristiane Souza Gonçalves
Helena Mendes dos Santos
Ivan Carlos de Brito Sardinha
Márcia Chuva
Maria Beatriz Rezende
Maria José Silveira Soares
Rafael Winter Ribeiro
Willians Fausto

PROJETO GRÁFICO

Marcela Perroni

DIAGRAMAÇÃO

Bettina Zellner Grieco

FOTO CAPA

Detalhe da planta de volumetria do Projeto Morro da Conceição e entornos.
Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 013-E-83, Anexo I.

REPRODUÇÃO DE IMAGENS

Oscar Henrique Liberal

Elaborado pela Biblioteca Noronha Santos/IPHAN

M921 Motta, Lia

Entorno de bens tombados / [Pesquisa e texto de Lia Motta e Analucia Thompson]. – Rio de Janeiro: IPHAN/ DAF/ Copedoc, 2010.
174 p.: il.; 23cm. – (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN, 4)

ISBN 978-85-7334-169-0

Inclui bibliografia

1. Patrimônio. 2. Preservação. 3. Política cultural. I. Thompson, Analucia. II. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil). III. Título. IV. Série.

IPHAN/DAF/COPEDOC/RJ

CDD – 363.69

Sumário

Apresentação 7

Introdução 9

Referências internacionais sobre o conceito 13

A experiência brasileira 25

Primeiro Período: das memoráveis batalhas judiciais 26

Segundo Período: da preservação como política urbana 38

Os planos urbanísticos **38**

O entorno na proteção da paisagem urbana **49**

O entorno na preservação dos centros históricos **55**

Terceiro Período: dos procedimentos e normas 63

Quarto Período: da rotinização das práticas 69

Considerações Finais 94

Relação e localização dos documentos arquivísticos pesquisados 98

Referências bibliográficas 102

Anexo I 105

Anexo II 106

Anexo III 120

Anexo IV 143

Anexo V 147

Anexo VI 153

Anexo VII 160

Anexo VIII 167



Apresentação

O entorno de bens tombados é tema complexo e importante, mas pouco difundido e explorado como forma de proteção do patrimônio edificado e paisagístico brasileiro. Em linhas gerais, trata-se de instrumento legal, definido no Artigo 18 do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 (DL 25/37), voltado para a proteção da vizinhança dos bens tombados, visando, inicialmente, impedir construções que comprometessem a sua visibilidade – concepção que foi ampliada ao longo dos anos, conforme será apresentado nesta publicação.

Em função da carência de bibliografia sobre o tema e das demandas para a realização de estudos de entornos feitas pelas superintendências do IPHAN, como atividade a ser desenvolvida pelos bolsistas no Programa de Especialização em Patrimônio (PEP)¹, a Copedoc realizou uma pesquisa, cujos objetivos principais eram apoiar as atividades dos bolsistas e estimular o debate sobre o assunto. Os resultados dessa investigação foram publicados em 2007 no *Caderno de Estudos do PEP – Entorno de Bens Tombados*.

O interesse despertado por essa primeira publicação entre os bolsistas do PEP, técnicos do IPHAN e estudiosos externos à Instituição fez com que propuséssemos a sua reedição, contando com a inclusão de textos de servidores das superintendências do IPHAN e do Depam e de convidados externos. A ideia era ampliar o panorama dos trabalhos relativos ao tema. No entanto, após a discussão dessa proposta com alguns técnicos da Instituição, a Copedoc julgou pertinente manter a integridade do resultado alcançado pela primeira publica-

¹ O Programa de Especialização em Patrimônio do IPHAN (PEP) se dedica à formação de profissionais recém-graduados em várias áreas de conhecimento para atuar no campo da preservação, por meio de sua integração ao cotidiano da Instituição e ao desenvolvimento de estudos, pesquisas e projetos. A estruturação do Edital de Seleção do PEP ocorre a partir das demandas das superintendências do IPHAN, que indicam temas a serem desenvolvidos pelos bolsistas em suas práticas cotidianas e como objeto de pesquisa para os trabalhos de conclusão do PEP.

ção, optando por sua reedição, apenas com uma revisão e algumas complementações, na *Série Pesquisa e Documentação do IPHAN*, de maior circulação.

Isso porque se entendeu que a obra apresenta um panorama geral dos trabalhos do IPHAN, tendo como fonte os acervos mais antigos da Casa, que se encontram na Biblioteca Noronha Santos e no Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Esses acervos permitiram apreciar os principais debates, concepções, jurisprudências que resultaram na ampliação da noção de vizinhança dos bens tombados, assim como os casos polêmicos e emblemáticos que buscaram estabelecer parâmetros e padrões para enfrentar a questão do entorno em âmbito nacional e o tratamento dado ao assunto pelos documentos internacionais.

A publicação traz anexa a reprodução de documentos considerados relevantes sobre o tema: a primeira portaria do IPHAN com referência explícita às imediações das áreas tombadas de interesse paisagístico no Estado da Guanabara – Portaria nº 29, de 1974; documentos da década de 1980, como o trabalho de Carlos Danuzio Lima, o primeiro texto a historicizar as práticas de entorno desenvolvidas pela Instituição; o resultado do Primeiro Seminário sobre Entornos realizado no IPHAN; a avaliação do Segundo Seminário sobre Entornos, produzida pela arquiteta Ana Carmem Jará Casco, único registro do evento; as Portarias nº 10 e nº 11, que regulamentam procedimentos administrativos, incluindo os entornos; e a proposta de criação de um Livro de Entorno. Também faz parte dos anexos a *Declaração de Xi'An*, de 2005, que não consta da publicação *Cartas Patrimoniais*, editada em 2004 pelo IPHAN.

Em uma próxima etapa, com o objetivo de ampliar e aprofundar o conhecimento sobre a noção de entorno, bastante complexa e distante do consenso entre técnicos que se dedicam à preservação do patrimônio cultural, e, especialmente, de obter um painel atual das ações desenvolvidas no território brasileiro, pretende-se, aí sim, organizar um número da *Série Pesquisa e Documentação* com trabalhos de outros técnicos da Casa e especialistas externos.

Lia Motta
Coordenadora-Geral de Pesquisa e Documentação
Copedoc/DAF/IPHAN

Introdução

Nesta publicação será apresentado um panorama da evolução do trabalho do IPHAN com o instrumento do entorno, desde o conceito inicial de visibilidade e vizinhança – definidos no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 (DL 25/37), que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional – até a ideia de entorno, que abarca a ambiência e a historicidade dos contextos que envolvem os bens tombados.

Inicialmente é importante ressaltar que, na maioria dos casos, os bens tombados estão situados em áreas urbanas, de maneira que a proteção de seus entornos envolve procedimentos tão complexos quanto aqueles voltados para o tombamento dos centros históricos, tais como a participação de múltiplos agentes sociais; diferentes legislações, projetos urbanísticos e interesses econômicos em jogo; e ainda a necessidade da limitação ao direito de propriedade em nome do interesse cultural coletivo. Trata-se, portanto, na maioria das vezes, de um trabalho sobre parâmetros urbanísticos realizado por órgãos de patrimônio, necessário ao controle das transformações da forma urbana, visando à preservação dos bens tombados. Nos casos de áreas rurais, muitas vezes a complexidade se dá em função da escala territorial que deve ser alcançada para a preservação da ambiência do bem. Assim, a proteção dos entornos depende da atribuição de valor cultural a essas áreas e exige, para garantir a legitimidade do ato, um trabalho técnico de explicitação de seu valor em relação aos bens tombados, tão importante quanto aquele de tombamento.

Sonia Rabello, referindo-se ao Artigo 18 do DL 25/37, afirma que este “conferiu ao órgão do patrimônio histórico o poder discricionário de autorizar obras, objetos, cartazes na vizinhança do bem tombado visando à sua ambiência” (RABELLO, 2009, p. 123), tornando dever e competência da administração pública, por meio do IPHAN, a preservação desses espaços. Essa preservação deve ocorrer por atos discricionários de âmbito “estritamente técnico”. Discricionários, porque são atos feitos a partir de discernimento, baseados em trabalhos técnicos que devem estabelecer e explicitar os critérios de atribuição de valor cultural que justificam a preservação.

A respeito da atribuição de valor às áreas de entorno, Sonia Rabello se refere ao seu caráter diferenciado em função do tipo de bem tombado e de seus contextos específicos.

De fato, seria difícil se estabelecer na lei critérios que, uniformemente, se aplicassem a qualquer espécie de tombamento de imóvel. Há legislações estrangeiras que optaram por adotar o critério objetivo da distância, por exemplo, determinando previamente que são vizinhos os imóveis situados a 500 metros, no diâmetro de qualquer bem tombado. Entretanto, nenhuma delas conseguiu estabelecer objetivamente critérios uniformes aos quais se submeteriam todos os bens vizinhos no âmbito previamente determinado. Como tratar da mesma forma a visibilidade de uma igreja ou uma serra tombada, a de um núcleo histórico ou de um bem isolado? Parece evidente que os tratamentos são diversos, sem o quê o objetivo da lei não será atingido; caso contrário, a visibilidade e a ambiência do bem poderão estar satisfatoriamente protegidas em um caso e não em outro (Ibid., p. 123).

Técnicos do IPHAN que estudaram o tema reconhecem, na história da Instituição, duas fases relacionadas aos trabalhos com os entornos: a primeira, que se estende até o final da década de 1950, caracteriza-se pelo embate legal sobre a matéria, marcado por “memoráveis batalhas judiciais” que firmaram “toda uma jurisprudência em torno das noções de vizinhança e visibilidade” (SANT’ANNA, 1995a, p. 205); e a segunda, que se inicia no final da década de 1950 e se consolida nos anos 1980, manifesta-se através da institucionalização dos procedimentos para a definição dos entornos e também por uma nova abordagem, incluindo a publicação de portarias da Presidência da Instituição, a delimitação de alguns entornos e a sua normatização, assim como a realização de seminários no IPHAN para debater o tema.²

A periodização proposta e adotada neste texto identifica quatro momentos em que foi possível distinguir procedimentos específicos em relação ao tema. O Primeiro Período, conforme referido acima, correspondente às “memoráveis batalhas judiciais”, estendendo-se até meados da década de 1960; o Segundo Período, “A preservação como política urbana”, caracterizado pelo

² Essa periodização consta do trabalho de Carlos Danuzio Lima – reproduzido no Anexo II, sem data, provavelmente do início da década de 1980, durante o curto período em que trabalhou no IPHAN – e é assumida por Márcia Sant’Anna na sua dissertação de mestrado (SANT’ANNA, 1995a).

planejamento e pela abrangência urbana das medidas de proteção dos entornos, compreende os anos de meados da década de 1960 até a década de 1980; o Terceiro Período, “Os procedimentos internos”, mais curto, refere-se aos anos entre 1980 e 1986, marcado pela procura da institucionalização das práticas com os entornos, que resultou no estabelecimento de normas administrativas internas, especialmente as Portarias nº 10 e nº 11, ambas de 1986, e na determinação de abertura de processos específicos para os entornos³ – os Processos E; e, finalmente, o Quarto Período, “A rotinização das práticas com entornos”, de 1986 a 2003.

A pesquisa para elaboração desta publicação demonstra que, embora tenha havido um investimento enorme do IPHAN no desenvolvimento de trabalhos para a definição dos entornos, são muitas ainda as dificuldades a serem superadas, tendo em vista o acúmulo de bens que aguardam estudos necessários à regulamentação dessas áreas, a carência de recursos para a sua realização e a complexidade do tema, que exige o amadurecimento de um referencial conceitual e metodológico para enfrentá-lo.

Com base na documentação do Arquivo Central, Seção Rio de Janeiro, e em publicações e dissertações depositadas na Biblioteca Noronha Santos, também no Rio de Janeiro, foram examinados os documentos internacionais e as fontes da história institucional relacionadas ao uso da figura do entorno pelo IPHAN.⁴ Buscou-se conhecer como o entorno foi tratado nos processos de tombamento e em outros instrumentos oficiais que fizeram referência ao tema, com o objetivo de perceber quais conceitos de patrimônio nortearam seu uso, que valores foram explicitados, em que situações e por meio de que mecanismos o expediente foi utilizado. O levantamento das fontes documentais foi realizado de maneira sistemática a partir dos processos abertos de 1986 em diante, em função da importância das Portarias nº 10 e nº 11. A pesquisa acerca das demais ações sobre o tema, empreendidas pelo IPHAN, antes de 1986, teve-se em grande parte aos casos clássicos, alguns já publicados por pesquisadores, como Márcia Sant’Anna e Sonia Rabello, e aos que foram levados às últimas consequências, sendo formalizados por portarias da presidência do IPHAN.

3 Ver Anexo V – Portarias nº 10 e nº 11, de 1986 – e Anexo VIII – Relação dos Bens Tombados e Referências a seu Entorno.

4 Será utilizada a sigla IPHAN, quando não for feita referência a um período determinado, e as siglas DPHAN, SPHAN, IBPC e IPHAN, quando referidas a seus períodos respectivos.

Por fim, é interessante registrar que o vocábulo “entorno” foi cunhado especificamente pelos técnicos do IPHAN ao longo da década de 1970. Era então um neologismo que designava as áreas vizinhas aos bens tombados, quando foi utilizado em documento oficial (Portaria nº 05, de 24/06/1981), assinado pelo secretário de Cultura do Ministério da Educação e Cultura, referente ao caso de Petrópolis, no processo que se desenvolveu entre 1979 e 1982 e que resultou no tombamento de parte da cidade pelo IPHAN. A palavra foi incorporada em verbete do Dicionário Aurélio⁵, fazendo referência ao documento. Não obstante as outras denominações empregadas pelo IPHAN, por órgãos de preservação estaduais e municipais e ainda pelas cartas patrimoniais, como, por exemplo, áreas de vizinhança, ambiência ou tutela, neste texto será adotado “entorno” como um conceito que se refere à área que envolve o bem tombado, cuja preservação é necessária para manter sua integridade. Os significados e valores atribuídos a essa área variaram no tempo, até o reconhecimento atual da pertinência da atribuição de valor cultural aos bens tombados.

⁵ “3. Arquit. Área, de extensão variável, vizinha de um bem tombado [v. tomar (2)]: ‘O Secretário da Cultura, do Ministério da Educação e Cultura,..., resolve: 1- Considerar como de entorno dos conjuntos, paisagens e edificações situados na Cidade Imperial de Petrópolis e inscritos nos Livros do Tombo..., as áreas compreendidas (abrangidas) pelos seguintes logradouros e sítios’ (da Portaria nº 05, de 24.6.1981)” (ENTORNO, 1986).

Referências internacionais sobre o conceito

Diversos documentos internacionais se referem ao entorno de bens tombados, constituindo-se em fontes importantes para a compreensão da trajetória desse conceito. Nesta publicação, serão ressaltados aqueles que influenciaram as práticas brasileiras nessa área e alguns mais recentes, considerados relevantes pela sua capacidade de gerar novas reflexões. A seleção desses documentos partiu dos seguintes critérios: os textos normalmente citados em trabalhos e pesquisas internas que tratam do tema, as resoluções e convenções que constam da publicação *Cartas Patrimoniais* do IPHAN⁶ e os destacados pela *Declaração de Xi'An*⁷, de 2005, como de interesse internacional a respeito da conservação do entorno dos monumentos e dos sítios.

Foram selecionados 15 documentos internacionais emitidos por organizações intergovernamentais e por organizações não governamentais. Dentre os primeiros, foram consideradas as convenções e recomendações de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), ou seja, aquelas que dependem da aprovação e do compromisso de seus Estados-membros. O segundo tipo se refere a documentos produzidos normalmente por associações de profissionais de determinada área e que, apesar de não gerarem um compromisso estatal, assumem importância internacional, como é o caso da *Carta de Veneza*, oriunda do II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos em Monumentos Históricos que deu origem ao Icomos.⁸

Os instrumentos de divulgação das conclusões dos encontros realizados pelas organizações não governamentais são apresentados na forma de “Recomendações”.

No caso das organizações intergovernamentais, a Unesco, criada em 1945, é a principal responsável pela “adoção de instrumentos jurídicos instituídos exclusivamente para a proteção dos bens culturais” (SILVA, 2003, p. 56). Dois instrumentos patrocinados pela Organização funcionam como “típicos trata-

⁶ Todos os documentos citados, com exceção dos de *Nara*, de *Viena* e de *Xi'An*, foram retirados da obra: IPHAN. *Cartas Patrimoniais*. 3. ed. ver. aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004. As referências a esses documentos serão feitas da seguinte forma: CP: número da página.

⁷ Esse documento trata especificamente da questão do entorno e será abordado mais adiante.

⁸ O Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (em inglês International Council on Monuments and Sites - Icomos) foi fundado em 1964, com o objetivo de divulgar a doutrina e as técnicas de conservação. Atualmente, avalia as condições dos monumentos culturais candidatos à Lista do Patrimônio Mundial, realiza estudos de prospecção e coopera tecnicamente com informações sobre o estado de conservação dos sítios inscritos.

dos multilaterais” (Ibid., p. 56): as “Convenções” e as “Recomendações”. As primeiras exigem que os Estados-membros, que as ratificam, cumpram suas disposições. As Recomendações direcionam-se no sentido de afirmar linhas de conduta, mas sem a obrigatoriedade do seu cumprimento. Tanto as Convenções como as Recomendações são redigidas de forma semelhante, sendo, entretanto, necessário o *quorum* de dois terços para a aprovação das primeiras e de maioria simples para as segundas. Na realidade, as Recomendações funcionam mais como normas que se impõem em um plano moral, apesar de conferir aos Estados “amplos poderes discricionários, ao permitirem que, de acordo com suas peculiaridades, adotem os meios mais adequados para solucioná-los” (Ibid., p. 39).

A Unesco mantém, com algumas organizações não governamentais, uma relação formal de cooperação de natureza intelectual, com o intuito de permitir a expressão da opinião de seus membros, representantes da sociedade civil. Um documento analisado aqui, o de *Nara*, foi resultado de uma conferência patrocinada pela Unesco, pelo Icomos e pelo Iccrom.⁹

Antes da criação do IPHAN, em 1937, duas cartas internacionais já indicavam alguns princípios para os cuidados no tratamento da vizinhança, proximidades e ambiência dos monumentos antigos ou históricos – as duas *Cartas de Atenas*, uma de 1931 e outra de 1933.

Na *Carta de Atenas* de 1931, resultante da Conferência do Escritório Internacional de Museus, da Sociedade das Nações¹⁰, são apresentados os princípios gerais concernentes à proteção de monumentos. Em suas Conclusões Gerais, no item III sobre a valorização dos monumentos, é recomendado

respeitar, na construção dos edifícios, o caráter e a fisionomia das cidades, sobretudo na vizinhança dos monumentos antigos, cuja

⁹ O Centro Internacional de Estudos de Conservação e Restauração dos Bens Culturais (em inglês International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property - Iccrom) é uma organização intergovernamental, fundada em 1956 por decisão da 9ª Conferência Geral da Unesco, em Nova Delhi, e estabelecida em Roma, em 1959, com a atribuição de preservar o patrimônio cultural mundial através do treinamento, informação, pesquisa, cooperação e conscientização. Colabora com a Unesco, particularmente com seu Comitê do Patrimônio Mundial, como um órgão de assessoria. O Brasil é um de seus Estados-membros desde 1964.

¹⁰ Essas conclusões foram corroboradas pela Comissão Internacional de Cooperação Intelectual, por Resolução de 23 de julho de 1932. A Assembleia da Sociedade das Nações aprovou a Resolução sob forma de Recomendação aos Estados-Membros, adotada em 10 de outubro de 1932.

proximidade deve ser objeto de cuidados especiais.

Em certos conjuntos, algumas perspectivas particularmente pitorescas devem ser preservadas.

Deve-se também estudar as plantações e ornamentações vegetais convenientes a determinados conjuntos de monumentos para lhes conservar o caráter antigo.

Recomenda-se, sobretudo, a supressão de toda publicidade, de toda presença abusiva de postes ou fios telegráficos, de toda indústria ruidosa, mesmo de altas chaminés, na vizinhança ou na proximidade dos monumentos de arte ou de história (CP: 14).

Na *Carta* são abordados os aspectos da identidade dos lugares, seu caráter e sua fisionomia, como também os aspectos da ambiência e da estética, relacionados às perspectivas particularmente pitorescas e ao caráter antigo dos lugares. É feita ainda menção à visibilidade e à ambiência e destacada a necessidade de eliminação da publicidade, de postes e da indústria ruidosa. Trata-se de um conjunto de elementos que, mesmo com nuances diferentes, nortearam a atuação do IPHAN desde seu início, quando o próprio DL 25/37 incluiu, em seu texto, cuidados com a vizinhança e a visibilidade dos bens tombados, com atenção à publicidade.

Embora não seja dedicada à preservação, a outra *Carta de Atenas*, de 1933, do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), também pode ser considerada como norteadora das ações do IPHAN devido a sua importância diante da história do grupo de profissionais ligado ao movimento modernista brasileiro que participou da fundação da Instituição. Em especial, Lucio Costa, servidor do IPHAN e principal conselheiro de Rodrigo Melo Franco de Andrade, primeiro diretor do Órgão, era representante do Brasil no CIAM.

No item 69 da *Carta* de 1933, no capítulo sobre o Patrimônio Histórico das Cidades, é afirmado que:

A destruição de cortiços ao redor dos monumentos históricos dará ocasião para criar superfícies verdes.

É possível que, em certos casos, a demolição de casas insalubres e de cortiços ao redor de algum monumento de valor histórico destrua uma ambiência secular. É uma coisa lamentável, mas inevitável. Aproveitar-se-á a situação para introduzir superfícies verdes. Os

vestígios do passado mergulharão em uma ambiência nova, inesperada talvez, mas certamente tolerável, e da qual, em todo caso, os bairros vizinhos se beneficiarão amplamente (CP: 53 e 54).

A principal preocupação na escrita do documento foi com os parâmetros necessários para uma nova qualidade de vida na conformação ideal das cidades modernas. Diante desse objetivo, era considerada viável e até desejável a destruição de uma ambiência secular no entorno de um monumento, o que seria compensado pela criação de áreas verdes.

Formulada no contexto europeu, a *Carta do CIAM* foi, contudo, referência para alguns casos em cidades brasileiras, como no Rio de Janeiro, quando a demolição de imóveis foi cogitada ou mesmo implementada para criar nova ambiência para os monumentos e para ampliar sua visibilidade na cidade. Essa influência pode ser observada ao longo das décadas de 1940 até o final de 1980, correspondendo a diferentes momentos de abordagem do entorno realizada pela Instituição, como nos seguintes casos: no Outeiro da Glória, na década de 1940; na demolição de área significativa da Lapa, para dar visibilidade ao Aqüeduto da Carioca, nos anos de 1970; e na discussão sobre o entorno dos prédios tombados do atual Arquivo Nacional (Casa da Moeda) e da Casa de Deodoro, no final da década de 1980, que versou sobre a opção de se restituir a volumetria perdida com a demolição do casario na sua vizinhança ou de se aproveitar a área demolida para criar uma superfície verde.

Passaram-se alguns anos até que novas referências internacionais abordassem o entorno dos monumentos. Na década de 1960, o tema voltou pródigo em recomendações, tais como: a *Recomendação Referente à Proteção da Beleza e do Caráter das Paisagens e dos Sítios*, de 1962, da Unesco; a *Carta de Veneza*, de 1964, do Icomos; as *Normas de Quito*, de 1967, da OEA; a *Recomendação Referente à Conservação dos Bens Culturais Ameaçados por Obras Públicas ou Privadas*, de 1968, também da Unesco.

As duas Recomendações oriundas de sessões da Conferência Geral da Unesco – de 1962 e 1968 – demonstram claramente a preocupação com a área próxima aos monumentos. Na primeira, de 1962, são propostas medidas de salvaguarda, como: “uma proteção especial deveria ser assegurada às proximidades dos monumentos” (CP: 83); a construção de novos edifícios “deveria estar em harmonia com a ambiência” (CP: 84); “terrenos e imóveis que cercam um monumento notável” (PC: 86) devem receber proteção legal; e a

proibição legal de “qualquer publicidade (...) nos monumentos, como também, em suas imediações” (CP: 87).

Na *Recomendação* de 1968 foi definido que “os bairros históricos dos centros urbanos ou rurais e os conjuntos tradicionais deveriam estar registrados como zonas protegidas e uma regulamentação adequada para preservar o entorno e seu caráter deveria ser adotada (...)” (CP: 133) e também que:

*A preservação dos monumentos deveria ser uma condição essencial de qualquer plano de urbanização, especialmente quando se tratar de cidades ou bairros históricos. Os arredores e o entorno de um monumento ou de um sítio protegido por lei deveriam também ser objeto de disposições análogas, para que seja preservado o conjunto de que fazem parte e seu caráter*¹¹ (CP: 133).

Tanto na *Recomendação* de 1962 como na de 1968, a criação de zonas especiais para a proteção de monumentos e de suas áreas próximas foi prevista. Contudo, é nas *Normas de Quito* que a utilização desse método de proteção é mais especificada. No tópico relativo às Medidas Legais, no item 3, pode ser observado que:

Para os efeitos de legislação de proteção, o espaço urbano que ocupam os núcleos ou conjuntos monumentais e de interesse ambiental deve limitar-se da seguinte forma:

- a) zona de proteção rigorosa, que corresponderá à de maior densidade monumental ou de ambiente;*
- b) zona de proteção ou respeito, com maior tolerância;*
- c) zona de proteção da paisagem urbana, a fim de procurar integrá-la com a natureza circundante* (CP: 120).

¹¹ Pode-se observar o uso, na tradução brasileira do documento, do vocábulo “entorno”, mesmo sendo o documento anterior ao período em que esse termo foi generalizado pelos técnicos do IPHAN e consagrado por meio de sua inclusão no Dicionário Aurélio. Na “Nota do Tradutor” da obra *Cartas Patrimoniais* relativa à edição de 2004, a opção pela adoção do substantivo entorno foi justificada pelo fato dele ser amplamente utilizado pelos técnicos do patrimônio brasileiro; porém, em algumas ocasiões, foi usado o “termo *ambiência*, quando o sentido transcende a designação dos arredores e compreende o meio em que o bem está inserido” (IPHAN, 2004, op. cit., p. 12).

Em alguns processos de tombamento pesquisados, encontram-se menções a esse tipo de delimitação, que considera a área de entorno como uma zona intermediária, onde pode ocorrer a aplicação de parâmetros urbanísticos menos rigorosos do que aqueles aplicados às áreas tombadas ou de maior interesse histórico. É o caso do estudo para o entorno dos bens tombados na cidade do Recife, elaborado na década de 1980 pela Prefeitura com a colaboração do IPHAN. Esse trabalho se refere à ideia de cidade multipolar e de zonas de proteção segundo as *Normas de Quito*, propondo que a área de entorno se sobreponha às ZEPs (Zonas Especiais), delimitadas pela própria Prefeitura. É o caso também dos estudos realizados no contexto da década de 1970, a partir dos *Compromissos de Salvador e de Brasília*, para alguns sítios urbanos tombados, como Ouro Preto, em Minas Gerais, e São Cristóvão, em Sergipe, para os quais foram estabelecidos setores diferenciados de ocupação e tratamento urbanístico. Todos são estudos que abrangem os sítios urbanos de forma integral, buscando estabelecer, do ponto de vista do contexto e do amadurecimento conceitual da época, valores relativos a cada área diferenciada da cidade.

Dentre as quatro cartas da década de 1960 que foram destacadas, a de *Veneza* é a que pode ser apontada como um marco para a preservação das áreas envoltórias dos monumentos, tornando-se referência para a atuação dos órgãos de preservação no Brasil por um longo período. Na *Carta de Veneza* é definida como finalidade da conservação e restauração de monumentos a salvaguarda tanto da obra de arte quanto do testemunho histórico, considerando-se o fato de o “monumento ser inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa” (CP: 93).

Nesse sentido, a *Carta* engendra a ampliação da noção de monumento; o que pode ser observado na definição desse conceito apresentado:

A noção de monumento histórico compreende a criação arquitetônica isolada, bem como o sítio urbano ou rural que dá testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico. Estende-se não só às grandes criações, mas também às obras modestas, que tenham adquirido, com o tempo, uma significação cultural (CP: 92).

As noções de “civilização particular”, de “evolução significativa”, de “obras modestas” e de “significação cultural”, assim como da importância da relação

inseparável dessas obras com o meio em que se situam, foram fundamentais para a ampliação da noção de patrimônio e para a utilização do conceito de ambiência adotado no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.

Ainda na década de 1970, na *Recomendação Relativa à Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e sua Função na Vida Contemporânea*, resultante da Conferência Geral da Unesco de 1976, em Nairobi, foi empregado e definido um conceito de ambiência:

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 (CP: 220).

O documento introduziu os aspectos social, econômico e cultural como componentes da ambiência. Estes, referidos pela primeira vez nesse momento, foram ganhando espaço na conceituação dos entornos.

Já na *Carta de Washington* (ou *Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas*), de 1986, do Icomos, foi definido o princípio de que faz parte do desenvolvimento econômico e social dos centros urbanos a preservação de valores, que são constituídos pelo caráter histórico da cidade e por um conjunto de elementos materiais e espirituais que expressam sua imagem. Dentre esses elementos, estão “as relações da cidade com seu entorno natural ou criado pelo homem” (CP: 284). Foi considerada, ainda, a possibilidade de construção de novas edificações, inclusive as de caráter contemporâneo, “desde que não perturbe a harmonia do conjunto” e respeite “a organização espacial existente, especialmente seu parcelamento, volume e escala, nos termos em que o impõem a qualidade e o valor do conjunto das construções existentes” (CP: 284). Na *Carta de Washington*, a cidade é definida como documento histórico:

A presente carta diz respeito mais precisamente às cidades grandes ou pequenas e aos centros ou bairros históricos com seu entorno natural ou construído, que, além de sua condição de documento histórico, exprimem valores próprios das civilizações urbanas tradicionais (CP: 281).

A ideia de que a preservação de centros históricos pudesse ser um elemento importante no desenvolvimento socioeconômico de uma cidade foi bastante explorada ao longo das décadas de 1970 e 1980. Apoiava-se, normalmente, no estímulo ao turismo, encarado como uma atividade capaz de fornecer os recursos necessários tanto para o desenvolvimento econômico como para a preservação dos monumentos históricos e artísticos.

Durante a década de 1990, outras questões estavam sendo aventadas, como a preocupação surgida, na época, com a discussão sobre a autenticidade, que foi evidenciada no *Documento de Nara*. O texto, produzido pela *Conferência sobre Autenticidade em relação à Convenção do Patrimônio Mundial – Unesco, Iccrom e Icomos*, ocorrida na cidade japonesa em 1994, foi a base para as *Diretrizes Operacionais para a Implantação da Convenção do Patrimônio Mundial*.

Antes de abordar o *Documento de Nara*, é necessário tecer alguns comentários sobre a *Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural*, resultado da Conferência Geral da Unesco de 1972. A importância da *Convenção* para o entorno não está explícita no documento de 1972, mas nas *Diretrizes* que a seguiram.

Nessas *Diretrizes* são relacionados, como requisitos básicos para a inscrição de um bem cultural na lista do patrimônio mundial, sua autenticidade e sua integridade. As condições de autenticidade devem ser atendidas por uma série de propriedades, como as seguintes: forma e design; material e substância; uso e função; tradições, técnicas e sistema de uso; localização e espaço; linguagem e outras formas de patrimônio intangível; espírito e sentido; outros fatores e critérios internos. Um conceito importante para atestar essas propriedades é o de *fontes de informação*, pois são elas que garantirão a expressão verdadeira desses predicados. No *Documento* são definidas como *fontes de informação* todas as fontes físicas, escritas, orais e figurativas que tornam possível conhecer a natureza, as especificidades, o significado e a história do patrimônio cultural. O reconhecimento de que o patrimônio cultural, em todas as suas formas e períodos históricos, é baseado em valores, faz com que sejam necessários, como condições para acessar todos os aspectos da autenticidade do bem, o conhecimento e o entendimento das fontes de informação sobre esses valores.

Nesse sentido, a autenticidade passa a ser vista como um critério fundamental para a consideração de um monumento como patrimônio mundial. As condições de autenticidade de um patrimônio cultural não estão contidas somente nele próprio, mas são resultados de uma série de *informações* que,

mesmo que o extrapolem fisicamente, são responsáveis pelo seu entendimento e seu valor.¹²

Em 1995, no documento regional do Cone Sul – a *Carta de Brasília* –, esse assunto foi tratado, especificamente, para os entornos:

Conservação da autenticidade dos conjuntos urbanos com um valor patrimonial pressupõe a manutenção de seu conteúdo sócio-cultural, melhorando a qualidade de vida de seus habitantes. É imprescindível o equilíbrio entre o edifício e seu entorno, tanto na paisagem urbana quanto na rural. Sua ruptura seria um atentado contra a autenticidade. Para isso, é necessário criar normas especiais que assegurem a manutenção do entorno primitivo, quando for possível, ou que gerem relações harmônicas de massa, textura e cor (CP: 326).

Assim, o entorno de um patrimônio passa a ser tratado como uma condição necessária tanto para *informá-lo* como para atestá-lo.

O desenvolvimento dessa concepção, norteadada pela discussão da autenticidade do bem cultural, veio sendo complementado por outros documentos importantes, como a *Convenção do Patrimônio Imaterial*, de 2003; o *Memorando de Viena*, de 2005; e a *Convenção de Xi'An*, também de 2005, responsável pela criação de um documento voltado especificamente para a questão do entorno.

A *Convenção do Patrimônio Imaterial*, da Unesco, foi importante para os estudos sobre entorno, pois nela foram introduzidos outros elementos na concepção de patrimônio cultural, que também deveriam ser protegidos, possibilitando a proposta de integração entre patrimônio material e imaterial, na qual o ambiente é um fator determinante:

Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares que lhe são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Esse

¹² Essa concepção foi utilizada no trabalho sobre o entorno dos bens tombados em Jacarepaguá, zona oeste do Rio de Janeiro, em 1986. Ver Processo nº 008-E-86/SPHAN-RJ, que será analisado mais adiante.

patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade, contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana (...) (CP: 373).

A ideia de integração entre patrimônio material e imaterial será utilizada em outros textos relativos à salvaguarda do patrimônio cultural, no sentido de que este seja visto como um todo, em que os aspectos naturais e culturais, tangíveis e intangíveis sejam responsáveis pela própria compreensão do bem protegido.

O *Memorando de Viena* foi o resultado da conferência internacional patrocinada pela Unesco sobre o tema “Patrimônio Mundial e Arquitetura Contemporânea”. Dentre as preocupações constantes no Documento, destacam-se a promoção do desenvolvimento urbano sustentável e a integridade da paisagem, ambas baseadas em padrões históricos e contextos existentes. Em vários artigos do *Memorando*, há referência à ideia de entorno; porém, ao ser considerado, em seu artigo 11, o impacto do desenvolvimento contemporâneo sobre a paisagem geral urbana de importância patrimonial, seus signatários optaram pelo conceito de *paisagem urbana histórica*, cujo sentido possibilita uma integração de diversos valores urbanos que incluem o contexto paisagístico e territorial. A concepção de *paisagem urbana histórica* permitiria ultrapassar os conceitos tradicionais de “centros históricos”, “conjuntos” ou “vizinhanças”, frequentemente usados em cartas e leis de proteção.¹³

A *Declaração de Xi’An sobre a Conservação do Entorno Edificado, Sítios e Áreas do Patrimônio Cultural*¹⁴ foi resultado da XV Conferência do Icomos. Durante o encontro, mais de 600 trabalhos abordaram questões relativas à

¹³ Não está ainda disponível uma tradução oficial do *Memorando de Viena*. A seguir, reproduzimos um trecho em inglês do documento, que pode ser lido, na íntegra, no site da Unesco: “The *Vienna Memorandum* focuses on the impact of contemporary development on the overall urban landscape of heritage significance, whereby the notion of historic urban landscape goes beyond traditional terms of ‘historic centres’, ‘ensembles’ or ‘surroundings’, often used in charters and protection laws, to include the broader territorial and landscape context” (Disponível em: <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-47-2.pdf>).

¹⁴ Encontra-se no Anexo VII.

definição do entorno de monumentos e sítios – incluindo suas qualidades culturais e naturais –, ao entorno de áreas urbanas e rurais, como também ao tema das rotas culturais. Segundo o documento, “o entorno de uma edificação, um sítio ou uma área de patrimônio cultural se define como o meio característico seja de natureza reduzida ou extensa, que forma parte – ou contribui para – seu significado e caráter peculiar.”

Na *Declaração de Xi’An* foram adotados os princípios dos documentos que a precederam, como os citados acima, porém, foi atribuída ao entorno uma especificidade mais ampla, pois essa área teria a capacidade de contribuir para a autenticidade, o significado, os valores, a integridade e a diversidade do patrimônio cultural, integrando, além dos aspectos físicos e visuais, o ambiente natural:

Mas, além dos aspectos físicos e visuais, o entorno supõe uma interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais passadas ou presentes, costumes, conhecimentos tradicionais, usos ou atividades, e outros aspectos do patrimônio cultural intangível que criaram e formaram o espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômico.

Ainda foi recomendada na *Declaração* a delimitação de uma zona de proteção ou respeito ao redor do patrimônio.

Pode-se notar, pelo exposto até aqui, que o conceito de vizinhança do bem protegido foi sendo expandido, incorporando a ampliação da noção de patrimônio. Os documentos mais recentes tratam da ideia de entorno significando contexto, cujo entendimento pressupõe o conhecimento da história e das características ambientais e culturais, ou seja, o espaço ou o território ou a paisagem são importantes para o entendimento de um todo, que não pode ser somente informado pelo bem protegido.

O Brasil, como Estado-membro e signatário das “Convenções” e das “Recomendações” internacionais, tem como compromisso atuar segundo seus direcionamentos e suas linhas de conduta, aplicando normas de acordo com a abrangência conceitual alcançada e refletindo a seu respeito, no sentido de adaptá-las às peculiaridades e à realidade brasileira.

A experiência brasileira

O ponto de partida do trabalho com os entornos dos bens tombados no Brasil é o DL 25 de 1937, marco legal que instituiu o tombamento e iniciou os trabalhos de preservação em âmbito nacional, proporcionando a ação do poder público de forma sistemática nesse campo. O Decreto determinou, no seu Artigo 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 colar anúncios ou cartazes sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se nesse caso multa (...).

Deve-se entender que a previsão de um espaço de proteção além do monumento tombado é uma consequência do próprio ato do tombamento. Assim como os imóveis e sítios tombados estão submetidos a limitações impostas pelo órgão federal de proteção ao patrimônio cultural, também estão as áreas vizinhas a esses bens.

Essas áreas de “vizinhança da coisa tombada” ganharam, ao longo do tempo, novos significados diante da ampliação das noções de vizinhança e de visibilidade, que passaram a compreender a ambiência e a historicidade dos contextos que envolvem os bens tombados. Conforme dito na Introdução desta publicação, são considerados aqui quatro períodos, definidos em função de distintas orientações e práticas relativas ao tratamento dos entornos no Brasil. Assim: o Primeiro Período, da fundação do IPHAN até meados da década de 1960, caracteriza-se pelas “memoráveis batalhas judiciais”; o Segundo Período, de meados da década de 1960 a 1980, refere-se à preservação como política urbana; o Terceiro Período, relacionado aos procedimentos e normas internas, abarca os anos de 1980 a 1986; e o Quarto Período, de 1986 a 2003, é assinalado pela rotinização das práticas com os entornos.

Primeiro Período: das memoráveis batalhas judiciais

As primeiras décadas da história da Instituição constituem um momento determinante para os trabalhos no entorno dos bens tombados no Brasil. Trata-se de período marcado por “memoráveis batalhas judiciais” (SANT’ANNA, 1995a), relativas às discussões sobre vizinhança e visibilidade, que resultaram



Vista aérea da Igreja de N. Sra. da Glória do Outeiro, Rio de Janeiro (RJ). Foto de Erich Hess, s/d. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.

na ampliação do entendimento a seu respeito. Os exemplos mais citados desse período – as décadas de 1940 e 1950 – são os casos da Igreja de Nossa Senhora da Glória do Outeiro, no Rio de Janeiro, e do Convento de São Francisco de João Pessoa, na Paraíba, podendo ser considerados como o início dos trabalhos com entorno, conforme afirmado pelos pesquisadores do tema mencionados no início deste trabalho.

O caso da Igreja de Nossa Senhora da Glória do Outeiro teve início em 1949 e se prolongou na justiça até 1965, quando finalmente obteve sentença favorável ao IPHAN. Em relação ao Convento de São Francisco de João Pessoa, a decisão foi mais rápida. O processo foi aberto em 1951 e a decisão favorável ao IPHAN data de 1952.

Além dessas, houve duas situações em Petrópolis. A primeira gerou um caso judicial, no qual o IPHAN obteve ganho de causa em 1958, mas cuja importância maior não se refere à ampliação da concepção de visibilidade, mas sim à legitimação do uso do Artigo 18 do DL 25/37 como um instrumento que dava à Instituição o direito de permitir ou não qualquer construção nas imediações daqueles bens. O segundo não chegou a se desenvolver na justiça, sendo de-

cidido contrariamente ao IPHAN, em 1969, pelo consultor-geral da República, no Gabinete da Presidência, sem que fosse dado prosseguimento ao processo.

O caso do Outeiro da Glória é bastante representativo desse momento. A Igreja e o Outeiro foram tombados em 1938.¹⁵ Antes dessa data, já havia a preocupação da Prefeitura do então Distrito Federal com a área: em 1936, o prefeito do DF enviou um Decreto à Câmara Municipal, o de nº 6000, composto por seis artigos que buscavam proteger a área do outeiro (MELO, 1936). Nas considerações iniciais do Decreto, era afirmado que:

Sucedee, porém, que infelizmente, as edificações altas erigidas nestes últimos tempos em volta da formosa colina principiam a esconder-lhe os contornos. Ao mesmo tempo, a paisagem admirável que se descortina da pequena praça que constitui o adro da igreja está igualmente destinada a ficar encoberta, se a adoção de uma providência urgente não impedir que as construções em torno ultrapassem de certo nível.

Mais adiante, era lamentada a inexistência de legislação adequada para evitar que as construções de interesse artístico ou histórico notável “sejam sacrificadas por novas edificações vizinhas”. E ainda era festejada a então recente organização, pelo governo federal, “do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, tornando-se, pois, conveniente que a ação da Municipalidade se desenvolva em estreita cooperação com este órgão da administração federal, para se alcançar o objetivo colimado” (Ibid.).¹⁶

O Decreto 6000 foi, em várias ocasiões, mencionado pelo órgão federal nos diversos pareceres contrários à construção de edificações nas proximidades do outeiro. A preocupação extrapolava a proteção da Igreja, envolvendo também a defesa do aspecto paisagístico da área. Essa visão pode ser percebida também no parecer de Lucio Costa para o processo de urbanização do Outeiro da Glória,¹⁷ o qual ele considerava tratar-se de “um dos problemas paisagísticos

¹⁵ Processo nº 49-T-38, que inscreve, nos Livros do Tombo de Belas Artes e Histórico, a Capela de Nossa Senhora da Glória do Outeiro, compreendendo o conjunto arquitetônico e paisagístico do Outeiro da Glória.

¹⁶ O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional começou a funcionar, por meio de determinação presidencial, em abril de 1936, no Edifício Nilomex, situado no Centro do Rio de Janeiro, sendo somente instituído formalmente pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937.

mais importantes da cidade” (COSTA, 1943) propondo, inclusive, que as casas fronteiriças ao adro da igreja fossem demolidas:

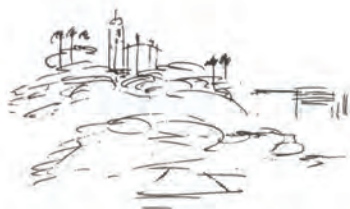
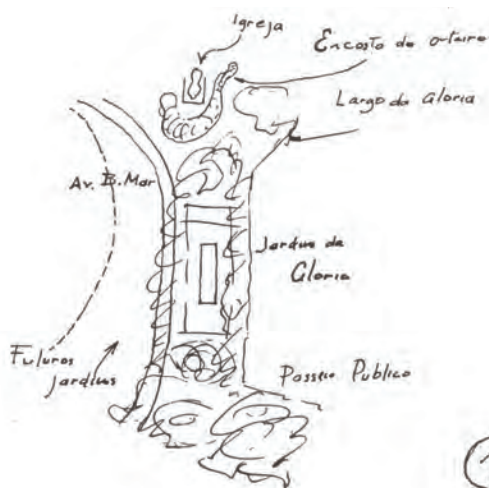
Uma visita ao Largo da Glória convencerá imediatamente da absoluta inconveniência de se permitirem edificações novas naquela faixa da encosta, e de como, pelo contrário, se impõe a demolição dos velhos prédios ali existentes, a fim de que a orla valorizada do outeiro, conforme já ficou dito, se incorpore definitivamente aos jardins.

Ao propor a desapropriação dos prédios inseridos no trecho entre o plano inclinado, em construção, de acesso ao outeiro até o começo da Ladeira da Glória, Lucio Costa temia, contudo, “confiar-se demais no critério e na orientação das administrações futuras (...)”. A preocupação do arquiteto estava focada na questão paisagística quando alertava os técnicos da Prefeitura sobre a necessidade de encararem o fato como “estritamente paisagístico, pois não se trata tanto, no caso, de beneficiar a igreja, como, principalmente, a ‘paisagem urbana’, num dos seus trechos mais característicos e impregnados de tradição” (Ibid.).

Pode-se perceber, no parecer, a influência da *Carta de Atenas* de 1933 na defesa que Lucio Costa empreendeu em favor da incorporação de partes do outeiro da Glória aos jardins que se situam na parte de baixo “para servir como fundo de cenário, com sua encantadora igreja setecentista, à bela perspectiva de parques (...)” (Ibid.).

Os problemas do IPHAN com o Outeiro da Glória se prolongaram por várias décadas; pelo menos, três processos judiciais foram abertos. O mais significativo ocorreu quando o IPHAN, não tendo sido consultado para a aprovação da construção de um edifício de 12 andares próximo ao outeiro, recorreu à justiça e obteve ganho de causa, o que resultou na demolição dos quatro últimos pavimentos do edifício. A manutenção da construção com 12 pavimentos abriria um precedente para que os demais lotes edificassem prédios da mesma

17 Em 30 de junho de 1943, o prefeito do então Distrito Federal, Henrique Dodsworth, encaminhou um pedido de parecer ao SPHAN (Processo nº 8979/943), referente ao anteprojeto de escadaria e rampa monumental de acesso à igreja, elaborado pela Comissão do Plano da Cidade da Secretaria Geral de Viação e Obras da Prefeitura, no qual constava também a construção de prédios de apartamentos de até 10 andares na área compreendida entre o Largo da Glória e a ladeira de acesso ao adro da igreja.

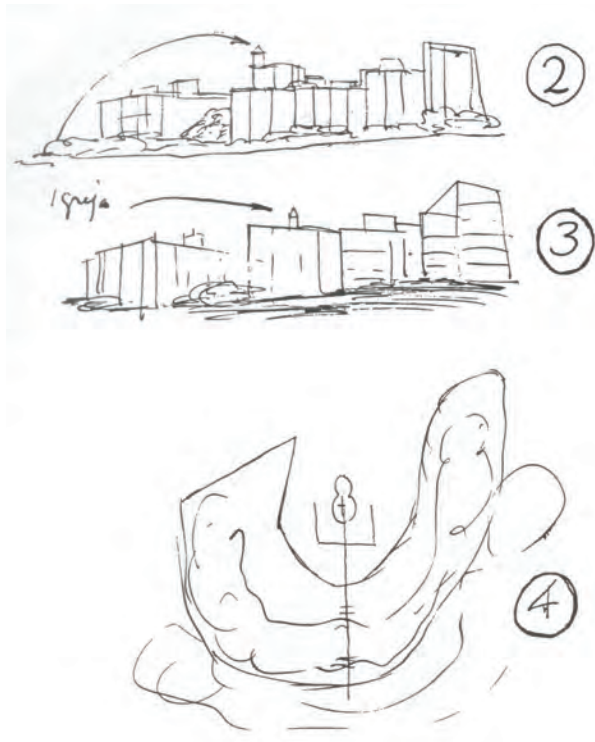


Croqui incluso no parecer referente à Igreja de N. Sra. da Glória do Outeiro, Rio de Janeiro (RJ). Lucio Costa, 1943. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Obras.

altura, comprometendo a apreensão da topografia da área. Essa vitória firmou jurisprudência sobre a noção de visibilidade, que não se deveria limitar à visibilidade física, como ficou evidente no voto favorável ao IPHAN, em 1965, do ministro Victor Nunes Leal:¹⁸

Evidentemente não se trata da simples visibilidade física, mas da visibilidade de um ponto de vista estético ou artístico, porque está em causa a proteção de um monumento de arte: a igreja histórica integrada num conjunto paisagístico (...). (LEAL apud LIMA, s/d).

¹⁸ Recurso Extraordinário nº 41279 – voto do Sr. Ministro Victor Nunes (relator) – 09.09.1965 (NUNES apud LIMA, op. cit.). Este processo foi instaurado em 1949 e ficou conhecido como o caso do Edifício Torrosêlo, antigo Edifício Memphos. Os outros dois casos encontrados no Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro, Subsérie Casos Judiciais, referem-se aos casos do Banco Americano de Crédito e do Edifício à Rua Antônio Mendes Campos.



Croqui incluso no parecer referente à Igreja de N. Sra. da Glória do Outeiro, Rio de Janeiro (RJ). Lucio Costa, 1943. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Série Obras.

Entendeu-se que era preciso garantir a compreensão da Igreja no seu sítio de implantação, não bastando apenas avistá-la.

Sobre o mesmo caso, o ministro João José de Queirós tinha considerado anteriormente:

O conceito de visibilidade para fins da proteção legal dispensada às coisas de valor histórico e artístico não se limita à simples percepção ótica. Determinada obra poderá permitir a visão física, em nada a reduzindo, no sentido material, quanto ao bem tombado. Esse, entretanto, embora continuando fisicamente visível, poderá vir a ser altamente prejudicado por construção que se faça em sua vizinhança, quer como resultado da comparação entre as respectivas dimensões, quer por prejudicar o novo edifício, o conjunto paisagístico que emoldura, tradicionalmente o bem tombado. Não é só isso. A própria diferença de estilos arquitetônicos, quebrando a harmonia do conjunto imprescindível à obra de arte integrada no espaço

urbano, poderá no sentido legal, reduzir a “visibilidade” da coisa protegida. Esse é o espírito do artigo 18 do Decreto-lei 25 (QUEIRÓS apud LIMA, s/d).¹⁹

Tratou-se de passo importante para a ampliação da noção de visibilidade, em que foram empregadas ideias das belas artes, de composição artística, de moldura e de harmonia da obra de arte integrada ao espaço urbano. Os aspectos da história urbana como valor, independentemente dessas características formais, não eram considerados, nesse momento, como qualificativos.

Um pouco mais ampla foi a decisão do ministro João José de Queirós, em 1952, em João Pessoa, no caso discutido na justiça sobre a construção de um equipamento de ginástica em frente ao Convento de São Francisco, que se constituía em um pórtico na forma de uma “ligeira construção de madeira, na qual se prendem os aparelhos de ginástica”. Este, evidentemente, não reduziria “a visibilidade no sentido comum da expressão”, conforme trecho do parecer do ministro, no entanto:

A visibilidade, em se tratando de monumento histórico e artístico, é coisa bem diferente da simples visibilidade de qualquer edifício desprovido daquelas características especiais (...) decidiu-se pelo embargo da obra, não porque prejudicasse a visibilidade da construção, mas sim porque o pórtico quebrava a respeitabilidade do edifício. Para se conservar um patrimônio histórico é necessário que se crie em sua volta um ambiente (QUEIRÓS, 1952).

Em relação a Petrópolis, os embates na justiça tiveram início quando o IPHAN acionou a Prefeitura contra a construção de um abrigo para passageiros de ônibus na calçada atrás do Palácio Imperial. Essa área, nos fundos do Palácio, era onde o prédio mais se aproximava da rua, sendo o único local de onde podia ser visto, pois, da rua principal, avistavam-se apenas os jardins. O Supremo Tribunal Federal emitiu parecer favorável ao IPHAN em 1958, obrigando a Prefeitura a demolir a obra (MELLO, 1958). Durante o processo, houve um grande debate nos jornais, além da pressão da Prefeitura, que ale-

¹⁹ Voto vencido que proferiu o ministro João José de Queirós no julgamento da 1ª. Turma do Tribunal Federal de Recursos, na Apelação Cível nº 4114, de 23.11.54 (QUEIRÓS apud LIMA, op. cit.)



Demolição do abrigo de ônibus situado na Rua Barão de Tefé, Petrópolis (RJ).
Foto de Pierre Garnotel, 1965. ACI/ RJ. Série Obras.

gava que os moradores menos favorecidos ficariam sem abrigo para esperar os ônibus. As respostas do IPHAN visavam esclarecer à opinião pública seus motivos, veiculando os valores culturais que deveriam ser compreendidos, e propôs-se novo local para o abrigo.

Em outro processo, movido também pelo órgão federal de preservação, o desfecho não foi tão favorável, tendo sido negado pela Presidência da República, apesar da atuação do Conselho Consultivo do IPHAN. Este enviou ao ministro da Educação e Cultura, em 1968, um ofício com diversos argumentos técnicos e jurídicos, solicitando a reconsideração do caso. Tratava-se da construção de dois prédios em frente ao Museu Imperial, cujos gabaritos de oito andares estavam de acordo com o código de obras da Prefeitura, mas que, segundo o entendimento da instituição federal, deveriam ser, no máximo, de quatro andares. No seu parecer, o consultor-geral da República, Adroaldo Mesquita da Costa, afirmava:

Não basta que a construção esteja na vizinhança da coisa tombada, é necessário que a mesma impeça ou reduza sua visibilidade. Essa vizinhança não está – nem poderia estar – delimitada matematicamente. Está, entretanto, condicionada ao prejuízo da visibilidade da coisa tombada. Se esse prejuízo não existir, também inexistente a possibilidade de aplicação do art. 18 do decreto-lei nº. 25, de 1937 (COSTA, 1968).



Avenida Sete de Setembro, Petrópolis (RJ). Em primeiro plano, os edifícios em construção e ao fundo, o Museu Imperial. s/a, s/d. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Série Obras.

Foto aérea do entorno do Museu Imperial em Petrópolis (RJ). Demarcando-se, à direita, o local onde foi construído o abrigo de ônibus e, à esquerda, os edifícios da Avenida Sete de Setembro. Disponível em: <http://www.google.earth>. Acesso em: 13 set. 2007.



Essa decisão de 1968, reiterada em 1969, apresentou características importantes: o apelo do Conselho Consultivo do IPHAN foi desconsiderado, sua tramitação não chegou ao poder judiciário e a decisão final foi, portanto, da Presidência da República. Fato significativo, pois se refere ao período do regime militar brasileiro. Tratou-se de um retrocesso em relação aos avanços alcançados nos dois primeiros casos citados e aos documentos internacionais

que, desde o início dos anos 1960, ofereciam noções amplas concernentes à vizinhança do patrimônio histórico. A decisão favorecia a indústria da construção civil, motor da economia projetada por aquele regime.

Nos dois casos, não só questões de visibilidade e de ambiência do bem tombado estavam em jogo; havia também a preocupação do IPHAN em usar o artigo 18 do DL 25/37 como um instrumento legal, que lhe dava o direito de intervir na forma urbana, permitindo ou não qualquer construção nas imediações dos bens tombados. Ainda buscando solucionar o problema, o diretor do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Renato Soeiro, escreveu ao ministro da Educação, citando os dois pronunciamentos do judiciário referentes ao Outeiro da Glória e ao abrigo de ônibus em Petrópolis:

Sobre esse preceito legal [o artigo 18] emitiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal dois notáveis e unânimes pronunciamentos: o 1º denegando mandado de segurança impetrado para o efeito de seu reconhecidamente pretendo direito de construir nas imediações de um bem tombado sem prévia autorização da referida Diretoria. (...) o segundo, julgando procedente ação intentada pela União Federal para compelir à demolição de quatro pavimentos de obra projetada e concluída sem a autorização anteriormente referida (SOEIRO, 1968).

Reivindicava-se a atuação do IPHAN na limitação de gabaritos ou na determinação de outros parâmetros urbanísticos para os imóveis nas imediações dos bens tombados. Esses parâmetros se relacionavam, necessariamente, à preservação da vizinhança e da visibilidade dos bens tombados, diante do seu novo entendimento como áreas que deveriam contribuir para a sua ambientação paisagística, sua escala e sua dignidade. Nos casos em que não houvesse trabalho conjunto ou entendimentos com a Prefeitura, os parâmetros urbanísticos seriam definidos pelo IPHAN.

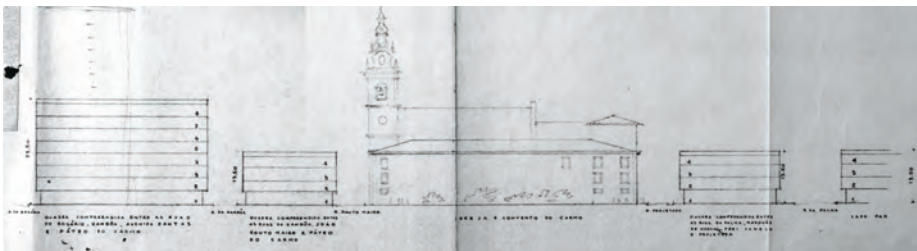
Os casos discutidos na justiça e apontados acima não só firmaram jurisprudência com relação à visibilidade, mas geraram uma compreensão mais ampla do que poderia sugerir o entendimento literal do termo, limitado à “simples percepção ótica”. A visibilidade e a vizinhança, estipuladas no DL 25/37, passaram a ter um novo sentido, segundo o qual deveriam ser considerados o sítio de implantação, a escala dos bens tombados, os estilos compatíveis a seu redor, a “respeitabilidade” do ambiente, e abriram caminho para

os trabalhos subsequentes, com a adoção de conceitos mais amplos de entorno, especialmente na década de 1980.

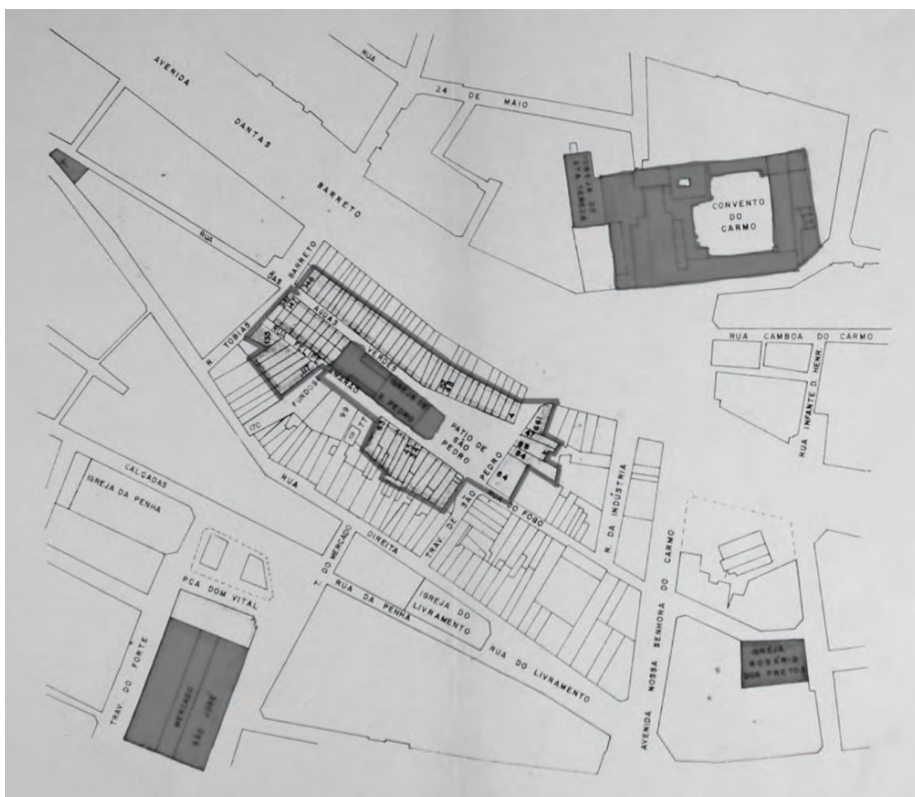
Embora não seja um caso de disputa judicial, é importante citar o estudo de delimitação de entorno para dois bens tombados na cidade do Recife, em 1953, dado seu caráter pioneiro no que se refere à regulamentação preventiva da vizinhança de bens tombados desenvolvida com uma prefeitura.

Naquele ano, os técnicos do Primeiro Distrito da então DPHAN, em Recife, elaboraram um documento, por solicitação do prefeito, com sugestões de regulamentação de gabaritos e limites de profundidade para novas construções na cidade nas quadras adjacentes à Igreja e Convento do Carmo e ao Pátio de São Pedro (BRITO; CARVALHO, 1953), com as plantas e cortes respectivos. Nas sugestões, os técnicos Fernando Saturnino de Brito e Ayrton de Almeida Carvalho sugeriram que a Prefeitura estabelecesse normas que deveriam fazer parte de uma legislação urbanística municipal em áreas sensíveis da cidade. Advertiam, no início do documento, que a legislação federal que protege o patrimônio prevê restrições a edificações próximas de monumentos tombados e que suas sugestões visavam “disciplinar o desenvolvimento urbano da cidade”, e, principalmente, “defender os interesses legais do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”, sugerindo, como um dos artigos a constar da nova lei o seguinte:

Nas quadras adjacentes aos monumentos tombados pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, os projetos de construções novas e reformas, bem como os gabaritos respectivos, deverão ser submetidos à aprovação do Distrito local da referida Diretoria, para os fins de direito (Ibid.).



Estudo de gabaritos nas quadras adjacentes à Igreja e Convento do Carmo, Recife (PE). s/a, 1953. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Obras.



Igreja de São Pedro dos Clérigos e conjunto arquitetônico do Pátio de São Pedro, Recife (PE). Delimitação da poligonal de tombamento (proposta). DTC, SPHAN, 1984. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro.

Observa-se que, embora o estudo propusesse normas que deveriam fazer parte da legislação urbanística, não abria mão da competência do IPHAN em ser ouvido na aprovação de projetos na vizinhança dos monumentos tombados.

Esse estudo inicial foi base para outros que acabaram gerando, em 1984, a abertura de um processo administrativo (P. 008/SPHAN/RJ), em dois volumes, que, articulado com a Prefeitura de Recife, delimitou os entornos de vários bens tombados nacionalmente.

De maneira geral, os trabalhos apresentados sobre esse primeiro período das atividades do IPHAN demonstram que os problemas relativos ao entorno foram mais bem sucedidos quando envolveram as prefeituras e que, desde o início da atuação do IPHAN, houve investimento nesse tipo de parceria.

Segundo Período: da preservação como política urbana

Nesta parte, serão tratadas ações relacionadas ao tema que tiveram lugar de meados da década de 1960 até a década de 1980, período de fortalecimento e diversificação do uso do entorno como forma de preservação, após os conceitos de vizinhança e de visibilidade terem sido ampliados, em função de jurisprudência firmada na fase inicial dos trabalhos do IPHAN.

Considera-se esse intervalo como um período característico da utilização do planejamento urbano para a proteção dos bens imóveis e das áreas urbanas tombadas, incluindo medidas para a preservação dos entornos. Tratava-se, em muitos casos, de um recurso para atender às novas demandas das comunidades urbanas pela preservação, que tinham como objetivo manter a qualidade de vida nas cidades, diante das ameaças da especulação imobiliária. Foi também o momento em que se iniciou o envolvimento de outras instâncias de governo na proteção do patrimônio brasileiro, valorizado em função da perspectiva de seu uso para o turismo.

Em termos internacionais, esse período foi marcado pela grande importância dada ao turismo cultural como uma forma de valorização do patrimônio histórico e artístico, tendo sido tal atividade considerada pelo Secretariado da Unesco, na sua 72ª Sessão, em 1966, em Budapeste, como capaz de fazer da preservação do patrimônio cultural parte do desenvolvimento social. Essa tendência se manifestou no Brasil em dois acontecimentos: a vinda de consultores da Unesco e a descentralização dos órgãos públicos ligados à proteção do patrimônio cultural.

Os planos urbanísticos

Durante a década de 1960, o IPHAN e a Unesco passaram a articular, juntos, ações de preservação aliadas ao uso turístico do patrimônio. Em 1966, o consultor da Unesco, Michel Parent, veio ao Brasil a convite do IPHAN para apoiar a implantação, no território nacional, de um trabalho mais abrangente de preservação. O alvo do governo era o uso econômico do patrimônio cultural com ênfase no turismo. Seu relatório inicial (PARENT, 1968)²⁰ resultou em novas consultorias feitas por outros profissionais indicados pela Unesco, que se dedicaram às cidades de Paraty, Salvador e Ouro Preto. Embora sejam poucas as referências explícitas ao tema do entorno, este estava implícito diante da



Vista aérea de Paraty (RJ). s/a, 1964. Arquivo Central do IPHAN/
Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.

visão integrada que os consultores haviam trazido, baseada na experiência europeia do planejamento urbano e territorial, assim como na *Carta de Veneza*, de 1964, associando as cidades e os monumentos à paisagem e ao contexto de sua implantação.

Para cidades menores, como Paraty e Alcântara, Parent propunha a criação de perímetros concêntricos de proteção. Sugeriu o estabelecimento de áreas verdes *non aedificandi*, caracterizadas por critérios rigorosos de contenção do crescimento urbano, e outras áreas vizinhas mais flexíveis, com desenvolvimento horizontal e vertical planejado antecipadamente. Em Paraty, por exemplo, o consultor da Unesco temia que o alargamento da área urbana pudesse causar a degradação da área conhecida como “cidade antiga”. Nesse relatório,

²⁰ A Copedoc publicou, em 2008, a tradução do relatório das duas visitas de Michel Parent ao Brasil, *Protection et mise en valeur du patrimoine culturel brésilien dans le cadre du développement touristique et économique*, na Série Pesquisa e Documentação, com organização e apresentação de Claudia Feierabend Baeta Leal.

o consultor Michel Parent cita o trabalho de Frédéric de Limburg-Stirum para a cidade, que

propõe o estabelecimento de uma “área verde non aedificandi” de 46 ha. e de uma “área verde de lazer” de 90 ha. incluindo, ao norte, além do rio Perequê Açu, o sítio da Santa Casa (hospital) e do morro da Vila Velha (morro florestado), com um forte militar dominando o mar. Para essa área deve ser implantada uma política de aquisição que “congelará” o terreno disponível e valorizará os terrenos exteriores a essa zona verde que serão, eles próprios, os terrenos de desenvolvimento da cidade nova. Devem igualmente ser incorporadas à área de proteção non aedificandi a praia situada entre o morro da Vila Velha e a cidade (Praia do Pontal) e a praia situada ao sul do novo porto e sua área secundária ao norte e ao sul do rio Partitiba. Nessa área verde de lazer fortemente arborizada, as únicas construções admitidas seriam as de interesse público: infraestrutura esportiva, cultural, hoteleira. Essas construções estariam submetidas a uma regra de non altius tolendi [limitação de altura da construção] muito estritas, com a altura máxima não ultrapassando a dos sobrados da cidade antiga (Ibid., p. 42 e 43).

Já para Alcântara, Parent propôs a implantação de três perímetros concêntricos. O primeiro deles, compreendendo o bairro central, a praça e o Convento do Carmo, assegurava a conservação e a restauração integral de toda a área. O segundo perímetro, envolvendo as ruínas da cidade com todo seu “aspecto de natureza romântico”, preservava as construções, criando uma “coroa verde” em torno da primeira área concêntrica. Para o terceiro círculo voltado às novas construções, Parent definia servidões para os novos imóveis, com a proibição de edificações verticais com mais de um andar e a recomendação de que fossem usados materiais tradicionais de construção. Segundo o consultor, isso tornaria possível o desenvolvimento de uma arquitetura rural livre de “traumatismos” e, ao mesmo tempo, aliada às vocações turística e econômica da cidade (Ibid., p. 77).

Para as cidades grandes, como o Rio de Janeiro, a sua recomendação foi a de se protegerem conjuntos urbanos, fazendo referência direta ao casario de diversas ruas e localidades onde inúmeros bens tombados isoladamente estavam situados.



Ruínas da Matriz de São Matias situada na Praça Gomes de Castro. Alcântara (MA). s/a, 1986. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.



Rua do Catete em obras. Foto de Eurico Antônio Calvente, 1976. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.

Formularemos apenas o desejo de ver tombado um determinado número de residências antigas, em particular na Rua do Catete, na Rua Luiz de Camões, na Rua Gonçalves Ledo, na Rua do Lavradio e nos bairros da Lapa e do morro da Conceição.

Enfim, na Travessa do Comércio, entre a Praça 15 de Novembro e a Rua do Ouvidor, haveria, parece, a possibilidade de dar entrada em uma ação conjunta no plano urbano, com a ajuda dos comerciantes que ali moram e cujo interesse é não apenas conciliável como manifestamente em estreita conjunção com a preservação desses imóveis (Ibid., p. 51).

Ainda que sem aplicar o termo vizinhança, nem ambiência, o sentido da proposta está diretamente relacionado com a ideia do “monumento ser inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa”, indicado na *Carta de Veneza*.²¹

Os relatórios produzidos por outros consultores da Unesco, como o de Graeme Shankland (SHANKLAND, s/d) sobre Salvador, ao exporem sua preocupação com o entorno, demonstravam encantamento pelas paisagens naturais e pelas manifestações culturais brasileiras, tratando-as também como patrimônio. Em 1968, Shankland afirmava, em seu relatório sobre Salvador, que a principal conclusão a que chegaram os consultores era a de que “a paisagem esplêndida de sua baía e de suas colinas e praias, a vitalidade e o humor de sua população, seus costumes, festas e religiões, sua intensa vida social e artística e seu ambicioso programa de desenvolvimento” (Ibid., p. 3) faziam de Salvador um atrativo turístico único na América Latina, por seu potencial econômico e importância cultural.

Nesse relatório, destaca-se também a preocupação específica com o entorno por meio da importância atribuída pelo consultor ao tratamento da falésia situada entre a cidade alta e baixa de Salvador:

A valorização da falésia deverá ser objeto de um projeto que preveja especialmente a implantação de parques sobre a maior parte da vertente, a reconstrução das propriedades situadas no alto – entenden-

²¹ Todas as ruas e áreas citadas foram objeto de estudo e proteção por meio de tombamento, delimitação de entorno ou pelo Projeto Corredor Cultural do Município do Rio de Janeiro.



Vista de Salvador (BA). s/a, s/d. Arquivo Central do IPHAN/
Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.

do-se que as fachadas que dão para a rua e o gabarito permanecerão inalterados –, e o reflorestamento da vertente a fim de acentuar a cor e a configuração da vegetação tropical natural. Quando o nível geral desse setor tiver melhorado a ponto de a indústria hoteleira se interessar por ele, provavelmente será necessário construir novos elevadores a partir da cidade baixa (Ibid., p. 33).

Outras iniciativas que resultaram em um trabalho mais abrangente foram as reuniões dos governadores de estados, registradas em dois documentos, de 1970 e 1971 respectivamente: o *Compromisso de Brasília* e o *Compromisso de Salvador*.

O *Compromisso de Brasília* de 1970,²² aberto com um relatório do diretor do DPHAN, Renato Soeiro, foi convocado pelo Ministério da Educação e Cultura com o objetivo de envolver estados e municípios, que atuariam de forma supletiva na política de proteção aos bens culturais, criando órgãos específicos,

²² Denominado I Encontro de Governadores de Estado, Secretários Estaduais da Área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados, Presidentes e Representantes de Instituições Culturais (IPHAN, 2004).

cursos para formação de especialistas nas áreas afins e uma legislação cujas diretrizes seriam fornecidas pelo DPHAN.

Se o *Compromisso de Brasília* pode ser visto como um manifesto de linhas mais gerais, o encontro seguinte, o *Compromisso de Salvador*, em 1971, recomendava medidas mais específicas, fazendo referência inclusive ao tema do entorno: “Recomenda-se a criação de legislação complementar, no sentido de ampliar o conceito de visibilidade de bem tombado, para atendimento do conceito de ambiência” (CP: 144).

A sugestão de criação de uma legislação complementar foi também vista como necessária para a “proteção mais eficiente dos conjuntos paisagísticos, arquitetônicos e urbanos de valor cultural e de suas ambiências”. Além disso, era proposta a orientação do IPHAN, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e dos órgãos estaduais e regionais ligados a áreas de atuação dos dois órgãos para a formulação de “planos diretores e urbanos” (Ibid.).

Uma das consequências dessas duas reuniões foi a criação do Programa Integrado das Cidades Históricas do Nordeste, em 1973, que funcionava como uma agência financiadora das fundações, que começavam, então, a se organizar nos estados. Mais tarde, em 1975, esse Programa foi estendido para outras regiões do país, passando a ser chamado Programa das Cidades Históricas (PCH), financiando a fundo perdido 80% de projetos ligados ao turismo, à cultura e à administração. O PCH partia do princípio de que o turismo voltado para os centros históricos geraria renda suficiente para a conservação do patrimônio histórico, sendo responsável, igualmente, pela descentralização da política de preservação do patrimônio cultural.

Esses acontecimentos demonstravam uma nova postura na política de preservação federal. Renato Soeiro, participando de um seminário sobre Restauração e Revitalização de Núcleos Históricos promovido pelo MEC/SPHAN/ Pró-Memória, em 1978, referiu-se a essa mudança:

Desejo apenas esclarecer que o Patrimônio encontra-se em uma segunda fase. Houve uma primeira, de 1937 a 1967, em que o importante para os nossos trabalhos era o monumento histórico isolado. Na segunda, a partir de 1967, com o desenvolvimento mais rápido do país, sentimos a necessidade de mudar a política até então seguida. Foi então que, pela primeira vez, pedimos o apoio da UNESCO, que nos enviou o Inspetor Principal dos Monumentos Franceses.

Tornou-se então necessário que enveredássemos por outros caminhos, onde a preocupação maior residia nos planos diretores (RESTAURAÇÃO..., 1980, p. 49).

A política de patrimônio que se iniciava em meados dos anos 1960, calcada no turismo e na descentralização da ação em órgãos estaduais e municipais, enfatizava o sítio histórico como parte do espaço urbano e definia o planejamento da cidade como instrumento de preservação. Diversos são os exemplos dessa postura, praticados com o apoio do governo federal. Dentre eles, podem ser destacados os dois planos desenvolvidos para Ouro Preto, datados de 1970 e de 1975, o Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife, do Governo do Estado de Pernambuco, de 1978, e o Plano Urbanístico de São Cristóvão, de 1980.

Os dois planos para Ouro Preto contaram com a participação do Governo Federal: no primeiro, ao patrocinar a vinda de Viana de Lima de Portugal, e no segundo, por meio de convênio firmado entre o IPHAN, o Instituto Estadual



Vista de Ouro Preto (MG). s/a, 1953. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Planos e Projetos. Álbum 62.

do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha) e as Prefeituras de Ouro Preto e de Mariana. Ambos enfatizavam os parâmetros de ocupação do entorno, embora sem empregar esse vocábulo, pois pretendiam disciplinar o crescimento da cidade de forma ordenada.

No plano de Viana da Lima (LIMA, 1970), era proposto um zoneamento para a cidade com uma área de expansão separada do núcleo histórico, protegida por um cinturão verde. Além dessa divisão física entre o sítio urbano velho e as áreas novas, era detalhada a forma, segundo a qual os entornos imediatos dos principais monumentos, dentro da malha antiga, deveriam ser tratados: pintando de amarelo as fotos que ilustravam o documento, indicava-se a necessidade da retirada de frontões e platibandas, a demolição de edificações que se consideravam “sem qualidade” e o preenchimento de áreas vagas para obter “um melhor enquadramento na composição urbana”. A ação era de restauração da cidade como obra de arte, sem valorizar seus períodos históricos sucessivos que determinaram as modificações que pretendia “corrigir”. Ignorava-se, assim, uma característica inerente às cidades, já naquele momento reconhecida nos documentos internacionais, especialmente na *Carta de Veneza*, que valorizava “tanto a salvaguarda da obra de arte, quanto o testemunho histórico”, sendo o monumento “inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa” (CP: 92).

No segundo documento mencionado, o *Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana* (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1975), era proposta uma área de expansão e desenvolvimento da cidade fora do raio de visão dos conjuntos antigos. Esta ficaria em uma localidade denominada Passagem de Mariana. Assim como no plano de Viana de Lima, era sugerida uma grande “Área de Proteção” nas proximidades do sítio antigo, como um cinturão verde. Nessa área, seriam admitidos alguns poucos setores de expansão, secundários e protegidos da visão do centro histórico pela topografia.²³ As duas outras experiências, em Pernambuco e em Sergipe, seguiram a mesma orientação.

²³ Os planos urbanísticos não foram adotados pelo município de Ouro Preto. A crítica feita na ocasião se dirigia ao fato de serem trabalhos desenvolvidos nos “gabinetes”, sem a participação da Prefeitura e da comunidade local, o que dificultava sua aceitação e, conseqüentemente, sua implementação. De qualquer maneira, o resultado desses dois planos, cujo estudo incluiu plantas, pesquisas históricas e até mesmo dados socioeconômicos, foi importante, pois se constituiu em documentos de referência para a ação do IPHAN na análise e na aprovação de projetos nas cidades.

Propondo-se a atender ao “Compromisso de Brasília e ao Documento de Salvador, dos quais foi signatário”, o Governo de Pernambuco buscava contar com recursos financeiros do Programa Integrado das Cidades Históricas do Nordeste e com a participação de consultores do IPHAN para o desenvolvimento do Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife, do Governo do Estado de Pernambuco, de 1978 (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 1978, p. 1; 13). A revitalização dos centros históricos era encarada “como um dos elementos de sustentação do processo de desenvolvimento socioeconômico da Região Metropolitana de Recife” (Ibid., p. 15).

Nesse Plano de preservação da região metropolitana de Recife, assim como nos planos de Ouro Preto, também não era feita referência explícita ao entorno, porque o sítio histórico era visto como um conjunto específico da cidade. Baseando-se nas *Normas de Quito*, as áreas foram delimitadas em dois tipos de zonas, as de preservação rigorosa (ZPR) e as de preservação ambiental (ZPA), de forma que

as Zonas de Preservação Rigorosas demarcam áreas em que as construções permitidas não interferem na percepção visual do monumento, tanto pelo volume ocupado como pelos materiais utilizados (...) [nelas] somente serão permitidas obras de conservação, restauração e reforma (...) [Já nas Zonas de Preservação Ambiental] serão disciplinadas as alturas dos edifícios e sua forma de ocupação no terreno (Ibid., p. 22).

Nas Zonas de Preservação Rigorosa se encontravam os monumentos a serem preservados; já as Zonas de Preservação Ambiental eram vistas como áreas de transição para o resto da cidade e deveriam sofrer restrições quanto às novas construções.

Anos mais tarde, essa mesma ideia esteve presente no trabalho que técnicos do IPHAN realizaram com a Prefeitura do Recife na delimitação dos entornos de bens tombados nacionalmente. A intenção era considerar a

aplicabilidade da coincidência de limites entre as Zonas Especiais de Preservação e os entornos para monumentos nacionais (...). Na definição das áreas de entorno procurou-se, sempre que possível, sobrepô-las às áreas de proteção municipal; alguns casos foram ex-

ceção à regra, ora ampliando, ora reduzindo as áreas de entorno
(NAPOLI, 1984).

Para São Cristóvão, foi realizado um Plano Urbanístico financiado pelo PCH por meio de um convênio firmado entre a Secretaria de Planejamento do Governo Federal (Seplan), que gerenciava o PCH junto com o IPHAN, a Empresa Sergipana de Turismo e a Universidade Federal da Bahia. Também baseado nas *Normas de Quito*, o Plano para a cidade, cujo conjunto histórico foi tombado em 1968 pelo IPHAN, propôs dividir as áreas preservadas em três setores: dois inseridos no Centro Histórico, o Setor Central ou de Preservação Integral (SC), zona de maior homogeneidade e densidade monumental; e o Setor Intermediário ou de Preservação Ambiental (SI), zona de transição para as áreas mais novas da cidade. Já o terceiro era o “Setor Periférico, ou de Preservação da Visibilidade e Paisagem (SP), área relativamente nova, de pequena ocupação, cuja utilização está sujeita a normas destinadas a assegurar visibilidade e emolduramento paisagístico do núcleo antigo da cidade” (PLANO..., 1980, p. 66).

Há semelhança entre as medidas sugeridas em todos os planos aqui referidos. Buscavam preservar áreas ao redor dos sítios urbanos tombados como



Praça de São Francisco, São Cristóvão (SE). Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.

“cinturões verdes” ou áreas de “transição”, de “visibilidade” ou, como no último caso citado, para o “emolduramento” da cidade. Para isso, eram usadas normas urbanísticas, tais como gabaritos, taxas de ocupação e proposições de áreas *non aedificandi* para a contenção rigorosa do crescimento urbano, como as propostas para Paraty e Alcântara.

Fundamental no período foi a introdução do instrumento do planejamento como recurso para a preservação, incluindo áreas de entorno. Destaca-se o conceito de sítio histórico como um conjunto específico da cidade, conforme explicitado no Plano de Preservação da Região Metropolitana de Recife, resultando em uma legislação integrada, na qual o entorno compõe o conjunto das medidas de desenvolvimento urbano.

O entorno na proteção da paisagem urbana

Além desses trabalhos relacionados aos planos urbanísticos desse Segundo Período das práticas do IPHAN com os entornos, foram também desenvolvidos outros diretamente associados à regulamentação da ocupação de áreas na vizinhança dos bens tombados. A esse respeito é importante reafirmar a participação de segmentos da classe média urbana, que, a partir da década de 1970, organizaram-se para reivindicar ações do setor público, visando uma melhor qualidade de vida nas cidades (Cf. MOISÉS et al., 1978; e BOSCH, 1986). O tema da preservação do patrimônio cultural era visto como uma das possibilidades de manter a qualidade de vida, diante do adensamento e das transformações que vinham ocorrendo nas grandes cidades brasileiras. Dessa forma, cresceram as exigências para uma atuação eficiente do IPHAN nas áreas urbanas, incluindo o entorno de bens tombados, fato em grande parte responsável pela implementação de estudos técnicos e pelas proposições de regulamentação na ocupação de vizinhanças de bens tombados.

Por outro lado, os interesses financeiros, especialmente dos especuladores imobiliários, tinham seus canais de pressão. Esse contexto exigia, mais do que nunca, a realização de estudos técnicos, vistos como necessários “para conferir maior transparência e visibilidade aos critérios utilizados nas análises dessas situações” (SANT’ANNA, 1995a, p. 210), ou seja, aos entornos, que passaram a representar um importante instrumento de política urbana.

A principal discussão era sobre a extensão do poder discricionário da SPHAN e sua competência legal para intervir no controle do uso do solo urbano. Em outras palavras, buscava-se uma saída legal, uma argumentação técnica e jurídica que legitimasse a intervenção do governo federal numa área, de acordo com a Constituição então vigente, da estrita competência municipal, sem interferência do município. A questão da vizinhança foi colocada em discurso porque nesse momento, mais frequentemente do que antes, ela se tornou um foco de tensão entre o órgão federal, o poder municipal, a população e os interesses sociais e econômicos (Ibid., p. 210).

Nesse sentido, a figura do entorno se apresentava como um instrumento não somente protetor do bem tombado, mas como um “dispositivo estratégico”, já que “sua delimitação tornava-se cada vez mais larga e destinada não apenas à manutenção do ambiente de bens tombados, mas também à proteção dos valores identificados nesse ambiente” (Ibid., p. 210).²⁴

A Portaria nº 29, de 23 de outubro de 1974, foi a primeira de uma série de medidas para o aperfeiçoamento desse trabalho na Instituição. Sintomaticamente, ela se voltava para o antigo Estado da Guanabara, hoje Município do Rio de Janeiro, um dos mais afetados pela especulação imobiliária desde o final dos anos 1960. O então diretor do IPHAN, Renato Soeiro, tendo em vista a “preservação da integridade dos conjuntos paisagísticos inscritos nos Livros do Tombo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”, determinava que os projetos em áreas “de interesse paisagístico ou em suas imediações” em todo o Estado da Guanabara deveriam ser apreciados pelo Instituto depois de examinados pelos órgãos competentes do Estado. Tratava-se de regulamentar uma ação conjunta com o Estado da Guanabara, buscando uma maior eficiência nas aprovações de projetos não somente nas áreas tombadas, mas também em suas imediações.²⁵

²⁴ É importante lembrar que a possibilidade do IPHAN intervir no uso do solo é restrita, ocorrendo em casos excepcionais, geralmente quando há ameaça à integridade do patrimônio cultural. No entanto, restrições quanto à ocupação do solo (parcelamento, taxas de ocupação e gabaritos) têm sido recorrentes e entendidas como legítimas, pois incidem sobre determinantes da forma urbana, objeto precípua da preservação, incluindo as áreas tombadas e os entornos dos bens tombados.

²⁵ Portaria nº 29, de 23 de outubro de 1974, que se encontra no Anexo I.

O uso do termo “imediações” nesse documento oficial demonstrava, por um lado, a intenção de reafirmar uma atuação mais ampla, uma vez que não se referia à vizinhança e à visibilidade, embora fosse citado, na Portaria, o artigo 18 do DL 25/37²⁶; por outro lado, revelava o fato dessas áreas de entorno não estarem ainda delimitadas, ficando a critério dos técnicos do Estado da Guanabara e do IPHAN definirem, a cada projeto, se estariam ou não nas “imediações” dos bens paisagísticos tombados. Foi um primeiro passo para tornar público, de forma genérica, o que determina o DL 25/37 com relação à proteção da vizinhança da coisa tombada, contando com a possibilidade de se avançar na delimitação das áreas de entorno e do estabelecimento de normas.

Diante das transformações da paisagem da antiga Guanabara, essa medida genérica favoreceria, ao menos, o trabalho caso a caso nas imediações dos bens – ação legítima, conforme já foi visto, desde que tecnicamente embasada e empregando critérios coerentes para casos análogos (RABELLO, 2009). A Portaria nº 29, embora genérica, deu início a uma série de trabalhos que objetivam delimitar as áreas e estabelecer gabaritos máximos de altura para os prédios.

O primeiro caso subsequente foi o ato do diretor do Departamento Geral de Edificações, que editou a Portaria 01/O-DEGD, em 21 de dezembro de 1976, atendendo à solicitação do IPHAN e consolidando, definitivamente, a vitória na justiça referente ao Outeiro da Glória. Por essa Portaria, ficava delimitada a área de entorno e eram definidos os gabaritos a serem respeitados. Ressalta-se, nesse caso, que, embora o IPHAN tivesse a competência legal para editar a Portaria, optou por solicitar que sua edição fosse do poder local, buscando a realização de um trabalho conjunto. Afirmava com isso, mais uma vez, a política registrada no *Compromisso de Brasília* e no *Compromisso de Salvador*.

Em 1978, inserido nessa mesma política e usando o Código de Obras, outro instrumento do Município, os entornos do Pão de Açúcar e dos demais morros tombados no bairro da Urca ficaram protegidos pela limitação de gabaritos dentro de perímetro estudado em conjunto por técnicos do IPHAN e da Prefeitura.

O trabalho teve início em 1973 com a abertura do processo de tombamento dos morros Pão de Açúcar, Urca, Babilônia, Cara de Cão e os penhascos Corcovado, Dois Irmãos e Gávea. Antes, porém, houve uma grande reper-

²⁶ Na maioria das Portarias que tratam de entorno, o artigo 18 é citado como a base legal para as restrições anunciadas.

cussão na imprensa acerca da intenção de se construir um complexo turístico com lojas de serviços e de suvenires, restaurantes e bares no topo do Pão de Açúcar, com o apoio da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). Técnicos do IPHAN e do Conselho Superior de Planejamento Urbano, órgão de assessoria do governador do então Estado da Guanabara, trabalharam em conjunto para estudar e propor normas para edificações nas áreas das imediações dos conjuntos tombados acima citados, incluindo o Edifício da Avenida Pasteur nº 250, antigo Hospital dos Alienados, com o intuito de “estabelecer restrições às edificações que neles e nos seus arredores venham a ser construídas ou alteradas” (TELLES, 1974).

Esse movimento gerou a fundação da Associação de Moradores da Urca (Amour) em 1978 e foi responsável pelo primeiro Projeto de Estruturação Urbana da Cidade do Rio de Janeiro: PEU, nº 001, aprovado pelo Decreto 1446, de 2 de março de 1978, de proteção ambiental da área do bairro da Urca e preservação paisagística dos morros do Pão de Açúcar e da Babilônia.²⁷

Ainda em 1978, teve início o estudo de gabaritos dos bairros do Jardim Botânico, da Lagoa, do Horto e parte do de Botafogo, para a proteção do Corcovado, da Floresta da Tijuca, do parque Henrique Lage e do Jardim Botânico. Esse trabalho se deveu ao movimento pró-preservação organizado pelos moradores. A luta pela preservação do Solar Monjope e de seu amplo terreno arborizado, no Jardim Botânico²⁸, apesar da demolição do Solar em 1974, estimulou os moradores, organizados em associações, a empreender uma luta mais ampla e duradoura pela preservação do meio ambiente, objetivando impedir a derrubada das árvores existentes no terreno e a construção de prédios altos no local. Esse movimento levou o IPHAN a elaborar estudos de gabaritos nos bairros da região, estabelecendo normas que reduziram a altura dos prédios de 18 pavimentos para apenas seis e que visavam garantir a visibilidade

²⁷ Com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975, a cidade passou a ser capital do novo estado. Em 1977, o poder público elaborou o Plano Urbanístico Básico, PUB-RIO, que dividia o território municipal em cinco Áreas de Planejamento. Esse plano instituiu os Projetos de Estruturação Urbana (PEU) para o planejamento local, respeitando as características dos diferentes bairros, e criava políticas setoriais para o desenvolvimento econômico e social.

²⁸ O artigo do *Jornal do Brasil*, Construção de conjunto de prédios no terreno do Solar Monjope, de 9 de maio de 1988, demonstra a força dos moradores do Jardim Botânico ao longo das décadas de 1970 e 1980, mesmo diante da derrota inicial. O Solar foi demolido em 1974, após ter seu tombamento negado pelo IPHAN, por ser do início do século, com características arquitetônicas neocoloniais, considerado “um falso testemunho, exemplo de como uma casa brasileira nunca foi”, conforme parecer de Lucio Costa de 1973 (COSTA apud PESSÔA, 1995, p. 283).



Delimitação da área tombada dos morros: Pão de Açúcar, Urca, Cara de Cão e Penhascos. Rio de Janeiro (RJ). s/a, 1974. Planta, escala 1:5000. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 869-T-73.

do Corcovado, tombado pela Instituição. Embora o IPHAN tenha sido mobilizado para a proteção da paisagem tombada, o que de fato interessava às associações era a redução dos gabaritos do bairro para desestimular as demolições. A Portaria nº 01, de 09 de novembro, foi editada apenas em 1985, substituindo a de nº 12, de 01 de março de 1978, a qual “deixou de refletir, com rigorosa exatidão, os estudos realizados e aprovados (...)”.²⁹

O entorno do Outeiro da Glória voltou a ser estudado, revisto e ampliado e, em 1980, gerou outra Portaria, dessa vez do IPHAN, a de número 29. A área de proteção incorporou o entorno de outros bens tombados em suas proximidades, definindo gabaritos que não comprometessem a “visibilidade e ambiência” de todos esses bens.³⁰

²⁹ Portaria nº 1, de 09 de outubro de 1985, referente ao Processo nº 03/84 SPHAN/RJ e aprovada pelo Conselho Consultivo em 13 de agosto de 1985.

³⁰ A Portaria fixa gabarito das construções nas imediações dos monumentos Casa da Rua do Catete nº 6, da Igreja de Nossa Senhora da Glória do Outeiro, do Passeio Público, da Igreja de Nossa Senhora do Carmo da Lapa do Desterro, do Aqueduto da Carioca e do Convento e Igreja de Santa Teresa.



Planta do entorno da Igreja de N. Sra. do Desterro em Pedra de Guaratiba, Rio de Janeiro (RJ), com a localização dos raios concêntricos. SPHAN, Pró-Memória, 6ª DR/A.J. Desenhado por Marina Byrro, abril 1986. Planta, escala 1:2000. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 0003-E-86, fl. 68.

Em 8 de março de 1982, a Sociedade dos Amigos e Moradores da Pedra de Guaratiba (Sampeg) solicitava, ao ministro da Educação e Cultura, providências no sentido de coibir a ocupação irregular de residências junto à Igreja de Nossa Senhora do Desterro, causando sua desfiguração paisagística: “Desde 1980, a área vem sendo ocupada (e tal ocupação, em muito ampliada) ‘fechando’ a visão do promontório onde está situada a Igreja, causando irreparável dano à memória do bairro, além de desfigurar o imponente monumento” (SOCIEDADE..., 1982). O Processo E, de entorno, foi aberto em 1986 (P.0003-E-86) para estudo do caso. Em novembro de 1986 foi editada a Portaria nº 15, na qual eram definidas as intervenções na área de entorno: o espaço foi dividido em três áreas de proteção, compreendidas por três diferentes faixas da circunferência de raios concêntricos, para as quais foram atribuídas restrições quanto ao gabarito, ao afastamento, à taxa de ocupação, além da obrigatoriedade de arborização no afastamento frontal dos lotes situados no interior dessas áreas. O uso de raios concêntricos, como critério de delimitação para o controle “dos envoltórios do bem”, foi justificado com a alegação de que o “Município não tem definido projeto de urbanização para a área, o que possibilitaria a adoção

de outro critério para essa demarcação” (ARNAUT, 1985). A severidade das restrições era proporcional ao grau de afastamento das áreas em relação ao monumento, ou seja, à Igreja Nossa Senhora do Desterro: na Área 1, não eram permitidos novos acréscimos ou construções, tendo que ser mantidos os índices de ocupação e os gabaritos então existentes.

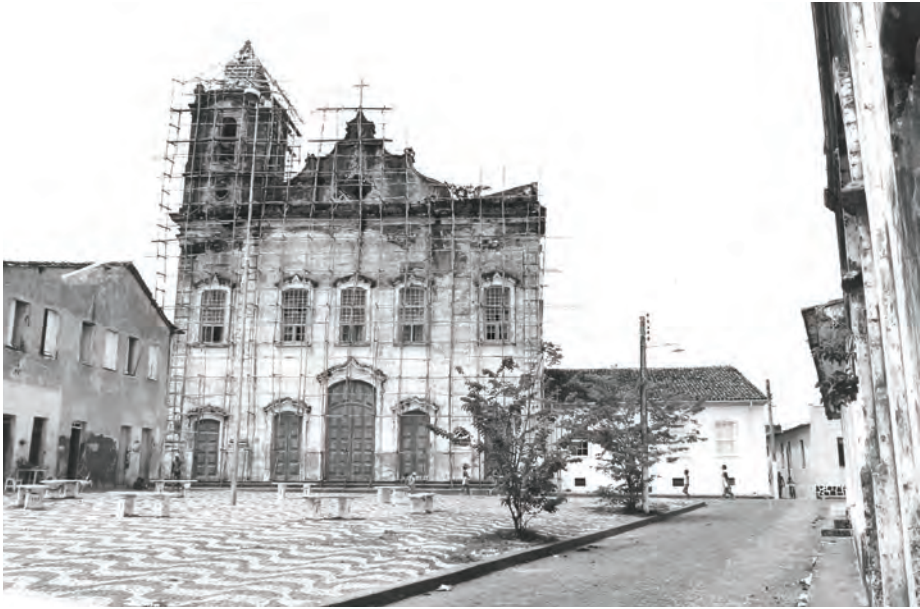
Esses trabalhos foram dirigidos para a integridade dos conjuntos paisagísticos, enfocando os morros do Rio de Janeiro, sendo coerentes com a Portaria nº 29, de 23 de outubro de 1974, que visava à “preservação da integridade dos conjuntos paisagísticos inscritos nos Livros do Tombo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”.

O entorno na preservação dos centros históricos

Na década de 1970, alguns trabalhos executados diretamente pelo IPHAN tiveram como objetivo usar a figura do entorno para a preservação de sítios com características arquitetônico-urbanísticas que ainda apresentavam certa integridade histórica. Tratava-se de “uma proposta de preservação sem tombamento”, conforme subtítulo do artigo sobre o estudo do entorno na região do Morro da Conceição, no centro histórico do Rio de Janeiro, publicado na *Revista do Patrimônio*, número 19 (ARNAUT, 1984, p. 97).

Esse tipo de proposta, no entanto, envolve importante discussão sobre a adequação do uso do entorno para a preservação dos conjuntos urbanos, tendo em vista o alcance das normas que estabelece para as intervenções nos sítios. Essa discussão aparece em diversos casos nas décadas de 1980 e 1990, relatados adiante, mas já estava explicitada nos anos 1970, na decisão do Conselho Consultivo do IPHAN sobre o caso de Itaparica, na Bahia e nos dois estudos de entorno de bens tombados na cidade do Rio de Janeiro – da região do Morro da Conceição, acima citado, e da Praça 15 e suas imediações.

Em Itaparica o estudo da Igreja Matriz do Santíssimo Sacramento propôs o seu tombamento e a delimitação de uma área de entorno. No entanto, na reunião do Conselho Consultivo do IPHAN, em 1980, foi decidido que a área proposta para entorno deveria fazer parte do tombamento. Dessa forma, o tombamento resultou na proteção de um sítio urbano em vez da proteção do monumento com a delimitação de seu entorno. Segundo o Conselho, assim não restariam dúvidas com relação à preservação das características arquitetônicas do sítio

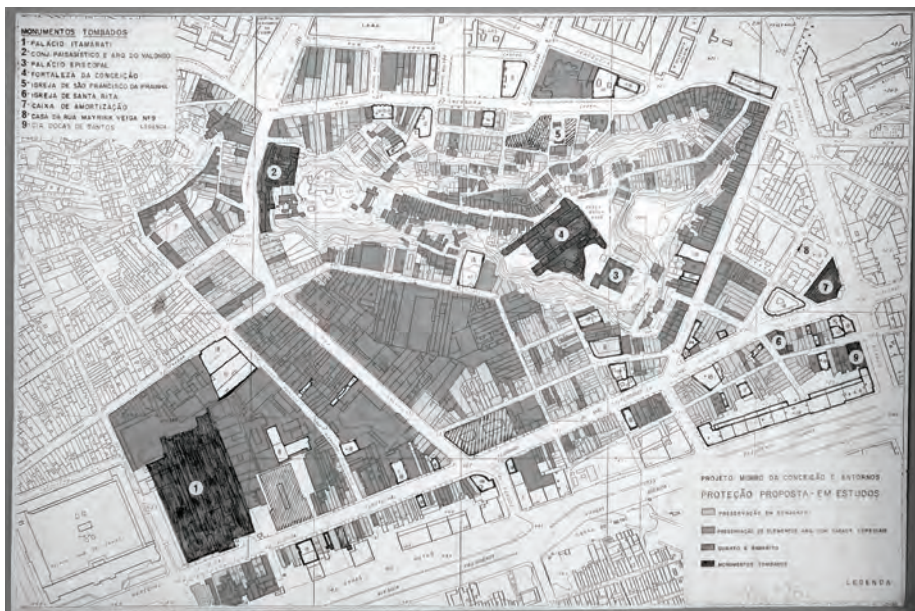


Igreja Matriz do Santíssimo Sacramento. Itaparica (BA). Foto de Nadir Lima, 1977. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 973.

urbano como referências fundamentais na contextualização daquele bem e quanto à intervenção do IPHAN para a manutenção dessas características.

No Rio de Janeiro, os dois estudos desenvolvidos no final da década de 1970 – na região do Morro da Conceição e na Praça 15 de Novembro e imediações – tinham como objetivo o uso do entorno para a preservação das áreas históricas na vizinhança dos bens tombados. Ambas as áreas, situadas no centro histórico da cidade, continham diversos bens tombados pelo IPHAN. Apesar de terem passado por transformações, tanto em sua estrutura viária quanto em seus imóveis, incluindo a construção de prédios de grande altura, mantiveram conjuntos importantes, que testemunhavam a ocupação inicial do Rio de Janeiro, sendo referências fundamentais para a compreensão da história da cidade e propiciando o entendimento dos bens protegidos no contexto territorial e da evolução urbana. A área da Praça 15 de Novembro situa-se na baixada próxima ao primeiro porto da cidade, coração da capital do Brasil colonial e imperial, e o Morro da Conceição era um dos quatro morros que balizaram a cidade desde o início de sua formação.

A despeito dessas semelhanças, os trabalhos tiveram desfechos diferentes.



Projeto Morro da Conceição e entornos. Proteção proposta em estudos. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Mapoteca.



Morro da Conceição, Rio de Janeiro (RJ). Casario da Ladeira João Homem. s/a, 1984. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Slide.



Rua do Ouvidor. Praça 15 de Novembro, Rio de Janeiro (RJ). s/a, 1991.
Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo de tombamento.

O trabalho do Morro da Conceição gerou a Portaria de Proteção nº 14, de março de 1986, como consequência da utilização do instrumento do entorno como defesa do conjunto urbano, enquanto o estudo da Praça 15 resultou na opção pelo tombamento do conjunto urbano.

Embora sendo trabalhos diretamente executados pelo IPHAN, é importante citar o contexto favorável ao seu desenvolvimento e marcado por mudanças na relação entre a Instituição e a Prefeitura do Rio de Janeiro. A administração municipal começava, no final da década de 1970, a ter uma nova atitude com relação à cidade, após um período em que as transformações urbanísticas foram responsáveis pela mudança da paisagem tradicional do centro, em muitos casos à revelia do IPHAN. Tratava-se da transição das intervenções denominadas, por Leonardo Mesentier (1992), de “urbanização rodoviarista”³¹ para uma política de “renovação preservacionista”, quando o

31 Foram os casos da urbanização da área oriunda do desmonte do Morro de Santo Antônio, no final da década de 1960, da construção da Avenida Perimetral, da demolição do Palácio Monroe e da construção do edifício Cândido Mendes no Convento do Carmo.

município começava a estabelecer decretos que limitavam gabaritos e impediam a reunificação de lotes, apontando para um consenso entre o poder público e a sociedade civil, visando à preservação de imóveis e conjuntos históricos (Ibid., p. 57).

Nesse contexto, nos dois casos, do Morro da Conceição e da Praça 15, foram feitos entendimentos entre o IPHAN e a Prefeitura, que antecederam os estudos, obtendo-se garantias de um controle por parte do governo municipal para o impedimento de demolições e de obras sem a anuência do IPHAN até que os entornos dos bens tombados estivessem definidos e regulamentados.³²

O estudo realizado pelo IPHAN para o Morro da Conceição, segundo Ju-remá Arnaut (1984, p. 97),

impôs a necessidade de considerar como premissa básica o valor próprio da área. Área importante seja do ponto de vista do patrimônio monumental [tombado], seja pela variada leitura tipológica, fruto da interpretação popular de vários momentos da arquitetura nos últimos três séculos, a região do Morro da Conceição encerra, de maneira exemplar, a história da ocupação da cidade do Rio de Janeiro, cidade edificada sobre pântanos, brejos e lagoas, e subordinada a caprichos topográficos.

Além desse tipo de afirmação, que explicita o valor da área como importante parte do centro histórico do Rio de Janeiro, foram identificados no decorrer do trabalho diversos grupos de imóveis de “valor para preservação” (Ibid., p. 104). Seu tratamento para preservação previa, além da limitação da altura e do tipo de implantação nos lotes para imóveis novos na região, a preservação do volume e das fachadas das edificações valorizadas para preservação.

Esse tipo de critério resultou, na prática, em normas preservacionistas para o conjunto urbano do Morro da Conceição, em função da

³² Em relação à Praça 15 de Novembro, o prefeito do Rio na época, a partir de entendimentos com o IPHAN, assinou, em 25 de julho de 1979, o Decreto nº 221, que estabeleceu a “área de preservação ambiental e de revitalização da função cultural”, que coincidia com a área de estudo do IPHAN. Esse decreto foi o precursor do Corredor Cultural, consagrado pelo Decreto Municipal nº 4.141, assinado em 1983, que abrangia área muito mais extensa da cidade, que propunha a preservação dos espaços, por meio de limitações urbanísticas, como modo de proporcionar a continuidade das atividades características do Centro.

proximidade dos bens tombados e pela configuração da própria área estudada [onde] apenas alguns poucos grupos de imóveis não poderiam ser incluídos como necessários ao resguardo daqueles monumentos, pois fragmentar a área em pequenos entornos dentro de uma postura purista de só considerar como de valor aqueles imóveis sem descaracterização alguma impedia a sobrevivência do próprio conjunto. Assim, (...) liberamos apenas conjuntos de imóveis, ou por já terem fisionomia idêntica, funcional ou volumétrica, às Avs. Presidente Vargas ou Rio Branco, ou por já estarem por demais descaracterizadas, sendo impossível sua retomada para o conjunto ambiental urbano. (Ibid., p. 104).

Assim, o resultado do estudo, formalizadas na Portaria de Proteção, poderia se adequar também à proteção do sítio por meio do instrumento do tombamento, mas decidiu-se pelo uso da figura do entorno, empregando a estratégia de desestimular as demolições, usando limitações urbanísticas e arquitetônicas.

Essas limitações às construções não seriam, no entanto, o único recurso para a preservação da área do Morro da Conceição. Pretendia-se estabelecer um processo participativo junto a seus moradores e usuários, com a instalação de um escritório técnico, denominado “pequeno ateliê móvel”, a partir do qual o IPHAN, contando com a colaboração da Prefeitura e apoio da população, orientaria as reformas e a manutenção dos imóveis (Ibid., p. 111).

Sobre isso, a arquiteta Jurema Arnaut salienta:

A implantação deste escritório seria conveniente na medida em que os habitantes teriam resguardado o seu direito de decisão sobre as obras que julgassem necessárias, ao mesmo tempo que nos daria a vantagem de opinar em benefício daqueles prédios sem o inconveniente do congelamento temporário de obras que, nos parece, é sempre uma medida antipática aos usuários. (Ibid., p. 111)

Contudo, como o escritório técnico não foi viabilizado, ficou como procedimento de preservação apenas a aplicação das normas estabelecidas na Portaria de Proteção. Esse fato, segundo alguns técnicos e especialistas, colocava em risco a integridade dos conjuntos, pois não impedia as demolições e as descaracterizações.

Essa preocupação com a efetividade da proteção do patrimônio urbano pelo instrumento do entorno ficou evidenciada em dois momentos. Primeiro, em 1982, no parecer do arquiteto José de Souza Reis relativo à demolição de um prédio na área, quando o estudo do Morro da Conceição ainda estava em elaboração:

Trata-se de um sobrado de 3 pavimentos (...). Não existe qualquer determinação da Sphan para que sejam preservadas as antigas construções da Rua do Acre. Assim nada temos a opor à demolição solicitada ocorrendo, porém advertir o requerente que qualquer nova construção no local do prédio em apreço deverá obedecer ao Decreto Municipal nº. 1541, de 04.05.78, já devidamente referendado pela Sphan. (REIS, 1982).

Depois, em 1987, quando o Conselho Consultivo do IPHAN, ao analisar a impugnação ao tombamento do Prédio do Centro Cultural da Light, também situado na área de proteção de entorno da região do Morro da Conceição, de-



Prédio do Centro Cultural da Light. Av. Marechal Floriano, Rio de Janeiro (RJ). s/a, s/d. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.

cidou pela manutenção do tombamento, pois considerou que, apesar de a Portaria de Proteção nº 14 resguardar a volumetria desejada, era “insuficiente para manter o valor arquitetônico e histórico do edifício” (PFALZGRAFF, 1985).

No caso da Praça 15 de Novembro, o estudo iniciado para a definição da proteção dos entornos dos bens tombados teve como proposta, já em 1979, o tombamento urbanístico e paisagístico para a proteção de toda a área em função das

características urbanas e arquitetônicas que lhe conferem significativo valor histórico-cultural. Sendo, embora bastante mutilado, um dos poucos trechos do Rio de Janeiro que ainda apresenta características urbanas dos primeiros tempos de ocupação da cidade e cuja arquitetura é de um tempo em que a cidade teve, inegavelmente, uma dimensão nacional como capital e centro das atividades econômicas do país. (MOTTA, 1980).

Esse mesmo documento que propunha o tombamento urbanístico e paisagístico recomendava a formação de um grupo de trabalho, com participação da Prefeitura, e uma série de medidas, incluindo a discussão de um plano de revitalização da área, a mobilização da população usuária e de outras instituições e a criação de instrumentos de estímulo à preservação. Assim, à semelhança do trabalho no Morro da Conceição, propunha uma ação em acordo com a política da época, ou seja, de se trabalhar com planos e com o envolvimento das comunidades e de outras instâncias públicas.

A pesquisa para o tombamento teve andamento ao longo da década de 1980, resultando na delimitação de área muito semelhante àquela proposta no primeiro estudo de entorno dos bens tombados. No seu desenvolvimento foi realizado um “inventário (baseado em trabalho arquivístico e de campo) dos sobrados que constituem o entorno dos bens” tombados e um estudo sociológico, com questionários que “visavam à obtenção de dados que norteassem possível intervenção conjunta com a equipe municipal atuante no âmbito do, assim chamado, ‘Corredor Cultural’, onde se situa a área em apreço” (ALCANTARA, 1984, p. 114). A área foi tombada em 1990.

Os resultados obtidos, empregando instrumentos distintos de preservação, apesar das semelhanças que as áreas apresentavam na época, podem ter como hipótese o fato de a Praça 15 sofrer maiores pressões para novas construções,

em função, principalmente, da presença, na ocasião, do prédio da Bolsa de Valores ou por situar-se em local mais nobre do centro da cidade. No entanto, diante do exposto, é possível supor que o fundamental, no caso do Morro da Conceição, foi a determinação de se empregar a figura do entorno como um instrumento de “preservação sem tombamento”, na busca de alternativas para a proteção de áreas urbanas. Essa opção, naquele contexto, tinha um componente político na busca de alternativas para a preservação, usando novos instrumentos. Aproveitava-se o momento propício para o uso de ações inovadoras, pautando-se no alargamento da concepção de entorno ocorrido na fase inicial do IPHAN, nas recomendações internacionais para a criação de zonas especiais de proteção de monumentos em que fossem considerados aspectos sociais, econômicos, culturais e da história urbana, nas demandas sociais pela qualidade de vida e ainda nas novas relações estabelecidas com outras instituições governamentais, especialmente com as prefeituras.

Cabe, no entanto, do ponto de vista atual, uma reflexão sobre esse tipo de opção para a preservação dos centros históricos, diante da atribuição de um “valor próprio da área”, conforme feito no Morro da Conceição. Até mesmo porque as limitações estabelecidas na sua Portaria de Proteção são semelhantes àquelas aplicadas na maioria dos centros históricos tombados pelo IPHAN – restrições aos gabaritos e ao tipo de ocupação dos lotes, a preservação dos volumes e das fachadas das edificações.

Portanto, a principal pergunta norteadora do desenvolvimento desse tipo de trabalho é: se a proteção se justifica em função do bem tombado, como referência para a sua compreensão como patrimônio cultural, ou pelo valor atribuído ao próprio conjunto urbano?

Terceiro Período: dos procedimentos e normas internas

Após esse período de experiência com os planos urbanísticos, de medidas compartilhadas com as prefeituras e de trabalhos técnicos realizados pelo IPHAN, a Instituição passou por um novo momento de preparação para a institucionalização das ações relativas ao entorno. Houve, nesse Terceiro Período das práticas com as áreas de entorno, um investimento em seminários e na definição de portarias de âmbito nacional, e foi instituído o processo de Entorno (E), que pretendia organizar administrativamente os trabalhos de delimitação e regulamentação dos entornos.

Esse período abrange principalmente a primeira metade da década de 1980, na época da SPHAN/Pró-Memória, sendo marcado pela abertura política nos anos finais da ditadura militar iniciada em 1964, contexto em que se buscava atender mais claramente às demandas sociais pela preservação e equacionar as pressões do capital privado. Perante essas questões, e com o objetivo de sistematizar os trabalhos em âmbito nacional, foram organizados dois seminários em 1983.

O *Primeiro Seminário sobre Entornos dos Monumentos Tombados*, cujo documento final está anexo,³³ contou com a participação de técnicos e dirigentes de diversas regionais do IPHAN e foi de grande importância quanto aos aspectos jurídicos envolvidos nos trabalhos com as áreas de entorno. Foram enfocados os deveres e as competências do IPHAN quanto às limitações ao direito de propriedade conseqüentes da preservação dessas áreas, destacando-se a necessidade de se estabelecerem critérios técnicos e métodos para essa atuação e ainda de se trabalhar de forma articulada com prefeituras e comunidades.

O Seminário definiu cinco casos típicos de entorno que deveriam ser abordados e que requeriam métodos específicos:

- 1º – o monumento é apenas um documento sem mais nenhuma relação com o ambiente envoltório;*
- 2º – o monumento com entorno de arquitetura descaracterizada, mas que ainda mantém volumetria compatível;*
- 3º – o monumento ambientado;*
- 4º – a cidade ou núcleo histórico;*
- 5º – o edifício isolado na paisagem.*

Embora essa classificação seja um interessante indicativo metodológico para dar início a uma abordagem sistemática dos entornos, no geral, o documento resultante do Seminário não abordou referenciais conceituais relacionados ao tema, sendo considerado, nesse aspecto, falho. Talvez por isso as demais sugestões de roteiro metodológico que apresenta sejam, em sua maior parte, de caráter burocrático-administrativo.

Apesar desses limites, o Seminário apontou para aspectos que, desde o início dos trabalhos do IPHAN, preocupavam os técnicos da Instituição, como os já referidos por Lucio Costa no caso citado do Outeiro da Glória, ou seja, a

³³ Ver Anexo III.

consciência de que a área de proteção dos bens tombados seria uma questão de planejamento global e, portanto, de caráter político, já que envolvia as administrações locais. Na parte em que abordou o relacionamento da SPHAN com os poderes estaduais e municipais, foi destacada, no documento, a situação ideal de um planejamento da cidade que levasse em consideração medidas de preservação, lamentando-se, porém, alguns pontos:

Existe, por outro lado, uma grande dificuldade de concretização desse ideal na medida em que as Prefeituras, não querendo arcar com os ônus políticos da preservação, ignoram a existência de bens tombados, transferindo essa responsabilidade ao órgão federal; A questão mais grave se dá na medida em que a mudança de governo municipal implica facilmente mudança de leis, ou até do empenho em fazer com que sejam aplicadas.

Nesse documento institucional, são também afirmados o dever e a competência do IPHAN sobre a regulamentação de áreas urbanas no entorno do bem tombado, independentemente das ações das prefeituras.

A experiência tem demonstrado que em muitos casos não é possível a participação ou apoio dos poderes municipais constituídos. Nestes casos a SPHAN deverá assumir a delimitação e normalização das áreas que tenham relação de causalidade com o bem cultural, sendo, portanto, passível de defesa junto ao poder Judiciário, deixando-se as questões mais amplas do planejamento para quem é de competência.

Outra proposta resultante do Seminário, a de se implementar um período de estudos de casos para, em um segundo encontro, delinear os procedimentos que fariam parte de uma metodologia institucional, não alcançou seu objetivo. Embora o Segundo Seminário tenha ocorrido no mesmo ano, não há registro de documento com seus resultados no Arquivo Central do IPHAN, mas apenas uma avaliação feita pela arquiteta Ana Carmem Jara Casco,³⁴ que demonstra não ter havido, na época, qualquer avanço desses trabalhos. É im-

34 Ver Anexo IV.

portante observar que o prazo entre um seminário e outro – menos de um ano – era insuficiente para o desenvolvimento dos estudos de casos.

No entanto, esse movimento institucional foi um estímulo à realização dos estudos sobre entorno e ao estabelecimento de procedimentos administrativos. Foram definidas duas Portarias nacionais – uma geral, a de nº 11; e outra específica sobre o tema, a de nº 10³⁵ –, e houve uma tentativa de criação dos processos de Entorno (E), assim como do Livro de Entorno, à semelhança do Livro de Tombo. Também foi discutida a necessidade de definição de cada área de entorno dos bens tombados e de sua normatização por meio do instrumento jurídico da Portaria e de se submeterem essas definições ao Conselho Consultivo do IPHAN, aspectos que serão apresentados a seguir.

Na Portaria nº 10, de 1986, são determinados, em seu artigo 1º, “os procedimentos a serem observados nos processos de aprovação de projetos a serem executados em bens tombados pela SPHAN ou nas áreas de seus respectivos entornos”. Em seu preâmbulo, são destacadas as considerações acerca da necessidade:

(a) da preservação dos bens tombados e de seus respectivos entornos; (b) de zelar pela integridade dos referidos bens, bem como pela sua visibilidade e ambiência; (c) de fixar normas para que as novas construções não perturbem a moldura de que se revestem os seus bens culturais tombados; (d) de uniformização dos procedimentos a serem adotados pelas Prefeituras Municipais na expedição de licença para construir em áreas submetidas à proteção do SPHAN.

A necessidade de estudos técnicos para a delimitação da área de entorno foi ocasionada por alguns problemas enfrentados pelos técnicos do IPHAN, como os definidos por Sonia Rabello (1986) na solicitação feita ao Conselho Consultivo para que este autorizasse o secretário do Patrimônio a baixar portarias de entorno *ad referendum* do citado Conselho. As principais considerações destacadas pelo Processo Administrativo se referiam às seguintes questões:

a) dificuldade no encaminhamento judicial das questões relativas à preservação das áreas integrantes do entorno de bens tombados; b)

35 Os textos integrais das duas Portarias encontram-se no Anexo V.

necessidade de adotar uma eficaz política de preservação das áreas de entorno de bens tombados, [que] vem se tornando cada vez mais complexa, à medida que se acelera o processo de desenvolvimento urbano desordenado (...); c) (...) o número de ações judiciais propostas por esta Instituição visando coibir as reiteradas infrações ao Decreto Lei 25/37, vem sofrendo considerável aumento, notadamente a partir de 1983 (...); d) (...) necessidade de que a delimitação exata das áreas de entorno sejam dotadas de requisitos legais, tais como a publicidade e a formalidade (...) para fazer valer o § 2º do art. 153 da Constituição; e) o Regimento Interno da Secretaria de Cultura, aprovado pela Portaria n. 626, de 25 de 11 de 1985, em seu artigo 6º, inciso II, letra b, estipulava que compete ao Conselho Consultivo decidir acerca do entorno dos bens tombados.³⁶

O Conselho Consultivo, na sua 121ª reunião, autorizou a solicitação. Dois pontos foram enfatizados na defesa do pedido durante a referida reunião (CONSELHO CONSULTIVO, 1986): tornar mais explícito que tipo de restrição e de proteção a SPHAN estipulava para a área envolvida, ou seja, a necessidade de publicidade; e ter normas elaboradas de forma mais rápida, dada a urgência da ação de proteção devido à ameaça da especulação intensa e ao tempo exigido para a elaboração de estudos técnicos mais completos.

A necessidade de esclarecimentos mais amplos sobre as normas que regulam a vizinhança do bem tombado, mesmo que esta seja protegida pelo artigo 18, são importantes, porque não se pode esperar que o leigo tenha conhecimento da ambiência:

Outra questão, com relação ao art. 18, é a definição do que venha a ser “vizinhança” do bem tombado (...). Em princípio, não há porque se negar a execução do art. 18 para o prédio que seja, indubitavelmente, vizinho a um bem tombado. Não nos parece razoável negar-se a aplicação do artigo para os casos em que, pelo consenso social, é inquestionável a situação de vizinhança do prédio. No entanto, como vimos, a vizinhança pode não ser só uma questão de proximidade

³⁶ Trata-se da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que estabelece, no § 2º de seu Artigo 153, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

absoluta, mas, muitas vezes, pode se estender por uma área que só seria compreensível e detectável, em princípio, aos olhos do técnico. Neste caso, quando a área não é detectável ao olho do cidadão comum, para fazer-se exigir a tutela será necessária a prévia determinação da área; isto porque, pela simples publicação da inscrição do tombamento, o que pode ser admissível e, portanto, exigível é que o art. 18 seja aplicável, naquela área vizinha que tenha recognoscibilidade social, ampla e indubitável. (RABELLO, 2009, p. 126).

A Portaria nº 11, também de 1986, objeto de estudo do Processo nº 0002/86/SPHAN, referente a normas e procedimentos dos processos de tombamento no âmbito da SPHAN, tornou-se um instrumento bastante significativo para regulamentar os processos de tombamento e de seus entornos.

A Portaria nº 11 pode ser considerada um mecanismo de regulamentação do DL 25/37. Nesse sentido, em seu texto, é sugerido que o processo de tombamento seja instruído, levando-se em conta a delimitação de sua área de entorno e que essa instrução seja realizada pelas unidades regionais do IPHAN e complementada pelo departamento central, na época, o Departamento de Proteção (Deprot) e, posteriormente, o Departamento de Patrimônio Material (Depam). Apesar dessa orientação, a maioria dos processos não contemplou a delimitação da área de entorno, conforme será visto adiante, fosse por deficiência de tempo e de recursos financeiros e humanos das unidades regionais, fosse por necessidade de se encerrar o processo devido à pressão das comunidades – situações que acabaram postergando os estudos exigidos para as demarcações.

A ideia de se criar um Livro do Entorno foi discutida em duas reuniões, ocorridas no Gabinete da SPHAN em 11 e 17 de agosto de 1988, da qual participaram seis técnicos. Teria como objetivo registrar os entornos de bens tombados pela SPHAN e aprovados pelo Conselho Consultivo (TELLES, 1988). O Livro serviria para evitar mal entendidos devido à desinformação – como no caso da Portobrás, que pretendia construir um terminal de múltiplos usos em Recife, com escoamento por área definida como *non aedificandi*, e no de Olinda, cuja certidão de tombamento não registrava a área de entorno. O livro seria denominado “Livro de registro de áreas de entorno de bens tombados”. Houve, também, propostas de realização de um levantamento de casos passados de entornos aprovados por Portarias e de que se baixassem outras para

aqueles aprovados sem esse instrumento. Foi, inclusive, elaborado um modelo para o Livro.³⁷

Essa ideia não foi efetivada, ficando aqui apenas como um registro de mais uma atitude que, junto com os seminários de 1983, demonstra a preocupação dos técnicos e dirigentes da SPHAN em normatizar, ao longo da década de 1980, as práticas institucionais em relação ao entorno. Essa preocupação tinha como principal objetivo delimitar as áreas de entorno e explicitar as regras para sua ocupação, de forma a evitar questões judiciais e a permitir o entendimento dessas normas por um público mais amplo.

A década de 1980, em especial o ano de 1986, pode ser considerada como um período importante para o processo de consolidação dos procedimentos administrativos em relação ao entorno. Além disso, nessa década e na grande parte da seguinte, a “figura” do entorno mostrou ser um tema privilegiado dentro da Instituição.

Quarto Período: da rotinização das práticas

Esta parte apresenta os resultados de um levantamento realizado no Arquivo Central do IPHAN sobre os usos institucionais da figura do entorno entre 1986 e 2003, nos processos de tombamento e de entorno (Processos T e E), que buscaram empregar as determinações da Portaria nº 11, tendo em vista a expectativa de que, em todos os processos de tombamento, a área de entorno seria estudada. O intuito desse levantamento foi conhecer esses usos nos processos de tombamento e em outros instrumentos que fizessem referência ao tema, como as Atas do Conselho Consultivo, de forma a perceber quais valores, em que situações, por meio de que mecanismos foram feitas referências ao entorno e como esse expediente foi utilizado.

O período abordado, de 1986 a 2003, abrange três reestruturações do atual IPHAN, que modificaram a denominação da Instituição: Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), subordinada ao Ministério da Cultura (MinC), entre 1985 e 1990; Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), de 1990 a 1994, período em que a esfera da cultura deixou de possuir um ministério próprio e se tornou uma secretaria subordinada à

37 No Anexo VI.

Presidência da República, permanecendo, nessa situação, até 1992, quando o MinC foi recriado; e a partir de 1994, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). É importante destacar esses momentos, porque essas mudanças refletiram na dinâmica interna da Instituição, com o afastamento de funcionários e a escassez de verba – fatos mais nítidos no período do IBPC. Por exemplo, foram tombados, de 1986 a 1990 (quatro anos), 41 bens, enquanto na segunda fase, de 1991 a 1994 (três anos), somente cinco, e na terceira, de 1995 a 2003 (oito anos), 41 bens.

Entre os 87 tombamentos ocorridos no período focalizado, encontram-se 80 processos relativos a bens imóveis,³⁸ para os quais deveriam ser delimitados os entornos. Contudo, em somente 45 processos essas áreas foram mencionadas, sendo que, em 23 deles, a demarcação do entorno foi discutida, enquanto que, nos 22 restantes, apenas foi feito algum tipo de referência a ela.

Considerou-se como “algum tipo de referência” os casos em que a necessidade de delimitação da área de entorno chegou a ser mencionada, mas, por diversos motivos, a medida não foi levada adiante.

É importante lembrar que, nesse período, outros trabalhos voltados para a delimitação de entornos de bens tombados foram desenvolvidos, mas não chegaram ao Conselho Consultivo por dificuldades decorrentes de trâmites administrativos. A Superintendência do IPHAN em Goiás, então 8ª Diretoria Regional, abrangendo os estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Distrito Federal, definiu portarias regionais de entorno, dando publicidade a esse ato. Outros trabalhos foram desenvolvidos, resultando em normas técnicas, como o *Projeto Piloto – Sítio Histórico de Tiradentes: Fundamentos e Proposta de Critérios e Normas de Intervenção*, de 1994. Seus critérios foram veiculados em reuniões com a população, por meio de exposição realizada na cidade junto à Prefeitura, e o texto foi distribuído pelo Escritório Técnico do IPHAN. Assim, além do esforço para a aplicação de critérios técnicos coerentes para as aprovações de projetos na vizinhança dos bem tombados, isonômicos para o conjunto dos moradores e usuários, a publicidade era garantida, enquanto se aguardava o andamento do processo administrativo.

São muitas as razões para que os processos que fazem “algum tipo de referência” à delimitação das áreas de entorno não tenham tido continuidade.

³⁸ Não foi possível ter acesso a todos os processos. Dez deles, principalmente os mais recentes, não se encontravam, no momento da pesquisa, no Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro.

Entre elas, está a sobrecarga do corpo técnico do IPHAN e a necessidade de ajustes indicados pela Assessoria Jurídica do IPHAN ou pelo Conselho Consultivo, conforme alguns exemplos destacados a seguir.

Em algumas situações, a Assessoria Jurídica, ao examinar o processo antes de ele ser enviado ao Conselho Consultivo, atestava a correção de sua tramitação, mas recomendava estudos posteriores sobre a área de entorno, como ocorreu no caso do tombamento da Vivenda de Santo Antônio de Apipucos, em Pernambuco:

No que diz respeito ao entorno do bem pudemos observar que o mesmo não se encontra delimitado pela SPHAN, o que deve acarretar providências posteriores, levando-se em consideração as posturas de proteção já adotadas pelo Município ou outras mais restritivas se este órgão assim entender (SOARES, 1987).

Em outros casos, a Assessoria Jurídica da Instituição solicitava que o processo voltasse para o departamento responsável para que fosse definida a



Santuário do Senhor Bom Jesus do Matozinhos. Piranga (MG). Fachada e adro da Capela de Santo Antônio. s/a, 1985. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo de tombamento 1223-T-87.

área de entorno. Foi o caso do processo de tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos, em Minas Gerais, que teve que retornar ao Departamento de Proteção (Deprot): “Assinale-se que o processo contém a descrição da poligonal de tombamento necessitando, contudo, de ser complementado no que tange à descrição da área destinada à proteção do entorno deste conjunto proposto para tombamento” (SANTOS, 1995). Porém, isso não era suficiente para que, no processo em questão, a área de entorno fosse delimitada, pois, além da grande expectativa da comunidade local no tombamento mais rápido,

o problema relacionado ao entorno do conjunto arquitetônico em questão (...) [requeria] estudos destinados à definição de critérios e de normas para o disciplinamento da ocupação na área em questão (...) necessitando ser feito com a ajuda de instrumental topográfico, o que demandaria ainda recursos financeiros e tempo para o desenvolvimento de tal projeto, inviabilizando a conclusão deste processo, aberto em 1987 (RIBEIRO, 1995).



Complexo ferroviário de São João del Rei (MG). Vista aérea do conjunto ferroviário. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo de tombamento 1185-T-85, v. 1.

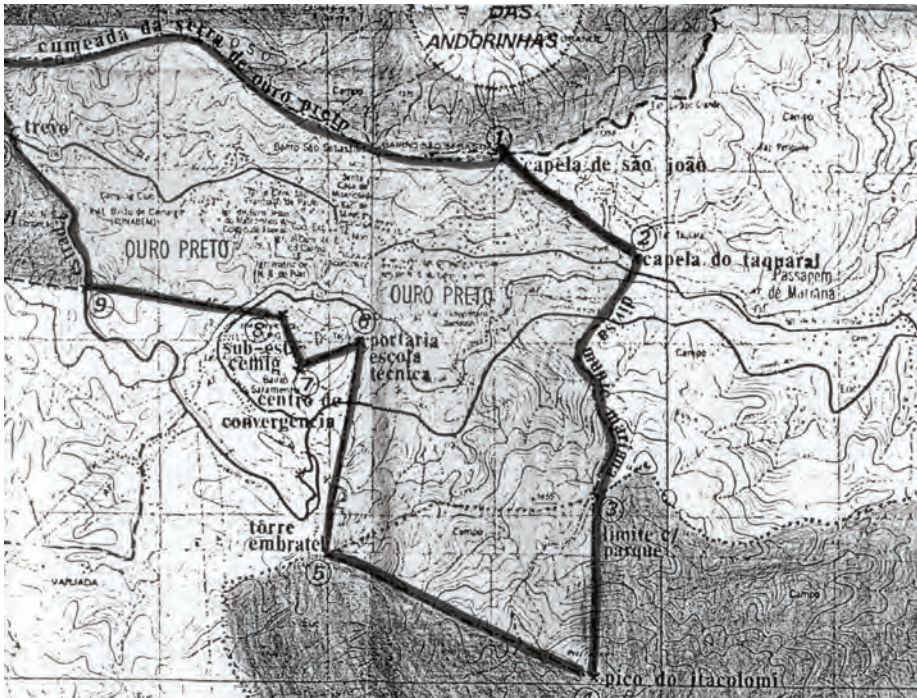
Houve situações em que o relator conselheiro sugeria no seu parecer a necessidade de estudos sobre o entorno, como na proposta de tombamento do Complexo Ferroviário de São João Del Rey e Tiradentes, em Minas Gerais:

(...) após o tombamento, se acolhido este parecer, seja feito acurado estudo do entorno do bem tombado, para salvaguarda das magníficas construções do fim do século XIX e início deste que o rodeiam, edificados quase todos em razão da dinâmica da própria E.F.O.M [Estrada de Ferro Oeste de Minas] (GUEDES, 1987).

Por vezes, existiram casos em que foi discutido qual o melhor enquadramento para a área, se tombamento ou entorno. O processo de Delimitação do Perímetro Tombado do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto, em Minas Gerais,³⁹ cujos estudos contaram com a formação de uma comissão especial para redefinir a área de tombamento, serve como bom exemplo. Quando a cidade de Ouro Preto foi tombada, em 1938, a área abrangida não foi delimitada com descrição precisa. Em 1986, o assunto voltou a ser considerado, quando a então Diretoria de Tombamento e Conservação (DTC) sugeriu que o conjunto fosse inscrito nos Livros Histórico e Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, de forma que “deveríamos, através de uma ação conjunta da 7ª DR [Diretoria Regional] e desta DTC, definirmos esta paisagem envoltória para que a mesma seja declarada pelo Conselho Consultivo como Entorno do bem tombado” (TELLES, 1986). Dois anos depois, a comissão formada apresentou seu parecer, definindo o perímetro tombado, porém sugerindo criticamente que a figura do entorno deveria ser foco de estudo mais aprofundado:

Diante das alternativas para delimitação de perímetro tombado e suas áreas de entorno, (...) é necessário promover estudos que venham a esclarecer, de uma vez por todas, a figura do entorno em seus aspectos conceituais, jurídicos e operacionais. Pedimos também à CRD [Coordenadoria de Registro e Documentação] para fornecer à Comissão, relação dos entornos já autorizados pelo Conselho, ou seja: Entornos autorizados por Portarias, Entornos autorizados

³⁹ O tombamento em 1938, por meio do Processo 0070-T-38, não delimitou a área tombada.



Planta da delimitação de tombamento do Conjunto arquitetônico e paisagístico de Ouro Preto (MG). Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro.



Vista panorâmica de Ouro Preto (MG). Foto de Lia Motta, 1985. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro.

sem utilização de Portaria, Portarias baixadas com o concurso das Prefeituras e das quais resultaram legislação municipal, Portarias baixadas sem o concurso das Prefeituras (IGLESIAS, 1989).

A utilização do entorno para as áreas circundantes do perímetro tombado (como o Pico do Itacolomi) era encarada como um recuo da SPHAN, pois, apesar de haver dois caminhos – “manter o tombamento original e considerar a área dos morros como entorno ou vizinhança estabelecendo normas para a sua ocupação, ou tombar a área dos morros, estabelecendo, da mesma forma, normas para sua ocupação” privilegiava-se o tombamento que “é um instrumento de maior comprometimento da SPHAN” (MOTTA, 1988).

Por outro lado, em alguns processos é possível identificar uma preferência pela utilização do entorno em detrimento do tombamento. Em certos casos, isso decorre do entendimento de que a demarcação do entorno não restringe tanto a expansão urbana quanto a do tombamento:

Entendemos que o melhor tratamento que poderia ser dado a esta área excluída [Igreja do Carmo de Goiás Velho e seu terreno, que, segundo o estudo da Regional ficariam no perímetro de tombamento] seria com a proteção de ENTORNO, já que não limitaria seu crescimento e possibilitaria sua melhor ordenação, não se chocando com a área de tombamento (CHUVA; PESSÔA, 1988).

Nos processos pesquisados com proposta de delimitação da área de entorno, foi possível destacar quatro tipos diferentes de critérios utilizados para a definição dessa área: o de escala (10 processos); o contexto histórico/paisagístico (7 processos); o legal (4 processos); e outros (2 processos).

Entende-se por critério de escala aquele que enfatiza o não amesquinha-mento do monumento e a visibilidade. Geralmente se refere, por um lado, a áreas com construções que já não mantêm relações estilísticas com os monu-mentos, tendo sido muito descaracterizadas, ou que são de natureza tipológica distinta, como o Corcovado, a Floresta da Tijuca e o Jardim Botânico dentro do contexto urbano do Rio de Janeiro, e, por outro, as áreas de ocupação mais recentes com relação ao bem tombado.

Alguns exemplos que usam esse critério podem ser encontrados nos seguintes casos: no Processo 1117-T-84 (Natividade – TO), a área de entorno



Beco na Praça da Matriz. Natividade (TO). Foto de Marco Antônio Galvão, 1983. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo de tombamento 1117-T-84.



Ruínas da Igreja Matriz da Santíssima Trindade. Vila Bela (MT). Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo de tombamento 0877-T-73.

é definida como “distinta da tombada (cujo conjunto arquitetônico é o mais homogêneo da região), ou seja, área onde o casario mais nitidamente parece negar a continuidade do conjunto” (ALCÂNTARA, 1987); no Processo 0877-T-73 (Vila Bela da Santíssima Trindade – MT), o entorno é determinado pela “área do início da formação da antiga capital com raros exemplares da arquitetura do século XVIII e XIX” (SANTOS, 1985).

Dois processos referentes a bens tombados no Estado do Ceará enfatizaram a escala e o aspecto visual: os de Icó e de Sobral. Apesar da realização de estudos exaustivos, que levaram em conta também o contexto histórico do sítio urbano, o resultado final buscou manter a relação de escala com o bem tombado. É o caso do Processo 0968-T-78, de Icó (CE): “Já as quadras incluídas no entorno do Mercado Público e da Igreja do Rosário servirão para proteger determinadas relações de escala, altura e ocupação que preservam os traços básicos de identidade urbana que ambientam esses monumentos” (SANT’ANNA, 1995b).

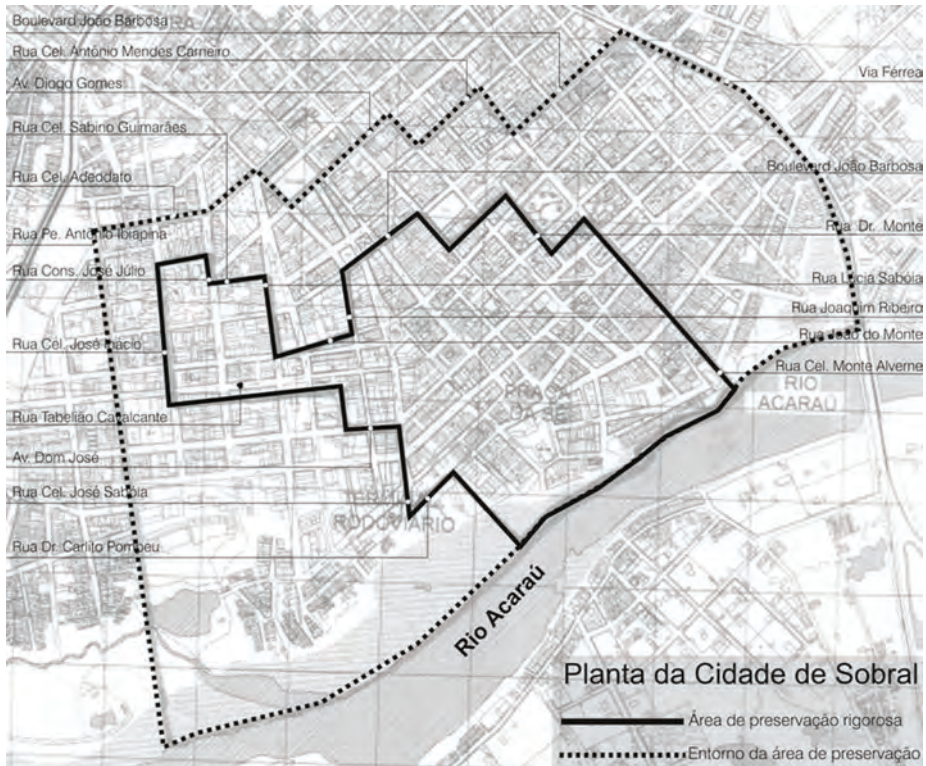
O contexto histórico-paisagístico é usado para justificativas que buscam ir além da proteção da escala e da visibilidade do bem tombado, pretendendo estipular relações históricas ou paisagísticas do entorno com esse bem, de forma que as características arquitetônicas aí presentes ainda contribuam para contar a história do lugar.



Icó (CE). Casas na Rua Grande. Foto de João Rescala, s/d.
Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.



Sobral (CE). Vista do conjunto. Arquivo da Superintendência do IPHAN no Ceará.



Planta de Sobral (CE) com indicação da área de preservação rigorosa e do entorno da área de preservação. Arquivo da Superintendência do IPHAN no Ceará.



Palácio Tiradentes. Rio de Janeiro (RJ). s/a, s/d. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo de tombamento.

Assim, no Processo 1320-T-92, referente ao tombamento do Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro, a delimitação de entorno foi baseada na familiaridade com outros prédios, “tomando a cúpula iluminada do Palácio na condição de marco (...) que encontra na área tipos ‘familiares’ no bulbo da Estação das Barcas e na cúpula metálica do restaurante Albamar (...); é definida a poligonal de entorno” (BARROSO, 1992).

No caso do tombamento da Cidade de Cuiabá (MT), Processo 1180-T-85, essas relações ficam mais claras:

Área do entorno como consequência da leitura do documento, contribuindo ou interferindo, pela conexão que mantém com a constituição do núcleo, mesmo que abrigue unidades arquitetônicas diferentes das incluídas no Centro na área de tombamento (CHUVA; SANTOS, 1987).

Também no Processo 1288-T-89 de Laranjeiras (SE), o entorno foi considerado um “instrumento contextualizado que amplia as possibilidades de leitura dos significados históricos e, consequentemente, do valor documental dos bens tombados”.



Centro Histórico de Cuiabá (MT). Proposta para poligonal de tombamento e entorno, 1985. MINC, SPHAN, Fundação Nacional Pró-Memória. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo 1180-T-85, v. 1, fl. 127.



Base aérea de Santa Cruz. Hangar de Zepelins. Rio de Janeiro (RJ). Fachada principal e lateral. s/a, s/d. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo de tombamento 0994-T-78.



Parque e fachada principal do Museu Parque Emílio Goeldi. Belém (PA). Foto de Eurico Antônio Calvente, 1974. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Série Inventário.

O critério legal se aplica aos processos que não justificaram os motivos para delimitar determinada área para entorno, apesar de a terem definido. É o caso do tombamento da Base Aérea de Santa Cruz: Hangar e Zepelin, no Rio de Janeiro (Processo 0994-T-78), para o qual a área demarcada de entorno ficou definida em 500 metros ao redor do hangar sem explicação dos critérios adotados.

A classificação “outros”, citada acima, refere-se a dois processos em que a utilização do entorno ocorreu de forma peculiar. Em um deles, o relativo ao Parque Zoobotânico do Museu Paraense Emílio Goeldi (Processo 1297-T-89), a figura do entorno foi usada como uma área de proteção “da ambiência do acervo vegetal do parque do Museu, devido à diminuição do período de insolação a que o mesmo está sujeito e também pela mudança no regime de ventos, ambos provocados pela construção de edifícios altos na sua vizinhança imediata” (DERENJI, 1989).

O parque do Museu já havia sido tombado pelo órgão estadual de preservação; “entretanto a legislação estadual não contempla as questões relativas ao controle da vizinhança. Assim, a solicitação feita pela direção do Museu tem como finalidade principal permitir o controle da ocupação do espaço no seu entorno” (Ibid.).

O segundo processo é relativo à Igreja da Venerável Ordem Terceira do Carmo e Painéis do Padre Jesuíno do Monte Carmelo, em São Paulo, Processo 1176-T-85. De acordo com o parecer do relator, em função de partes da igreja não oferecessem nenhum interesse,

entendemos, assim, como solução para o caso, uma proposta ainda não utilizada em situações congêneres: a de usarmos o expediente da definição de ‘entorno’, considerando como tal as três frontarias e mais os acréscimos existentes à direita da igreja. Indicamos, portanto, a seguinte redação para a preservação destes acervos: “Igreja de Santa Teresa da Ordem Terceira do Carmo de São Paulo, restrita à frontaria, à nave, capela-mor, sacristia, biblioteca e sala de reuniões, especialmente a obra pictórica do Padre Jesuíno do Monte Carmelo, obra de talha, imaginária e pinturas aí localizadas, assim como o acervo de bens móveis e o arquivo da confraria. O tombamento inclui o conjunto de 18 painéis do Padre Jesuíno, provenientes do antigo Recolhimento de Santa Teresa. As frontarias laterais e posterior,



Vista externa e interior da Igreja da Ordem Terceira do Carmo de São Paulo (SP). Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo 1176-T-85, Anexo 2.

assim como os anexos existentes à esquerda da igreja constituem seu entorno (...) (TELLES, 1996).

A ideia é de que essa parte destinada ao entorno não apresenta valor artístico ou arquitetônico. Na realidade, não é um caso tão estranho assim, porque as *Recomendações Básicas para a Instrução de Processos de Tombamento* estipulam, no item (5), que os componentes de um terreno tombado que “não possuam mérito” devem ficar “sujeitos a condições específicas de proteção à ambiência e visibilidade do bem”.⁴⁰

Em relação às regiões, pôde-se observar que aquelas com índice maior de processos de tombamento com áreas de entorno delimitada foram a Sudeste, com nove, seguida pela Nordeste, com cinco.⁴¹ Nesta última, três processos foram destinados a cidades do Estado do Ceará.

Normalmente, as áreas de entorno são delimitadas por poligonais, que utilizam ruas, incluindo os lotes que para elas se abrem ou as cotas da topografia. Também são usadas linhas imaginárias que se ligam por meio de pontos geográficos de referência. Há, porém, situações em que diversos critérios são usados, como no caso da Igreja da Venerável Ordem Terceira do Carmo e Paineis do Padre Jesuíno do Monte Carmelo, em São Paulo, já citada, ou ainda no do Monumento a Dom Pedro I, na Praça Tiradentes, no Rio de Janeiro: “A área de entorno do monumento é delimitada pelos meios-fios da Praça Tiradentes excluindo-se os imóveis voltados para esta praça” (BARROSO, 1998).

Os estudos técnicos que estabelecem a delimitação das áreas de entorno foram, na maioria dos casos, elaborados pelas unidades regionais do IPHAN. Há, porém, casos em que a área central da Instituição interferia, modificando

⁴⁰ Quando os processos E, específicos para instruir portarias de entorno, deixaram de ser feitos (o último é de 1997), passaram a ser incluídas, nos processos de tombamento, as *Recomendações Básicas Para a Instrução de Processos de Tombamento*, elaboradas pelo Deprot, em conformidade com o artigo 4º da Portaria nº 11/86. Três itens fazem referência ao entorno: “(3) É indispensável incluir a redação precisa da proposta de delimitação da poligonal de tombamento e sua representação gráfica, observando-se o mesmo procedimento com relação à área de entorno formada. A descrição das poligonais e as plantas das áreas acauteladas devem ser datadas e apresentarem visto do Coordenador Regional. (4) Na apreciação do mérito do valor cultural de cada bem, devem-se apresentar justificativas para a indicação do tombamento e das poligonais de tombamento e entorno que se propõem. (5) (...) **Em caso de tombamento do terreno, os componentes que não possuam mérito devem ser excluídas de modo explícito da área tombada, ficando sujeitos a condições específicas de proteção à ambiência e visibilidade do bem**” (grifo nosso).

⁴¹ Dos processos não pesquisados, cinco são da região Sudeste, dois da Sul e dois da Nordeste.

os critérios, e ainda outros em que o próprio relator conselheiro propunha uma área, a qual acabava sendo aquela delimitada.

Os critérios de intervenção são encontrados em poucos processos. Alguns delegam a elaboração desses critérios para posteriores portarias ou trazem observações do tipo:

Os critérios para disciplinar as intervenções nesta área – tais como tratamento paisagístico adequado à contemplação do monumento – devem ser a seguir examinados pela Coordenação Regional, assegurando-se, por ora, que os projetos referentes a intervenções sejam previamente submetidos ao IPHAN (Ibid.).

Quanto aos **Processos de Entorno** para instruir Portarias de Entorno, foram abertos 18 entre 1985 e 1997, cuja intenção era disciplinar a ocupação do solo. Neles foram tratados os casos de entorno de bens já tombados anteriormente, como também os relativos aos tombamentos contemporâneos, os quais passaram a ser, dessa forma, objetos de dois processos simultâneos: o de tombamento e o de entorno. É o caso do Copacabana Palace Hotel (RJ), Processo 1186-T-85; da Casa Presser (Novo Hamburgo – RS), Processo 1113-T-84; de Antônio Prado: Conjunto Arquitetônico e Urbanístico (RS), Processo 1248-T-87. A abertura dos dois processos se justificava, já que, nos casos de tombamento, normalmente só eram definidas as áreas delimitadas, onde qualquer intervenção deveria ser aprovada pelo IPHAN. Já nos processos de entorno e nas portarias voltadas para sua delimitação, seriam definidas as intervenções permitidas, tais como a taxa de ocupação, a área do lote, a testada, o gabarito e o afastamento, ou seja, a ocupação do solo.

Dentre os 18 processos de entorno, dois exemplos se destacam por sua importância para as questões discutidas neste trabalho.

O Caso do Entorno da Casa da Moeda e da Casa de Deodoro (Processo 72-E-89) é significativo, porque apresenta duas propostas de delimitação de entorno baseadas em critérios diferentes defendidos por duas unidades do IPHAN: a Superintendência do Rio de Janeiro, antiga 6ª Diretoria Regional, e a então Coordenadoria de Proteção, cujas atribuições seriam, atualmente, as do Departamento de Patrimônio Material (Depam). O debate entre as duas representações se deu a partir de entendimentos distintos sobre o papel desempenhado pela figura do entorno, tais como: sua função seria permitir

a adequação de uma determinada área a uma realidade presente mais ampla; seu objetivo seria resgatar o papel urbano de um espaço histórico; sua demarcação deveria estar voltada para a recontextualização histórica de um ambiente específico.

O processo foi aberto em meados de 1989, quando técnicos da 6ª DR tomaram conhecimento, pelos jornais, da intenção do Tribunal Regional do Trabalho de construir um prédio nas proximidades da antiga Casa da Moeda ⁴² (atual Arquivo Nacional) e da Casa do Marechal Deodoro da Fonseca, ⁴³ no Centro do Rio de Janeiro. No decorrer dos estudos, duas concepções de entorno foram debatidas: a da 6ª DR, usando critérios da *Carta de Atenas* de 1933, que propõem ajardinar a vizinhança imediata da Casa de Deodoro, buscando isolar e destacar os monumentos do novo prédio que seria construído, defendendo, assim, a ambiência atual em sua relação com a Avenida Presidente Vargas e com o prédio do Banco Itaú, que se destaca na Avenida Presidente Vargas por sua altura; e a da Coordenadoria de Proteção, preocupada em resgatar uma ambiência passada, rejeitando a abertura da Avenida Presidente Vargas e buscando recuperar a leitura espacial original da quadra.

A 6ª Diretoria Regional justificava sua posição, lembrando que, em 1963, a Instituição tinha considerado válida a criação de áreas ajardinadas no entorno da Casa de Deodoro, embora, em 1976, tenha defendido a desapropriação dessa área para evitar construções de gabarito elevado. Afirmava que as áreas ajardinadas serviriam como espaço neutro de separação entre duas temporalidades distintas: aquela do século XIX, à qual pertence a Casa de Deodoro, e a outra do século XX, representada pela Avenida Presidente Vargas. Os técnicos da 6ª DR acreditavam que, dessa forma, estariam conservando as peculiaridades de cada linguagem – arquitetônica ou urbana – estabelecidas na área ao longo do tempo:

Embora aceitemos como correta a implantação de áreas ajardinadas no entorno da Casa de Deodoro, entendemos que a edificação do prédio 1733 da Av. Presidente Vargas [o prédio do Banco Itaú] rompeu definitivamente com a ambiência original da área, estabelecendo

⁴² Processo 0156-T-38, bem tombado em maio de 1938 e inscrito nos Livros do Tombo de Belas Artes e Histórico.

⁴³ Processo 0572-T-58, bem tombado em junho de 1958 e inscrito no Livro do Tombo Histórico.



Avenida Presidente Vargas. Em primeiro plano, à esquerda, a Casa de Deodoro; ao fundo o Arquivo Nacional, antiga Casa de Moeda; e à direita, o edifício do Banco Itaú. Estudo de volumetria TRT, 1987. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro.

uma relação urbana entre as volumetrias edificadas. Assim a abertura da Av. Presidente Vargas, concorrendo neste mesmo sentido, estabeleceu nova dimensão, escala urbana e forma de apreensão do conjunto (...).

(...) os estudos realizados levaram a uma proposta de integração das novas edificações à linguagem que é peculiar à Av. Presidente Vargas, adequando-a à proximidade com os bens tombados (...). Como elemento de integração das novas edificações propostas com as edificações históricas preservadas, utilizamos áreas livres, ajardinadas. Estas áreas verdes, consideradas como de transição e ligação entre o presente e o passado, estabelecem também uma profunda relação com a Praça da República. Resultam ainda na abertura de espaços de lazer e circulação, indispensáveis à harmonização do adensamento vertical proposto e em construção ao longo da Av. Presidente Vargas.

[Assim] define os seguintes critérios de ocupação:

1. construção de prédio com gabarito igual ao do número 1733 da Av. Presidente Vargas (21 pavimentos) [de forma que] a lâmina resultante deverá ter como projeção um trapézio com área aproximada de 560,00 m² (BARROSO, 1989).

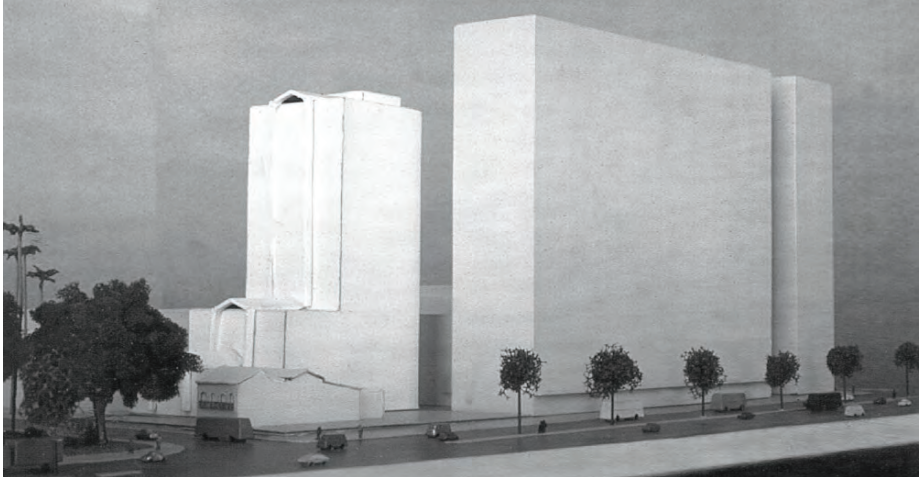
Já a proposta da Coordenadoria de Proteção da SPHAN denunciava a “absoluta divergência conceitual” entre a sua proposta e a da 6ª DR, vista como “acrítica”, pois, tendo sido a abertura da Avenida Presidente Vargas uma iniciativa equivocada, não teria sentido continuar considerando a ambiência atual como referencial, mas sim resgatar a ambiência passada:

Como no passado, a proposta da 6ª DR se limita a constatar as intervenções na área estudada sem nenhuma análise crítica. Deste modo, a abertura da Av. Presidente Vargas é apresentada como intervenção compatível que apenas modificou as relações urbanas na área, estabelecendo nova dimensão, escala urbana e forma de apreensão do conjunto. Nenhuma palavra sobre o caráter alienado e arbitrário dessa iniciativa, sobre os prejuízos que causou à cidade ou ainda, sobre o sacrifício inútil de alguns dos melhores exemplares da arquitetura religiosa e civil da cidade. É conveniente lembrar que, para a passagem da avenida tão estéril inaugurou-se dispositivo legal para destombamento do Campo de Santana (ARNAUT, 1989).

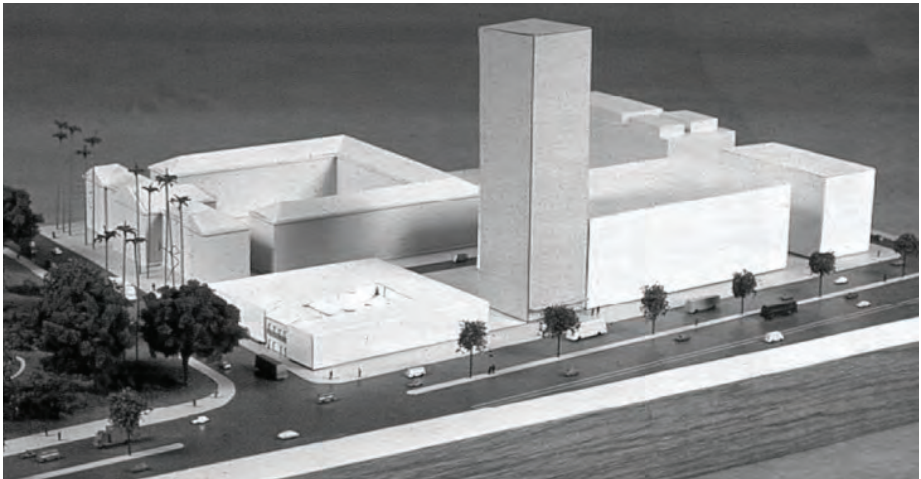
A preocupação da Coordenadoria de Proteção não era com o valor arquitetônico da ambiência, mas em contextualizar historicamente as Casas da Moeda e de Deodoro, enfatizando inclusive a presença de dois valores relacionados a momentos históricos diferentes:

Quando defendemos que os projetos de construção nos entornos das Casas da Moeda e de Deodoro devem ter como premissa o “resgate do papel urbano” daqueles bens, pretendemos afirmar seus valores como elementos referenciados do espaço urbano carioca, valores que não são identificados na Av. Presidente Vargas e no prédio 1733 da mesma avenida.

(...) a Casa de Deodoro, tombada como objeto simbólico, transcende



Estudo de volumetria do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) na Avenida Presidente Vargas. Maquete. Proposta da 6ª Diretoria Regional (DR), 1987. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Slide.



Estudo de volumetria do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) na Avenida Presidente Vargas. Maquete. Proposta da Coordenadoria de Proteção, 1987. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Slide.

ao objeto arquitetônico, que também o é; e, a Casa de Deodoro, como objeto arquitetônico, está grosseiramente desfigurado, pois obedecendo a uma composição frontal em 3 dimensões, foi transformado em uma composição espacial, por força da maciça demolição realizada em seu entorno, resultando daí a valorização despropositada de sua empena cega, justamente dentro do enquadramento visual que lhe é hoje mais favorável (ARNAUT, 1989, grifo do autor).

O parecer do conselheiro Gilberto Velho, que afirmou ter se respaldado no “Plano Geral de Proteção Ambiental de Monumentos Tombados, resultado do seminário realizado em 1983”, acatou a posição da Coordenadoria de Proteção:

O tombamento da Casa de Deodoro foi um reconhecimento de seu significado histórico estando, por isso, inscrito no Livro do Tombo Histórico. Desta forma, a proposta da Coordenadoria foi recuperar a leitura espacial (...) original da quadra e com isso recontextualizar a casa tombada (VELHO, 1989).

No Caso de Jacarepaguá (Proc. 008-E-86/SPHAN-RJ)⁴⁴, os estudos realizados para a elaboração de uma Portaria de entorno para os bens tombados no bairro foram justificados em função da grande pressão imobiliária sofrida pela área. São quatro os bens tombados: a Igreja Nossa Senhora da Pena, Aqueduto Juliano Moreira, Fazenda Engenho d’Água e Fazenda da Taquara. São edificações que testemunham sua função original de área rural que, ao longo do século XX, passou por um processo de urbanização. Os moradores da região se organizaram contra a intensificação desse processo, que alcançou seu auge na década de 1980, com a liberação de gabaritos cada vez mais altos. O estudo dos entornos dos bens tombados, coordenado pela arquiteta do IPHAN, Jurema Arnaut, foi desenvolvido nesse contexto, com o desafio de explicitar valor para um território muito distinto daquele que originou os bens tombados. Assim, tornava-se “necessário observar esse complexo bairro do Rio de Janeiro em sua totalidade para apreender, analisar e selecionar (delimitar) as áreas que

⁴⁴ Entorno dos bens tombados em Jacarepaguá: Igreja Nossa Senhora da Pena, Aqueduto Juliano Moreira, Fazenda Engenho d’Água e Fazenda da Taquara.



Vista de Jacarepaguá, a partir da Igreja de N. Sra. da Pena, Jacarepaguá, Rio de Janeiro (RJ). s/a, 1984. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Slide.

coexistem com os quatro bens tombados” (ARNAUT, 1986).

O método de pesquisa, usado como referencial, foi a cartografia histórica, visando estabelecer os pontos de visada dos quatro monumentos tombados e as relações entre eles, buscando um compromisso entre as referências de seu desenvolvimento histórico e de sua situação urbana na época do estudo. Assim, a preocupação da investigação era com as *fontes de informação*, considerando os bens como marco que conta a história da formação do território.

(...) o bem cultural tem significado, de um modo geral, incontestável senão pela série de informações que pode fornecer à análise das formas de produção e expressão de grupos sociais, por seus modos de fruição. Mas, esse significado é diminuído, ou até mesmo comprometido, quando são rompidas suas ligações com o meio onde se insere (Ibid.).

Nesse sentido, o bem possui um valor simbólico que é decorrente da interação que estabelece histórica e visualmente com suas áreas envoltórias. Tal



Áreas de entorno dos bens tombados em Jacarepaguá, Rio de Janeiro (RJ). Gabaritos máximos permitidos. In: ARNAUT. Projeto de Entorno dos Bens Tombados em Jacarepaguá, 1986. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo 008-E-86.

perspectiva admite que seja estabelecida uma relação dialética do bem cultural tombado com o ambiente de entorno, relação esta que é histórica (pode ser lida como discurso histórico inscrito no território, informando “os limites e as normas edilícias mais favoráveis à proteção do bem”) e visual (pois é a partir da configuração atual que a leitura pode ser produzida). Essa associação não só permite “entender” o significado do bem cultural, como gera também a possibilidade de atuação política das comunidades situadas nessas áreas a partir da utilização de uma metodologia objetiva e baseada na historicidade do território, a qual geraria “argumentos verdadeiramente políticos contra o uso predatório de seus ambientes. Suas lutas terão por objetivo uma projeção consciente e deliberada do próprio território” (Ibid.).

O resultado do estudo foi a Portaria nº 3, de 13 de março de 1990, que definiu três áreas envoltórias de proteção a esses bens, as quais mantêm com eles uma relação de causalidade. Embora o regulamento estabelecido nesse estudo de Jacarepaguá incidisse basicamente sobre os gabaritos, ele se distinguia dos demais trabalhos que tiveram resultado semelhante por ter delimitado as áreas e visadas por meio do critério histórico referido – o das relações

que se estabeleceram na ocupação do território –, incluindo o conjunto de bens tombados.

Observa-se que, a despeito dos muitos bens que ainda não tinham seus entornos definidos de acordo com os padrões administrativos mais completos, ficou estabelecida uma rotina institucional para tratar o tema.

Pontos de vista em disputa convivem, mas a base conceitual prevalecente perpassa decisões referentes aos diferentes casos, sendo esta a de “fonte de informação” – do testemunho – que por natureza é integradora, agregadora de valor. A leitura do território traz os seus produtores, a trajetória e os usos presentes para discussão e definição dos valores de patrimônio.

Considerações finais

O relato desenvolvido neste trabalho demonstra que poucas respostas conceituais e metodológicas foram institucionalizadas em relação ao tema dos entornos, a despeito das discussões e trabalhos desenvolvidos ao longo dos 70 anos de atuação do IPHAN. Observa-se a dispersão e a convivência de diferentes concepções em momentos distintos da política institucional e também o atendimento de demandas sociais e de decisões judiciais distintas. No entanto, a concepção ampla de entorno firmou-se, assim como as práticas relacionadas a este trabalho de proteção do patrimônio cultural, sendo hoje recurso importante das práticas de preservação no Brasil e devendo ser tema de reflexão e investimento de todos que atuam neste campo.

Os documentos internacionais que abordam o tema do entorno chegaram a uma concepção ampla, sem negar as concepções iniciais de valor – a simples visibilidade –, mas sim a incorporando. Já na década de 1960, afirmavam a necessidade de valorização dos bens também como fontes de informação, entendendo que o monumento é “inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa”, conforme a *Carta de Veneza*. A partir daí, os documentos subsequentes detalham os múltiplos aspectos culturais que devem ser considerados na valorização dos entornos dos monumentos e dos sítios históricos. A *Declaração de Xi’An*, de 2005, consolida esses aspectos, apontando como valor de patrimônio tudo aquilo que forma parte ou contribui para o significado dos bens protegidos. Além dos aspectos morfológicos, paisagísticos, estéticos e aqueles entendidos como testemunhos da história, aponta também para as práticas sociais, para o patrimônio cultural intangível, tais como os costumes, os conhecimentos tradicionais, os usos ou as atividades que criaram e formaram o espaço, e ainda para o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômica. Ressalta a interrelação entre os bens e seus entornos como fontes de informação, condição da autenticidade e da integridade dos bens.

Observa-se, na experiência brasileira e na evolução do conceito de entorno consolidado na *Declaração de Xi’An*, que o tema passou a ser objeto de preocupação nas cidades como um aspecto da preservação que poderia contribuir para a qualidade de vida, incluindo, nessa noção, os valores culturais – as referências da história, da memória e de identidades. Assim, o instrumento do entorno se fortaleceu como estratégia de gestão urbana e como possibilidade de estabelecimento de parceria entre as diferentes instâncias governamentais responsáveis pelo planejamento urbano e territorial.

São trabalhos que devem ser compartilhados com outras instituições rela-

cionadas à gestão urbana e ambiental. Os municípios e outros órgãos de planejamento estadual e de meio ambiente, que atuam em territórios mais amplos, têm a seu alcance instrumentos de grande abrangência, como os planos diretores, urbanísticos, de manejo, entre outros, para atuarem na preservação do patrimônio cultural e ambiental, incluindo áreas tombadas e de entorno. No entanto, conforme visto neste texto, nada obsta que as instituições dedicadas exclusivamente à preservação do patrimônio cultural atuem por meio da aplicação de seus instrumentos – do tombamento e do entorno – como recurso para a sua participação na gestão urbana e territorial, visando à proteção dos valores culturais.

Nos planos urbanísticos, desenvolvidos desde a década de 1970, as áreas de entorno são estabelecidas no zoneamento ou pela definição de setores diferenciados das cidades, com regulamentação específica diante do objetivo desse tipo de proteção, mesmo sem empregar o termo entorno ou vizinhança. São zonas “especiais”, de “proteção ou respeito”, de “preservação ambiental” de “ambiência”, entre outros termos.

Sejam os entornos estabelecidos pelos órgãos de preservação ou de planejamento, o ponto principal que sempre esteve em discussão é o valor atribuído às áreas. O que distingue então as áreas tombadas das áreas de entorno é o valor atribuído a cada uma. A área de entorno será de referência para a compreensão da coisa tombada, cabendo, então, parâmetros de proteção apropriados ao valor de entorno, sempre adequados ao valor atribuído. Poderão, em alguns casos, ser parâmetros rigorosos, até mais rigorosos do que os aplicados às áreas tombadas, como, por exemplo, na preservação de área natural no entorno de bem tombado onde a ocupação deve ser mantida rarefeita. Nesses casos, serão exigidos parâmetros de ocupação do solo – com lotes de grandes dimensões, taxas de ocupação reduzidas e gabaritos baixos –, sendo esses parâmetros os apropriados à manutenção dos aspectos naturais no entorno dos bens tombados. Trata-se de aplicar esse instrumento – do entorno – em toda sua plenitude na proteção dos referenciais necessários à compreensão do monumento e sítios tombados.

A explanação realizada nesta publicação mostra que o tema entorno hoje deve ser abordado de forma interdisciplinar e multidisciplinar: o pesquisador que se lança nessa área deve ter em mente que sua abordagem lida, necessariamente, com outros campos do conhecimento, como o jurídico, o urbanístico, o arquitetônico, o geográfico, o histórico, o socioeconômico, o político, o educacional.

O estudo sobre o entorno dos bens tombados, assim como sobre todos os relativos às práticas de preservação, deve ser constantemente desenvolvido para melhor compreensão do tema, como também para a divulgação de novos conceitos e de sua popularização, no intuito de que alcancem legitimidade por meio do comprometimento social.

Relação e localização dos documentos arquivísticos pesquisados

- ALCÂNTARA, Dora. (1987). *Informação nº 140/86*, de 13/01/1987, sobre o Conjunto Urbanístico, Arquitetônico e Paisagístico da Cidade de Natividade. 129ª Reunião do Conselho Consultivo. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/Cx.0014/Pasta 57.
- ARNAUT, Jurema Kopke Eis. (1985). *Informação nº 56/85*, em 23/05/1985, que modifica o texto da Minuta de Portaria do entorno da Igreja de Nossa Senhora do Desterro em Pedra de Guaratiba – RJ. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. P. 003-E-86.
- _____. (1986). *Projeto de entornos dos bens tombados em Jacarepaguá*, julho de 1986. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo nº 008-E-86/SPHAN – RJ, Anexo I.
- _____. (1989). *Informação nº 043*, em 25/07/1989, relativa ao caso do entorno da Casa da Moeda e da Casa de Deodoro. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/Cx.0018/Pasta 68.
- BARROSO, Cláudia M. Girão. (1988). *Memorando Deprot/IPHAN/RJ/nº 139/98*, de 01/04/1998. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo 1173-T-85.
- BARROSO, Sabino. (1989). *Ofício Gab nº 145*, em 19/06/1989, encaminhando ao Conselho Consultivo a proposta da Coordenação das Ações de Proteção da 6ª DR relativa ao entorno e vizinhança da Casa de Deodoro e do Arquivo Nacional. 137ª Reunião do Conselho Consultivo. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/Cx.0018/Pasta 68.
- _____. (1992). *Encaminhamento do parecer final da 6ª CR do IBPC*, em 23/09/1992, ao Presidente do IBPC, sobre o tombamento do Palácio Tiradentes. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 1320-T-92. v. I.
- BRITO, Fernando Saturnino; CARVALHO, Ayrton de Almeida. (1953). *Ofício nº 012/53*, do 1º Distrito da DPHAN ao Prefeito de Recife encaminhando sugestões, em 21/01/1953. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Obras. Módulo 055/Cx.0382/ Pasta 1099. (antigo: 55-05 09, PE/Recife, 070).
- CHUVA, Márcia Regina Romeiro; PESSÔA, José Simões de B. (1988). *Relatório de viagem dos técnicos da Coordenadoria de Proteção – às cidades de Pirenópolis e Goiás Velho*, de 14 a 18 de dezembro de 1987, em 14/01/1988. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo 1181-T-84. v. IV.
- CHUVA, Márcia Regina Romeiro; SANTOS, Helena Mendes dos. (1987). *Informação nº 032/87*, em 23/04/1987. Pedido de tombamento do Centro Histórico de Cuiabá. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 1180-T-85.
- CONSELHO CONSULTIVO. (1986). *121ª Reunião*, em 10/07/1986. Autorização para que o

- Secretário do Patrimônio emita portarias de entorno. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/Cx.0014/0055/ Pasta 0006.
- COSTA, Adroaldo Mesquita da. (1968). *Parecer do Consultor-Geral da República, sobre os edifícios à Rua Sete de Setembro*, em 15/03/1968. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Subsérie Casos Judiciais. Módulo 68/Cx. 45/Pasta 13.
- COSTA, Lucio. (1943). *Parecer referente à Igreja de Nossa Senhora da Glória do Outeiro*, de 26/07/1943. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Obras. Módulo 44/Caixa 414/Pasta 1787.
- DERENJI, Jorge. (1989). *Parecer*, em 19/07/1989, relativo à solicitação de tombamento do Parque Zoobotânico do Museu Paranaense Emílio Goeldi. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. 139ª Reunião do Conselho Consultivo. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/Cx.0018/Pasta 71.
- GUEDES, Max Justo (Conselheiro). (1987). *Parecer*, em 13/01/1987, sobre o tombamento do Complexo Ferroviário de São João Del Rei e Tiradentes – MG. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Processo 1185-T-85.
- IGLESIAS, Francisco (Conselheiro). (1989). *Referência ao relatório da comissão para examinar a proposta de definição do perímetro tombado de Ouro Preto*, em 24/08/88. 137ª Reunião do Conselho Consultivo, em 13/10/1989. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084.802/ Cx.0014/0055/ Pasta 0006.
- LIMA, M. Viana de. (1970). *Brésil – renovation et mise en valeur d’Ouro Preto*. Paris: UNESCO, 1970. (Brasil – renovação e valorização de Ouro Preto). Original em francês. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Módulo. 066/Cx. 0076/ Pasta 0246.
- MELLO, Cunha (Ministro). (1958). *Ministro Relator da Apelação Civil nº 10.476 de Niterói*, julgada em 26/12/1958. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Obras. Módulo 047/ Cx.0549/Pasta 2262.
- MELO, Olímpio de (Prefeito). (1936). *Decreto nº 6000, enviado à Câmara Municipal*, em 30/05/1936. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Obras. Módulo 44/Caixa 413/Pasta 1789.
- MOTTA, Lia. (1980). *Informação nº 04/80, Preservação de ambiência das Igrejas de Nossa Senhora da Lapa dos Mercadores e Santa Cruz dos Militares e antiga Praça do Comércio*, janeiro de 1980. Arquivo Central do IPHAN/ Seção Rio de Janeiro. Série Inventário. RJ, Cx. 030/Pasta 03.
- _____. (1988). *Informação nº 002/88, Redefinição do tombamento de Ouro Preto*, julho de 1988. 137ª Reunião do Conselho Consultivo da SPHAN, em 13/10/89. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/ Cx.0014/Pasta 55.
- NAPOLI, Umberto. (1984). *Informação nº 85/94*, de 17/08/1984. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 008/SPHAN/RJ.

- PARENT, Michel. (1968). *Protection et mise en valeur du patrimoine culturel brésilien dans le cadre du développement touristique et économique*. Paris: UNESCO, 1968. (Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico, em 24 de novembro de 1966 a 8 de janeiro de 1967 e 19 de abril a 1º de junho de 1967). Original em francês. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Módulo 006/Cx. 0076/Pasta 0246.
- PFALTZGRAFF, Sérgio Esteves. (1985). *Informação AJ-023/85*, em 22/04/1985. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/ Cx.0015/Pasta 58.
- QUEIRÓS, João José de (Ministro). (1952). *Voto do Ministro Relator na Apelação Civil nº 1515 – Paraíba (Embargos)*, em 05/12/1952. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Subsérie Casos Judiciais. Módulo 68/Cx.41/Pasta 12.
- RABELLO, Sonia. (1986). *Solicitação encaminhada ao Conselho Consultivo*, em 24/06/1986, como antecedente da elaboração da Portaria nº 10. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo Administrativo 004-A-86/SPHAN-RJ.
- REIS, José de Souza. (1982). *Documento (sem título) ao Diretor da 6ª DR da SPHAN*, em 17/08/1982. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Módulo 57/Cx. 526/Pasta 1535.
- RIBEIRO, Marcus Tadeu D. (1995). *Memo DEPROT/IPHAN nº 043/95*, em 31/01/1995, sobre tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos, em Minas Gerais. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 1223-T-87
- SANT'ANNA, Márcia G. de (1995b). *Memorando 243/94/4ªCR*, de 09/10/1995, sobre o Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Cidade de Icó/CE. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 968-T-78. v. I.
- SANTOS, Helena Mendes dos. (1985). *Informação nº 106/85*, de 30/09/1985, sobre o pedido de tombamento das Ruínas da Cidade de Vila Bela da Santíssima Trindade (ex-Mato Grosso) – MT. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 0877-T-73. v. II.
- SANTOS, Sista Souza. (1995). *Parecer do PROJUR, /IPHAN/RJ/Nº 002/95*, em 16/01/1995, no processo de tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos, em Minas Gerais. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 1223-T-87.
- SHANKLAND, Graeme. (s/d). *Townplanning, conservation and tourism: report to UNESCO*. Londres: s.l., s.d. (Conservação de Bairros Antigos e Desenvolvimento Turístico de Salvador, de 8 a 28 de outubro de 1968). Original em inglês. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Módulo 66/Cx. 0076/ P. 0242.
- SOARES, Regina Coeli Lisboa. (1987). *Informação CJ nº 043/87*, em 11/12/1987, sobre o caso do tombamento da Vivenda de Santo Antônio de Apipucos, em Pernambuco. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 1245-T-87. v. II.
- SOCIEDADE dos Amigos e Moradores da Pedra de Guaratiba. (1982). *Ofício nº 202/82*,

- de 08/03/1982 com solicitação ao Ministro pedindo providências para coibir ocupação irregular de residências junto à Igreja de Nossa Senhora do Desterro e sua desfiguração paisagística. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. P. 003-E-86.
- SOEIRO, Renato. (SOEIRO, 1968). *Ofício nº 224*, do Diretor do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ao Ministro da Educação e Cultura, em 12/02/1968. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Subsérie Casos Judiciais. Módulo 68/Cx.45/Pasta 13.
- TELLES, Augusto da Silva (Conselheiro). (1996). *Parecer do relator*, em 27/08/1996, ao Processo 1176-T-85, referente à Igreja da Venerável Ordem Terceira do Carmo e Painéis do Padre Jesuíno do Monte Carmelo. Ata 10. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/ Cx.0014/Pasta 0055.
- _____. (1974). *Documento*, de 6/07/1974, que cria o grupo de trabalho para estudo de gabarito para o Pão de Açúcar, composto pelos arquitetos do IPHAN, Augusto da Silva Telles e Sérgio Porto, e pelos arquitetos Hélio Ribas Marinho e Hélio Modesto e pelo engenheiro Luiz Carlos C. R. Velho, designados pelo Governador do Estado. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Processo 869-T-73.
- _____. (1986). *Estudos sobre a delimitação do perímetro tombado do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto*, em 30/07/1986. Citado no Parecer do Relator Conselheiro Francisco Iglesias na 137ª Reunião do Conselho Consultivo do SPHAN, em 13/10/89. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/Cx.0014/Pasta 55.
- TELLES, Augusto da Silva et al. (1988). *Criação do Livro de Entorno*, 1988. Participaram da reunião Augusto da Silva Telles, Regina Soares Lisboa, Jannice Monte-Mór, Edson Maia, Maria Eugênia Correa Lima e Ceça de Guimarães. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Conselho Consultivo. Módulo 84/Cx. 002/Pasta 07/Folder 07.
- VELHO, Gilberto (Conselheiro). (1989). *Parecer sobre o entorno da Casa da Moeda e Casa de Deodoro (Processo 72-E-89)*, em 13/10/1989. Ata 137. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Índices das Atas; 1938 a 2004. Módulo 084/ Cx.0014/Pasta 55.

Referências bibliográficas

- ALCÂNTARA, Dora. Praça XV e Imediações: estudo de uma área histórica do Rio de Janeiro. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro: SPHAN, n. 20, 1984.
- ARNAUT, Jurema Kopke Eis. Morro da Conceição, Rio: uma proposta de preservação sem tombamento. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro: SPHAN, n. 19, 1984.
- BOSCHI, Renato. A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977-1982. *Dados*, v. 29, n. 1, 1986.
- ENTORNO. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 2. ed. ver. amp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Plano de conservação e desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana*. Belo Horizonte: IPHAN/Iepha/Prefeitura Municipal de Ouro Preto/Prefeitura Municipal de Mariana, 1975.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento/Fidem. *Plano de preservação dos sítios históricos*. Recife, 1978.
- ICOMOS. *Declaração de Xi'An sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural*. XV Assembleia Geral, 2005.
- IPHAN. *Cartas patrimoniais*. 3. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.
- LIMA, Carlos Danuzio. *A questão dos entornos de bens tombados*. Minuta de texto. Rio de Janeiro: IPHAN, s/d.
- MESENTIER, Leonardo. *A renovação preservadora: um estudo sobre a gênese de um novo modo de urbanização no Centro do Rio de Janeiro, entre 1967 e 1987*. Dissertação (Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional) – UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.
- MOISÉS, José Álvaro et al. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Cedec, 1978.
- MOTTA, Lia. A SPHAN em Ouro Preto. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro: SPHAN/Pró-Memória, n. 22, 1987.
- PESSÔA, José. (Org.). *Lucio Costa: documentos de trabalho*. Rio de Janeiro: IPHAN, 1999.
- PLANO URBANÍSTICO DE SÃO CRISTÓVÃO. *Programa das cidades históricas*. Salvador: Convênio Seplan PR/Universidade Federal da Bahia, 1980.
- RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.
- RESTAURAÇÃO e revitalização de núcleos históricos – análise face à experiência francesa. Seminários 1, 15 a 16 ago. 1978. *Publicações da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília: MEC/SPHAN/Fundação Nacional Pró-Memória, n. 30, 1980.
- SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – UFBA/Faculdade de Arquitetura, Salvador, 1995a.
- SILVA, Fernando Fernandes da. *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

Anexos

Anexo I

Portaria nº 29, de 23 de outubro de 1974

RESOLVE DISCIPLINAR OS PRÉ-REQUISITOS DOS PROJETOS A SEREM APRECIADOS PELO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

O Diretor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, no uso das atribuições que lhe confere o item XI do artigo 14, Capítulo 17 do Regimento aprovado pelo Decreto número 20.303 de 2-1-1946, e à vista do disposto nos artigos 17 e 18 do Decreto-lei n.º25, de 30-11-37 e, considerando o interesse quer da administração federal, quer da do Estado da Guanabara na preservação da integridade dos conjuntos paisagísticos inscritos nos Livros do Tombo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;

Considerando a conveniência de não haver dualidade de definição no exame dos projetos apresentados para construções novas em área tombada pelo IPHAN, de interesse paisagístico ou em suas imediações;

Considerando não estar este órgão capacitado a conhecer os loteamentos aprovados, os arruamentos existentes e as exigências decorrentes de leis e regulamentos estaduais para as referidas áreas, resolve:

Somente serão apreciados por este Instituto os projetos que tenham sido examinados pelos órgãos competentes do Estado, quanto:

- I – à existência de logradouros e suas características;
- II – à validade dos loteamentos;
- III – aos alinhamentos, recuos e afastamentos;
- IV – à exatidão da cota da soleira.

Renato Soeiro

Publicado no “Diário Oficial” (Seção I – Parte I).

Quinta-feira, 21 de novembro de 1974

Anexo II

Assinatura ilegível [à mão]

Data ilegível [à mão]

“A QUESTÃO DOS ENTORNOS DE BENS TOMBADOS”

Arquivo Noronha Santos/IPHAN-RJ

Série Personalidades

Pasta: LIMA, Carlos Danuzio/ Produção Intelectual

AA01/M035/P01/Cx. 0057/P. 0195.08

1 – Gênese: “A Vizinhança do bem tombado”

A noção de proteção da vizinhança do monumento de valor cultural, no Brasil é, na verdade, contemporânea ao surgimento da própria determinação em proteger o patrimônio histórico e artístico nacional. Prova desta assertiva está no fato de que, nas primeiras versões de redação de projeto de lei federal sobre a proteção do patrimônio e a criação de órgão nacional competente para tal, a preocupação em relação a áreas circunvizinhas à “immóveis catalogados”, aparece de forma explícita (1). É o caso, por exemplo, do projeto de lei apresentado, em 29 de agosto de 1930, à Câmara Federal, pelo deputado bahiano Wanderley de Araújo Pinho, com o propósito de “organizar a defesa do patrimônio histórico e artístico nacional”, e em cujo artigo 3º, itens “d” e “e”, lê-se:

“Art. 3º. – Consideram-se immóveis para os efeitos desta lei (de proteção):

.....

d) os immóveis sem valor histórico ou artístico, cuja conservação, não alteração ou demolição sejam necessárias para desimpedir ou favorecer a perspectiva a um imóvel histórico-artístico catalogado;

e) as edificações isoladas ou em conjunto, os sítios de reconhecida e peculiar beleza, cuja proteção e conservação sejam necessárias para manter-lhes o aspecto typico-artístico ou pintoresco de que se revistam”.

É também o caso, bem que em outra esfera, do “Regulamento da Inspectoria Estadual de Monumentos Nacionais”, da Bahia, posto em vigor pelo decreto de nº. 5.339 de 6 de dezembro de 1927, no qual, no capítulo II, referente à desapropriação para fins de preservação, encontra-se especificado.

“Art. XI – A desapropriação poderá atingir as circunvizinhanças do monumento.”

e,

Art. XIII – A desapropriação pode atingir não só o terreno que contém e o que cerca o monumento, como também o terreno necessário para a sua comunicação com a estrada que, a juízo do governo, dê melhor acesso ao local.”

São, sem dúvida, estes antecedentes que irão inspirar, no que diz respeito à proteção da vizinhança do bem tombado, dois dos mais importantes artigos da legislação federal de 1937, instituindo o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e regulamentando a sua atuação;

. o Artigo 134 da Constituição, posta em vigor no dia 10 de novembro, destacando a proteção a paisagens:

“Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados, contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional”. (2)

. o artigo 18, do Decreto-lei 25, tratando diretamente da vizinhança do bem tombado:

“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 50% do valor do mesmo objeto”. (3)

Embora abordando aspectos diferentes e aparecendo sob múltiplas formas de redação, esses artigos, encontram sua maior razão de ser na consciência da insuficiência do tombamento em si para a proteção real do bem tombado e, conseqüentemente, da necessidade de proteger a “vizinhança da coisa tombada”, como forma de assegurar a proteção do próprio bem tombado.

A este propósito, deve-se reconhecer, entretanto, que, se considerada “in atricto sensu”, a proteção do bem tombado prevista pelo decreto-lei 25/37, no seu artigo 18, é, no mínimo, deficiente, “pois só se lhe resguarda a visão podendo a vizinhança deixar de apresentar homogeneidade com a coisa, ou ser alterada de modo prejudicial a ela”, não se dando, assim, meios à Administração, para “impedir a alteração ou exigir a adaptação integrativa da vizinhança”. (4) Ou então, se tomados os conceitos de “vizinhança” e “visibilidade” num sentido mais abrangente, mais amplo que aquele da simples “visão

da coisa tombada”, o decreto-lei, no artigo já citado, necessitaria para sua aplicação, se ser precisado.

É, justamente, como veremos, em torno da compreensão dos conceitos de “vizinhança” e “visibilidade” na lei, que se irá, inicialmente, estabelecer na justiça, e fora dela, o debate sobre sua aplicação, e se definir, na prática, o que mais tarde virá a se constituir no “entorno”.

2 – Evolução do conceito de vizinhança do bem tombado.

Aspectos jurídicos – critérios técnicos

No que concerne ao estabelecido no decreto-lei 25/37, há de admitir-se, inicialmente, que: “Nem a vizinhança, nem o que há de entender-se nas cidades, por construções capazes de impedir ou reduzir a visibilidade da coisa tombada, estão definidas na lei” (1). Em segundo lugar, e conseqüentemente, parece claro que, não sendo a lei auto-executável, há necessidade para a sua aplicação, de definir-se que critérios adotar, assim como por quem devem ser eles estabelecidos. Os esforços empreendidos no longo dos anos, coincidindo com uma sucessão de causas jurídicas envolvendo a Instituição, convergem, conforme mostra o desenvolvimento dos processos legais respectivos, para a definição dessas questões, muito embora, ainda hoje, a prática de definição de entorno careça de precisão no que se concerne aos “critérios técnicos” adotados.

Um dos pontos de forte polêmica, nos textos que tratam do aspecto legal da questão, diz respeito, justamente, ao aspecto técnico da própria definição de vizinhança, ou seja, da determinação de até onde, ou a partir de que distância do bem tombado, uma edificação deixa de pertencer à vizinhança deste?

A resposta mais acertada dada à questão, tal como ela se acha colocada, ou seja, em termos de distância do bem tombado é, sem dúvida, a de que, em cada caso, há de ser determinada tal noção de vizinhança, até porque a interferência causada ao bem tombado por uma edificação proposta em suas imediações, pode vir a ser em um determinado caso, função mais da topografia local que da distância ao bem.

Reconhecido o mérito de tal colocação, na medida em que ela descarta definições simplistas, que resultariam da delimitação de área única de vizinhança válida para todos os casos, sem que seja prevista a obrigatoriedade de planos urbanos ou rural globais e em cada caso, não se pode deixar de admitir, por outro lado, que, deixando em aberto a questão de definição da área de

vizinhança, as indefinições detectadas se acham transpostas para o conceito de visibilidade.

a) A questão da visibilidade

Retraçar a história da definição do conceito de visibilidade equivale, no fundo, a recompor em seus mais importantes pontos, alguns dos principais processos judiciais constituídos pela SPHAN, via União, visando a preservação de bens tombados através de restrições a construções parciais ou totais, na proximidade de bens tombados.

Desses processos, não há dúvida que um dos mais polêmicos e significativos para a definição dos conceitos em questão, tenha sido o que se refere à ação cominatória, proposta em 1949, pela União à partir da SPHAN, contra Manoel Mendes Campos, proprietário do “Edifício Torrosêlo”, em construção nessa época, nas imediações do Outeiro da Glória.

O caso do “Edifício Torrosêlo”, embora não tenha se constituído no primeiro caso judicial, é exemplar para investigação, na medida em que não só o conceito de “visibilidade” é objeto de discussão mas, além deste, algumas das principais questões concernentes à vizinhança do bem tombado são levantadas.

. O caso do Edifício Torrosêlo

O processo judicial instaurado em 1949 pelo SPHAN, em nome da União contra Manoel Mendes Campos, como já foi dito, visava a proteção do Outeiro e Igreja da Glória, e requeria a demolição dos quatro últimos dos doze pavimentos do Edifício Memphos, mais tarde, Edifício Torrosêlo, situado na Rua Almirante Baltazar, posteriormente Rua do Russel, esquina da ladeira da Glória, fundamentado inicialmente em dois argumentos principais.

a) a construção do imóvel sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, caracterizando deste modo construção ilegal, e,

b) o prejuízo à visibilidade da Igreja e Outeiro da Glória causado pela edificação, em particular pelos seus quatro últimos pavimentos.

A estes argumentos foram contrapostos outros por parte do réu, levantando os seguintes pontos:

a) o Serviço do Patrimônio só teria se manifestado contra à construção quando esta já se achava em fase de conclusão, tendo sido o projeto aprovado pela Prefeitura Municipal;

b) somente a Igreja da Glória teria sido objeto de tombamento, o mesmo não acontecendo com o Outeiro, principal monumento afetado em sua “visibilidade”;

c) a não interferência do prédio em construção, com seus doze pavimentos, na visibilidade direta do monumento tombado (2).

Sem entrar em todos os aspectos levantados, vale considerar, sobretudo a polêmica em torno do “aspecto técnico” da questão de definição dos conceitos de “visibilidade”, assim como da competência na formulação de tal definição.

Percorrendo os diversos votos emitidos pelos vários Ministros participantes dos dois julgamentos, assim como dos peritos, nota-se claramente que suas posições, sendo confrontantes, coincidem com aquelas da SPHAN e do proprietário do imóvel, respectivamente.

A primeira, exposta no voto do Ministro João José de Queirós, nos seguintes termos:

“O conceito de visibilidade para fins da proteção legal dispensada às coisas de valor histórico ou artístico, não se limita à simples percepção ótica. Determinada obra poderá permitir a visão física, em nada a reduzindo, no sentido material, quanto ao bem tombado. Este, entretanto, embora continuando fisicamente visível, poderá vir a ser altamente prejudicado por construção que se faça em sua vizinhança, quer como resultado da comparação entre as respectivas dimensões, quer por prejudicar o novo edifício, o conjunto paisagístico que emoldura, tradicionalmente, o bem tombado. Não é só isso. A própria diferença de estilos arquitetônicos, quebrando a harmonia de conjunto imprescindível à obra de arte integrada no aspecto urbano, poderá, no sentido legal, reduzir a “visibilidade” da coisa protegida. Esse é o espírito do artigo 18 do Decreto nº. 25”. (3)

Ou ainda nas palavras do Ministro Victor Nunes:

“Evidentemente, não se trata da simples visibilidade física, mas da visibilidade de um ponto de vista estético ou artístico, porque está em causa a proteção de um monumento de arte, a igreja histórica integrada num conjunto paisagístico.” (4)

E a segunda, no voto do Ministro Cunha Vasconcellos, sob forma de apelação:

“A beleza do templo destaca-se nítida desde a Praça Paris. Não hão de ser demolidos os quatro pavimentos do edifício Memphos, todo concluído e acabado. Ele não impede nem reduz a visibilidade da Igreja.” (5)

E ainda:

“A Igreja tem todas as suas faces visíveis de um número praticamente infinito de pontos, que situados em toda a vastidão dos jardins do Russel, Glória, Praça Paris, oferecem inúmeros aspectos, que, sem trocadilho, glorificam sua beleza. A construção do Réu, já terminada, não impede nem reduz a visibilidade da Igreja. É o que mostraram o Secretário da Prefeitura e o perito do Réu. É o que também é notório. *Notoria nom sunt probanda.*” (6)

O que é realmente notório, é o confronto a partir de um mesmo artigo de lei, de interpretações que lhe são feitas, obtendo-se na prática resultados completamente opostos.

É verdade que não há razões de surpresa nos resultados obtidos, sabendo-se das motivações e interesses que guiaram tais interpretações.

É certo também, e aqui pode-se abrir espaço para uma primeira conclusão, que, embora não muito feliz em sua redação, principalmente por carregar de sentido o conceito de visibilidade, sem contudo defini-lo, o artigo 18 do Decreto-lei 25/37, pela razão mesmo de sua criação e existência, encontra sua interpretação mais lógica na versão que visa a defesa do patrimônio constituído, isto é, que evite a descaracterização do bem tombado em questão, para a qual pode contribuir a redução da visibilidade física, pura e simplesmente, sem entretanto se limitar à esta.

É, aliás, somente nesse sentido que se pode compreender a instituição de vários processos judiciais por parte do Patrimônio, e os resultados neles obtidos, dos quais os casos do Convento dos Jesuítas na Paraíba, e da Igreja de São Pedro dos Clérigos em Recife são significativos exemplos.

. O caso do convento dos Jesuítas

Tendo-se constituído num dos primeiros processos judiciais instaurados a partir de ação movida pelo Serviço do Patrimônio, o caso do Convento dos Jesuítas da Paraíba se acha fortemente ligado à polémica da definição do conceito visibilidade, na medida em que a questão levantada concerne a adequação ou não da colocação de um pórtico de ginástica, a partir da construção de um ginásio de esportes, em frente ao referido Convento.

Importante em razão da vitória obtida pelo Serviço do Patrimônio, esse processo o é sobretudo pela jurisprudência formada a partir de então, legitimando uma definição de “visibilidade”, a mais ampla possível retratada no voto vitorioso do Ministro Relator João José de Queirós, em 5 de dezembro de 1952, como se segue:

“Evidentemente, um pórtico de ginástica que é uma ligeira construção de madeira, na qual se prendem os aparelhos de ginástica, não reduz a visibilidade no sentido comum da expressão. Considerando, porém, que se trata de monumento histórico, o conceito de visibilidade que a lei consagra, tem um sentido mais amplo, porque, envolve outros aspectos além da simples visibilidade física.

A visibilidade, em se tratando de monumento histórico ou artístico, é coisa bem diferente da simples visibilidade de qualquer edifício desprovido daquelas características especiais. A mim me parece que um pórtico de ginástica em frente à fachada de um monumento prejudica a respeitabilidade do seu aspecto venerável, mesmo que não lhe impeça de todo a visão material.

A visibilidade aí é função do aspecto artístico, estético ou histórico.” (7)

A ainda conforme declaração do mesmo Ministro João José Queirós à imprensa:

“... decidiu-se pelo embargo da obra, não porque prejudicasse a visualidade da construção, mas sim porque o pórtico quebrava a respeitabilidade do edifício. Para se conservar um patrimônio histórico é necessário que se crie em sua volta um ambiente.” (8)

. O caso da Igreja de S. Pedro dos Clérigos

O processo instaurado pelo Serviço do Patrimônio no caso da Igreja de S. Pedro dos Clérigos constitui um dos casos de interpretação do Decreto-lei nº. 25/37 no seu sentido mais abrangente, visto que a ação movida pela União objetivava a desativação de uma indústria existente nas proximidades da Igreja, pelos danos causados ao referido templo como pode-se confirmar no seguinte trecho do jornal “O Globo” de 18 de outubro de 1965:

“Há nos arquivos do SPHAN casos que foram resolvidos amigavelmente e outros que até hoje continuam nos tribunais. Um deles, no Recife, é o da Igreja de S. Pedro dos Clérigos, cuja pintura é prejudicada pela fumaça de um engenho das proximidades. Pleiteou-se a mudança dos engenhos cujos proprietários, devido ao alto custo das instalações, ingressaram na Justiça com uma ação.” (9)

Vê-se assim, que o conceito de visibilidade constante na lei, para atingir os fins para os quais ela foi criada, necessita na prática, de uma interpretação que lhe dê um sentido, em muito distante do seu sentido lato.

Tal necessidade, reconhecida na justiça apesar de inúmeras controvérsias, e comprovada pelas causas ganhas pelo Serviço do Patrimônio, encontra-se de forma explícita expressa no texto de acórdão do próprio Tribunal Federal de Recursos no caso do Convento dos Jesuítas da Paraíba:

“O conceito de visibilidade, tratando-se de monumento histórico tombado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não é comum, mas, alcança sentido mais amplo em função do aspecto artístico a preservar.” (10)

Mais do que a simples necessidade de alargamento do conceito de visibilidade, e em parte como consequência mesmo de sua abrangência resultante, a problemática da proteção do bem tombado através da defesa de sua vizinhança põe em discussão, no fundo, a questão da objetividade, na determinação dos “critérios técnicos” exigidos para sua aplicação.

Constata-se de fato que a extensão do conceito de visibilidade além da noção de simples visão da coisa tombada (esta menos dificilmente de ser aferida), inte-

gra noções revelando “uma certa dose” de subjetividade ou completamente subjetivas, dificilmente, ou impossíveis de recolher unanimidade em uma aferição.

É o caso de conceitos já citados como: “homogeneidade do conjunto”, “adaptação integrativa da vizinhança”, “harmonia do conjunto”, “descaracterização do bem tombado”, “respeitabilidade do aspecto vulnerável do monumento”, etc., e de outros constantes em textos diversos (federais, estaduais, municipais) sobre a questão, como:

. “... o conceito de visibilidade de monumento tombado não se pode divorciar de sua ambiência e da dignidade do próprio monumento ...” (Imediações Casa do Bispo – Rio 1967) (11).

. “Fica expressamente proibido o levantamento nas encostas dos morros ... qualquer edifício ou construção que pelas suas proporções possam encobrir ou ocultar a parte alta do Outeiro da Glória e a Igreja que o domina e os principais aspectos panorâmicos locais”. (Outeiro da Glória – Código de Obras do Distrito Federal – Rio 1937) (12).

. “... onde todos os projetos merecessem um cuidadoso exame, a fim de que não fossem cometidos erros contra a própria vida estética da cidade” (gabaritos bairro de Sto. Antonio – Recife – 1953) (13).

. “O prédio objeto desta perícia contribui, juntamente com todos os outros que aí existem, para afogar a visibilidade e perturbar a ambiência característica e tradicional da Igreja de N. S. da Glória” (Caso do edifício L’artigau – Rio 1955) (14).

. “... a visibilidade no sentido que adota a Autora (SPHAN), não implica unicamente na maior ou menor vadação do espaço pelo edifício, o que aliás houve com o aumento do gabarito, aumento este que, embora reduzido, pode prejudicar grandemente a apreensão ótica do prédio, tudo dependendo do local onde se encontra o observador, mas, implica, ainda, na diversão a que o imóvel da Ré induzirá o espectador, através das linhas dissonantes, em relação não só à Igreja, como aos demais edifícios do logradouro, valendo salientar que o prédio, tal como existia antes, apesar da inconveniência de sua posição, correspondia ao estilo de há 50 anos passados quando da reconstrução do bairro do Recife; nessa dissonância de linhas arquitetônicas, nela compreendendo toda a modenatura em pastilhas vulgares, mas gritantemente ‘atrativas’ a par do excesso de aberturas, etc., residirá o permanente atentado à ‘visibilidade’ exclusiva da Igreja de Madre Deus, como objeto estético a repelir, sob pena de vulnerar-se quaisquer vizinhanças que concorram a desviar a contemplação do observador” (Prédio do Cais da Alfândega – Recife 1965) (15).

Essa subjetividade “parcial” ou “total”, resulta inicialmente de uma das características do objeto em foco – patrimônio de valor artístico, isto é, bens isolados, ou não, considerados como “obras de arte”, logo, passíveis de variação em sua avaliação.

A conveniência em limita-la por outro lado, revela antes de tudo, da necessidade em limitar a discricionariedade implícita no próprio ato de aplicação do decreto-lei 25/37, evitando abuso de poder e arbitrariedade.

A questão da compatibilização (não-exclusão mútua) do caráter subjetivo, na apreciação da vizinhança do bem tombado ou centro histórico, com a noção de critérios técnicos, se apresenta no fundo, como um dos aspectos cruciais da problemática do entorno, nascido como vimos, da própria evolução dos conceitos de vizinhança e visibilidade do bem tombado.

3 – O conceito e a prática da definição do entorno de bens tombados

A prática de definição do entorno de bens tombados tem suas raízes no mesmo processo histórico indutor da evolução dos conceitos de vizinhança e visibilidade do bem tombado, constituindo-se, em tese, uma etapa avançada no tempo, e do ponto de vista qualitativo, deste processo.

A este propósito justamente, deve-se distinguir dois momentos distintos da prática de proteção da vizinhança do bem tombado:

a) um primeiro, caracterizado inicialmente pela instauração de processos jurídicos visando o embargo de obras na vizinhança de bens tombados contribuindo para a descaracterização destes, e posteriormente elaboração de estudos técnicos que garantissem sua proteção, e;

b) um segundo, diferenciando-se do momento anterior pela não necessária vinculação entre a elaboração de estudos técnicos e a existência de litígio judicial, ou seja, pelo “caráter preventivo” que esses estudos revestiriam.

Sem muita rigidez, e respeitando as exceções, esses momentos correspondem a uma certa cronologia, coincidindo o primeiro deles, com processos judiciais mais antigos, alguns dos quais citados anteriormente, culminando em alguns casos com estudos de gabaritos, desenvolvidos a partir do exemplo das “Sugestões para os gabaritos nas quadras adjacentes aos Monumentos tombados, na cidade de Recife” (1953), e o segundo com a fase de produção de estudos de entorno, mais recente, e atual, colocada em prática a partir da segunda metade da década de 70.

NOTAS: (1)

1 – A preocupação oficial com relação ao acervo de monumentos de valor histórico existentes no Brasil foi introduzida pela primeira vez na legislação Portuguesa através de alvará firmado em 18 de agosto de 1721 por D. João V. Resultou deste o primeiro documento administrativo visando à proteção de uma edificação integrante do patrimônio histórico brasileiro, uma carta do Governo Geral expedido em 1742 pelo vice-rei, Conde das Galveias para Pernambuco, documento constante do Arquivo Público da Bahia. Republicado o alvará, em 1802, acompanhava a recomendação para se pôr em inteira observância.

Durante o regime monárquico instaurado após a Independência, registrou-se um único ato no sentido da preservação do acervo histórico nacional: um aviso expedido em 15 de dezembro de 1855 pelo ministro Luiz Pedreira do Couto Ferraz, documento arquivado na Seção de Manuscritos da Biblioteca Nacional.

O advento da República, a elaboração de uma nova constituição, e a remodelação urbana, embora suscitando a discussão sobre a necessidade de preservar o patrimônio monumental nacional, não foram entretanto suficientes no sentido do estabelecimento de uma política de preservação no país.

Só muito mais tarde surgiram os primeiros projetos de lei federal sobre a matéria: os projetos do deputado pernambucano Luis Cedro, criando a Inspetoria de Monumentos Históricos em 1923, e proibindo a saída de obras de arte antiga para o exterior em 1924; o projeto elaborado por uma comissão do Governo de Minas Gerais, rejeitado no Congresso Nacional, as leis estaduais bahianas 2.031 e 2.052 de 8 de agosto de 1927 regulamentadas pelo decreto 5.339 de 6 de dezembro do mesmo ano, a lei estadual pernambucana 1918 de 24 de agosto de 1928, criando órgão administrativo incumbido da preservação do patrimônio histórico e artístico local, o projeto do deputado bahiano José Wanderley de Araújo Pinto apresentado à Câmara federal em 29 de agosto de 1930, e enfim o projeto de lei federal do escritor Mario de Andrade que serviu de base à criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 13 de abril de 1936, sem contar os decretos 22.928 de 12 de julho de 1933 pelo qual foi “erigida em monumento nacional a cidade de Ouro Preto”, e o 24.735, de 14 de julho de 1934, aprovando um novo regulamento para o Museu Nacional e declarando que “os imóveis classificados como monumentos nacionais” não poderiam ser “demolidos, reformados ou transformados sem a permissão e fiscalização do Museu, então incumbido de organizar “um catálogo tanto quanto possível completo de objetos históricos e artísticos existentes no país” (Informações tiradas de documento datilografado de autoria de Renato Soeiro – Pasta DPHAN – Legislação Brasil 1742-1936 – Antecedentes – Arquivo SPHAN). Para maiores detalhes sobre o assunto consultar “Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil: uma trajetória “ – MEC – SPHAN Pró-Memória – Roberto Moreira. 1980)

2 – Constituição Federal – 1

3 – Decreto-lei nº 25 de 30 de novembro de 1937.

4 – Tombamento – Instrumento jurídico de proteção do patrimônio natural e cultural – Paulo Affonso Leme Machado – Revista dos Tribunais – vol. 563 – setembro 1982.

NOTAS: (2)

1 – “Apelação cível nº. 4114 – Distrito Federal – Voto do Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcellos” – 23.11.54. IPHAN. Casos Judiciais – Rio de Janeiro. Arquivo SPHAN – pasta VII-C.

2 – “Embargos nos Autos da apelação cível nº 4114”. Alceu Octalicio Barbêdo – Sub-procurador Geral da República. Rio de Janeiro. 16 de agosto de 1955. Arquivo SPHAN – pasta VII-C.

3 – Voto vencido que proferiu o Ministro João José Queirós no julgamento da 1ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, da apelação cível nº 4114, em que é apelante Manoel Mendes Campos e apelada a União Federal (Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). Arquivo SPHAN – pasta VII-C.

4 – Recurso Extraordinário nº 41.279 – Voto do Sr. Ministro Victor Nunes (relator) – 9.9.1965. Arquivo SPHAN – pasta VII-C.

5 – Apelação cível nº 4114. op. cit.

6 – Ibid.

7 – Cit. em carta do Dr. Ayrton Carvalho. Chefe do 1º Distrito da DPHAN, ao Sr. José de Albuquerque Alencar – Procurador da República – PE – Recife, 23 de setembro de 1965.

8 – “O acórdão sobre o prédio que prejudica a visão do Outeiro virá resolver outras questões” – “O Globo” – Rio – 18 de outubro de 1965. Com relação jurisprudência lê-se: “A jurisprudência do Tribunal de Recursos tem solicitado a harmonia entre o Decreto 25 e o artigo 175 da Constituição que protege os monumentos de valor histórico e as paisagens e os locais de particular beleza.

Esta interpretação foi reconhecida ainda recentemente no provimento dos embargos que a Sub-procuradoria Geral da República ofereceu nos autos de apelação cível oriunda da Paraíba, relativa ao resguardo do Convento dos Jesuítas, em frente ao qual se construiu um parque de ginástica que não perturba, de todo, o frontispício da casa.

Mais remotamente, em ação cominatória, promovida pela União para defesa

- da estabilidade da Igreja de São Pedro dos Clérigos do Recife, saiu vitorioso, por unanimidade, o mesmo ponto de vista – “Demolição do Edifício que prejudicou a visibilidade do Outeiro da Glória” – “O Popular” – Rio – 16 de abril de 1953.
- 9 – “O acórdão sobre o prédio que prejudica a visão do Outeiro virá resolver outras questões” – “O Globo” – Rio – 18 de outubro de 1965.
- 10 – Carta do Dr. Ayrton Carvalho ao Procurador da República – Recife, 23 de setembro de 1965. op. cit.
- 11 – Informação nº 356 – Obras RJ. Casa do Bispo – 1º novembro de 1967 – Imediações – Posto de Gasolina. Arquivo SPHAN – pasta VII-C.
- 12 – Parágrafo 1º do artigo 489 do Código de Obras do Distrito Federal – Dec. 6.000 de 1º de julho de 1937.
- 13 – Entrevista com o pintor Abelardo Rodrigues – Jornal do Comércio – Recife – 26 de fevereiro de 1953.
- 14 – Depoimento do perito da União perante o Sr. Juiz da 3ª Vara de Fazenda Pública – 18 de agosto de 1955. Arquivo SPHAN – Casos Judiciais – pasta VII-C.
- 15 – Carta do Chefe do 1º Distrito do DPHAN ao Sr. Procurador da República – Recife – 23 de setembro de 1965. Arquivo SPHAN – pasta V.

Anexo III

SERVÇO PÚBLICO FEDERAL

Ofício-circular dirigido a todos os
Diretores Regionais da SPHAN.

SEC/SPHAN/FNPM

Ofício-circular nº 81

25.04.83

Diretor da DTC/SPHAN

Diretor da DR/SPHAN

: Entorno de Monumentos

Senhor Diretor Regional,

Em anexo o "Documento Final" elaborado pelas relatoras do Seminário sobre Entornos de Monumentos, que se realizou nos dias 9/11 de março último, na Casa de Ruy Barbosa.

Pedindo que compreenda as razões do atraso com que este documento está sendo distribuído para análise e conhecimento, solicito que as ações combinadas na ocasião, visando a efetivação e a dinamização dos estudos e das propostas das áreas de entorno dos bens inscritos nos Livros do Tombo, sejam apresentadas, para que a Subsecretaria possa analisar as sugestões e os pedidos de apoio necessários; tudo de acordo com o que foi, na ocasião, acertado.

Cordialmente,

AUGUSTO C. DA SILVA TELLES
Diretor da DTC/SPHAN

SERV. PÚBLICO FEDERAL

Ofício-circular dirigido ao: Dr. Irapuan C. de Lyra
Dr. Henrique Oswald
Dra. Sylvia Braga
Dra. Sonia Rabelo
Dr. Rafael C. da Rocha

SEC/SPHAN/FNPM

Ofício-circular nº 82

25.04.83

Diretor de Tombamento e Conservação da SPHAN

: Entorno de Monumentos

Em anexo o "Documento Final" elaborado pelas relatoras do Seminário sobre Entornos de Monumentos, que se realizou nos dias 9/11 de março último, na Casa de Ruy Barbosa.

Este envio visa o conhecimento do documento que está sendo encaminhado a todas as Diretorias Regionais desta Subsecretaria. Junto, igualmente, cô pia do ofício-circular remetido.

Cordialmente,

AUGUSTO C. DA SILVA TELLES
Diretor da DTC/SPHAN

próMemória

SEMINÁRIO SOBRE ENTORNO DOS MONU-
MENTOS.

- SUBSÍDIO PARA DISCUSSÃO

DTC - MARÇO 1983

1. CONCEITUAÇÃO.
2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA.
3. RECURSOS INSTITUCIONAIS.
4. ROTEIRO PARA ABORDAGEM PELAS DRs.

Localização: Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Arquivo Técnico Administrativo – Congresso. I Seminário sobre Entorno de Monumentos Tombados. Jan. 1980 a Março 1983. AA01/ P.03/ cx. 0026/097/ P. 0150.03.

próMemória

1. CONCEITUAÇÃO

Entorno ou "vizinhança da coisa tombada" - conforme expressão usada no artigo 18 do Decreto-Lei nº 25 - é, fisicamente, o lugar geométrico dos pontos de uma paisagem que, potencialmente, se interpõem nas visuais a partir de ou sobre o monumento. Este conceito é, porém, limitado, na medida em que o foco de interesse se restringe ao bem tombado, pois a paisagem envolvente é, com frequência, dele, componente valorativo. Isso ocorre, por exemplo, nos casos em que as edificações tombadas estão envolvidas por conjuntos urbanos de arquitetura homogênea.

De outro lado, a paisagem aqui referida deve ser entendida no sentido mais amplo do termo, vale dizer, como paisagem natural ou edificada e humanizada.

Esta postura induz a que a SPHAN busque ação integrada com órgãos públicos e comunidades interessadas nas áreas envolvidas.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

2.1 - Situações Típicas

- a) Edifícios isolados
Ex: Forte dos Reis Magos, RN
Fortaleza de S. José, AP
Casa da Torre, BA
Fazenda da Boa Esperança, MG.

- b) Edifícios em áreas homogêneas
Ex: Museu Anita Garibaldi, SC
Casa de Oswaldo Cruz, SP

- c) Edifícios em áreas semi-homogêneas
Ex: Antiga Alfândega, SC
Antigo Colégio dos Jesuítas, PR
Mercado de São José, PE

- d) Edifícios em áreas descaracterizadas
Ex: Igreja de Sta. Luzia, RJ
Associação Comercial, BA
Antiga Sede do DNOCS, CE

- e) Centros Históricos
Ex: Pelourinho, BA
Praia Grande, MA

- f) Núcleos Urbanos
Ex: Paraty, RJ
Pilar de Goiás, GO

- g) Monumentos Naturais e Sítios Arqueológicos
Ex: Remanescentes Missionários, RS
Grutas do Lago Azul e de N.Sa.Aparecida, MS

próMemória

2.2 - Problemas mais frequentes de descaracterização do Entorno

- a) Destruição acidental ou propositada de edificações pela pressão dos interesses imobiliários em zonas valorizadas economicamente e favorecidas por legislação urbanística "modernizadora".
- b) Degradação do uso provocada por desvalorização econômica das propriedades, favorecidas por legislação urbanística "preservacionista" e pela ausência de perspectivas "revitalizadoras".
- c) Descaracterização paisagística através de obras de reconstrução ou de reforma inadequadas.
- d) Degradação da paisagem natural.

próMemória

3. RECURSOS INSTITUCIONAIS

Os recursos institucionais de que se dispõe para proteção do Entorno são os seguintes:

- Amparo legal

1. Interpretação do Artigo 18 do Decreto 25.
2. Portaria da SEC/SPHAN específica para cada monumento.
3. Legislação a nível local como:
 - Lei de Zoneamento de Uso do Solo, decorrente via de regra de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.
 - Código de Obras.
 - Código de Posturas.

- Ação de Polícia

1. Fiscalização SPHAN através da DR.
2. Fiscalização da Comunidade ("colaboradores da SPHAN").
3. Embargo administrativo pela DR.
4. Embargo administrativo pela Prefeitura.
5. Embargo judiciário pela Procuradoria da República.

próMemória

4. ROTEIRO PARA ABORDAGEM PELAS DRs.

1a. Etapa: Delimitação do Entorno

Providência preliminar: Constituição de uma Comissão Técnica no âmbito da Regional para coordenação dos trabalhos.

Procedimento:

1. Levantamento da documentação cartográfica da área em que se localizam os bens tombados. Essa documentação abrange: plantas cadastrais; levantamento aerofotográfico, ou mapas de um modo geral.
2. Levantamento de documentação iconográfica.
3. Levantamento da legislação de uso do solo nos três níveis de competência.
4. Documentação fotográfica das áreas de vizinhança imediata.
5. Análise dos dados coletados e estabelecimento para cada caso de uma poligonal de proteção e/ou proposta de extensão de tombamento, bem como das medidas gerais de limitação da volumetria. Encaminhamento de proposta à DTC.
6. Avaliação pela DTC e encaminhamento ao Conselho Consultivo.
7. Avaliação pelo Conselho Consultivo e encaminhamento à SEC/SPHAN.
8. Emissão de Portaria pela SEC/SPHAN.
9. Comunicação da DR às autoridades competentes,

próMemória

2a. Etapa: Diretrizes para os Entornos

Providência preliminar: Constituição de Comissões coordenadas pela DR com a participação de representantes das Prefeituras. Essas Comissões poderão ser constituídas por região ou por município, a critério da DR.

Procedimento:

1. Levantamento fotográfico e/ou gráfico da Arquitetura Significativa contida na poligonal de Entorno.
2. Verificação e/ou atualização dos dados cadastrais do Entorno.
3. Análise dos dados e estabelecimento de diretrizes para novas edificações e reformas abrangendo o disciplinamento quanto à volumetria, taxa de ocupação, forma, utilização, etc.
4. Encaminhamento da proposta pela DR ao Município.
5. Aprovação pelo Município de Legislação Urbanística.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

DOCUMENTO FINAL
SEMINÁRIO SOBRE
ENTORNO DE MONUMENTOS

Localização: Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Arquivo Técnico Administrativo - Congresso. I Seminário sobre Entorno de Monumentos Tombados. Jan. 1980 a Março 1983. AA01/ P.03/ cx. 0026/097/ P. 0150.03.

SUMÁRIO

- 1 - INTRODUÇÃO
- 2 - PRINCIPAIS ASPECTOS ABORDADOS:
 - 2.1 - Relacionamento da SPHAN com os poderes Estaduais e Municipais.
 - 2.2 - Relacionamento da SPHAN com as populações usuárias ou interessadas nas ações de preservação.
 - 2.3 - Questões jurídicas.
- 3 - SUGESTÃO DE ROTEIRO PARA ATUAÇÃO NOS ENTORNOS DOS BENS TOMBADOS:
 - 3.1/3.2/3.3/3.4 - cinco situações típicas dos Monumentos identificadas no Seminário.
- 4 - MEDIDAS GERAIS SUGERIDAS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DOS TRABALHOS.

1) INTRODUÇÃO

O "Seminário sobre Entornos" realizado nos dias 9, 10 e 11 de março de 1983, visando o aprofundamento das questões suscitadas pela preservação da ambiência do Bem Cultural, teve como principais considerações as seguintes premissas:

a - O Regimento Interno da SEC que dá ao Conselho Consultivo a incumbência de definir o entorno do Bem tombado;

b - O Decreto-Lei nº 25, artigo 18, que dá à SPHAN a tutela sobre as vizinhanças dos Bens Tombados;

c - O problema do entorno, que tem sido a questão de maior impasse entre a SPHAN e as populações urbanas e comunidades econômicas;

d - A expectativa da SPHAN de definição de método ou métodos para enfrentar o problema das vizinhanças / entornos dos Bens Tombados, criando definições prévias que garantam aqueles Bens ambiente digno, evitando assim trabalhar posteriormente com base nas expectativas econômicas e sociais criadas com o desenvolvimento das cidades;

e - A expectativa da população, verificada a partir de manifestações das entidades de classe e empresários, de definições claras acerca do assunto;

f - O fato de que os locais onde a SPHAN obteve melhores resultados foram aqueles onde as áreas de entorno e seus gabaritos foram estudados previamente, tais como as áreas de proteção ao Outeiro da Glória, no Rio de Janeiro, e bairro de São José, no Recife;

g - A constatação de que para a questão da preservação da ambiência do Bem Tombado é preciso encontrar um consenso para os critérios técnicos de a bordagem, agregando mais pessoas nas discussões de maneira a tornar as decisões mais democráticas;

h - A urgência de se definir programa de trabalho - claro e objetivo - com metodologia, pessoas e custos definidos para a tarefa.

2) PRINCIPAIS ASPECTOS ABORDADOS

2.1 - Quanto ao relacionamento da SPHAN com os poderes Estaduais e Municipais conclui-se que:

a - o ideal é que o planejamento geral da cidade preveja possíveis medidas de preservação compatíveis com seu desenvolvimento;

b - o ideal é que as Prefeituras assumam a legislação necessária à proteção dos entornos como elemento do planejamento global, visando obter relações coerentes entre as áreas sob tutela da SPHAN e o restante das cidades;

c - existe, por outro lado, uma grande dificuldade de concretização desse ideal na medida que as Prefeituras, não querendo arcar com os ônus políticos da preservação, ignoram a existência de bens tombados, transferindo essa responsabilidade ao órgão Federal;

d - a questão mais grave se dá na medida em que a mudança de governo municipal implica facilmente em mudança de leis, ou até do empenho em fazer com que sejam aplicadas;

e - na medida em que a SPHAN é responsável, na maioria dos casos, por pequenos trechos da cidade, entornos / vizinhanças de bens tombados, deverá considerar a tentativa de integração da preservação ao planejamento sempre como premissa básica;

f - a experiência tem demonstrado que em muitos casos não é possível a participação ou apoio dos poderes municipais constituídos. Nestes casos a SPHAN deverá assumir a delimitação e normalização das áreas que tenham relação de causalidade com o bem cultural, sendo portanto passível de defesa junto ao poder Judiciário, deixando-se as questões mais amplas do planejamento para quem é de competência;

g - a delimitação dessas áreas terá sempre que ser acompanhada de estudos técnicos, arquitetônico-urbanísticos e, sempre que possível, econômico e social, visando definir o que se entende e pretende como vizinhança do monumento e, conseqüentemente, quais os seus limites;

h - estes estudos deverão levar em conta a legislação municipal, sempre que houver;

i - durante o período dos estudos, deverá ser avaliada a necessidade de solicitação à Prefeitura do envio à SPHAN dos projetos ou pedidos de demolição, no interior dos perímetros previamente determinados, para que possam ser controlados e/ou serem negociadas soluções alternativas para os casos mais agressivos ao bem tombado;

j - os estudos de proteção dos entornos deverão ter margem de flexibilidade onde serão estabelecidos parâmetros para negociação com a Prefeitura e/ou Câmara Municipal. Assim, deverão ser sempre encaminhados às Prefeituras e/ou Câmaras, tentando-se incorporá-los à Legislação Municipal, independente do tamanho ou estrutura das Prefeituras;

k - nestes estudos deverão ser estabelecidas as regulamentações mínimas que a SPHAN irá considerar como protecionistas, balizando assim, a margem de negociação referida no item anterior, onde o controle será feito através de Portaria, independentemente do apoio dos Órgãos Municipais;

l - deverá ser considerado o potencial de intervenção do município em modificação do sistema viário, determinação de padrões para letreiros e cartazes, etc.;

m - deverão ser feitos contatos com o CNDU, EBTU, IBDF e ENII, visando sua participação ou apoio nos trabalhos com a SPHAN, através do núcleo de Brasília;

n - tanto a SPHAN quanto outros órgãos federais e estaduais poderão ser solicitados para dar apoio aos Municípios que ainda não contam com estrutura para execução de planos diretores ou leis de uso do solo.

2.2 - Quanto ao relacionamento da SPHAN com as populações usuárias ou interessadas nas ações de preservação conclui-se que:

a - a preocupação com o patrimônio das cidades é atitude recente das comunidades. O modelo hoje adotado pelas populações valoriza a produção arquitetônica antiga como forma de recuperação de sua identidade cultural;

b - amadurecendo nas comunidades das grandes cidades a consciência do direito e dever que têm de defender o patrimônio, há que se pensar de que forma fazer uso de suas reivindicações, como subsídios para a utilização justa dos poderes e competências de que a SPHAN dispõe;

c - deverão ser ouvidas todas as comunidades envolvidas, a partir do pressuposto de que a preservação só será fato permanente através da guarda consciente dos Bens Tombados e de seus entornos pelas populações;

d - deverá se tentar trabalhar junto à população usuária dos conjuntos, dos bens tombados e de seus entornos, visando o conhecimento dessas populações, de suas expectativas e o esclarecimento dos usuários e/ou proprietários quanto às propostas formuladas. Esse contato é fundamental para a formulação de futuros projetos de restauração, revitalização, etc. das referidas áreas;

e - é fundamental que se leve em conta também, na elaboração dos trabalhos, os contatos com as diversas entidades de classe ou organizações da população, visando a troca de informações e apoio, na medida que a preservação do patrimônio das cidades tem caráter social que transcende os interesses res-
tritos das comunidades usuária e proprietária;

f - não sendo possível a participação da população nas decisões para a preservação, a SPHAN não poderá se omitir e deverá fazer uso dos recursos e instrumentos legais que dispõe;

g - formulada a Portaria de controle, haverá sempre a necessidade de tornar públicas suas indicações, evitando-se pareceres restritivos, a posteriori dos empenhos ou expectativas de investimentos dos proprietários que tiverem seu imóveis gravados.

2.3 - Quanto às questões jurídicas, viu-se que:

a - Dos atos normativos.

- A Lei, em sentido amplo é tudo aquilo que obriga o indivíduo a fazer ou deixar de fazer alguma coisa;

- A Lei, no sentido estrito, é o ato normativo que provém da ação do poder legislativo, que obriga o indivíduo à determinada ação. O comportamento obrigatório pode vir determinado por uma lei direta-

mente, ou indiretamente, através de um ato administrativo. Este último, no entanto, terá sempre a referência e amparo de uma lei; O caso do Decreto-Lei nº 25/37. O Decreto-Lei nº 25, embora seja uma lei, em sentido estrito, não é auto-executável, necessitando de atos executivos que apliquem a lei em cada caso. Este atos, por estarem aplicando uma lei, têm a mesma força de lei;

- O ato da SPHAN é ato discricionário, pois que, funcionando dentro dos limites da legalidade, vai apreciar a conveniência e a oportunidade do fato (mérito);

- A discricionariedade encontra limites no abuso do poder ou na arbitrariedade.

b - Das competências:

FEDERAL - SPHAN

ESTADUAL - Área metropolitana e assuntos conexos

MUNICIPAL - Planejamento urbano

- A legislação federal da SPHAN só lhe dá competência para proteger o bem cultural;

- O planejamento urbano é competência municipal. Eventualmente, a SPHAN, ao proteger o bem cultural, poderá ter como área de atuação o ordenamento do solo. Esta ação da SPHAN, no entanto, só será legalmente possível se atuar estritamente, objetivando a proteção do bem cultural;

- Quando o interesse é municipal manda o município. Quando o objeto atinge o interesse municipal e federal prepondera, no caso de incompatibilidade o interesse federal. No caso de concordância prevalece o mais exigente.

c - Das limitações à propriedade:

Desapropriação: tira a propriedade do proprietário,

Ônus Real: tira a exclusividade da propriedade - uso concomitante pelo particular e pelo poder público - cabe indenização (ex: serviço de oleoduto).

Limitação administrativa: Restrição à forma de uso - não impede o uso - não há indenização.

- O tombamento, é uma limitação administrativa.

d - Das vizinhanças/entornos.

- Os tribunais têm o conceito de vizinhança em sentido amplo e os juizes têm aceito que mesmo sem determinar vizinhança ela existe;

- Embora o termo entorno não exista oficialmente é possível ser empregado, uma vez que já foi utilizado pelo Governo Federal no caso de Petrópolis, tendo assim antecedente oficial firmado;

- Uma vez que admitiu-se que o termo existe, na prática deverá ser usado sempre como sinônimo de vizinhança da coisa tombada.

- Quanto à delimitação das vizinhanças/entornos, considerou-se esta medida necessária como forma de definir mais claramente os limites do poder discricionário da SPHAN, dando ciência às populações usuárias da extensão deste poder, assim como criando instrumentos que garantam à SPHAN ser ouvida nos casos circunscritos nestes perímetros;

- É constitucional a regulamentação da ocupação do solo no interior dos perímetros que delimitam a vizinhança, uma vez que a regulamentação do uso destas áreas tem como objetivo garantir a integridade dos Monumentos Tombados. Os atos administrativos decorrentes destas regulamentações devem ter como base estudos técnicos. Estes estudos vão determinar os limites da ação da SPHAN;

- É necessário estabelecer uma relação de causa e efeito, isto é, uma relação de causalidade entre a atuação da SPHAN e o objetivo - a preservação;

- É importante que haja coerência nas medidas - consistência técnica nos fundamentos. Se não houver coerência ou entendimento técnico nas decisões estaremos agindo com arbítrio;

- Para o mesmo fato, as hipóteses, os argumentos e as justificativas deverão ter coerência e consistência harmônica, a fim de embasar as ações da SPHAN;

- O Patrimônio quando atende isoladamente à consultas vai determinando parâmetros que não deixam de significar a normatização para a área, nestes casos criam-se precedentes a partir destas definições casuísticas;

- A definição de entorno é o próprio uso do artigo 18 do Decreto-Lei nº 25, regulamentando-o e espacializando-o;
- As questões jurídicas podem ser flexíveis e são referências básicas e não restritivas da ação;
- Ao definirmos entorno estaremos também nos auto-limitando. Não teremos mais meios legais para atuar além daquilo que estiver previamente delimitado (como por exemplo, um prédio novo, logo após o limite da linha demarcada);
- Entretanto, o fato de se definir hoje uma Portaria de Entorno não determina a inflexibilidade quanto a novos subsídios técnicos futuros. Isto significa que, Portarias posteriores poderão trazer novos critérios, ainda que modificando e revogando as anteriores;
- Os elementos descaracterizadores já existentes, anteriores ou posteriores ao tombamento dos Monumentos estudados, somente deverão ser considerados como elementos que interferem em sua ambiência, não eliminando a necessidade de delimitação do entorno destes Monumentos com regulamentação, que poderá ser mais ou menos restritiva do que o que já vinha sendo feito;
- O comportamento que a SPHAN já vinha adotando em casos isolados na vizinhança dos Monumentos Tombados poderá ser considerado apenas como parâmetro de atuação, ficando as novas determinações legalmente desvinculadas destes precedentes;
- O interior do núcleo ou conjunto tombado deverá, também, ser regulado por Portaria, bem como os seus entornos, visando medidas efetivas que normalizem as intervenções nestes núcleos, tais como: construções novas, reformas, restaurações, colocação de letreiros e disciplinamento do tráfego, etc..

3) SUGESTÃO DE ROTEIRO PARA ANÁLISE E ATUAÇÃO NOS ENTORNOS DOS BENS TOMBADOS

- Baseados no consenso de que entorno é a área envoltória dos monumentos, constituídos por paisagens naturais ou edificadas, exigindo da SPHAN uma atuação que vai além da definição das questões formais e induzindo à busca de uma ação integrada com os órgãos públicos e comunidades envolvidas, buscando compatibilizar a vida e o desenvolvimento dessa área com o fato da preservação.

- Baseados também, em que entorno é a área distinta do conjunto ou bem tombado, exigindo assim normas específicas para guarda das características necessárias à ambiência dos mesmos, foi possível distinguir 5 situações típicas a serem abordadas, quais sejam:

- 1º - o monumento é apenas um documento sem mais nenhuma relação com o ambiente envoltório;
- 2º - o monumento com o entorno de arquitetura descaracterizada mas que ainda mantém volumetria compatível;
- 3º - o monumento ambientado;
- 4º - a cidade ou núcleo histórico;
- 5º - o edifício isolado na paisagem.

- Foi consenso que a forma de condução dos trabalhos para definição das vizinhanças dos monumentos varia conforme o caso e sua situação específica. No entanto, as metodologias já adotadas para o estudo de casos poderão servir para orientar novos trabalhos. Com este objetivo segue sugestão de roteiro baseado nos diversos exemplos apresentados no Seminário.

3.1 - Para todos os casos a etapa inicial é semelhante, tendo como roteiro:

a - exame da situação local visando uma primeira delimitação da área a ser tratada como entorno, prevendo-se a possibilidade de modificações posteriores quando de estudos mais detalhados;

b - quando julgado conveniente, solicitação à Prefeitura de envio à SPHAN de projetos ou pedidos de demolição no interior do perímetro considerado;

c - reconhecimento da situação e potencial de trabalho da Prefeitura e Câmara Municipal, assim como das organizações da população e entidades de classe que identifiquem interesses na área;

d - identificação dos Órgãos Estaduais e Federais que poderão participar no desenvolvimento do trabalho;

- e - levantamento da documentação cartográfica da área tratada, tais como: plantas cadastrais, levantamentos aerofotogramétricos e mapas de um modo geral;
- f - levantamento da documentação iconográfica;
- g - levantamento da legislação de uso do solo nos três níveis de competência;
- h - levantamento dos casos já analisados pela SPHAN na vizinhança do monumento;
- i - documentação fotográfica das áreas estudadas;
- j - análise dos dados coletados e estabelecimento de poligonal definitiva de proteção, bem como das medidas gerais de limitação da volumetria ou de ocupação do solo;
 - l - encaminhamento à DIC das propostas formuladas;
 - m - avaliação pela DIC e encaminhamento ao Conselho Consultivo;
 - n - avaliação do Conselho Consultivo e encaminhamento à SEC/SPHAN;
 - o - emissão de Portarias pela SEC/SPHAN;
 - p - comunicação da DR às autoridades competentes e divulgação à população e proprietários;

3.2 - Para o 3º e 4º casos o estudo de entorno poderá ainda considerar a necessidade de extensão do tombamento e/ou medidas de preservação com utilização de outros recursos, como por exemplo: previsão de projetos de reestruturação urbana, revitalização. Para estes casos foi sugerida a complementação dos estudos da etapa anterior, adotando-se o seguinte roteiro:

- a - levantamento fotográfico e/ou gráfico da arquitetura significativa contida na poligonal do entorno;
- b - identificação dos elementos ou das áreas que merecerão estudos de tombamento;
- c - aprofundamento dos contatos com técnicos da Prefeitura e da Câmara Municipal visando sua participação e/ou modificação de posturas municipais vigentes; estimulando a possibilidade de uma eventual divisão política de tombamento a níveis estadual e municipal, que possam complementar a ação federal;

d - conhecimento das expectativas das comunidades usuárias, organizações da população e entidades de classe que deverão ser consideradas nas propostas apresentadas;

e - análise dos dados e estabelecimento de diretrizes para novas edificações e reformas abrangendo o disciplinamento quanto à volumetria, taxa de ocupação, forma, utilização, etc.;

f - encaminhamento da proposta à DIC;

g - avaliação pela DIC;

h - avaliação pelo Conselho Consultivo e encaminhamento à SEC/SPHAN;

i - emissão de Portaria pela SEC/SPHAN;

j - encaminhamento da proposta pela DR ao Município;

l - aprovação pelo Município de Legislação Urbanística ou envio de Portaria da SPHAN para publicação em Diário Oficial.

3.3 - No caso de cidades ou núcleos históricos o procedimento deverá levar em conta ainda os seguintes itens:

a - delimitação prévia da área tombada;

b - definição de normas e critérios para aprovação de reformas, novas construções e outros projetos no interior dos sítios tombados;

c - definição de zonas de proteção, na periferia das áreas tombadas com base em critérios de crescimento e ocupação do solo compatíveis com a preservação do núcleo.

3.4 - Especialmente para o 5º caso, de monumentos isolados na paisagem, deverão ser previstas escavações arqueológicas e/ou estudos em torno do monumento.

4) MEDIDAS GERAIS SUGERIDAS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DOS TRABALHOS (quadro anexo)

a - deverá ser estabelecido fluxo de informações para que todos tenham conhecimento dos casos tratados em cada Regional;

b - deverão ser feitos contatos com o CNDU, EBIU e IBDF visando sua participação ou seu apoio nos trabalhos, a partir da listagem das áreas a serem estudadas. Esses órgãos poderão também colaborar nos contatos da SPHAN com as Prefeituras;

c - deverá ser considerado como um dos elementos para negociação com as Prefeituras, o convênio firmado entre o BNH e a SPHAN, para conservação de prédios tombados ainda que a níveis municipal e estadual, nos entornos dos bens tombados.

d - o PCI deverá enviar a todas as Diretorias Regionais informações sobre os convênios firmados com o BNH, CNDU, IBDF e EBIU;

e - cada Regional deverá, em 60 dias, propor prazo, equipe e custos necessários para elaboração de entornos que forem considerados prioritários em suas regiões, quando também deverá ser prevista possibilidade de apoio de outros órgãos;

f - considerando os bons resultados obtidos na experiência da 7a. DR da SPHAN (Minas Gerais), que criou comissão de assessoria envolvendo Instituições Estaduais e com representação das Prefeituras Municipais, para análise de projetos e portarias de preservação, decidiu-se pelo registro da experiência neste relatório, para que outras DR's possam aproveitá-la obtendo, se for o caso, maiores informações na 7a. DR.

Assunto	DR	PCH	Assessoria Jurídica	DTC	Prazo
Documento final			x	x	23/3
Inf. Complementares BNH - CNDU - EBTU Atênio com Brancos IBDF - GEIPOT		x			23/3
Inf. Complementares Portarias			x	x	23/3
Proc. de tombamento Lev. da documentação incompleta(a pedidos)				x	15 dias após pedidos
Plano de trabalho com priorização Meios existentes ou a serem solicitados	x				60 dias 16/5
Próxima reunião marcada para 16/5					

Anexo IV

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

II SEMINÁRIO ENTORNO DE MONUMENTOS

PROGRAMA

Dia 18	-	9.00 hs	.....	ABERTURA
		9.30/12.30 hs	.....	EXPOSIÇÕES Projeto Petrópolis Projeto Morro da Conceição
		14.30/18.30 hs	.....	Exposições e Debates Propostas de Prioridades: 1a.DR/6a.DR/9a.DR
Dia 19	-	9.00/12.30 hs	.....	Exposições Projeto Centro de Salvador Projeto Guaratiba
		14.30/18.30 hs	.....	Exposições e Debates Propostas de Prioridades 5a.DR/8a.DR/10a.DR
Dia 20	-	9.00/12.30 hs	.....	Exposições e Debates Propostas de Prioridades: 2a.DR/3a.DR/4a.DR/7a.DR
		14.30/18.30 hs	.....	Debate Conclusão Encerramento

Localização: Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Arquivo Técnico Administrativo – Congresso. II Seminário sobre Entorno de Monumentos e conjuntos urbanos tombados. AA01/ P.03/ cx. 0026/097/ P. 0152.01.

AValiação DO II SEMINÁRIO DE ENTORNOS REALIZADOS NOS DIAS 14, 15
E 16 DE OUTUBRO DE 1983.

O II Seminário de Entornos realizado em outubro deste ano, como pareceu querer avaliar e analisar de maneira geral, os trabalhos do I Seminário sobre o trabalho de cada DR, através da apresentação de trabalhos concluídos ou em andamento, bem como "Propostas de Prioridades" encaminhadas pelas DRR à DTC.

Os projetos apresentados - Petrópolis, Morro da Conceição, Centro de Salvador e Pedra de Guaratiba - representam diferentes abordagens na elaboração de critérios de proteção aos entornos, bem como do estabelecimento de relações com órgãos de planejamento urbano e comunidades locais.

As apresentações de trabalhos enriqueceram o Seminário com exemplos concretos da aplicação de uma série de conceitos, que vinham sendo objeto de discussões dos técnicos da SPHAN (DRR e DTC). Foi ram as apresentações das "Propostas de Prioridades" no entanto, que estabeleceram os caminhos da discussão, sendo posteriormente arrolados os pontos principais a serem discutidos na plenária final.

Ficou mais uma vez caracterizada a realidade, segundo a qual, cada DR, atua e o que podemos apreender das apresentações de propostas não constituem-se em novidades, principalmente, dentro do campo de discussões estabelecido no I Seminário. Sentimos que, na realidade, não houve um avanço significativo sobre o que ficou registrado no documento final do I Seminário.

Pudemos constatar ainda uma certa dificuldade no relacionamento DTC-DRR, particularmente no que diz respeito à troca de informações, além de uma "ausência de respostas" de algumas das DRR. Diversidades no campo de atuação de cada DR (condições locais, distribuição dos monumentos) e inexistência de equipes de trabalho e infra-estrutura de funcionamento em várias DRR são aspectos do problema que, a despeito de não serem novos, deveriam merecer maior interesse.

Percebemos, entre as dúvidas e questões colocadas, a necessidade de discussões mais frequentes, de um maior entrosamento nos trabalhos das DRR, de uma troca mais constante de informações. E neste ponto a questão do tombamento se coloca quase como a exigir também um Seminário com o caráter de discutir e aprofundar critérios e metodologias hoje utilizados pela SPHAN.

Maior entrosamento com Prefeituras, órgãos ligados ao Planejamento Urbano e comunidades locais continuam sendo pontos considerados importantes na elaboração de estudos de entorno; na prática, no entanto, estas questões ainda parecem obscuras e carentes de experiências que melhor as definam, principalmente no que diz respeito à participação das comunidades.

Dentro dos aspectos do Planejamento Urbano uma questão nova e importante foi colocada - o estudo e elaboração do Desenho Urbano por técnicos da SPHAN (consideramos "nova" a questão por ter sido colocada pela primeira vez em discussão no seminário). Sua discussão, no entanto, não foi aprofundada, posicionando-se apenas alguns técnicos sobre o assunto. Na nossa opinião, este assunto, como tantos outros, merecem o seu aprofundamento para que possamos desempenhar satisfatoriamente a tarefa de proteção aos bens tombados. Entre as discussões que merecem o seu aprofundamento, enfatizamos ainda, a questão de definição do uso do solo nas imediações dos monumentos. Achamos que, na medida em que o uso afete ou até comprometa o monumento tombado, deve ser de competência da SPHAN a definição do mesmo, visando sempre a preservação além da integração do monumento à malha urbana na qual este encontra-se inserido.

Na plenária final os pontos levantados ficaram agrupados nos seguintes itens: conceituação, competência, metodologia e estratégia; sendo apenas os dois primeiros discutidos. Avaliamos ter sido esta a falha mais significativa do Seminário: perdeu-se um tempo enorme em discussões sobre a conceituação do problema (quando este já havia sido definido no seminário anterior), provocando um desgaste enorme nos participantes, piorando consideravelmente as condições para discussão dos dois últimos itens.

Metodologia e estratégia constituem-se, a nosso ver, em pontos fundamentais, uma vez que é através deles que estabeleceremos uma linha de ação geral para as DDDR - buscando uma ação consensual, calcada e moldada na realidade de cada uma.

Acreditamos que a elaboração e execução das ações de 1984, de acordo com o que ficou estabelecido nos dois seminários realizados, serão contribuições importantes para as discussões futuras. A prática tem peso fundamental no aperfeiçoamento e até mesmo no desencadeamento deste processo.

Sugerimos que os trabalhos já realizados sejam enviados às DDDR e mesmo um novo seminário seja convocado para discutirmos metodologia e estratégia. Sugerimos ainda, caso o seminário venha a ser realizado, que as apresentações de trabalhos concluídos ou em andamento abordem mais especificamente as questões de metodologia e formas de entrosamento com Prefeituras, órgãos estaduais ou municipais ligados ao Planejamento Urbano e comunidades.

Rio, 21 de dezembro de 1983


ANA CARMEN JARA
ARQUITETA

Anexo V

Portaria nº 10, de 10 de setembro de 1986

O SECRETÁRIO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS E EM CUMPRIMENTO AO DECRETO-LEI Nº 25 DE 30 DE NOVEMBRO DE 1937, ESPECIALMENTE AO DISPOSTO NOS SEUS ARTIGOS 17 E 18 E, AINDA,

Considerando a necessidade de preservação dos bens tombados pela Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN – e de seus respectivos entornos;

Considerando que é dever do Poder Público zelar pela integridade dos referidos bens, bem como pela sua visibilidade e ambiência;

Considerando a conveniência de serem fixadas normas para que as novas construções não perturbem a moldura de que se revestem os seus bens culturais tombados;

Considerando a necessidade de uniformização dos procedimentos a serem adotados para aprovação de projetos para execução de obras em bens tombados ou em áreas de seus respectivos entornos, e

Considerando a necessidade de uniformização dos procedimentos a serem adotados pelas Prefeituras Municipais na expedição de licenças, para construir em áreas submetidas à proteção especial do SPHAN, resolve:

Artigo 1º – Determinar os procedimentos a serem observados nos processos de aprovação de projetos a serem executados em bens tombados pela SPHAN ou nas áreas de seus respectivos entornos.

Artigo 2º – As obras e atividades a serem realizadas em bens tombados pelo Poder Público Federal ou nas áreas de seus respectivos entornos, que estejam sujeitas a licenciamento municipal, deverão ser precedidas de aprovação da SPHAN.

Parágrafo 1º – Dependem de expressa aprovação da SPHAN quaisquer obras de construção ou reconstrução, total ou parcial, tais como modificações, acréscimos, reformas, consertos de edifícios, marquises, muros de frente

ou de divisa, muralhas, muros de arrimo, desmontes ou explorações de todo gênero, arruamentos, parcelamentos, condomínios horizontais, assentamentos e demolições a serem executados nas áreas constituídas por bens tombados ou integrantes de seus respectivos entornos.

Parágrafo 2º – Caberá às Prefeituras Municipais, previamente à concessão das licenças, bem como à de suas prorrogações, enviar à competente Diretoria Regional da SPHAN, para análise e aprovação, os respectivos pedidos formulados pelos requerentes, preferencialmente já com as informações sobre a viabilidade de sua aprovação ou não pelas leis municipais.

Artigo 3º – O pedido de aprovação para execução de obras e atividades relacionadas no artigo anterior, que não estejam sujeitas a licenciamento municipal, será feito por meio de requerimento a ser protocolado na competente Diretoria Regional da SPHAN.

Parágrafo único – As Diretorias Regionais poderão exigir a apresentação de quaisquer documentos que se façam necessários à análise e aprovação do projeto.

Artigo 4º – O prazo de validade das aprovações concedidas pelas Diretorias Regionais para execução dos projetos será de, no máximo, 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data de expedição do alvará de licença pela Prefeitura Municipal.

Parágrafo único – O prazo de validade da aprovação concedida pela SPHAN será contado da data da sua concessão se, decorridos mais de 3 (três) meses desta, a Prefeitura Municipal ainda não houver licenciado a obra.

Artigo 5º – Findo o prazo fixado na aprovação, o respectivo projeto deverá ser novamente submetido à SPHAN, que concederá prorrogação, desde que, a seu critério e mediante comprovação do requerente, não tenham as obras sofrido solução de continuidade em seu andamento.

Parágrafo único – A prorrogação deverá ser requerida pelo interessado nos 30 (trinta) dias que antecedem o término do prazo fixado na aprovação.

Artigo 6º – A aprovação estará automaticamente cancelada se, findo o prazo de validade para execução da obra, esta não tiver sido iniciada ou, se iniciada, houver sido total ou parcialmente paralisada por período superior a 60 (sessenta) dias.

Parágrafo único – Ocorrendo efetivo impedimento judicial ao início das obras ou à sua continuidade, a SPHAN poderá prorrogar a aprovação anteriormente concedida.

Artigo 7º – Nos processos em que for requerida substituição, total ou parcial, do projeto aprovado ou em andamento, aplicar-se-ão os critérios vigentes na data desse novo requerimento.

Artigo 8º – Aplicar-se-ão também os critérios vigentes à época do requerimento aos projetos cuja aprovação foi cancelada por paralisação da obra, bem como nos casos em que a prorrogação prevista no art. 5º. e parágrafo único não tenha sido defendida.

Artigo 9º – Aplicam-se aos projetos aprovados até esta data as disposições previstas nesta Portaria, especialmente aquelas relativas aos prazos de validade das aprovações.

Artigo 10 – A presente Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Angelo Oswaldo de Araújo Santos
Diário Oficial de 11-09-86

Portaria nº 11, de 11 de setembro de 1986

O Secretário do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Ministério da Cultura, no uso de suas atribuições legais, e

Considerando o disposto no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional;

Considerando especialmente o disposto no artigo 16, inciso VII, do Regulamento Interno da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, aprovado pela Portaria Ministerial nº 313, de 08 de agosto de 1986, e

Considerando a necessidade de consolidação das normas de procedimento para os processos de tombamento, no âmbito da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, resolve:

Da instauração do Processo de Tombamento

Artigo 1º – A inscrição de bens nos Livros do Tombo a que se refere o Decreto-lei nº 25/37 será precedida de processo.

Artigo 2º – Toda pessoa física ou jurídica será parte legítima para provocar, mediante proposta, a instauração do processo de tombamento.

Artigo 3º – A proposta de tombamento poderá ser dirigida:

I – às Diretorias Regionais da SPHAN em cuja área de jurisdição o bem se situar;

II – ao Secretário da SPHAN; ou

III – ao Ministro de Estado da Cultura

Artigo 4º – Proposto o tombamento perante às Diretorias Regionais ou quando destas for a proposição, o respectivo pedido, devidamente instruído, será encaminhado à Coordenadoria de Proteção, que o remeterá à Coordenadoria de Registro e Documentação para a abertura do competente processo de tombamento.

§ 1º – No caso de a proposta de tombamento se referir a bem ou bens imóveis, a instrução do pedido constará de estudo, tanto quanto possível minucioso, incluindo a descrição do(s) objeto(s) de sua(s) área(s), de seu(s) entorno(s), à apreciação do mérito de seu valor cultural, existência de reiteração e outras documentações necessárias ao objetivo da proposta, tais como informações precisas sobre a localização do bem ou dos bens, o(s) nome(s) do(s) seu(s) proprietário(s), certidões de propriedade e de ônus reais do(s) imóvel(is), o(s) seu(s) estado(s) de conservação, acrescidas de documentação fotográfica e plantas.

§ 2º – No caso de a proposta de tombamento se referir a bem ou bens imóveis,

a instrução do pedido constará de descrição pormenorizada do objeto, se tratar de peça única ou da relação detalhada de peças componentes de coleção, listadas uma a uma, mencionando-se o material empregado, as dimensões de cada unidade e outras características que as individualiza, assim como de informações precisas sobre a localização, o proprietário e/ou responsável pela guarda do(s) objeto(s) e seu estado de conservação, acrescidas de documentação fotográfica e análise do valor desses bens para o patrimônio cultural do País.

Artigo 5º – Na hipótese de ser a proposta de tombamento dirigida ao Secretário da SPHAN ou ao Ministro de Estado da Cultura, esta será remetida à Coordenadoria de Registro e Documentação para a abertura do competente processo de tombamento.

Artigo 6º – Instaurado o processo de tombamento, a Coordenadoria de Registro e Documentação o remeterá a Coordenadoria de Proteção, que, em se tratando do previsto no artigo anterior, o enviará à Diretoria Regional em cuja jurisdição o bem se localizar, a fim de que seja observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 4º.

Artigo 7º – Em caso de urgência decorrente de ameaça, iminente à integridade do patrimônio cultural do País, a Coordenadoria de Proteção poderá, excepcionalmente, dispensar a instrução técnica da Diretoria Regional respectiva.

Artigo 8º – Uma vez instaurado o processo, e se verificar a ocorrência de reiteração pela Coordenadoria de Proteção, esta determinará que seja apensado aos autos o material constitutivo da proposta anterior.

Artigo 9º – A Coordenadoria de Proteção comunicará ao proponente e à Diretoria Regional respectiva, por ofício, a instauração do processo de tombamento, cujas cópias serão encaminhadas ao Secretário da SPHAN.

Da Avaliação Técnica da Proposta

Seção I

Da Apreciação Pelos Órgãos da SPHAN

Artigo 10 – Para avaliação técnica da proposta de tombamento, a Coordenadoria de Proteção promoverá a complementação dos elementos indispensáveis ao ajuizamento dos requisitos necessários, a fim de que o objeto da proposta deva constituir parte integrante do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Artigo 11 – A Coordenadoria de Proteção contará, no desempenho de suas atribuições, com o apoio dos diversos órgãos da SPHAN e da Fundação Nacional Pró-Memória, valendo-se de serviços externos públicos ou privados, sempre que se fizer necessário.

Artigo 12 – Ultimada a instrução, a Coordenadoria de Proteção emitirá pronunciamento acerca da proposta de tombamento. Sendo favorável, encaminhará o processo respectivo à Coordenadoria Jurídica da SPHAN.

Artigo 13 – Na hipótese de a Coordenadoria de Proteção pronunciar-se contrária à proposta de tombamento, encaminhará o processo ao Secretário da SPHAN, que detrminará o seu arquivamento ou reestudo.

Parágrafo Único – Ficará a critério do Secretário da SPHAN a apreciação pelo Conselho Consultivo dos casos previsto no CAPUT, in fine, deste artigo.

Artigo 14 – À Coordenadoria Jurídica caberá o exame do processo sob os aspectos da legalidade, motivação e instrução do ato administrativo.

Artigo 15 – Examinando o processo, a Coordenadoria Jurídica sugerirá ao Secretário da SPHAN:

I – A notificação cabível, prevendo a possibilidade de impugnação, bem como as implicações decorrentes do tombamento, em se tratando de pessoa física ou jurídica de direito privado.

II – A notificação cabível, para cumprimento dos efeitos do tombamento, sempre que se tratar de bem particular cuja proposta haja sido feita pelo respectivo proprietário ou, ainda, em caso de bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público.

Parágrafo Único – A notificação ao proprietário será feita por edital ou individualmente, a critério da Coordenadoria Jurídica, conforme recomende a natureza do bem objeto do tombamento e/ou a documentação de propriedade constante do processo.

Artigo 16 – Expedida a notificação a que se refere o artigo anterior, dela e de seus efeitos legais a Coordenadoria Jurídica dará imediato conhecimento à Prefeitura do Município onde o bem se achar localizado, sempre que se tratar de imóvel.

Artigo 17 – O proprietário, no caso tratado pelo artigo 15, inciso I, terá o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para anuir ou impugnar o tombamento.

§ 1º – Anuído, expressa ou tacitamente o tombamento o processo será imediatamente remetido ao Secretário da SPHAN.

Anexo VI

SERVÍÇO PÚBLICO FEDERAL

LIVRO DE ENTORNO

Reuniram-se, no Gabinete da SPHAN, em 11 de agosto de 1988 as seguintes pessoas: Augusto Carlos da Silva Telles, Regina Soares Lisboa, Jannice Monte-Mór, Edson Maia, Maria Eugênia Corrêa Lima e Cêça de Guimaraens.

O objetivo da reunião foi examinar a possibilidade de criação de livro que registre os entornos de bens tombados pela SPHAN, aprovados pelo Conselho Consultivo.

Silva Telles mostrou a necessidade de registro em livro dos entornos já definidos e aprovados pelo Conselho, permitindo a inclusão deles na certidão de tombamento do bem a que se referem, a fim de evitar mal entendidos provocados pela desinformação dos interessados. Lembrou o caso da Portobrás, que pretende construir um terminal de múltiplos usos em Recife, com escoamento por área definida como non aedificandi, no entorno de Olinda, sendo necessário o registro da área na certidão de tombamento, o que não estava ocorrendo.

2 - Jannice Monte-Mór alertou para a necessidade do livro não ter folhas soltas e ser escrito à mão, diminuindo os riscos de falsificação;

3 - Regina Soares propôs que fique registrada na abertura do livro, que nele serão anotados os entornos aprovados antes da sua criação;

4 - Silva Telles propôs que se faça o levantamento dos entornos aprovados por Portaria e que sejam baixadas Portarias para aqueles aprovados sem esse instrumento;

5 - Por consenso, o livro seria denominado: "Livro de registro de áreas de entorno de bens tombados";

6 - Anexo modelo da proposta de uma página do livro, preparada por Edson Maia.

Em, 26.08.1988

Maria Eugênia Corrêa Lima

acervo - 1007
Kerley Lima de Souza
C. L. Monteiro, C.P.D. 7/7/88
1988

Nº 30	COLEGIO E CAPELA DO ENGENHO, INSCRIÇÃO Nº 50, LIVRO ARQ. ETN. E PAISAGÍSTICO, fls. 22.	LOCALIZAÇÃO: DISTRITO DE GOITACAZES, MUNICÍPIO DE CAMPOS, ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	DATA APROVAÇÃO DO ENTORNO, pelo C.Consultivo	PROC. ADM. Nº 10/88/SPHAN	FORT. Nº DATA: D.O.U.
-------	--	--	--	------------------------------	-----------------------------

Numero de
inscrição

Prédio na Av. Rio Branco, nº 40, antiga Casas de Santos, atual Sede da EPHM
Processo nº 976-T-78
Inscrição nº 162
Livro: História
Fls.: 78
Data: 28.07.1978
Inscrição nº 538
Livro: Belas Artes
Fls.: 97
Data: 28.07.1978

Prédio da Antiga Caixa de Amortização, na Av. Rio Branco, esquina com Rua Visconde de Inhúna
Processo nº 860-T-72
Livro: Belas Artes
Fls.: 92
Data: 24.05.1973

Casa na Ladeira do Valongo, nº 31
Processo nº 10-T-38
Inscrição nº 04
Livro: Arqueológico, Etnográfico
e Paisagístico
Fls.: 02
Data: 15.07.1938

Igreja de Santa Rita, no Largo de Santa Rita
Processo nº 16-T-38
Inscrição nº 79
Livro: Histórico
Fls.: 15
Data: 15.07.1938

Igreja de São Francisco da Praia, no Morro da Conceição
Processo nº 22-T-38
Inscrição nº 74
Livro: Histórico
Fls.: 14
Data: 08.07.1938

Conjunto Paisagístico do Jardim e Morro do Valongo
Processo nº 99-T-38
Inscrição nº 65
Livro: História
Fls.: 12
Data: 30.06.1938

Inscrição nº 176
Livro: Belas Artes
Fls.: 31
Data: 15.07.1938

Inscrição nº 165
Livro: Belas Artes
Fls.: 29
Data: 15.07.1938

Inscrição nº 162
Livro: Belas Artes
Fls.: 28
Data: 08.07.1938

Inscrição nº 157
Livro: Belas Artes
Fls.: 28
Data: 30.06.1938

Número de inscrição	Localização: Cidade e Município do Rio de Janeiro-Estado do Rio de Janeiro	Data Aproveitamento do Encômio, pelo Cons.Consultivo	Processo Administrativo Nº 10-A/88/SFHA/RJ	Portaria Nº Data: D.O.U.:	Ato Municipal
Bens envolvidos :					
<p>Morro da Conceição, Palácio Episcopal, Seie do Serviço Geográfico do Exército. Processos Ns. 101-T-38 e 155-T-38 Inscrição nº 60 Livro: Histórico Fls.: 2 Data: 24.05.1938</p>					
<p>Morro da Conceição, Antiga Fortaleza da Conceição, atual Serviço Geográfico do Exército Processos Ns. 101-T-38 e 155-T-38 Inscrição nº 99 Livro: Belas Artes Fls.: 18 Data: 24.05.1938</p>					
<p>Casa na Rua Mayrink Veiga, nº 9 Processo nº 853-T-72 Livro: Histórico Fls.: 72 Data: 29.06.1972</p>					
<p>Colégio Pedro II, na Av. Marechal Floriano, n.ºs. 68 a 80 Processo nº 1.031-T-80 Inscrição nº 489 Livro: Histórico Fls.: 86 Data: 19.05.1983</p>					
<p>Prédio da Light, na Av. Marechal Floriano, nº 168 Processo nº 1.164-T-85 Inscrição nº 525 Livro: Histórico Fls.: 09 Data: 13.06.1988</p>					
<p>Palácio Itamaraty, na Av. Marechal Floriano, nº 196 Processo nº 101-T-38 e 156-T-38 Livro: Histórico Fls.: 3 Data: 20.07.1938</p>					
<p>Inscrição nº 104 Livro: Belas Artes Fls.: 19 Data: 24.05.1938</p>					
<p>Inscrição nº 550 Livro: Belas Artes (Segundo Volume) Fls.: 04 Data: 19.05.1983</p>					
<p>Inscrição nº 595 Livro: Belas Artes (Segundo Volume) Fls.: 18 Data: 13.06.1988</p>					
<p>Livro: Belas Artes Fls.: 5 Data: 20.07.1938</p>					

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Minc/SPHAN
ARQUIVO/GRD

Rio de Janeiro, RJ, 15.09.88

*informar a Sr. Osvaldo
a respeito - gel,
Pasta livro de
Entornos, em 16.09.88
RFF-*

Informação nº 03/88

Professora Jannice de Mello Monte-Môr
Coordenadora de Registro e Documentação.

Senhora Coordenadora:

Em cumprimento a determinação de V.Sª, datada de 11 de agosto findo, em que solicita levantamentos das Portarias da SPHAN, autorizando En tornos de Monumentos Tombados, bem como Entornos autorizados sem Por taria, apresento-lhe a seguinte relação:

ENTORNOS AUTORIZADOS POR PORTARIAS 183

MINAS GERAIS - Ouro Preto

- Portaria nº 08, de 10/09/1981
Normas para construções no Loteamento Jardim Alvorada.

PARÁ - Belém

- Portaria nº 04, de 16/03/1987
Normas para construções no Entorno dos Conjuntos Arquitetônicos das Avenidas Nazaré e Governador Malcher.

PERNAMBUCO - Jaboatão (Guararapes)

- Portaria nº 25, de 20/07/1980
Parque Histórico Nacional dos Guararapes

RIO GRANDE DO SUL - Pelotas

- Portaria nº 009, de 05/09/1986
Entorno dos prédios nºs 2, 6 e 8 da Praça Coronel Pedro Osório (Teatro Sete de Abril)

RIO DE JANEIRO - Parati

- Portaria nº 10, 24/09/1981, com a Prefeitura Municipal.
Construções, alterações, modificações, demolições e uso do solo.

Petrópolis

- Portaria nº 08, de 04/09/1986, com a Prefeitura Municipal.

São Pedro D'Aldeia

- Portaria nº 15, de 06/06/1979
Entorno da Igreja dos Jesuítas e Residência, anexa.

Vassouras

- Portaria nº 12, de 18/09/1986
Entorno do Conjunto Tombado da Cidade

Rio de Janeiro (Município)

- Portaria nº 002, de 14/03/1986, com a Prefeitura Municipal.
Entorno do Morro da Conceição e dos seguintes monumentos:
Palácio Itamaraty (Av. Marechal Floriano, 196), Jardim e Morro do Valongo, Igreja de São Francisco da Prainha, Igreja de Santa Rita, Prédio da Caixa de Amortização (Av. Rio Branco, esquina com Rua Visconde de Inhaúma), Prédio na Rua Mayrink Veiga, nº 9, Sede da FNPM (Av. Rio Branco, nº 46), e o Colégio Pedro II (Av. Marechal Floriano, 68).
- Portaria nº 01, de 09/10/1985, com a Prefeitura Municipal.
Entorno do Parque Henrique Lage, Jardim Botânico, Horto Florestal e Penédia do Corcovado.
- Portaria nº 08, de 15/06/1977, com a Prefeitura Municipal.
Conjunto tombado da Rua do Catete.
Engenheiros Luminosos de Publicidade.
- Portaria nº 29, de 15/08/1980, com a Prefeitura Municipal.
Rua das Palmeiras, nºs 35 e 55 e Rua Sorocaba, nº 200
- Portaria nº 08, de 29/01/1980, com a Prefeitura Municipal.
Conjunto: Glória-Lapa-Flamengo-Santa Teresa (Asilo São Cornélio, Rua do Catete, nº 6), (Igreja da Glória do Outeiro), (Passeio Público), (Igreja do Carmo da Lapa), (Aqueduto da Carioca) e (Convento de Santa Teresa).

ENTORNOS AUTORIZADOS SEM PORTARIAS (9)

- Normas de Construções para os Entornos dos Morros: Pão de Açúcar, Urca, Babilônia e Cara de Cao, com a Prefeitura Municipal.
- Normas para a Área do Palácio Gustavo Capanema: Rua Santa Luzia, Av. Calógeras, Av. Presidente Wilson, Av. Churchill, Praça Ana Amélia, Av. Presidente Antonio Carlos e Av. Graça Aranha.

- Normas para o Entorno do Museu da República (Palácio do Catete) e para o Conjunto tombado da Rua do Catete.
- Normas para construções no Entorno da Igreja do Destêrro, em Pedra de Guaratiba.
- Normas para construções nos Entornos da Igreja da Pena, Fazenda do Engenho d'Água, Fazenda da Taquara e do Aqueduto Juliano Moreira, em Jacarepaguá.
- Normas para os Entornos dos Monumentos tombados na Praça XV de Novembro e da Rua Primeiro de Março.
- Normas para construções no Entorno do Museu de Arqueologia (antigo Convento de Santa Teresa) e das Dunas, em Itaipú, Niterói, com a Prefeitura Municipal.
- Normas para o Entorno do Conjunto da Ilha da Boa Viagem, em Niterói.
- Entorno do Conjunto tombado da Cidade de Olinda - Pernambuco.

Em anexo, estudo para adoção do Livro de Registro de Entorno, conforme decidido em reunião de 11 de agosto próximo findo.

Atenciosamente,


Edson de Faria Velloso
Diretor Arquivo CRD/SPHAN

Observação - Edson me informou que
automo aparelho sem portaria
existe apenas o de Olinda.
em 15.09.88
YJL

Anexo VII

Declaração de Xi'An sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural

Adotada em Xi'An, China, 21 de Outubro de 2005

Tradução em Língua Portuguesa: ICOMOS/BRASIL – Março 2006

Preâmbulo

Reunidos, a convite do ICOMOS China, na cidade histórica de Xi'An, de 17 a 21 de outubro de 2005, por ocasião da XV Assembleia Geral do ICOMOS, e coincidindo com o quadragésimo aniversário desta entidade, que tem contribuído para a preservação e conservação do patrimônio cultural do mundo como parte do desenvolvimento sustentável e humano.

Tendo enriquecido suas perspectivas diante da grande variedade dos exemplos analisados e das reflexões compartilhadas durante o Simpósio Científico da Assembleia Geral, dedicado a *Os Monumentos e os Sítios em seu Entorno – Conservar o Patrimônio Cultural nas Cidades e as Paisagens em Processo de Mudança*; e, graças às experiências adquiridas na China, também através de autoridades, instituições e especialistas do mundo inteiro, tendo ampliado os conhecimentos sobre a adequada proteção e gestão das edificações, dos sítios e das áreas do patrimônio, como as cidades históricas, as paisagens – inclusive as marinhas – os itinerários culturais e os sítios arqueológicos, num contexto de desenvolvimento e mudanças aceleradas;

Considerando o interesse internacional e profissional existente a respeito da conservação do entorno dos monumentos e dos sítios, tal como consta na *Carta Internacional para a Conservação e Restauração dos Monumentos e dos Sítios – Carta de Veneza* (1964) – e nos numerosos textos inspirados nela, especialmente através dos Comitês Nacionais e Internacionais do ICOMOS, assim como o *Documento de Nara sobre Autenticidade* (1994), *Carta de Brasília sobre Autenticidade: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai* (5 de dezembro de 1995) e as conclusões e recomendações de reuniões internacionais como a *Declaração de Hoi An sobre a Conservação de Distritos Históricos na Ásia* (2003), a *Declaração sobre a Recuperação do Patrimônio Cultural de Bam* (2004), e a De-

claração de Seul sobre o Turismo nas Cidades e Áreas Históricas da Ásia (2005);

Considerando as referências ao conceito de entorno nas convenções e recomendações da UNESCO como a *Recomendação Referente à Proteção da Beleza e o Caráter das Paisagens e dos Sítios* (1962), a *Recomendação Referente à Conservação dos Bens Culturais Ameaçados por Obras Públicas ou Privadas* (1968), a *Recomendação Referente à Proteção e ao Papel Contemporâneo das Áreas Históricas* (1976), a *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Intangível* (2003), e, especialmente, a *Convenção do Patrimônio Cultural* (1972) e suas Diretrizes, onde o entorno é visto como um atributo da autenticidade que demanda proteção mediante a delimitação de zonas de respeito, assim como a crescente oportunidade que o entorno oferece para a cooperação internacional e interdisciplinar entre ICOMOS, UNESCO e outras entidades, e para o desenvolvimento de temas como a autenticidade ou a conservação de paisagens urbanas históricas, como consta no *Memorando de Viena* (2005); enfatizando a necessidade de responder de forma adequada à transformação rápida ou gradual das cidades, das paisagens e dos itinerários do patrimônio cultural, produzida pelas mudanças nos modos de vida, na agricultura, no desenvolvimento, no turismo ou às grandes calamidades naturais ou provocadas pelo homem, assim como a necessidade de reconhecer, proteger e manter adequadamente a presença significativa das edificações, dos sítios e das áreas dos bens culturais em seus respectivos entornos, para diminuir a ameaça que representam estes processos de transformação contra o patrimônio cultural em toda a riqueza de sua autenticidade, seu significado, seus valores, sua integridade e sua diversidade;

Os participantes na XV Assembleia Geral do ICOMOS adotam a seguinte Declaração de Princípios e Recomendações, e a dirigem às organizações governamentais e não-governamentais, às autoridades nacionais e locais, e aos especialistas que podem contribuir por regulamentos, medidas políticas, processos de planejamento e de gestão para uma melhor proteção e conservação das edificações, dos sítios e das áreas de patrimônio cultural do mundo, em seus respectivos entornos.

Reconhecer a contribuição do entorno para o significado dos monumentos, sítios e áreas de patrimônio cultural:

- 1. O entorno de uma edificação, um sítio ou uma área de patrimônio cultural se define como o meio característico seja de natureza reduzida ou**

extensa, que forma parte de – ou contribui para – seu significado e caráter peculiar.

Mas, além dos aspectos físicos e visuais, o entorno supõe uma interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais passadas ou presentes, costumes, conhecimentos tradicionais, usos ou atividades, e outros aspectos do patrimônio cultural intangível que criaram e formaram o espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômica.

2. O significado e o caráter peculiar das edificações, dos sítios ou das áreas de patrimônio cultural com escalas diferentes, inclusive os edifícios, espaços isolados, cidades históricas, paisagens urbanas, rurais ou marinhas, os itinerários culturais ou os sítios arqueológicos advêm da percepção de seus valores sociais, espirituais, históricos, artísticos, estéticos, naturais, científicos ou de outra natureza cultural. Ainda, das relações características com seu meio cultural, físico, visual e espiritual.

Estas relações podem resultar de um ato criativo, consciente e planejado, de uma crença espiritual, de acontecimentos históricos, do uso, ou de um processo cumulativo e orgânico, surgido através das tradições culturais ao longo do tempo.

Compreender, documentar e interpretar os entornos em contextos diversos:

3. Compreender, documentar e interpretar os entornos é essencial para definir e avaliar a importância como patrimônio de qualquer edificação, sítio ou área.

A definição do entorno requer compreender a história, a evolução e o caráter dos arredores do bem cultural. Trata-se de um processo que deve considerar múltiplos fatores, inclusive a experiência de aproximação ao sítio e ao próprio bem cultural.

4. Incluir o entorno nesta compreensão demanda uma abordagem multidisciplinar e a utilização de diversas fontes de informação.

Tais fontes incluem acervos documentais e arquivos, descrições artísticas e científicas, histórias orais e conhecimentos tradicionais, as opiniões das comunidades locais e daquelas relacionadas ao bem, assim como uma análise das perspectivas visuais. As tradições culturais, os rituais, as práticas espirituais e os conceitos, assim como a história, a topografia, os valores do meio natural, os usos e outros fatores contribuem para criar o conjunto de valores e dimensões tangíveis e intangíveis do entorno. A definição do entorno deve conjugar harmoniosamente seu caráter, seus valores e sua relação com o bem cultural.

Desenvolver instrumentos de planejamento e práticas para a conservação e a gestão do entorno.

5. O desenvolvimento de instrumentos normativos e de planejamento eficazes, assim como de políticas, estratégias e práticas para a gestão sustentável do entorno, também exigem sua aplicação coerente e continuada e sua adequação às particularidades locais e culturais.

Os instrumentos para a gestão do entorno compreendem medidas legislativas específicas, qualificação profissional, desenvolvimento de planos ou sistemas integrados de conservação e gestão e a utilização de métodos idôneos de avaliação do impacto do bem cultural.

6. A legislação, a regulamentação e as diretrizes para a conservação, a proteção e a gestão das edificações, dos sítios e das áreas do patrimônio devem prever a delimitação de uma zona de proteção ou respeito ao seu arredor que reflita e contribua para conservar o significado e o caráter diferenciado do entorno.

7. Os instrumentos de planejamento devem incluir medidas efetivas de controle do impacto das mudanças rápidas ou paulatinas sobre o entorno.

As silhuetas, os panoramas e as distâncias adequadas, entre qualquer novo projeto público ou privado e as edificações, os sítios e as áreas do patrimônio, são fatores fundamentais a serem considerados para evitar distorções visuais e espaciais ou usos inadequados em um entorno repleto de significados.

8. Devem ser feitas avaliações do impacto ambiental de qualquer projeto que possa comportar um impacto sobre o significado das edificações, dos sítios e das áreas do patrimônio, assim como sobre seu entorno.

O desenvolvimento dentro do entorno das edificações, dos sítios e das áreas do patrimônio deve contribuir para uma interpretação positiva de seu significado e de seu caráter peculiar.

O acompanhamento e a gestão das mudanças que ameacem o entorno.

9. A envergadura das mudanças e seus impactos, tanto isolados como de caráter cumulativo, assim como a transformação do entorno das edificações, sítios e áreas de valor patrimonial, são um processo contínuo que requer um acompanhamento e uma gestão.

A transformação rápida e progressiva das paisagens rurais e urbanas, as formas de vida, os fatores econômicos, ou o meio ambiente natural podem afetar de forma substancial ou irreversível a verdadeira contribuição do entorno para o significado de uma edificação, um sítio ou uma área de valor patrimonial.

10. Deve-se gerir a mudança do entorno das edificações, dos sítios e das áreas de valor patrimonial de modo que seu significado cultural e seu caráter peculiar sejam mantidos.

Gerir a mudança do entorno das edificações, dos sítios e das áreas de valor patrimonial não significa necessariamente evitar ou impedir a mudança.

11. A gestão deve definir as formas e as ações necessárias para avaliar, medir, evitar ou remediar a degradação, a perda de significado, ou a banalização e propor melhorias para a conservação, a gestão e as atividades de interpretação.

Devem ser estabelecidos alguns indicadores de natureza qualitativa e quantitativa que permitam avaliar a contribuição do entorno para o significado de uma edificação, sítio ou área caracterizada como bem cultural.

Os indicadores adequados de gestão devem contemplar aspectos materiais como a distorção visual, as silhuetas, os espaços abertos, e a contaminação ambiental e acústica, assim como outras dimensões de caráter econômico, social e cultural.

Trabalhar com as comunidades locais, interdisciplinares e internacionais para a cooperação e o fomento de uma consciência social sobre a conservação e a gestão do entorno.

12. A cooperação e o compromisso das comunidades locais e de outras relacionadas com os bens culturais é fundamental para desenvolver estratégias sustentáveis de conservação e gestão do entorno.

Deve-se estimular o compromisso multidisciplinar como uma prática habitual da conservação e gestão do entorno. As disciplinas que se fazem necessárias incluem, por exemplo, a arquitetura, o planejamento urbano, regional e paisagístico, a engenharia, a antropologia, a história, a arqueologia, a etnologia, a museologia e a supervisão de arquivos.

Também deve-se fomentar a cooperação com instituições e especialistas no campo do patrimônio natural, como parte integrante de um método válido para a identificação, proteção, apresentação e interpretação das edificações, dos sítios e das áreas do patrimônio, em seu entorno.

13. Deve-se fomentar a capacitação profissional, a interpretação, a educação e a sensibilização da população, para sustentar a acima mencionada cooperação e compartilhar os conhecimentos, assim como para favorecer as metas da conservação e incrementar a eficácia dos instrumentos de proteção, dos planos de gestão e de outros instrumentos.

A experiência, o conhecimento e os instrumentos elaborados para a conservação individualizada de determinadas edificações, sítios e áreas, deveriam ser estendidos para a gestão de seu entorno.

Devem se dedicar recursos financeiros para a investigação, a avaliação, o planejamento estratégico da conservação e a gestão do entorno das edificações, sítios e áreas de caráter patrimonial.

A responsabilidade sobre a conscientização do significado do entorno em suas diferentes dimensões cabe aos profissionais, às instituições, às comunidades locais e a outras relacionadas com os bens patrimoniais, os quais no momento de tomar decisões deveriam sempre considerar as dimensões tangíveis e intangíveis do entorno.

Adotada em Xi'An (China) em 21 de outubro de 2005.

Anexo VIII

Relação dos bens tombados e referências ao seu entorno

Processos E pesquisados

P. 0008-E-85	Título: Conjunto Urbanístico, Paisagístico e Arquitetônico da Cidade de Olinda
Caracterização: Proposta do Escritório Técnico de Olinda da 4/DR/SPHAN/PRÓ-MEMÓRIA e pela Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda de "... rerratificação do polígono de tombamento do Município de Olinda, assim como proposta para fixação do entorno do mesmo (vizinhança) conforme os dispositivos nos artigos 17 e 18 do DL 25/37" (Informação 105/85). Propõe: "... a redefinição do Polígono de Tombamento, restringindo-se o seu perímetro, que abrangerá somente a Colina Histórica e a paisagem urbana imediata..." Ata da 117ª reunião do CC, em 18/11/1985: "fica demarcada a área tombada referente ao núcleo histórico de Olinda, passando o restante da área anteriormente tombada a ser considerada área de entorno". Esclarecimento de Augusto da Silva Telles na mesma reunião: "... a primeira proposta de tombamento de Olinda foi apresentada para salvaguardar a cidade da descaracterização e da especulação imobiliária e por não haver, na época, a figura do entorno que protegesse a sua visibilidade".	
Material Iconográfico: -	

P. 0013-E-86	Título: Entorno do Copacabana Palace
Caracterização: Parecer de Lílian Jansen Sá Freire, 6ª DR: "... não apresentou dificuldade, por tratar-se de uma área totalmente construída onde as edificações têm como característica a implantação colada às divisas e as alturas homogêneas, construindo visualmente um volume único." "Considera-se que essa homogeneidade volumétrica das construções na área de entorno deva ser mantida." Refere-se ao P. 1186-T-85	
Material Iconográfico: Fotos	

P. 0001-E-86	Título: Definição e proteção dos entornos dos seguintes monumentos tombados: Teatro Sete de Abril, e os prédios nºs 2, 6 e 8 da Praça Coronel Pedro Osório, em Pelotas/RS
<p>Caracterização: Justificativa para abertura do processo: as Leis municipais não cadastraram os prédios, e uma outra lei que define a área como Zona de Comércio Central estimularia demolições. Proposta: definir duas áreas: Zona de Preservação Rigorosa, relativa à área formada pelos prédios tombados; Zona de Preservação Ambiental, relativa à área ocupada pelas edificações contemporâneas, submetida a controle de ambiência. O DTC (Informação nº42/84) apóia a proposta da 10ª DR. Pois “procurou considerar todos os itens definidos no documento final do 1º Seminário de Entornos. Assim há referências não só aos aspectos arquitetônicos e urbanísticos, como também à legislação municipal em vigor naquele sito”. Porém, segundo Informação AJ nº 081, de 17/12/1985: “Não há com, numa Portaria de normatização do entorno de bem tombado, se estabelecer o uso a ser dado aos imóveis vizinhos. A área de vizinhança só importa ao bem tombado no que diz respeito às suas características volumétricas”. ... “Nas áreas de entorno não se podem aplicar normas tão restritivas quanto às aplicadas aos conjuntos tombados. Se nestas áreas encontram-se elementos que justifiquem a preocupação com a preservação a nível federal, o caminho certo a percorrer é a extensão do tombamento”. ... “Segundo a legislação vigente só o instituto do tombamento tem o condão de permitir à Administração Pública contrapor aos particulares exigências no que diz respeito à conservação, preservação e integridade dos bens”. Portaria nº 9, de 05/09/1986, aprovada pelo CC em 10/07/1986.</p>	
<p>Material Iconográfico: Plantas coloridas de volumetria, uso do solo, estado de conservação, etc. Fotos dos prédios com destaque para ruptura da escala original, contraste de volumes, escala desarticulada, etc.</p>	

P. 0003-E-86	Título: Entorno da Igreja Nossa Senhora do Desterro, Pedra de Guaratiba/RJ
<p>Caracterização: Justificativa: solicitação da Sociedade dos Amigos e Moradores da Pedra de Guaratiba, em 08/03/1982, ao Ministro (Ofício 202/82), pedindo providências para coibir ocupação irregular de residências junto à Igreja de Nossa Senhora do Desterro e sua desfiguração paisagística. A minuta da Portaria do entorno da Igreja de Nossa Senhora do Desterro em Pedra de Guaratiba, que está sendo revista pela Assessoria Jurídica, utiliza como critério de delimitação para o controle dos envoltórios do bem, raios concêntricos, visto que o Município não tem definido projeto de urbanização para a área, o que possibilitaria a adoção de outro critério para essa demarcação” (Informação nº 56/85) Portaria nº 15, de 17/11/1986.</p>	
<p>Material Iconográfico: Desenho dos raios concêntricos.</p>	

P. 0008-E-86	Título: Entorno dos bens tombados em Jacarepaguá: Igreja Nossa Senhora da Pena, Aqueduto Juliano Moreira, Fazenda Engenho d'Água e Fazenda da Taquara
<p>Caracterização: Jacarepaguá é considerada área onde a pressão imobiliária é grande, e por isso estão sendo realizados estudos para Portaria de entorno (Ata da 136ª Reunião da CC, 31/03/1989). Projeto de Entorno dos bens tombados em Jacarepaguá, Rio de Janeiro, julho de 1986, da Diretoria de Tombamento e Conservação: o objetivo do estudo do entorno é a proteção de quatro bens tombados, tendo sido "... necessário observar esse complexo bairro do Rio de Janeiro em sua totalidade para apreender, analisar e selecionar (delimitar) as áreas que coexistem com os quatro bens tombados..." A apreensão da "configuração físico-espacial e visual (relações topográficas e perspectivas relevantes), implicações sociais provenientes e motivadoras desses sistemas (uso e significados), encadeamento dessas células e delas com o restante da cidade (dependências e conexões)". No item 2, a proposta: definição de três áreas envoltórias de proteção a esses bens e que mantêm com eles uma relação de causalidade. Portaria nº 3, de 13 de março de 1990.</p>	
<p>Material Iconográfico: -</p>	

P. 0017-E-86	Título: Entorno da Casa Presser, localizada no Bairro de Hamburgo Velho, Novo Hamburgo/RS
<p>Caracterização: É um processo inconcluso. CI nº 021/86, de 02/04/1986, da 10ª DR para Assessoria Jurídica: A finalidade é "... delimitar o perímetro de vizinhança da Casa Presser ... uma portaria que formalize a delimitação e estabeleça o Regime Urbano que toda área delimitada deverá atender".</p>	
<p>Material Iconográfico: -</p>	

P. 0072-E-89	Título: Entorno dos Monumentos Tombados, Casa da Moeda (atual Arquivo Nacional), ambas na Praça da República, Rio de Janeiro/RJ.
<p>Caracterização:</p> <p>A partir do conhecimento pelos jornais da intenção do TRT de construir sua sede na área de entorno dos monumentos, a 6ª DR, em Ofício nº 145, de 19/06/1989, justificou “tratar a questão como uma situação de fato, qual seja, a de permitir a construção, ainda que reduzindo área e gabarito no terreno cedido, evitando-se com isto uma protelatória e inconvenientemente transferência para outro terreno na área”.</p> <p>Em outro documento, Informação 185/89, de 16/06/1989, na p. 3, a 6ª DR analisa a questão: “Em 1963 a SPHAN considerou pertinente a criação de áreas ajardinadas no entorno da Casa de Deodoro. Posteriormente, em 1976, opinou favoravelmente à desapropriação da referida área para ‘evitar a construção de gabarito elevado nos terrenos de entorno à Casa de Deodoro’. Embora aceitemos como correta a implantação de áreas ajardinadas no entorno da Casa de Deodoro, entendemos que a edificação do prédio nº 1733 da Av. Presidente Vargas rompeu definitivamente com a ambiência original da área, estabelecendo uma relação urbana entre as volumetrias edificadas. Assim, a abertura da Av. Presidente Vargas, concorrendo neste mesmo sentido, estabeleceu nova dimensão, escala urbana e forma de apreensão do conjunto”. P. 4: De forma que, “os estudos realizados levaram a uma proposta de integração das novas edificações à linguagem que é peculiar à Presidente Vargas, adequando-a à proximidade com os bens tombados. Como elemento de integração das novas edificações propostas com as edificações históricas preservadas, utilizamos áreas livres, ajardinadas. Estas áreas verdes, consideradas como de transição e ligação entre o presente e o passado, estabelecem também uma profunda relação com a Praça da República. Resultou ainda na abertura de espaços de lazer e circulação, indispensáveis à harmonização do adensamento vertical proposto e em construção ao longo da Av. Presidente Vargas”. P. 5: “Os critérios da 6ª DR visam basicamente conservar as peculiaridades de cada linguagem – arquitetônica ou urbana – estabelecidas ao longo do tempo na área”.</p> <p>Argumentos da Coordenadoria de Proteção SPHAN – Informação nº 043, de 25/07/1989: “Considerada a absoluta divergência conceitual entre a Coordenadoria de Proteção e a 6ª Diretoria Regional, reunimos no dossiê anexo, em 4 blocos, os documentos que resultaram do debate técnico entre esses 2 setores da SPHAN e que poderão subsidiar a análise das 2 propostas e consequente decisão sobre os termos da portaria específica”. ... A Informação nº 036 de 04/07/1989 do arquiteto Pedro Alcântara “analisou a proposta apresentada pela 6ª DR à luz da política de entornos praticada pela SPHAN a partir de 1982”. ... “Constata o arquiteto que a proposta da DR ‘constituiu-se na revisão dos critérios adotados pela SPHAN em relação ao problema de entornos’ desde que são ‘as novas edificações, os novos lotes, as novas perspectivas e as novas relações urbanas’ os referenciais básicos do estudo do papel atual dos 2 bens tombados”. ... “Como no passado, a proposta da 6ª DR se limita a constatar as intervenções na área estudada sem nenhuma análise crítica. Deste modo, a abertura da Av. Presidente Vargas é apresentada como intervenção compatível que apenas modificou as relações urbanas na área, estabelecendo nova dimensão, escala urbana e forma de apreensão do conjunto. Nenhuma palavra sobre o caráter alienado e arbitrário dessa iniciativa, sem os prejuízos que causou à cidade ou ainda, sobre o sacrifício inútil de alguns dos melhores exemplares da arquitetura religiosa e civil da cidade. É conveniente lembrar que, para a passagem da avenida tão estéril inaugurou-se dispositivo legal para destombamento do Campo de Santana. (continua na próxima página)</p>	

Caracterização: (continuação)

Quando defendemos que os projetos de construção nos entornos das Casas da Moeda e de Deodoro devem ter como premissa o ‘resgate do papel urbano daqueles bens’ pretendemos afirmar seus valores como elementos referenciados do espaço urbano carioca, valores que não identificamos na Av. Presidente Vargas e no prédio 1733 da mesma avenida”. “... a Casa de Deodoro, tombada como objeto simbólico, transcende ao objeto arquitetônico, que também o é; e, a Casa de Deodoro, como objeto arquitetônico, está grosseiramente desfigurado, pois obedecendo a uma composição frontal em 3 dimensões, foi transformado em uma composição espacial, por força da maciça demolição realizada em seu entorno, resultando daí a valorização despropositada de sua empena cega, justamente dentro do enquadramento visual que lhe é hoje mais favorável”.

Ata nº 137, de 13/10/1989 – relator Gilberto Velho: O Relator iniciou dizendo tratar-se de um assunto complexo. Destacou que o processo vem mais uma vez reafirmar a necessidade de definição do entorno dos bens tombados. Esclareceu estar em julgamento projeto de volumetria e gabarito para construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho, na vizinhança imediata da Casa de Deodoro e da Casa da Moeda, no antigo centro do Rio de Janeiro. Informou que no próprio processo havia diferenças de opinião. Disse que em seu parecer considerou o ‘Plano Geral de Proteção Ambiental de Monumentos Tombados’ resultando do seminário realizado em 1983. Declarando-se favorável ao Ofício nº 103, de 14/11/1988 da Coordenadora de Proteção do SPHAN, arquiteta Jurema Arnaut, propôs que novas intervenções na área objetivem recuperar o papel urbano daqueles monumentos, definindo alguns princípios de alinhamento, gabarito, volume, visualidade e organização fundiária a serem estabelecidos para o local.

O Conselheiro destacou o princípio pelo qual a proximidade dos monumentos tombados deve restringir ao máximo a elevação das construções que lhe são próximas. Para ele, as sugestões da 6ª DR comprometem de forma dramática o entorno dos dois monumentos tombados, amesquinhando-os e contrariando orientações do Conselho até o momento. O Presidente esclareceu que a proposta da 6ª DR de ajardinar a vizinhança imediata da Casa de Deodoro atendeu, certamente, ao conteúdo da Carta de Atenas, que recomenda isolar e desta forma destacar o monumento. Por fim afirmou: “... o tombamento da Casa de Deodoro foi um reconhecimento de seu significado histórico estando, por isso, inscrito no Livro do Tombo Histórico. Que se trata de uma pequena casa de cidade de composição frontal, em duas dimensões, que ficou deturpada quando se demoliu seu entorno, adquirindo composição espacial, o que resultou na valorização despropositada de sua empena cega. Desta forma, acrescentou, a proposta da Coordenadoria foi recuperar a leitura espacial original da quadra e com isso recontextualizar a casa tombada”.

Material Iconográfico: Fotos de maquetes com as duas propostas

P. 0001-E-96

Título: Redefinição das normas legais aplicáveis ao entorno da área tombada de Petrópolis

Caracterização:

Processo de votação na Câmara de Petrópolis de uma nova Lei de Parcelamento do Solo (LUPOS). Processo administrativo, que por recomendação da Procuradoria Jurídica passou a se denominar Proc. 0001-E-96.

Nova Portaria, a nº 213, de 14/05/1996, que substitui a Portaria 8, de 04/07/1986.

Material Iconográfico: -

P.008/SPHAN/RJ	Título: Áreas de Entorno para Monumentos Tombados pelo SPHAN, na Cidade de Recife/PE
<p>Caracterização: Refere-se ao estudo de 11 áreas a serem consideradas de entorno para 31 monumentos tombados nacionalmente.</p> <p>Informação nº 85/94, de 17/08/1984, de Umberto Napoli: Trabalho realizado, inicialmente, com órgão da Prefeitura: "... onde estão inseridos monumentos tombados e igualmente delimitados pela Prefeitura, através da Lei Municipal nº 14.511 de 17/01/1983, como Zonas Especiais de Preservação (ZEPs). A idéia é considerar a "aplicabilidade da coincidência de limites entre as ZEPs e os entornos para monumentos nacionais...", o que foi conseguido na maioria das áreas: "Na definição das áreas de entorno procurou-se, sempre que possível sobrepô-las às áreas de proteção municipal; alguns casos foram exceção à regra, ora ampliando, ora reduzindo as áreas de entorno".</p> <p>Parecer do Conselheiro Roberto Cavalcanti de Albuquerque, de 30/09/1984: "A Secretaria de Cultura do MEC submete à apreciação deste Conselho estudo ... visando à delimitação de áreas de entorno – aceite-se o neologismo – de monumentos tombados ... A referida delimitação objetiva assegurar a integridade da vizinhança de importantes bens tombados, de grande valor para o patrimônio histórico e artístico nacional, propiciando-lhes adequada ambiência e visibilidade, mantidas, sempre que possível, a feição arquitetônica e a paisagem urbana das áreas onde se localizam. ... Quanto ao mérito é conveniente e oportuno, pois as cidades brasileiras vêm passando, nos últimos anos, por um preocupante processo de criação destrutiva ... densificando-se no mesmo núcleo central, a urbanização. Em muitos casos, a antiga estrutura urbana unipolar não mais se justifica, econômica ou funcionalmente. Ao contrário: em vez de favorecer-se a congestão urbana, dever-se-ia estimular a descompressão urbana, buscando-se estruturar as cidades de forma multipolar, desconcentrando-as, racionalizando o uso do solo urbano, do gigantismo de núcleos centrais hipertrofiados. Essa forma policêntrica de organizar as cidades ... é compatível com a preservação da feição urbana dos antigos centros urbanos, de valor cultural e paisagístico inestimável, e concebe a inovação e a mudança do perfil urbano, ditados pelo crescimento das cidades, com a conservação de seus centros históricos tradicionais".</p> <p>Resposta da AJ ao pedido de esclarecimento da DTC – CI nº 045, de 06/02/1985, sobre a sistemática da SPHAN para o que se segue:</p> <p>1. a sistemática da SPHAN para forma de apresentação: "Desta forma, as áreas devem corresponder a duas categorias: ÁREA TOMBADA e ÁREA DE ENTORNO. As áreas tombadas devem corresponder aos bens e/ou conjuntos que são alvo de inscrição nos livros de tomo desta SUBSECRETARIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Assim como as áreas de entorno serão aquelas imediatamente vizinhas".</p> <p>"Nelas a SPHAN prevê, através, de portarias, os elementos básicos para uma harmoniosa ocupação e integração com o bem tombado. Nos entornos podem ser estabelecidas categorias diversas de uso e construção, e não como quer a proposta para toda área, incluindo os bens tombados".</p>	

Caracterização: (continuação)

2. “Com relação ao tipo de descrição de poligonais, temos o seguinte reparo: não segue a tipologia descrita já há muito utilizada pela DR, que é a descrição das áreas por logradouros. Nos centros urbanos esta parece ser a forma mais apropriada, lembramos, porém, que estes são critérios de ordem técnica, não nos cabendo a palavra final”. A descrição estava sendo feita por linhas imaginárias ligadas a coordenadas.

3. “Quanto às áreas ‘non aedificandi’, lembramos que da sua decretação decorrem responsabilidades. É um instrumento muito importante, devendo ser utilizado com a necessária cautela. Deve, neste caso, o Técnico atentar para a viabilidade das propostas que formular”. “No caso ... que prevê uma faixa ao redor da Igreja do Pilar seja área ‘non aedificandi’, temos 2 hipóteses:

a) a área corresponde ao lote urbano onde se localiza a Igreja, sendo, portanto, desnecessário a decretação de ‘non aedificandi’. No futuro será necessária, apenas, a não aprovação de novas construções no lote que está tombado.

b) a área corresponde ao lote onde está a Igreja e, ainda a outros imóveis. Nesse caso a limitação administrativa constitui desapropriação indireta, ensejando indenização.”

Assim depende de cada caso; mas no caso de imóveis públicos, a decretação de áreas ‘non aedificandi’ não enseja qualquer desapropriação.

Noutro documento, a Informação nº 111/86, de 04/08/1986, destaca que existe uma proposta de Portaria, que poderia evitar as restrições próprias do tombamento e para evitar “a promover novos tombamentos nacionais por intermédio de portarias de entorno, onde por lei só nos é permitido definir ocupação, gabarito e uso (este último somente nos casos em que ponha em risco o monumento)”. O que seria próprio do tombamento são as características arquitetônicas das edificações.

Material Iconográfico: Várias pranchas com poligonais traçadas

