

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

GIOVANI DA SILVA CORRALO

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-607-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na cidade de Salvador/BA, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas neste evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico, dando visibilidade e contribuição significativa aos problemas urbanos que vão desde o direito à moradia, acessibilidade, mobilidade urbana, auxiliando, dessa forma, a construção do instituto jurídico das “Cidades Sustentáveis”.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

O trabalho intitulado “A GESTÃO SUSTENTÁVEL DO LIXO DOMÉSTICO NAS CIDADES DEPENDE DOS ATORES ENVOLVIDOS: PODER PÚBLICO, AGENTES RECICLADORES E SOCIEDADE” de autoria de Eduardo José Lima Barbosa aborda a necessidade de que os resíduos produzidos pelas aglomerações urbanas tenham uma destinação ambientalmente adequada, garantindo a sustentabilidade urbana, através do envolvimento de todos os atores: cidadão empreendedor, poder público e sociedade.

Já o trabalho “A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO AMAZÔNICO: O CASO DO BAR DO PARQUE EM BELÉM-PA” de autoria de Dan rodrigues Levy, analisa a mercantilização do espaço urbano através da gentrificação, instrumento de “revitalização” de áreas degradadas que descaracteriza o uso, a arquitetura, e a memória da cidade, violando as normas urbanísticas e contribuindo para aprofundar o processo de segregação e fragmentação nas cidades.

O autor Pedro Dias de Araújo Júnior trabalha uma discussão sobre o novel instituto da REURB, no artigo intitulado “A REURB COMO METAJUNÇÃO DOS INTERESSES INDIVIDUAIS, COLETIVOS, URBANÍSTICOS E MEIO AMBIENTE – A NOVA POLIS”, onde analisa que, na aplicação da REURB, se tem um verdadeiro feixe de princípios constitucionais, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento sustentável e da segurança jurídica.

Já os autores Leonardo de Carvalho Peixoto e Daiana Malheiros de Moura, através do trabalho intitulado “A SUSTENTABILIDADE DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL” trabalharam a importância da teoria de sustentabilidade e solidariedade para as comunidades tradicionais, destacando que é urgente e necessário uma maior dedicação para manutenção desses povos e comunidades.

No trabalho intitulado “ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A URBANIZAÇÃO NO BRASIL: SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E A ATUAÇÃO DO ESTADO NO MERCADO IMOBILIÁRIO” os autores Diogo De Calasans Melo Andrade e Rita de Cassia Barros de Menezes exploraram, de forma crítica, o processo de urbanização no Brasil e o mercado imobiliário, o controle urbanístico por parte do Estado e a militarização da vida urbana.

Já os autores Cristiane Penning Pauli de Menezes e Francieli Puntel Raminelli, na escrita “ARTE URBANA, GRAFISMO URBANOS E CIDADES SUSTENTÁVEIS: UM OLHAR A PARTIR DOS CONSTRUTOS DE DIREITO À CIDADE”, exploraram a temática relacionada ao grafismo e em que medida eles contribuem para a consolidação de uma Cidade Sustentável.

Na pesquisa intitulada “DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO PROGRAMA “ALEGRA CENTRO” NA CIDADE DE SANTOS-SP” os autores Juliana Buck Gianini e Vivian Valverde Corominas analisaram a evolução do conceito da função socioambiental da propriedade à função social da cidade, levando-se em consideração o programa de revitalização na área central de Santos/SP, denominado “Alegra Centro”.

Nessa linha de raciocínio a autora Silvia Elena Barreto Saborita traz uma importante contribuição ao trabalhar a discussão sobre “O DIREITO DE LAJE COMO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”, trazida pela novel Lei nº 13.465, de 2017, bem como sobre a regularização desse instituto junto ao Registro Imobiliário.

Já os autores Éverton Gonçalves Moraes e Paulo Henrique Tavares da Silva, através do artigo “O ESPAÇO URBANO E O CAPITAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRECEITO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE” analisaram a morfologia do espaço urbano, a partir da análise do domínio dos meios de produção e da força do trabalho pelo capital em contraposição ao princípio constitucional da função social da cidade.

Buscando fazer uma análise sobre a mobilidade urbana e a sua importância para a construção de cidades sustentáveis, Bruna Agra de Medeiros e Igor Matheus Gomes Ferreira trazem sua contribuição no artigo intitulado “O FENÔMENO DA CRISE NO BRASIL E NO SISTEMA DE TRANSPORTES: A ASCENSÃO DAS ECONOMIAS DE COMPARTILHAMENTO COMO UMA ALTERNATIVA VIÁVEL À MOBILIDADE URBANA E AO ACESSO À CIDADE”

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores Giovani da Silva Corralo e Aline Moura da Silva Boanova trazem sua contribuição com o escrito “O PODER MUNICIPAL E A ACESSIBILIDADE NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS”, fazendo uma análise do tema “acessibilidade à cidade” e as transformações e avanços do direito brasileiro sobre esse assunto.

O artigo “O PROCESSO EXCLUDENTE DE FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS E DOS PLANEJAMENTOS URBANOS”, de autoria de Nathalia Assmann Gonçalves avança no entendimento da formação histórica das cidades, que não ocorre de forma imparcial, com múltiplos interesses, muitas vezes não coincidentes com o ideal de justiça.

Já o artigo “O QUE FALTA DE LEGISLAÇÃO? DESAFIOS DO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE”, de autoria Jussara Romero Sanches e Miguel Ettinger de Araujo Junior trabalham a falta de efetividade dos institutos urbanísticos, como é o caso da não aprovação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e da progressividade do IPTU no município de Londrina.

O trabalho “ OS REFLEXOS DA ORIGEM DA PROPRIEDADE PRIVADA E DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO DIREITO SOCIAL À MORADIA”, de Andressa Karina Pfeffer Gallio, reflete sobre a propriedade privada, as políticas habitacionais e o déficit a ser suprido, numa abordagem crítica da urbanização brasileira.

O escrito “POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E SANEAMENTO

BÁSICO”, de Nicholas Arena Paliologo e Daniel Machado Gomes revelam a necessidade de políticas articuladas e intersetoriais a fim de promover o desenvolvimento urbano de forma sustentável.

A pesquisa “REFLEXÕES SOBRE O INSTITUTO DO TOMBAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO – MEMÓRIA OU DESENVOLVIMENTO”, de Irene Celina Brandão Félix, aborda a importância, o impacto e as consequências do instituto do tombamento, refletindo acerca da imutabilidade do bem tombado, de forma a preservar a lembrança do momento histórico artístico e cultural de determinada época

O artigo “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CIDADE SUSTENTÁVEL: PANORAMA SOBRE TENDÊNCIAS ATUAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA”, de Carlos Eduardo de Souza Cruz, busca compreender os impactos do novo marco legal de regularização fundiária, especialmente das ações voltadas à titularização.

O trabalho “SÍNTESE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA SOBRE O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DAS CIDADES”, de Noemi Lemos Franca, analisa o posicionamento jurisprudencial da corte baiana a fim orientar decisões na espacialidade pública e privada, bem como evitar futuros litígios.

As reflexões acerca da “TRANSOCEÂNICA E DIREITO À CIDADE: ALIENAÇÃO, FETICHISMO E DIREITO COMO INSTRUMENTO DE HEGEMONIA”, de Marcelo dos Santos Garcia Santana e Eraldo Jose Brandão analisa o processo de efetivação desta grande obra, seus impactos e a falta de participação social efetiva.

A pesquisa “VIRTUDES DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO: CAUSAS OU CONSEQUÊNCIAS DE UM SISTEMA ‘GREEN ECONOMY’”, de Eric Santos Andrade e Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão, analisa as similitudes das “cidades inteligentes” e do “green economy”, com fundamento nos institutos do Estatuto das Cidades.

O artigo “VISÕES ANTAGÔNICAS NA REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO”, de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Henrique Gaspar Barandier, analisa a aplicação da outorga onerosa do direito de construir e o seu potencial para financiar políticas públicas.

Finalizando, o trabalho “ACESSIBILIDADE E EXCLUSÃO NO TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MEIO DE APLICATIVOS: MOBILIDADE URBANA COMO DIREITO À CIDADE”, de Renato Bernardi e Ana Paula Meda, buscou investigar a existência de facilidades e dificuldades neste tipo de transporte, diretamente ao exercício ou negação do próprio direito à urbe, no tocante à acessibilidade/exclusão” conexo à segregação e estigmatização territoriais derivadas de regiões periféricas e consideradas violentas.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos cidadãos, em harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam esse espaço.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO
PROGRAMA “ALEGRA CENTRO” NA CIDADE DE SANTOS-SP.**

**OF THE CITY SOCIAL FUNCTION AND ITS IMPLEMENTATION BY THE
"ALEGRA CENTRO" PROGRAM IN THE CITY OF SANTOS-SP.**

**Juliana Buck Gianini
Vivian Valverde Corominas**

Resumo

O artigo analisou a evolução do conceito da função socioambiental da propriedade à função social da cidade, levando-se em consideração o programa de revitalização na área central de Santos/SP, denominado “Alegra Centro”. Demonstrou-se que o patrimônio arquitetônico está inserido no Meio Ambiente Artificial, merecendo tutela ambiental. Foi apurado, se os incentivos da legislação foram suficientes na promoção da transformação pretendida com o programa. Abordou-se ainda a possibilidade, ou não, da coexistência entre o direito à moradia e o direito à cultura. Para alcançar os objetivos, utilizou-se o método dedutivo, por meio de análise da legislação de proteção do patrimônio histórico edificado.

Palavras-chave: Função social da cidade, Patrimônio histórico edificado, Programa alegra centro

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzed the evolution of the concept of the socio-environmental function of property to the social function of the city, taking into account the revitalization program in the central area of Santos/SP, called "Alegra Centro". It was demonstrated that the architectural heritage is inserted in the Artificial Environment, deserving environmental protection. It has been ascertained whether the incentives of legislation were sufficient to promote the desired transformation with the program. It was also discussed the possibility or not of coexistence between the right to housing and culture. To reach the objectives, the deductive method was used, through analysis of the legislation of protection of the built historical patrimony.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social function of the city, Built historic patrimony, Program alegra centro

1 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.

O direito de propriedade pode ser analisado de acordo com a evolução da sociedade. Todavia, não se tem como fixar o momento exato em que este direito surgiu, ou melhor, o fundamento jurídico da propriedade, tendo sido formuladas diversas teorias sobre o assunto.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2013), a mais antiga das teorias denomina-se “teoria da ocupação”, que remonta aos romanos, em que o fundamento do direito de propriedade seria a ocupação das coisas quando não pertencentes a ninguém (*res nullius*).

Ao longo dos anos, de acordo com mencionado autor, surgiram outras teorias que foram amplamente combatidas pela doutrina, como, por exemplo, a “teoria da especificação”, sustentada por John Locke, em que o direito de propriedade justificava-se no trabalho humano posto ser este o único que poderia transformar a natureza em matéria bruta. A crítica que se faz é que o trabalho tem que ser recompensado com salário e não com a coisa produzida pelo trabalhador.

Surgiram ainda as teorias da lei e a da natureza humana, sendo que a primeira, defendida por Montesquieu, dispõe que o direito de propriedade é positivado, isto é, somente existe porque a lei assim o criou e concede-lhe todas as garantias. Já a teoria da natureza humana, que tem o maior número de adeptos, de acordo com Carlos Roberto Gonçalves (2013), prescreve que a propriedade é relativa à natureza humana, sendo que a propriedade individual está atrelada à existência e liberdade do Homem.

É bem verdade que da análise do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro tem-se uma mistura das duas últimas correntes, visto que mencionado direito, sendo classificado como direitos fundamentais de 1ª (primeira) dimensão, está intimamente ligado à liberdade do Homem, estando, portanto, atrelado à teoria da natureza humana.

Por outro lado, o ordenamento pátrio, positivou o direito de propriedade em seu artigo 5º, XXII, consagrando-o como uma garantia fundamental do Estado Democrático de Direito; bem como o erigiu à categoria de direitos reais, conforme artigo 1.225, I, do Código Civil, sendo que as normas que dispõem sobre esse direito são substancialmente de ordem pública e de caráter cogente.

Daí porque, como se verá adiante, o Estado pode limitar mencionado direito ao cumprimento da função socioambiental da propriedade.

Com base nessas considerações, devem ser analisadas as diversas fases do direito de propriedade até se chegar à estrutura atual, marcada com traços de individualidade, todavia, com limitações ao seu exercício. Em outras palavras, o direito de propriedade atualmente é limitado pela função socioambiental da propriedade.

Para se chegar ao estágio de propriedade privada, o direito de propriedade passou por quatro etapas: 1ª) propriedade individual sobre os objetos necessários à existência de cada um; 2ª) propriedade individual sobre os bens de uso particular, suscetíveis de serem trocados com outras pessoas; 3ª) propriedade dos meios de trabalho e de produção; 4ª) propriedade individual nos moldes capitalistas de modo que seu dono pode explorá-la de forma absoluta (DINIZ, 2002). Ressalte-se que a propriedade era indissociável da posse, de modo que, sem esta, o direito à coisa não existia.

Atualmente, a propriedade tem caráter misto, visto que a Constituição Federal, em diversos dispositivos (art. 5º, XXII e XXIII; 170, III; 182, § 2º; 186), bem como a legislação infraconstitucional (Lei nº. 10.257/01, arts. 1º ao 4º; Código Civil, arts. 1228, §§ 1º ao 5º) não só limitam o direito à propriedade do indivíduo, como também o condiciona ao cumprimento de sua função socioambiental, deixando a propriedade de ser um direito subjetivo para se tornar um direito-dever, um *múnus*, conforme Diniz (2002).

Atualmente, os juristas enfrentam a mesma dificuldade para a conceituação, não por ausência de previsão específica e legal do instituto, mas em decorrência dos múltiplos poderes e deveres do proprietário.

Em razão da evolução doutrinária e legal, o aspecto de propriedade absoluta e inviolável foi superado, tornando o direito de propriedade um instituto limitado pelo interesse público, mais especificamente pela função socioambiental da propriedade, mantendo as já mencionadas faculdades de usar (*jus utendi*), gozar (*jus fruendi*), dispor (*jus abutendi*) e reaver a res, conforme preceitua o artigo 1228, *caput*, do Código Civil.

A Constituição Federal não conceitua o direito à propriedade, apenas delimita seu exercício em vista dos direitos fundamentais, impelindo o hermenauta a buscar a interpretação numa visão global e sistêmica do ordenamento jurídico. O conceito legal de propriedade não foi prescrito por norma infraconstitucional, apenas sendo descrito o seu conteúdo, sendo fornecidos elementos para que se pudesse compreendê-lo.

O conceito analítico de propriedade é baseado no conteúdo do instituto como sendo “(...) o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar,

gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha (...)” (DINIZ, 2002, p. 106).

Desta forma, com a evolução legislativa e com a preocupação crescente em se ter cidades que proporcionem bem-estar aos seus habitantes, conforme preceitua o *caput*, do artigo 182, da Carta Magna, verifica-se que o direito de propriedade passou a contar com mais um elemento, ou seja, a função socioambiental da propriedade, sendo necessário que a propriedade cumpra com sua função dentro da urbe, sob pena de incorrer nas sanções previstas no mencionado artigo 182.

O cumprimento da função social quando do exercício do direito de propriedade não é uma ideia nova, mas ganhou forças com a posição adotada por Leon Duguit, que defendia que todo indivíduo tem uma determinada função a desempenhar na sociedade, de forma que todos os atos realizados contrários a esta função seriam socialmente reprimidos e, a contrário senso, os atos que obedecessem esta tarefa seriam socialmente protegidos e garantidos (DE ALMEIDA e MEDAUAR, 2004).

A Constituição Federal dispõe sobre as diretrizes para se entender o conceito de função social da propriedade, nos artigos 182, 183 e 170, III, este último como sendo um dos princípios da Ordem Econômica e Financeira do País. Ressalta-se, ainda, que de forma mais contemporânea o instituto ganhou um elemento extra que seria a observância à questão ambiental (em sentido lato), motivo pelo qual, hoje, denomina-se função socioambiental da propriedade.

O artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988, assegura o direito de propriedade, que antes era absoluto, passando a ser limitado à função social. De acordo com o § 2º, do artigo 182, da Constituição Federal, a propriedade cumprirá sua função social quando respeitadas as regras expressas no plano diretor, complementando, em seu § 1º, que este será obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

A competência do Município para tratar da matéria também tem fundamento constitucional, já que a Constituição Federal lhe concede competência privativa para legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I) e “promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, VIII).

Em suma, com a Constituição Federal de 1988, o plano diretor tornou-se “(...) instrumento básico da política urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local”

(art. 182). Assim, faz sentido a obrigatoriedade da observância do plano diretor para cumprimento da função social.

É preciso esclarecer que o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, é o diploma legal que regulamenta os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais de política urbana no País.

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado definiu o plano diretor como sendo o conjunto de normas cogentes constantes de lei municipal específica, que integra o planejamento municipal, regulando as atividades e empreendimentos a serem levados a efeito no território municipal, devendo ser observado tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada, tendo o plano diretor prioridade sobre os demais planos existentes ou que possam a vir a existir no Município (MACHADO, 2014).

Assim, quando verificada pelo Município a inobservância da utilização socialmente adequada do solo, para impelir o proprietário do imóvel a dar cumprimento à função social, pode-se utilizar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano. Para tanto, o município notificará o proprietário, conforme o caso, sob pena de incorrer nas sanções previstas no Estatuto da Cidade, que pode levar até mesmo à desapropriação do bem (artigo 8º, da Lei n. 10.257/01).

Note-se que, com evolução do direito de propriedade que, a partir da Constituição de 1934, passou a apresentar certo caráter social, quando da promulgação da Constituição Verde (1988) esta inovou, ampliando ainda seu conteúdo inserindo o aspecto ambiental.

Nesse sentido, nas lições de Édis Milaré (2014, p. 127), “a necessidade de concretização do direito ao ambiente saudável conduz, por outro lado, à reformulação de certos direitos personalíssimos, em especial, o direito de propriedade” que passa a se submeter à função socioambiental da propriedade.

A propriedade cumpre com sua função socioambiental se houver respeito ao meio ambiente natural, artificial e cultural, de modo que, considerando o objeto da pesquisa, se um patrimônio histórico edificado estiver em perigo de perecimento, se o proprietário nada fizer, poderá perder sua propriedade por descumprimento da função socioambiental desta.

Considerando que o titular do bem jurídico ambiental tutelado é a coletividade, o particular não pode utilizar-se de sua propriedade a seu bel prazer, sem observâncias às normas ambientais, utilizando de forma ilimitada os recursos naturais ou inobservados os preceitos contidos nos planos diretores (Municipal e regional, se houver), inclusive no tocante a se evitar os vazios urbanos, devendo haver uma correta utilização econômica da

propriedade. Logo, a propriedade é limitada pela função socioambiental, permitindo a interferência estatal no direito de propriedade quando aquela não for cumprida.

Logo, o exercício do direito de propriedade está limitado aos interesses da coletividade, materializado nas normas constante do plano diretor, em que além da observância da função socioambiental da propriedade no plano individual, esta tem que estar de acordo com os interesses da coletividade, atendendo assim o princípio da função socioambiental da Cidade.

Para que haja o cumprimento da função socioambiental das cidades é necessário não só observância dos preceitos constantes do plano diretor como também de todas as diretrizes instituídas pelo Estatuto da Cidade, dentre elas, a preservação do patrimônio cultural.

Assim, a função socioambiental da propriedade exige que o proprietário condicione seu direito ao atendimento das funções sociais da cidade; de modo que o direito de propriedade não pode mais ser exercido de forma isolada, sendo necessária observância aos interesses da coletividade.

2 O DIREITO A CULTURA E O PATRIMÔNIO HISTÓRICO EDIFICADO

Proteger o patrimônio histórico edificado significa garantir a dignidade da pessoa humana, assegurando-lhe o direito à cultura e, estando esta proteção inserida no conceito de meio ambiente, está amparada pelo princípio da responsabilidade intergeracional ambiental, insculpido no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, em que se impõe o *múnus* coletivo de se defender e preservar a cultura para as presentes e futuras gerações.

A proteção do patrimônio histórico edificado faz parte de uma das vertentes do direito à cultura que goza da proteção dos Direitos Humanos por ser a própria essência destes.

Em outras palavras, a cultura, conforme definido pela ICOMOS, no preâmbulo da Declaração do México¹ de 1985, em seu sentido mais amplo, é entendida como “(...) o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e emocionais que caracterizam uma sociedade ou um grupo social (...)”, sendo certo que dentro deste conceito estão englobados “não apenas as artes e a literatura, mas também os estilos de vida, os direitos fundamentais dos seres humanos, sistemas de valores, tradições e crenças” (ICOMOS, 1985, p. 2).

¹ Declaração oriunda do que foi discutido na Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais.

Foi nessa Conferência que surgiu o princípio da identidade cultural, como sendo aquele em que permite-se que cada povo e/ou grupo nutra-se de seu passado e colha as contribuições externas “compatíveis com a sua especificidade e continuar, assim, o processo de sua própria criação” (ICOMOS, 1985, p. 2); princípio este que visa garantir a coexistência de múltiplas identidades culturais vedando de forma veemente a dominação de uma cultura sobre a outra.

O direito à cultura, no Brasil, não obstante seja considerado um dos direitos humanos a serem tutelados, somente ganhou alguma importância com o advento da Constituição de 1934, sendo considerado um direito fundamental de segunda dimensão.

Ressalte-se que após a Constituição de 1934, todas as demais dispuseram sobre o direito à Cultura, sendo certo que foi a Constituição Federal de 1988 que se ocupou de separar as disposições sobre educação e cultura, reservando uma seção distinta para cada no Capítulo III, do Título VIII, que trata da Ordem Social, a saber: Seção I trata da Educação e a Seção II, composta dos artigos 215 e 216, trata da Cultura, prevendo um tratamento diferente para cada um, não obstante a existência de outros dispositivos constitucionais esparsos que tratem sobre o termo cultura².

Nesse sentido, exemplificam-se o parágrafo único do artigo 4º, da Constituição Federal, que estabelece a “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”, como sendo uma das metas da República Federativa do Brasil. Prevendo, ainda, no artigo 5º, LXXIII, a possibilidade de o patrimônio histórico e cultural ser objeto de ação popular.

Todavia, o arcabouço constitucional de proteção ao patrimônio histórico edificado, encontra-se insculpido nos artigos 215 e 216, da Constituição Federal.

O artigo 215, dispõe ser dever do Estado garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, bem como apoiar e incentivar “a valorização e difusão das manifestações culturais”. Prescreve ainda no § 3º, que por meio de lei deverá ser estabelecido o Plano Nacional de Cultura, tendo como um dos escopos de incorporar às ações do Poder Público a valorização e defesa do patrimônio cultural brasileiro, democratizando o acesso aos bens culturais, conforme incisos I e IV do mencionado parágrafo.

² De acordo com Tarcísio Henriques Filho (2012), além da disposição do termo cultura nos artigos 215 e 216, da Constituição Federal, a expressão é utilizada em outros 10 (dez) dispositivos constitucionais, a saber: artigos 4º, parágrafo único; 5º, inciso LXXIII; 23, incisos III, IV e V; 24, incisos VII, VII e IX; 30, inciso I; 219; 221, inciso II; 227, *caput*; 231 e §§; 242, parágrafo 1º e artigo 63, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Neste diapasão, o patrimônio histórico edificado, goza da proteção do Sistema Nacional de Cultura, instituído, também, pela Lei n. 12.343/2010, podendo as Políticas Públicas protecionistas à cultura, estabelecidas pelo mencionado Sistema serem aplicadas à proteção do patrimônio histórico edificado. Neste aspecto, inclui-se também aos entes públicos, que aderirem ao Plano Nacional de Cultura, beneficiarem-se dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, para alcançar os objetivos estabelecidos no plano.

Logo, o patrimônio histórico edificado, é uma espécie de bem cultural brasileiro, que pode ser tutelado por meio do instituto do tombamento³, da desapropriação ou outra forma de acautelamento e preservação. Assim, o regime jurídico de proteção do patrimônio histórico edificado pode sofrer limitações, mesmo quando pertencentes a particulares, em razão não só do princípio da função socioambiental da propriedade como também da natureza do bem. Daí a importância da individualização do bem cultural tutelado.

Nesse sentido, Adriana Zandonade (2012) entende que o ato de individualização do bem cultural é considerado declaratório no sentido de reconhecimento das qualidades do bem, todavia, trata-se de ato constitutivo da condição de bem cultural tutelado pelo regime próprio de proteção, ou seja, por meio de uma das formas previstas no § 1º, do artigo 216, da Constituição Federal.

3 O PATRIMÔNIO HISTÓRICO EDIFICADO COMO DIREITO A CULTURA E O PROGRAMA “ALEGA CENTRO” DA CIDADE DE SANTOS-SP.

A área central da cidade de Santos-SP, que outrora foi palco da vida econômica e social da cidade, local em que se localizavam as residências da elite cafeeira e da classe média da cidade, com edificações glamorosas que remetiam a ideia da arquitetura dos principais centros econômicos europeus, ao longo dos anos, por diversos motivos, foi se degradando e seu patrimônio cultural edificado também sofreu com as mudanças da sociedade, tornando-se um espaço vazio e esquecido pela sociedade.

O processo de degradação iniciou-se no período de expansão do Porto de Santos, sobretudo após a Segunda Guerra mundial, em especial após a década de 1960, com as

³ O instituto do tombamento no Brasil, surgiu com a edição do Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, atualmente considerado a norma geral sobre tombamento no País, sendo certo que mencionado instrumento de proteção do patrimônio histórico não faz distinção em sua aplicação à bens pertencentes a pessoas física ou pessoas jurídicas de direito público ou privado, conforme preceitua seu artigo 2º, assegurando, assim, a isonomia no tratamento dos proprietários dos bens tombados que passarão a ter uma limitação em seu direito de propriedade.

intervenções nos bairros do Paquetá e Vila Nova. O que antes era a área nobre da cidade, com o tempo passou a ser sinônimo de área abandonada, tomada pelos trabalhadores do porto e mão de obra sem qualificação, dado o baixo valor dos imóveis bem como a proximidade com o local de trabalho, conforme discorreu a professora Clarissa Duarte de Castro Souza (2012).

Com a modernização dos portos, e a necessidade de aumento do calado para que navios maiores pudessem atracar no Porto de Santos, bem como a necessidade de se ter áreas maiores para armazenamento dos contêineres (que somente surgiram em 1937), conforme mencionada professora, houve um deslocamento da atividade Portuária para a área correspondente a entrada do canal de Santos.

Ocorre que a área central de Santos é a que possui o maior conjunto de edificações com relevância cultural para a cidade, de modo que desde 1968, antes mesmo da modernização dos portos, já se encontrava na pauta técnica de Santos a revitalização de áreas de interesse histórico e cultural.

Conforme já salientado, o conceito de revitalização empregado relativamente a área central da cidade surgiu em 1968, “(...) no Plano Diretor Físico do Município, Lei 3.529, em seus artigos 342 e 344, que dispunha sobre ‘Política de renovação urbanística da Cidade’, estabelecendo uma Subzona de Interesse Histórico e Cultural na área central de Santos”, conforme leciona o professor José Marques Carriço (2006, p. 404).

Em 1988, a Municipalidade promoveu as primeiras desapropriações de imóveis de interesse cultural com a finalidade de restauração, sendo um dos primeiros passos para revitalização da área central de Santos. Na busca pela revitalização da área central de Santos, em 1995 a Municipalidade reivindicou à Companhia de Docas do Estado de São Paulo (CODESP) área correspondente ao cais entre os bairros do Valongo e Paquetá, para realização de projetos em conjunto, com escopo de promover a integração porto/cidade.

A partir e então, foram apresentados diversos projetos, mas não havia um consenso entre a Municipalidade e a CODESP, sendo certo que em 1998, o Plano Diretor Municipal estabeleceu uma política específica voltada à proteção das áreas de interesse cultural da cidade, criando, assim, os denominados Corredores Culturais que englobaram “(...) as principais ruas do núcleo original da cidade (...)” (SOUZA, 2012, p. 119).

Nesse sentido, foi editada a Lei Complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998, que disciplinava o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos⁴, estabelecendo em seu artigo 8º, inciso II, os denominados Corredores de Proteção

⁴ Revogada pela Lei Complementar n. 730, de 11 de julho de 2011.

Culturais, como sendo “às áreas de interesse cultural com acervo de bens imóveis que se pretende proteger, ampliando os incentivos à recuperação e preservação do conjunto existente”.

Somente em 05 de fevereiro de 2003, é que foi editada a Lei Complementar n. 470, que criou o Programa de revitalização e desenvolvimento da região central histórica de Santos, denominado como Programa “Alegra Centro”, fixando em seu artigo 3º, a área de abrangência, a saber, englobando os bairros Valongo, Centro, Paquetá, Porto Valongo, Porto Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias, conforme perímetro descrito no próprio dispositivo.

Note-se que o Programa “Alegra Centro”, conforme seu artigo 5º, tem como objetivos a melhoria da paisagem urbana da área abrangida pelo Programa promovendo a preservação e recuperação do meio ambiente construído e do patrimônio cultural; criação de incentivos fiscais com escopo de atrair a iniciativa privada a promover a recuperação e conservação do patrimônio histórico edificado; desenvolvimento de ações para incentivar a implantação de atividade econômicas, turísticas e culturais, bem como incentivar a implantação de comércio varejista e prestações de serviços.

Em suma, trata-se de um Programa de “(...) incentivos fiscais e orientação técnica para o restauro de edifícios de interesse cultural (...)” (CARRIÇO, 2016, p. 407), cuja gestão do Programa ficou a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento (artigo 6º), devendo as demais Secretarias atuarem em colaboração com esta.

Dentre os instrumentos de política urbana existentes, o mencionado Programa optou por fazer uso de operações urbanas consorciadas (artigo 9º) que, conforme § 1º do artigo 32 do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001), conceitua-se como sendo:

[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Note-se que na redação original do Programa Alegra Centro, o artigo 9º, inciso II, prescrevia sobre a intensificação do uso habitacional “em área periférica às Áreas de Proteção Cultural”, sendo certo que em importante alteração trazida pela Lei Complementar n. 640, de 18 de novembro de 2008, objetiva-se incentivar o uso habitacional não somente nas áreas de periferia à APC, como também incentivar o uso habitacional nas próprias áreas de proteção cultural.

A Lei do Programa “Alegra Centro”, disciplina, ainda a forma em que se devem utilizar elementos em que possam interferir na fachada das edificações com valor cultural, especificando sobre forma de colocação de anúncios, toldos, utilização das cores etc.; estabelecendo padrões e parâmetros a serem observados nestas áreas.

Todavia, como já tratado, a área central de Santos, abarcada pelo Programa “Alegra Centro” é ocupada predominantemente por população de baixa renda, em razão da degradação e abandono que a localidade sofreu ao longo dos anos. Por outro lado, esta área possui um estoque considerável de imóveis vazios e boa oferta de infraestrutura, equipamentos públicos e áreas verdes, além de ser atrativa em termos de empregabilidade, o que a torna estratégica para uma política urbana sustentável, que estimule o seu repovoamento.

Logo, para se ter efetividade na revitalização da área central, se fez necessário disciplinar a questão da moradia, razão pela qual foi editada a Lei Complementar n. 688, de 29 de julho de 2010, que cria o Programa de Reabilitação do uso residencial na região central histórica de Santos, denominado “Alegra Centro Habitação”, que “dispõe sobre as condições de habitabilidade dos imóveis, fixa normas, padrões e incentivos fiscais específicos” (artigo 1º).

Os objetivos do Programa “Alegra Centro Habitação” são o de promoção da melhoria da qualidade de vida da população que vive na mencionada área, por meio de requalificação das condições de moradia, reabilitação dos imóveis de uso residencial e plurihabitacional, incentivos à geração de trabalho e renda priorizando a mão de obra local, etc. Objetiva ainda o fomento e fortalecimento do comércio e prestação de serviços que são praticados como extensão natural das residências bem como melhoramento e ampliação dos serviços públicos, especialmente sociais, na área do Programa, conforme determina o artigo 3º, da mencionada lei.

Não obstante os objetivos acima, o Programa visa ainda a preservação do patrimônio histórico edificado, de forma a se ter uma coexistência entre o direito à moradia e o direito à cultura.

A Lei impôs o dever à Administração Pública de mapear os imóveis de uso residencial plurihabitacional precário, identificados por meio de endereço, lançamento fiscal e mapa, devendo, ainda, esta identificação ser objeto de Decreto⁵ publicado em até 30 (trinta) dias da vigência desta Lei Complementar; todavia, a lei previu a possibilidade de ser editado

⁵ Decreto Regulamentador n. 5642, de 29 de julho de 2010, que gravou os imóveis residenciais precários objetos de intervenção, pelo referido Programa. Contudo, até hoje não houve qualquer reabilitação e muitos destes cortiços tiveram seus moradores expulsos, por iniciativa dos proprietários, em reação ao decreto.

novo Decreto, com identificação de imóveis localizados na área de abrangência da lei ou no bairro Valongo, desde que seja comprovado o uso de habitação precária antes da publicação da Lei em comento (artigo 6º, parágrafo 4º).

A importância do imóvel estar mapeado pela Municipalidade, está no fato de que o processo de reabilitação do imóvel precário, permitindo assim que se tenha melhores condições de habitabilidade, conforme o artigo 14, da lei, deveria iniciar-se obrigatoriamente até 2012, sendo o proprietário do imóvel responsável pelas ações de reabilitação.

Contudo, conforme estudo realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Santos, revisando os Programas “Alegra Centro” e “Alegra Centro Habitação”, em levantamento comparativo dos anos de 1985 ao de 2014, constatou-se que na área de abrangência do Programa, “houve não apenas a redução do uso residencial, como também a ampliação de cortiços” (p. 06).

Apurou ainda, que o Programa subestimou a quantidade de cortiços localizados na área, bem como esta imposição de ônus aos proprietários dos imóveis em promover a reabilitação do bem patrimonial teve efeito inverso, ou seja, desestimulou o uso residencial na área, posto que a resposta de muitos proprietários à imposição legal foi a de expulsar os moradores dos imóveis.

Tanto assim é que o mencionado estudo constatou que até 2014 não havia sido expedido nenhum certificado de reabilitação de imóvel, não obstante a obrigatoriedade que o proprietário tem em promover a reabilitação.

No tocante aos incentivos fiscais, assim como fez a Lei Complementar n. 470/03, o Programa “Alegra Centro Habitação” estabelece a possibilidade de concessão de benefícios fiscais aos investidores privados, bem como proprietários para que procedam à reabilitação de imóveis de uso residencial plurihabitacional precário, bem como para implantação de novas unidades de uso.

A concessão dos benefícios fiscais segue a mesma linha do Programa “Alegra Centro” (2003), que prevê a possibilidade e patrocínio por pessoa física ou jurídica inscrita no Município, na reabilitação de imóveis de uso residencial plurihabitacional precário adaptados ao uso residencial plurihabitacional precário reabilitado. Sendo certo que o patrocinador receberá um Certificado de Compensação de Patrocínio de Reabilitação, “correspondentes ao valor de patrocínio de qualquer projeto aprovado de reabilitação de imóvel de uso residencial plurihabitacional precário reabilitado” (artigo 47, § 1º).

Não obstante a Lei disponha sobre benefícios fiscais como forma de incentivar a requalificação e revitalização das moradias, ela também impõe sanções quando do descumprimento de suas normas.

Ressalte-se que não há na lei qualquer participação financeira do Poder Público na reabilitação das moradias, de forma que, conforme apontado pelo próprio estudo realizado pela Municipalidade com escopo de rever o Programa “Alegra Centro Habitação”, os incentivos fiscais concedidos aos proprietários ou, até mesmo, para os patrocinadores, “(...) são insuficientes como estímulo ao custeio das obras necessárias de adequação do imóvel e só podem ser recebidos pelo proprietário em caso de locação do imóvel reabilitado (...)” (SANTOS, 2016, p. 15).

Com a revitalização da área central e com a edição do Programa “Alegra Centro Habitação”, ficou claro a intenção do Poder Público de garantir o direito à moradia, em condições de habitabilidade adequadas aos moradores que ali residiam, por meio do mapeamento dos imóveis precários, subutilizados, bem como o cadastramento das famílias, ao passo que se garantiu a proteção do patrimônio cultural edificado mediante ações constantes do Programa “Alegra Centro”.

Ocorre que, conforme constatado por Carriço, em 2006, o Programa “Alegra Centro” (até então não existia o “Alegra Centro Habitação”) não estava dando sinais de estar atingindo os objetivos propostos, visto ter havido queda nas vendas na razão de 60% (sessenta por cento) desde a criação do Programa, bem como houve o fechamento de pouco mais de 50 (cinquenta) imóveis comerciais; motivo pelo qual a lei foi alterada para concessão de mais incentivos fiscais.

Com o “Alegra Centro Habitação”, houve a exclusão de alguns bairros no incentivo à habitação, onde, segundo a professora Clarissa Duarte de Castro Souza (2012) culminaria no processo de gentrificação visto que as moradias existentes seriam redirecionadas para outras áreas, havendo a substituição da população original por outra de maior renda. Segundo a professora Clarissa no tocante a questão da gentrificação, esta não ocorreu pelo menos até o momento, visto que a própria Municipalidade reconhece a necessidade de criação de habitações para a população vulnerável, na área do Programa.

Esta conclusão se dá em virtude dos incentivos previstos no Programa não serem atraentes para iniciativa privada, e nem aos proprietários dos imóveis e seus possuidores. Os benefícios fiscais, como instrumento de incentivo ao custeio das obras de reabilitação das moradias, bem como de obras para preservar e manter o patrimônio cultural edificado são

insuficientes, dado o elevado valor econômico, bem como a complexidade dos procedimentos e exigências legais.

Ademais, o estudo de revisão dos Programas constatou que houve um aumento significativo dos imóveis desocupados em praticamente toda região de incidência dos Programas, bem como houve a ampliação dos imóveis em ruínas. Houve ainda a acentuação do processo de esvaziamento da área no tocante aos usos comerciais e de serviços que migraram para outras regiões da cidade.

Neste aspecto, importante ressaltar que no caso do “Alegra Centro Habitação”, o Programa teve efeito contrário pois promoveu expulsão de moradores de cortiços, situação esta constatada pela equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos, em vistoria realizada em 2016 (SEDURB, 2016).

Todavia, ainda assim, os resultados do Programa podem ser considerados importantes, pois garantiu a preservação de um valioso conjunto edificado na área central de Santos. Isto porque, a segunda metade da década passada foi marcada por crescimento econômico, o que contribuiu para a ampliação dos investimentos em restauro de imóveis, bem como a legislação ao longo dos anos sofreu uma revisão que tornaram os incentivos fiscais um pouco mais atraentes do que consta da redação original da lei.

Por fim, de forma tímida e se adaptando ao longo dos anos, os Programas têm sobrevivido à mudança de gestão, da economia e realidade social da área, apresentando avanços que contribuíram para preservação da memória edificada de Santos, apesar das fragilidades apontadas. Todavia, no tocante ao “Alegra Centro Habitação”, conforme apurado na revisão do Programa, este sofreu efeitos opostos ao pretendido, pois houve a expulsão de moradores de cortiços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção do patrimônio histórico edificado é pauta relevante na sociedade para garantia do desenvolvimento sustentável, da dignidade da pessoa humana e do atendimento das funções sociais das cidades.

Isto porque, com os avanços tecnológicos e o aumento da produção imobiliária, o patrimônio cultural edificado é destruído em prol da reprodução do capital imobiliário ou, no caso de cidades como Santos/SP, estão se degradando em razão do esvaziamento de áreas,

geralmente centrais, em que se encontra o maior acervo imobiliário com valor cultural, em virtude do desenvolvimento de outras áreas na cidade.

Todavia, não há que se falar em salvaguarda do patrimônio cultural edificado sem abordar a questão do direito de propriedade que, com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a ser um direito limitado pela função socioambiental e, como desdobramento desta, pela função social das cidades.

Isto é, a propriedade na esfera individual tem que atender à função socioambiental da propriedade por meio do disposto no plano diretor, que impõe os coeficientes de aproveitamento, sendo certo que há uma vertente em que somente ocorrerá o pleno atendimento do mencionado princípio se forem observadas as funções sociais da cidade previstas não só em todo o plano diretor, como também nas demais legislações urbanísticas; não se trata de atendimento tão somente dos coeficientes de aproveitamento.

Logo, um imóvel que seja considerado testemunha do passado, que apresente certo valor cultural, mas que esteja degradado, não estará cumprindo com sua função socioambiental, pois há o perecimento do direito à cultura em relação ao bem. Assim como também não estará cumprindo com a função social da cidade, posto que a memória histórica desta está se degradando além do imóvel. Dada a sua precariedade, não estará atendendo ao disposto no plano diretor e demais normas urbanísticas, podendo ser objeto, inclusive, de desapropriação por utilidade pública.

Ademais, a proteção do patrimônio histórico edificado pode representar para muitas cidades sinônimo de aumento do orçamento e da renda de seus moradores, quando essa valorização do patrimônio for explorada economicamente, de modo a se incentivar o turismo cultural, sendo certo que há cidades em que esta é a principal atividade que desenvolve todo comércio local.

Até 1988, os únicos instrumentos que existiam para proteção do patrimônio histórico edificado eram o tombamento e a desapropriação por utilidade pública. Com o advento da Constituição Verde, em 05 de outubro de 1988, esta, em seu artigo 216, § 1º, previu a possibilidade de proteção do patrimônio cultural por meio de outras formas de acautelamento, sem ser o tombamento e a desapropriação por utilidade pública, como por exemplo, os níveis de proteção instituídos pela legislação santista que instituiu o Programa “Alegra Centro”.

Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), conforme salientado no Capítulo 1, estabeleceu como sendo uma das diretrizes da política urbana a preservação do

patrimônio cultural, de modo que todo planejamento urbano deve-se atentar a esta regra, sob pena de não haver cumprimento da função social da cidade.

No tocante à área central de Santos, onde se encontra o maior acervo patrimonial cultural imobiliário da cidade, em que muitos dos imóveis são objeto de tombamento, seu processo de degradação iniciou-se no período de expansão do Porto de Santos. Sobretudo após a Segunda Guerra mundial, em especial após a década de 1960, com as intervenções nos bairros do Paquetá e Vila Nova.

Logo, a ocupação da área central, que outrora foi o centro de convivência e moradia da classe média e alta, passou a ser a área de moradia da população de baixa renda que viu, ali, a oportunidade de localizar moradias com valores acessíveis.

Em 2003, com o Programa “Alegra Centro” e, em 2010, com o “Alegra Centro Habitação”, a Municipalidade de Santos visou a revitalização da área central, seguindo a tendência mundial. Para tanto, incentivou a conservação e a restauração dos imóveis, bem como a reabilitação das moradias consideradas pelo Município como precárias, assim como instituiu os níveis de proteção dos imóveis, como medida assecuratória da proteção do patrimônio histórico como conjunto urbano, mas sem inviabilizar por completo as intervenções nos imóveis.

Além dos incentivos, fixou sanções àqueles que descumprissem com o disposto na lei, sendo certo que no caso do “Alegra Centro Habitação” foi mais rigoroso e obrigou os proprietários dos imóveis considerados precários a aderirem ao Programa comprometendo-se a promover as reabilitações, sob pena de aplicação de sanção.

No tocante ao Programa “Alegra Centro Habitação”, não obstante a fixação de incentivos fiscais ao proprietário que reabilitar o imóvel precário e posteriormente o locar, este terá que de forma antecipada, dispor de recursos financeiros para proceder às intervenções e, posteriormente, garantir o direito de moradia àqueles que residiam previamente no bem.

Note-se ainda que os dois Programas, ainda vigentes, na prática, não causaram o processo de gentrificação, isto porque não foram implantados de forma efetiva, de modo que não há que se falar numa revitalização central total que poderia acarretar esse processo; assim, salvo ações isoladas, a situação da área central ainda permanece a mesma. Na teoria, o Programa “Alegra Centro Habitação” visa evitar a ocorrência desse processo, legislando no sentido de garantir o direito à moradia, naquela área, à população que ali reside, assegurando-lhes melhores condições de habitação.

Ressalte-se ainda que um dos objetivos do “Alegra Centro Habitação” seria, além da provisão de habitação, a garantia do direito à moradia com a consequente reabilitação dos imóveis precários e, por conseguinte, a preservação do patrimônio histórico edificado, ou seja, a coexistência do direito à moradia com o direito à cultura.

Neste estudo não se pôde verificar se esse objetivo do Programa foi alcançado visto que, até 2016, não havia sido emitido nenhum certificado de reabilitação de imóvel. Isto é, não ocorreu nenhuma reabilitação de imóvel precário, permanecendo a situação inalterada desde a edição da lei.

Assim, objetivou-se com esta pesquisa abordar alguns dos desafios para proteção do patrimônio histórico edificado no Brasil, de modo que este estudo possa servir como base para futuras pesquisas que visem apurar soluções alternativas para incentivar não só a iniciativa privada como o Poder Público a promover a proteção dos bens imóveis que possuam valor cultural.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernando D. Menezes DE; MEDAUAR, Odete (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10257, de 10.07.2001, Comentários.** 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. **Código Civil.** Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 24 março de 2018.

_____. **Constituição (1934).** Constituição, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. **Constituição (1937).** Constituição, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 fev. 2018.

_____. **Constituição (1988).** Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Decreto n. 6.514,** de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 6.844,** de 07 de maio de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto do

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6844.htm>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10025.htm>. Acesso em: 06 fev. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 3.866**, de 29 de novembro de 1941. Dispõe sobre o tombamento de bens no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De13866.htm>. Acesso em: 17 março de 2017.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Lei n. 12.343**, de 2 de dezembro de 2010. Plano Nacional de Cultura. Brasília, 02 dez. 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1072>. Acesso em: 13 fev. 2018.

_____. **Lei n. 6.292**, de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) Brasília, 16 dez. 1975. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6292.htm>. Acesso em: 20 março de 2017.

_____. **Lei n. 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 25 jan. 2018.

CARLOS, Cláudio Antônio Lima. **Áreas de Proteção do Ambiente Cultural**: a conservação de bairros cariocas de 1979 a 2006. São Paulo: Edgar Blucher, 2011.

CARRIÇO, José Marques. **Baixada Santista**: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, abril/maio/junho, 2006. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em: 16 de janeiro de 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. V. 4, 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: Direito das Coisas**. V. 5, 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio. **O sentido jurídico de cultura**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

ICOMOS. **Declaração do México**. 1985. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf>>. Acesso em: 3 março de 2018.

_____. **Introducing ICOMOS**. Disponível em: <<http://www.icomos.org/en/about-icomos/mission-and-vision/mission-and-vision>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Ruy Cirne. **Sinopse de Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria Sulina, s/d.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARTINEZ, Rafaella. Prefeitura de Santos irá reformular Alegria Centro neste ano: nova etapa será focada na questão da habitação; Secretaria de Desenvolvimento Urbano aguarda revisão da lei de uso e ocupação do solo. **Gazeta de São Paulo**. Santos, 9 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetasp.com.br/litoral/23536-prefeitura-de-santos-ira-reformular-alegria-centro-neste-ano>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

_____. **Direito Municipal brasileiro**. 17 ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SANTOS (Município). **Lei Complementar n. 312**, de 23 de novembro de 1998. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.sinoinformatica.com.br/Normas/Exibir/5807>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 448**, de 30 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://legislacao.sinoinformatica.com.br/Normas/Exibir/5283>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 470**, de 05 de fevereiro de 2003. Cria o Programa de revitalização e desenvolvimento da região central histórica de Santos Alegria Centro. Programa Alegria Centro. Disponível em: <<http://legislacao.sinoinformatica.com.br/Normas/Exibir/2274?Data=30%2F07%2F207>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 688**, de 29 de julho de 2010. Cria o Programa de Reabilitação do uso residencial na região central histórica de Santos – Alegria Centro – Habitação, e dá outras providências. Programa Alegria Centro Habitação. Disponível em: <<http://legislacao.sinoinformatica.com.br/Normas/Exibir/6719>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 730**, de 11 de julho de 2011. Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular do Município de Santos. Santos, SP, Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/static/files/conteudo/Pag_Internas/lc730_compilada_dez_2016_novo.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. **Lei n. 103**, de 31 de outubro de 1985. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do Município de Santos e dá outras providências. Disponível em <<http://legislacao.sinoinformatica.com.br/Normas/Exibir/711>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. **Lei n. 753**, de 05 de julho de 1991. Dispõe sobre o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos – CONDEPASA, e dá outras providências. Disponível em <<http://legislacao.sinoinformatica.com.br/Normas/Exibir/534>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **Lei Orgânica do Município**, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=1174>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

_____. **Regimento Interno CONDEPASA**, de 21 de janeiro de 1982. Santos, SP, Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/sites/default/files/conteudo/LegislaçãodoPatrimônioCultural.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos (SEDURB). **Revisão dos Programas Alegria Centro e Alegria Centro Habitação: estudo em desenvolvimento**. Santos: Prefeitura de Santos, 2016.

SANTOS, Myriam Sepúlveda dos. In: CARLOS, Cláudio Antônio Lima. **Áreas de Proteção do Ambiente Cultural: a conservação de bairros cariocas de 1979 a 2006**. São Paulo: Edgar Blucher, 2011.

SOUZA, Clarissa Duarte de Castro. **Santos e o processo de requalificação de áreas portuárias sobre a perspectiva do planejamento urbano**. 2012. 202 f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ZANDONADE, Adriana. **Tombamento à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. (Temas de Direito Administrativo).