

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE
PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL NO
AMBIENTE URBANO**

JOSMAEL RODRIGO CAMARGO

Itajaí-SC, Junho/2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE
PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL NO
AMBIENTE URBANO**

JOSMAEL RODRIGO CAMARGO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI e ao Curso de Máster en Territorio,
Urbanismo Y Sostenibilidad Ambiental en El marco
de la Economía Circular (IUACA) da Universidade de
Alicante – UA (Espanha), como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Andrés Molina Giménez

Co-orientador: Professor Doutor Paulo Márcio Cruz

Itajaí-SC, Junho/2019

AGRADECIMENTOS

Ao Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina por incentivar e oportunizar aos magistrados catarinenses a busca pelo conhecimento, revertendo numa prestação jurisdicional cada vez mais qualificada em prol da sociedade.

Ao professor Doutor Andrés Molina Gimenez pela orientação, ensinamentos e acolhida e em nome de quem agradeço a todos os professores e funcionários do saudoso Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales de la Universidad de Alicante – Espanha.

Ao professor Doutor Paulo Márcio Cruz, demais professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí.

DEDICATÓRIA

À minha amada esposa Lucyana Pepe pelo carinho e incentivo com que me auxiliou e acompanhou nesta jornada, e minha filha Yasmin, que com sua sabedoria infantil, tanto nos ensina sobre a vida.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

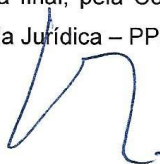
Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, Junho/2019

Josmael Rodrigo Camargo
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Joaquín Melgarejo Moreno (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, ESPANHA) –
Presidente



Doutor Paulo Márcio Cruz – Membro



Doutora Natammy Luana de Aguiar Bonissoni (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 25 de julho de 2019

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------------|---|
| AIA | Avaliação de Impacto Ambiental |
| CEE | Comunidade Econômica Europeia |
| CF | Constituição Federal |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| DDT | Dicloro-Difenil-Tricloroteno |
| EIA | Estudo de Impacto Ambiental |
| EIV | Estudo de Impacto de Vizinhança |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| ICOMOS | Conselho Internacional de Monumentos e Sítios |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| LPHE | Lei do Patrimônio Histórico Espanhol |
| NEPA | National Environmental Policy Act |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| OEI | Organização de Estados Ibero-Americanos |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. |
| PNPCT | Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais |
| RIMA | Relatório de Impacto Ambiental |
| SISNAMA | Sistema Nacional do Meio Ambiente |
| SNUC | Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza |
| STC | Supremo Tribunal Constitucional |
| UICN | União Internacional para Conservação da Natureza |
| UNECE | Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNHHSF | Fundação das Nações Unidas para Habitação e Assentamentos Humanos |
| WWF | World Wide Fund for Nature |

ROL DE CATEGORIAS

Desenvolvimento sustentável: instrumento de desenvolvimento econômico e social das sociedades baseado na proteção aos bens ambientais, culturais e sociais, com vistas à garantia da manutenção e evolução das atuais e futuras gerações.

Licenciamento ambiental: procedimento administrativo formado por um conjunto de estudos realizados por pessoas especializadas, prevendo e precavendo eventuais danos que porventura possam ocorrer ou, não sendo possível evitá-los, indicando a melhor forma de atenuá-los, sempre tendo em vista a máxima proteção ao meio ambiente.

Patrimônio histórico-cultural: Patrimônio qualificado em virtude de suas características peculiares possuírem uma importância histórico-cultural para determinado povo ou mesmo para a comunidade mundial.

SUMÁRIO

| | |
|---|-------|
| RESUMO | p.11 |
| ABSTRACT | p.12 |
| INTRODUÇÃO | p.13 |
| | |
| 1 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL | p. 16 |
| 1.1 – EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL... | p. 16 |
| 1.2 – O CONCEITO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL..... | p. 27 |
| 1.3 – CIDADES, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL..... | p. 40 |
| | |
| 2 – PRINCÍPIOS DE TUTELA AO MEIO AMBIENTE | p. 51 |
| 2.1 – MEIO AMBIENTE CULTURAL..... | p.51 |
| 2.2 – PRINCÍPIOS GERAIS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL..... | p. 57 |
| 2.2.1 – PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL..... | p. 60 |
| 2.2.2 – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO..... | p. 62 |
| 2.2.3 – PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO..... | p. 63 |
| 2.2.4 – PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR..... | p. 64 |
| 2.2.5 – PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERGERACIONAL..... | p. 65 |
| 2.2.6 – PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL..... | p. 65 |
| 2.3 – PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL..... | p. 66 |
| 2.3.1 – PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO NO PRÓPRIO SÍTIO E A PROTEÇÃO AO SEU ENTORNO | p. 67 |
| 2.3.2 – PRINCÍPIO DO USO COMPATÍVEL COM A NATUREZA DO BEM..... | p. 69 |
| 2.3.3 – PRINCÍPIO <i>PRO MONUMENTO</i> | p. 70 |
| 2.3.4 – PRINCÍPIO DA VALORIZAÇÃO SUSTENTÁVEL..... | p. 71 |
| 2.3.5 – PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA INFORMAÇÃO | p. 73 |

| | |
|--|-------|
| 3 – LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL | p. 78 |
| 3.1 – INTRODUÇÃO..... | p. 78 |
| 3.2 – DA COMPETÊNCIA PARA CONCESSÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL..... | p. 79 |
| 3.3 – AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL | p. 85 |
| 3.4 – ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA | p. 92 |
| 3.5 – LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL NO AMBIENTE URBANO..... | p. 97 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | p.106 |
| | |
| REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS | p.110 |

RESUMO

A presente dissertação está inserida na Linha de Pesquisa de Sustentabilidade, Território e Urbanismo, a qual se deu em dupla titulação entre a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, no âmbito do seu curso de Mestrado em Ciência Jurídica, e a Universidade de Alicante – UA, por seu Máster en Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad en el Marco de La Economía Circular. Seu intuito consistiu em pesquisar sobre a importância do licenciamento ambiental, sob o foco do desenvolvimento sustentável e a preservação do patrimônio histórico-cultural no âmbito das cidades. Desse modo, o primeiro capítulo discorreu, inicialmente, sobre a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e a inclusão do aspecto cultural como fator necessário a tal desiderato. Na sequência buscou-se definir o que vem a ser patrimônio histórico-cultural e a relação entre desenvolvimento sustentável, meio ambiente cultural e as cidades, as quais precisam realizar obras para atender as necessidades da crescente população urbana. Em continuidade ao trabalho, em razão dos conflitos que surgem em virtude da necessidade de se alcançar um desenvolvimento sustentável, com proteção ao patrimônio histórico-cultural, no segundo capítulo apresentou-se os princípios que regem a matéria de proteção ao meio ambiente e os possíveis choques entre o desenvolvimento urbano e meio ambiente, incluindo o cultural, mormente porque existindo conflitos entre princípios, há que realizar um juízo de ponderação entre eles. Por fim, no terceiro capítulo centramos os estudos no procedimento do licenciamento ambiental para, ao final, demonstrar que se constitui em eficiente e essencial instrumento de proteção ao patrimônio histórico-cultural no âmbito das cidades.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Patrimônio histórico-cultural. Licenciamento ambiental.

ABSTRACT

This dissertation is part of the line of Research Sustainability, Territory and Urbanism, and was produced for the Master's degree offered jointly by the University of Vale do Itajaí – UNIVALI, through its Master in Legal Science, and the Universidade de Alicante – UA, through its Master in Territory, Urbanism and Sustainability in the Framework of the Circular Economy. This purpose of this research is to investigate importance of environmental licensing from the focus of sustainable development and preservation of historical and cultural heritage within cities. The first chapter starts by outlining the evolution of the concept of sustainable development, with the inclusion of the cultural aspect as a necessary factor. It then goes on to define historical-cultural heritage, and the relationship between sustainable development, cultural environment and cities, which need to carry out works to meet the needs of the growing urban population. In view of the conflicts that arise out of the need to achieve sustainable development, with protection of the historical and cultural heritage, the second chapter presents the principles that govern the protection of the environment and the possible clashes between urban development and the environment, including the cultural one, because where there are conflicting principles, it is necessary to weigh the two when making a judgment. Finally, the third chapter focuses on studies on the environmental licensing procedure, seeking to demonstrate that it is an efficient and essential instrument for the protection of historical and cultural heritage in cities.

Keywords: Sustainable development. Historical-cultural Heritage. Environmental licensing.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali e Máster en Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad en el Marco de La Economía Circular pela Universidad de Alicante.

O seu objetivo científico é demonstrar que o licenciamento ambiental se constitui em um importante instrumento de proteção ao patrimônio histórico-cultural no âmbito urbano, como se verifica, a título de exemplo, do caso do Cais do Valongo, o qual foi revelado no ano de 2011, durante obras de revitalização portuária na cidade do Rio de Janeiro/RJ. A manutenção deste importante sítio arqueológico, símbolo do período da escravidão no Brasil e no mundo, tanto que reconhecido pela UNESCO como de valor excepcional universal, decorreu da existência de um procedimento de licenciamento ambiental das obras.

A temática ganha relevo se observado que até 2030, quando se projeta que o planeta terá mais de 8 bilhões de habitantes, dois terços da população mundial residirão nas cidades.

Esse rápido e grande crescimento do ambiente urbano faz com que haja a necessidade de obras de infraestrutura, habitação, saneamento, lazer, entre outras, para o bem-estar de seus habitantes, sem olvidar a especulação imobiliária, com os lançamentos de empreendimentos imobiliários comerciais e habitacionais a fim de anteder a crescente demanda.

É na cidade que se desenvolve a criação humana, seus afazeres, tanto no passado como no presente, subsistindo muitos locais onde há a representação desta cultura, dessa evolução de pensamento, de comportamento, onde os valores dos cidadãos foram forjados, criando-se os vínculos entre eles, os símbolos que os fazem sentir pertencentes a determinado local. Em síntese, nos espaços urbanos existe todo um conjunto de bens histórico-culturais em relação aos quais os atuais habitantes se sentem portadores e responsáveis, tanto pela preservação quanto pela transmissão de tais ensinamentos às gerações futuras, assim como fizeram

seus antepassados.

Surge então o embate entre a necessidade de proteção ao meio ambiente cultural e a construção de estruturas aptas a garantir o bem-estar da presente geração, o qual deve ser balizado com os princípios regentes da matéria, como prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, equidade intergeracional, o que é feito por meio de um juízo de ponderação entre eles, no intuito de que, no caso concreto, subsista a mínima restrição possível aos princípios em choque.

Não por acaso, é crescente a atenção dada pelos países às cidades e seu desenvolvimento sustentável, o que se observa dos trabalhos desenvolvidos pela ONU, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris (COP21), a Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Urbano Sustentável de 2016, entre outros acordos para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, busca-se demonstrar neste trabalho a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e sua relação com vistas à proteção ao patrimônio histórico-cultural no âmbito urbano.

Para a pesquisa foram levantadas a hipótese se o licenciamento ambiental consistia em instrumento apto à proteção do patrimônio histórico-cultural no âmbito urbano, tendo-se em vista o seu desenvolvimento sustentável, procurando-se estabelecer, no que foi possível, um paralelo entre os institutos e legislação brasileira e espanhola correlatos.

O resultado do trabalho de exame da hipótese está exposto na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Percorre-se, no Capítulo 1, a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, o qual iniciou primeiro com a preocupação de proteção ao meio ambiente ecológico e, no transcorrer do tempo, abarcou a base econômica, social, até incluir a base cultural como um de seus sustentáculos.

O Capítulo 2 tem por escopo apresentar o arcabouço principiológico de

proteção ao meio ambiente cultural. Para tanto, optou-se por demonstrar que o conceito de meio ambiente não se limita aos processos biológicos, mas é formado pelo meio ambiente natural, artificial, do trabalho e cultural. Definida a amplitude do termo meio ambiente, passou-se a discorrer sobre os princípios que regem a proteção ao meio ambiente e, por fim, focou-se nos princípios atinentes à proteção ao patrimônio histórico-cultural.

O Capítulo 3, por fim, dedica-se ao licenciamento ambiental como instrumento de proteção ao patrimônio histórico-cultural no ambiente urbano. Tratando-se de um procedimento administrativo, cujo principal regramento encontra-se no artigo 10 da Resolução nº 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, optou-se por discorrer inicialmente sobre a competência para deliberação sobre o licenciamento ambiental. Na sequência, por sua importância, passou-se a explanar sobre o estudo de impacto ambiental e o estudo de impacto de vizinhança para então focar especificamente no licenciamento ambiental.

Ao final, são tecidas as Considerações Finais, nas quais se concluiu pela grande importância do licenciamento ambiental, diante dos princípios regentes da matéria ambiental, como valioso instrumento de proteção ao patrimônio histórico-cultural no âmbito urbano.

O método utilizado na fase de investigação foi o **dedutivo**.

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL

1.1 – Evolução do Conceito de desenvolvimento sustentável.

Conceitualmente, o desenvolvimento sustentável surgiu como resultado de preocupações e das consequências sociais, ambientais e econômicas do rápido crescimento econômico e populacional, bem como da intensa utilização dos recursos naturais, surgindo a percepção da incapacidade dos ecossistemas da Terra em prover futuras gerações.

Na ótica de Padilha, a sociedade moderna se expressa, sobretudo a partir do século XIX, na sua inter-relação com a natureza, numa sistemática complexa de apropriação e transformação do meio ambiente e seus elementos naturais para a alocação de recursos em prol do desenvolvimento econômico. Diante da necessidade de imposição de um ritmo de produção em série, para sustentar o consumo de uma sociedade de massa, se justifica a abolição do respeito, ou mesmo do temor que, em tempos remotos, a sociedade humana já devotou à natureza¹.

De fato, a Revolução Industrial, segundo Hobsbawm, sob qualquer aspecto, foi provavelmente o mais importante acontecimento na história do mundo, pelo menos desde a invenção da agricultura e das cidades. Com o tempo, criou-se um sistema fabril mecanizado que, por sua vez, produz em quantidades tão grandes e a um custo tão rapidamente decrescente a ponto de não mais depender da demanda existente, mas de criar o seu próprio mercado. Tal economia industrial significou um brusco declínio proporcional da população agrícola (isto é, rural) e um brusco aumento da população não agrícola (isto é, crescentemente urbana), assim como um aumento geral da população².

Padilha ressalta que o sonho do desenvolvimento sem limites ou do

¹ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2010. p. 3.

² HOBBSAWM, Eric J.. **A Era das Revoluções**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A., 1996. p. 45-49.

absoluto sucesso tecnológico esbarra em verdades incontestáveis – os recursos naturais do planeta mostram sinal de esgotamento, do mesmo modo o equilíbrio fundamental dos ecossistemas tem sido consideravelmente afetado pelo sucesso tecnológico humano na extração de riquezas naturais dos diversos ecossistemas da Terra. O desenvolvimento dos bens de consumo tem um custo muito alto e perigoso, gerador de um verdadeiro impasse, de uma encruzilhada humana, talvez das mais sérias e urgentes já enfrentadas por uma geração humana: equacionar a necessária proteção ambiental, para viabilizar a manutenção de recursos naturais *versus* desenvolvimento global e a crescente demanda de distribuição de bens de consumo³.

Schrijver destaca que, na década de 1960, relatórios repetidos expuseram os efeitos prejudiciais do uso do DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano), da pesca excessiva, as pressões de uma crescente população mundial e o aumento da poluição. A percepção de que tal modelo de desenvolvimento poderia levar ao esgotamento dos recursos naturais da Terra, bem como à destruição do equilíbrio fundamental dos ecossistemas, o que comprometeria não apenas o desenvolvimento econômico, mas a própria manutenção da vida no planeta, acabou por inserir o tema ambiental na agenda política internacional. Isso levou a Suécia, em 1968, a propor uma Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano⁴. Foi assim que, em junho de 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que culminou na Declaração de Estocolmo.

Com representantes de 113 países, Pierri menciona a importância da Conferência de Estocolmo de 1972 como um divisor de águas. Em primeiro lugar, porque introduziu o tema na arena política internacional, mas também porque foi a primeira tentativa de conciliar os objetivos tradicionais de desenvolvimento com a proteção da natureza, e de contemplar os diferentes interesses dos países da

³ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. p. 3.

⁴ SCHRIJVER, Nico J.. **Evolution of Sustainable Development** in *International Law: Inception, Meaning and Status*. BRILL, 2009. p. 42. Tradução livre do original: In the 1960s, repeated reports exposed the damaging effects of the use of DDT, over-fishing, the pressures of a growing world population and increased pollution. This led Sweden in 1968 to propose a United Nations Conference on the Human Environment.

comunidade internacional⁵.

A Declaração de Estocolmo é constituída de um programa de ação com 109 recomendações e 26 princípios. Dentre os princípios, encontramos a preocupação não só com a gestão racional dos recursos ambientais, mas também com a esfera social, conforme se extrai da leitura conjunta dos princípios 1 e 8. Vejamos:

Princípio 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 8 - O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na Terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.⁶

O conceito de desenvolvimento sustentável, no entanto, foi externado seis anos mais tarde, conforme assinalado por López, com a publicação, em 1980, da Estratégia Mundial de Conservação (*World Conservation Strategy*), pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNEP) e o Fundo Mundial para a Natureza (WWF).⁷

Neste ponto, sobre a evolução da ideia de desenvolvimento sustentável, bem explica Pierri:

Segundo Lélé, o termo desenvolvimento sustentável ganhou proeminência em 1980, quando a UICN apresentou a Estratégia Mundial de Conservação (EMC), anunciando como objetivo a ser alcançado através da conservação

⁵ PIERRI, N.. **Historia del Concepto de Desarrollo Sustentable** in FOLADORI, G; PIERRI, N. (Coords). ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. México, H. Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Zacatecas y Porrúa. p. 36. Disponível em: https://www.estudiosdeldesarrollo.mx/pagina_tipo_cuatro.php?libro=sustentabilidad. Acesso em: 03 jan. 2019.

⁶ ONU. **Declaração de Estocolmo**. Disponível em: <http://onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

⁷ MANUEL LÓPEZ, V.. **Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable: Origen, Precisiones Conceptuales y Metodología Operativa**. Instituto Politécnico Nacional, 2003. ProQuest Ebook Central. p. 21. Disponível em: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/ualicante-ebooks/detail.action?docID=3189820>. Acesso em: 15 abr. 2018.

dos recursos naturais (Lélé, 1991: 610). A EMC foi preparada pela UICN com fundos do PNUMA e da World Wildlife Fund (WWF), publicada em 1980, e apresentada à FAO e à UNESCO. É interpretada como a culminação de mais de duas décadas de pensamento conservacionista, particularmente da UICN, sobre de como ampliar a conservação da natureza em escala global, oferecendo para isso um marco conceitual e um guia prático. Segundo Sir Peter Scott, catedrático da WWF, foi concebida para mostrar como a preservação pode contribuir para os objetivos de desenvolvimento e foi a primeira vez que foi sugerido como maior meio para obter a conservação, em vez de ser visto como sua obstrução (Adams, 1990). Diz a EMC, textualmente: a “manutenção dos processos ecológicos essenciais e os sistemas de suporte da vida, a preservação da diversidade genética, a utilização sustentável das espécies e dos ecossistemas com o propósito geral de alcançar o desenvolvimento sustentável mediante a conservação dos recursos vivos.”⁸

Seguindo o processo de amadurecimento das discussões sobre a necessidade de um desenvolvimento com vistas à proteção ao meio ambiente, em 1983, as Nações Unidas criaram a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por membros de 21 países e sob a presidência da Primeira-Ministra da Noruega, Doutora Gro Harlem Brundtland.

Um dos primeiros pontos analisados pela comissão foi a extensão de suas atribuições, subsistindo parcelas de seus componentes que entendiam que os temas de debate deveriam se limitar ao meio ambiente. Nesse sentido López⁹ assinala que a Doutora Harlem Brundtland se manifestou contrária a tal entendimento, pois o meio ambiente não existe de forma isolada, mas consiste em parte de um todo necessário para o desenvolvimento das necessidades humanas.

A ideia de focar as discussões unicamente no meio ambiente foi suplantada diante da conclusão de que os problemas sociais e questões econômicas influenciam o meio ambiente, e vice-versa.

Em 1987, na 96ª Reunião Plenária da Assembleia Geral da ONU, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU aprovou o Relatório Brundtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), o qual indicou a ideia de desenvolvimento sustentável ao assim consignar:

27. A humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento

⁸ PIERRI, N.. **Historia del Concepto de Desarrollo Sustentable**. p. 57.

⁹ MANUEL LÓPEZ, V.. **Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable: Origen, Precisiones Conceptuales y Metodología Operativa**. p. 22-23.

sustentável para garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades.¹⁰

De acordo com Manuel López, o conteúdo do Relatório Brundtland dividiu-se em três partes para consecução do almejado desenvolvimento sustentável. A primeira parte expôs as perspectivas para o futuro ameaçado, o desenvolvimento sustentável propriamente dito e o papel da economia internacional. A segunda parte indicou as tarefas comuns a serem realizadas quanto à população, segurança alimentar, ecossistemas, energia, indústria e urbanismo. A terceira parte discorreu sobre a administração dos espaços comuns, paz, segurança, desenvolvimento e meio ambiente, além de fazer uma proposta de modificação de instituições e leis, abrindo-se as vias políticas para o reconhecimento mundial do conceito de desenvolvimento sustentável¹¹.

A Cúpula da Terra do Rio de Janeiro de 1992 (*Earth Summit*) ou Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) reforçou o entendimento de que a tutela apenas do meio ambiente, aqui entendido sob o aspecto dos processos ecológicos da biosfera, não possuía o condão de garantir sua proteção, fazendo-se necessária, também, a inclusão das esferas econômica e social (ambiente, economia e sociedade), ampliando-se o âmbito das discussões. Como resultado, se produziu a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, chamada também de Carta da Terra, e a Agenda 21.

Na Declaração do Rio se consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável, então ventilado na Declaração de Estocolmo e no Relatório Brundtland, como se observa nos seus princípios 3 e 4, sedimentando a ideia de proteção ao meio ambiente e desenvolvimento humano:

Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

¹⁰ ONU. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. Tradução livre do original: 27. Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

¹¹ MANUEL LÓPEZ, V.. **Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable: Origen, Precisiones Conceptuales y Metodología Operativa**. p. 24.

Princípio 4: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.¹²

A Agenda 21, formada por 40 capítulos e mais de 800 páginas, por sua vez, trouxe o plano de ação e os mecanismos para a concretização da Declaração do Rio, incluindo-se, como instrumentos para consecução de seus desideratos, a educação e a cultura como formas de sedimentar e materializar a ideia de desenvolvimento sustentável.

Segundo Real Ferrer, do ponto de vista conceitual, uma das grandes contribuições da Conferência foi a ampliação do que se entendia por “ambiental”, superando o enfoque demográfico como único ou, ao menos, maior desafio ao ecossistema, para direcionar a preocupação a algo mais amplo, no caso, o modelo de desenvolvimento, surgindo a solidariedade como princípio inspirador das relações entre os povos. O novo paradigma passou a ser desenvolvimento sustentável, transformando-se o enfoque do quantitativo para o qualitativo¹³.

No ano de 2002, em Joanesburgo, África do Sul, realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, chamada também de Rio+10, onde as bases do atual conceito de desenvolvimento sustentável foram consolidadas, reforçando o posicionamento de que a proteção ao meio ambiente deve também albergar a ideia de melhoria da qualidade de vida dos seres humanos.

Das discussões ocorridas em referido encontro sobrevieram a Declaração de Joanesburgo para o Desenvolvimento Sustentável, a qual traz diretrizes para implementação do desenvolvimento sustentável, e o Plano de Aplicação, este a indicar metas de ações a serem realizadas com o objetivo de materializar os compromissos assumidos pelos Estados signatários.

Entre 13 e 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20,

¹² ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf. Acesso em: 03 fev. 2019.

¹³ REAL FERRER, G. **La Construcción del Derecho Ambiental**. p. 8. Disponível em: https://dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf. Acesso em: 03 mar. 2019.

tendo como desiderato a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Os temas principais das discussões foram a economia verde sob a ótica do desenvolvimento sustentável, da erradicação da pobreza e a formação de estruturas institucionais para o desenvolvimento sustentável.

Ao final da conferência foi aprovado o documento “O Futuro que Queremos” (*The Future We Want*) no qual, em seu item 134, foi destacada a importância da conjugação entre desenvolvimento sustentável e conservação do patrimônio histórico:

134. Reconhecemos que, se bem planejadas e desenvolvidas, inclusive através de métodos de planejamento e de gestão integrados, as cidades podem promover sociedades sustentáveis no plano econômico, social e ambiental. Nesse sentido, reconhecemos a necessidade de uma abordagem holística para o desenvolvimento urbano e assentamentos humanos, que forneça habitação e infraestrutura a preços acessíveis e priorize a urbanização de favelas e revitalização urbana. Nós nos comprometemos a trabalhar para melhorar a qualidade dos assentamentos humanos, incluindo as condições de vida e de trabalho dos moradores urbanos e rurais no contexto da erradicação da pobreza, para que todas as pessoas tenham acesso a serviços básicos, habitação e transporte. Reconhecemos também a necessidade de conservação adequada do patrimônio natural e cultural dos assentamentos humanos, de revitalização dos bairros históricos, e de reabilitação dos centros das cidades.¹⁴

Cruz e Bodnar destacam que a instituição de uma efetiva governança transnacional ambiental foi um dos temas mais importantes da Rio+20, propondo-se a criação de um novo organismo na ONU específico para a área ambiental, a elevar o *status* do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), igualando-o a organismos como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e, ainda, a promoção da elevação do poder da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU¹⁵.

Knox salienta que, na Rio+20, os governos decidiram criar um Grupo de Trabalho Aberto para desenvolver os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

¹⁴ ONU. **O Futuro que Queremos.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

¹⁵ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade.** - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 169. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202012%20GLOBALIZA%C3%87%C3%83O,%20TRANSNACIONALIDADE%20E%20SUSTENTABILIDADE.pdf>. Acesso em 03 fev. 2019.

(ODS) o qual, em agosto de 2014, apresentou seu relatório à Assembleia Geral da ONU. Ali foram propostos 17 novos ODS e 169 metas para a realização de aspectos específicos dos objetivos¹⁶, sendo aprovada a proposta como a base principal das metas de desenvolvimento sustentável a serem discutidas no ano de 2015.

Dando continuidade ao debate sobre o tema, em setembro de 2015, na sede da Organização das Nações Unidas em Nova York, ocorreu a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, com a participação de mais de 150 líderes mundiais, criando-se uma agenda para o desenvolvimento sustentável, que recebeu o nome de Agenda 2030.

A Agenda 2030, composta por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas, traz em seu bojo um grande avanço na seara cultural, pois verifica-se, pela primeira vez, que a agenda internacional de desenvolvimento faz referência à cultura no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), relacionando-a à educação, cidades sustentáveis, segurança alimentar, meio ambiente, crescimento econômico, padrões de produção e consumo sustentáveis, sendo portanto fundamental para a concretização dos planos traçados na Agenda 2030.

O Objetivo 11, atinente às comunidades e cidades sustentáveis, deixa claro, em seu subitem 11.4, que a cultura tem um papel essencial na concretização do desenvolvimento urbano sustentável, indicando a necessidade de fortalecer esforços para proteção e salvaguarda do patrimônio cultural e natural do mundo.¹⁷

Essa linha de pensamento já havia sido adotada na Declaração de Margarita para uma ética de integração cultural, resultado do primeiro encontro Ibero-americano de Ministros da Cultura em 1997:

Afirmamos que o desenvolvimento sustentável, entre outros aspectos, deve contemplar a necessidade de identificar mecanismos que contribuam para a valoração do multiétnico e pluricultural que se expressa concretamente na diversidade e na igualdade de oportunidades, o estímulo à criatividade em

¹⁶ KNOX, John H.. **Human Rights, Environmental Protection, and the Sustainable Development Goals**. Washington International Law Journal, 2015. p. 518. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/1863562555?accountid=148110>. Acesso em: 17 fev. 2019.

¹⁷ ONU. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

todas as instâncias da sociedade, o encorajamento aos meios de comunicação e demais instituições difusoras da cultura, para dar oportunidade de acesso aos diversos grupos étnicos e culturais, a execução de novas investigações sobre a vinculação entre a cultura, desenvolvimento e democracia.¹⁸

O desenvolvimento econômico e social deve ocorrer, dessa feita, sem que se esgotem ou inutilizem os bens ambientais, garantindo-se a sua fruição às futuras gerações. Assim, a atuação do poder público e da sociedade deve ponderar os interesses das futuras gerações em todas as decisões referentes aos bens culturais que integram o meio ambiente, projetando-se a ação humana no tempo e buscando a equidade intergeracional.

Nesse sentido, Freitas ensina que o princípio do desenvolvimento sustentável, ou, como se prefere, da sustentabilidade, congrega, como aspectos nucleares:

a) é determinação ética e institucional (oriunda, no contexto brasileiro, diretamente da Constituição, em especial dos artigos 3º, 170, VI, e 225) de assegurar, às gerações presentes e futuras, o ambiente propício ao bem-estar, monitorado por indicadores qualitativos, com a menor subjetividade possível;

b) é determinação ética e institucional de responsabilização objetiva do Estado pela prevenção e pela precaução, de molde que chegue antes dos eventos danosos, à semelhança do que sucede nos dispositivos antecipatórios biológicos;

c) é determinação ética e institucional de sindicabilidade ampla das escolhas públicas e privadas, de sorte a desfazer mitos (como o do *homo economicus*), armadilhas falaciosas (como os vieses do *status quo* e da preferência exacerbada pelo presente) e o desalinhamento das condutas com o desenvolvimento material e imaterial;

d) é determinação ética e institucional de responsabilidade pelo desenvolvimento de baixo carbono, compatível com os valores constantes na Carta, os quais não se coadunam com a ânsia mórbida de crescimento econômico, tomado como fim em si. O que interessa é a sustentabilidade nortear o desenvolvimento, não o contrário. Ou seja, a releitura valorativa “esverdeada” e de cores limpas do ordenamento jurídico, não apenas do Direito Ambiental, é a chave-mestra da reinterpretação jurídica. De fato, se a

¹⁸ OEI. **Declaración de Margarita**, 1997. Tradução Livre: Afirmamos que el desarrollo humano sostenible, entre otros aspectos, debe contemplar la necesidad de identificar mecanismos que contribuyan a la valoración de lo multiétnico y pluricultural que se expresa concretamente en la diversidad y la igualdad de oportunidades, el estímulo a la creatividad en todas las instancias de la sociedad, el aliento a los medios de comunicación y demás instituciones difusoras de la cultura, para dar oportunidad de acceso a los diversos grupos étnicos y culturales, la ejecución de nuevas investigaciones sobre la vinculación entre cultura, desarrollo y democracia. Disponível em: <https://www.oei.es/historico/iicultura.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

nossa Carta está, desde os primórdios, em consonância com os princípios da Carta das Nações Unidas e com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, cumpre, na vida prática, relê-la para exigir, por exemplo, que os gastos, as renúncias fiscais e os investimentos públicos salvaguardem a efetividade do desenvolvimento duradouro, sopesando custos e benefícios, diretos e indiretos (externalidades), sociais, econômicos e ambientais.¹⁹

Sobre o que vem a ser desenvolvimento sustentável, Fiorillo ensina que:

(...) o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição. A busca e a conquista de um 'ponto de equilíbrio' entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento territorial que tenha em conta os limites da sustentabilidade. O critério do desenvolvimento sustentável deve valer tanto para o território nacional na sua totalidade, áreas urbanas e rurais, como para a sociedade, para o povo, respeitadas as necessidades culturais e criativas do país.²⁰

Souza e Mafra, no entanto, alertam que não se pode confundir Sustentabilidade com Desenvolvimento Sustentável, na medida em que as diferenças entre os conceitos decorrem de que o primeiro se relaciona com o fim almejado, enquanto o segundo com o meio para alcançá-lo. O Desenvolvimento Sustentável constituir-se-ia como instrumento para se alcançar o equilíbrio entre o progresso, a industrialização, o consumo e a estabilidade ambiental e, dessa forma, chegar-se à almejada Sustentabilidade.²¹

Aqui podemos observar que, com o passar do tempo e o amadurecimento dos debates, a noção de desenvolvimento sustentável, que iniciou com a ideia da necessidade de criação de mecanismos de ponderação entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente natural, passou a incluir a questão social como vetor para se alcançar o desenvolvimento sustentável diante das consequências negativas ao meio ambiente (invasão de áreas de proteção ambiental, aumento no consumo de bens naturais, etc.), formando-se assim os três

¹⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 36-37.

²⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Epub.

²¹ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. **A Sustentabilidade e seus Reflexos Dimensionais na Avaliação Ambiental Estratégica: o Ciclo do Equilíbrio do Bem-estar**. p. 5. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ec82bd533b0033cb>. Acesso em: 03 mar. 2019.

pilares que, até então, baseavam o conceito de desenvolvimento sustentável. Por fim, e diante da constante evolução da concepção de um desenvolvimento sustentável, as discussões atuais incluíram a cultura como mais um pilar para se alcançar o verdadeiro desenvolvimento sustentável, diante de seu poder de agregar os grupos sociais, ser um meio eficaz de transmissão de conhecimentos, sem olvidar o fato de ser um instrumento de obtenção de renda para as comunidades, por meio do turismo, por exemplo.

Erlewein bem destaca a influência cultural nos três pilares do desenvolvimento sustentável:

Até agora a cultura tem sido largamente ignorada nas estratégias de implementação, ou tem sido encarada principalmente como um meio dentro da estrutura das outras dimensões. De fato, a cultura impacta tanto nas atividades quanto nos alvos das outras três dimensões. Por exemplo, em relação à dimensão econômica, a cultura, referindo-se particularmente a bens e produtos culturais, é produzida e consumida para gerar e aumentar a renda, o emprego e o crescimento econômico, garantindo prosperidade e bem-estar, numa perspectiva que lembra especificamente as contribuições do setor criativo. A cultura também toca na dimensão social, pois permite a (re) criação de coesão social e comunidade, estabilidade e paz, muitas vezes até regulando a distribuição de recursos tangíveis e intangíveis, incluindo saúde e educação. E, finalmente, a cultura é utilizada no sentido ambiental, por exemplo, na promoção de percepções específicas de comunidades ou grupos indígenas e no conhecimento e uso da natureza, do meio ambiente e recursos visando, entre outros, a proteção e preservação da natureza para as gerações futuras.²²

Como se denota, a definição do que vem a ser considerado desenvolvimento sustentável não foi estanque ao longo do tempo. Iniciou-se com a preocupação apenas com a preservação dos ecossistemas que mantém o meio

²² ERLEWEIN, Shina. **Sustainable Development and Intangible Cultural Heritage: Integrating Culture into Development** in *Perceptions of Sustainability in Heritage Studies*, edited by Marie-Theres Albert, De Gruyter, Inc., 2015. ProQuest Ebook Central. p. 72. Tradução Livre: So far, culture has been largely ignored in implementation strategies, or has been looked at mainly as a means within the framework of the other dimensions. Indeed, culture impacts both on the activities and targets of the other three dimensions. For example, regarding the economic dimension, culture, referring particularly to cultural products and commodities, is produced and consumed in order to generate and enhance income, employment and economic growth, thereby ensuring prosperity and welfare, a perspective specifically recalling contributions by the creative sector. Culture also touches on the social dimension, as it enables the (re)creation of social cohesion and community, stability and peace, often even regulating the distribution of tangible and intangible resources, including health and education. And finally, culture is utilized in the environmental sense, for example in the promotion of specific community-based or indigenous perceptions and in the knowledge and usage of nature, of the environment and resources aiming, among others, at the protection and preservation of nature for future generations. Disponível em: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/pgbrbr/detail.action?docID=2073914>. Acesso em: 18 abr. 2018.

ambiente equilibrado e sua relação com a economia, passando pela constatação de que as questões social, educacional e cultural também possuem grande influência nessa preservação.

Essa conclusão nos permite, neste momento, esquadriar o nosso conceito operacional de desenvolvimento sustentável para esta dissertação, qual seja, o de desenvolvimento sustentável como instrumento de desenvolvimento econômico e social das sociedades baseado na proteção aos bens ambientais, culturais e sociais, com vistas à garantia da manutenção e evolução das atuais e futuras gerações.

1.2 – O conceito de patrimônio histórico-cultural

A palavra patrimônio pode ter diversos significados, como se extrai da definição existente no dicionário Michaelis, como herança paterna, bens de família, em tempos passados, bens necessários à ordenação e sustentação de um eclesiástico ou quaisquer bens materiais ou morais pertencentes a uma pessoa, instituição ou coletividade²³.

O conceito de patrimônio, no entanto, pode ser ampliado, incluindo-se também bens de cunho imaterial, aliás, hoje de valor monetário muitas vezes superior aos materiais, como se observa de empresas baseadas na internet como Google, Whatsapp, em que as ideias/linguagem de computador/software (bens imateriais) possuem valor de mercado superior a empresas tradicionais, como as produtoras de veículos, mineradoras, petrolíferas, etc.

Este trabalho ampliará ainda mais esse conceito, utilizando a ideia de um patrimônio qualificado em virtude de suas características peculiares possuírem uma importância histórico-cultural para determinado povo ou mesmo para a comunidade mundial.

Existem elementos em torno dos quais uma sociedade se reconhece, se identifica e sente a exteriorização de valores que extrapolam o bem em si, vale dizer, são elementos que criam uma identidade a determinado grupo social, seu imaginário

²³ MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Edição eletrônica. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/patrim%C3%B4nio/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

coletivo, fortalecendo seus laços pelo sentimento de pertencimento, tornando-o um conjunto sólido e coeso.

Como alerta Ballesteros Huesca, definir o patrimônio cultural é um exercício que admite diferentes interpretações, pois não existe uma única resposta, embora, independentemente da ideia que adotemos, unânime é a conclusão do relevante valor que possuem os bens culturais²⁴.

A cultura, ou seu conjunto entendido como patrimônio cultural, é uma expressão do que somos, nossa identidade como grupo, como sociedade. Relaciona-se com a memória, com a experiência vivida pelos antepassados de determinada sociedade, tendo relação profunda com a sua história. Não se constitui somente em edificações, mas também no conjunto de manifestações de determinado agrupamento humano, como festas tradicionais, alimentos, danças típicas, dentre outros, todos com o condão de representar um conjunto de valores identificadores de um grupo social. É uma conexão com nossos antepassados, suas vidas e experiências, que nos permitiu chegar aonde nos encontramos no presente e assim vislumbrar o melhor caminho a ser tomado pelas futuras gerações.

Reale define cultura como o conjunto de tudo aquilo que, nos planos material e espiritual, é construído pelo homem sobre a base da natureza, quer para modificá-la, quer para modificar-se a si mesmo, constituindo-se no conjunto dos utensílios e instrumentos, das obras e serviços, assim como das atitudes espirituais e formas de comportamento que o homem veio formando e aperfeiçoando, através da história, como cabedal ou patrimônio da espécie humana. A cultura existe exatamente porque o homem, em busca da realização de fins que lhe são próprios, altera aquilo que lhe é dado, alterando-se a si próprio.²⁵

O artigo 1º da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, adotada na 31ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO em 2001, informa que a cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os

²⁴ BALLESTEROS HUESCA, M.. **Economía del Patrimonio Cultural** in Los Bienes Culturales y su Aportación al Desarrollo Sostenible. Alicante: Universidad de Alicante, 2012. p. 36.

²⁵ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 24.

grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza. Nesse sentido, constitui patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras²⁶.

Chofre Sirvent assinala não haver dúvidas de que, desde a existência do ser humano, a cultura constitui-se como expressão da relação entre o homem e seu entorno, entre o ser humano e a natureza, orientando o futuro e dotando de sentido e significando a sua própria existência. Necessário reconhecer na cultura seu duplo caráter de antecedente e criação, de condicionante e de produto, pois nos envolve e nos embasa, tornando-nos consciente e nos impelindo a atuar²⁷.

Nesse desiderato, foram construídas edificações e monumentos, para que os fatos históricos relevantes não fossem perdidos no tempo, mantendo-se viva a memória do que se viveu no passado. Essa é a razão da importância de sua preservação para as gerações vindouras.

Lemos destaca, calcado na lição de Hugues de Varine Bohan, que o patrimônio cultural pode ser dividido em três grandes categorias de elementos. Vejamos:

Sugere o professor francês que o Patrimônio Cultural seja dividido em três grandes categorias de elementos. Primeiramente, arrola os elementos pertencentes à natureza, ao meio ambiente. São os recursos naturais, que tornam o sítio habitável. Nesta categoria estão, por exemplo, os rios, a água desses rios, os seus peixes, a carne desses peixes, as suas cachoeiras e corredeiras transformáveis em força motriz movendo rodas de moendas, acionando monjolos e fazendo girar incrivelmente rápidas as turbinas das usinas de eletricidade. (...)

O segundo grupo de elementos refere-se ao conhecimento, às técnicas, ao saber e ao saber fazer. São os elementos não tangíveis do Patrimônio Cultural. Compreende toda a capacidade de sobrevivência do homem no seu meio ambiente. Vai desde a perícia no rastreamento de uma caça esquiva na floresta escura até as mais altas elucubrações matemáticas apoiadas nos computadores de última geração, que dirigem no espaço

²⁶ UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. 2001. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127160>. Acesso em: 15 set. 2018.

²⁷ CHOFRE SIRVENT, J.. **Constitución y Bienes Culturales: un Breve Apunte** in Los Bienes Culturales y su Aportación al Desarrollo Sostenible. Alicante: Universidad de Alicante, 2012. p. 46-47.

cósmico as naves interplanetárias que estão a ampliar o espaço vital do homem.

Saber polir uma pedra para com ela cortar árvores de grande porte. Saber esculpir no tronco duro de piúva o parafuso da prensa de espremer tipiti estufado de massa de mandioca ralada para o fabrico de farinha. Saber desenhar a épura da geometria requintada pela qual será cortada a pedra justa da igreja de todos. Saber construir, tecer o pano da coberta de cama, divertir-se com o jogo de cartas, rezar à Santa Bárbara em noite de temporal, curtir a pele de veado para fazer a alpercata e o gibão. Saber transformar o bago vermelho do café em pó solúvel na xícara de porcelana. Tudo isso, por exemplo, vem formar o grande grupo de elementos do saber.

O terceiro grupo de elementos é o mais importante de todos porque reúne os chamados bens culturais que englobam toda sorte de coisas, objetos artefatos e construções obtidas a partir do meio ambiente e do saber fazer. Aliás, a palavra artefato talvez devesse ser a única empregada no caso, tanto designando um machado de pedra polida como um foguete interplanetário ou uma igreja ou a própria cidade em volta da igreja²⁸.

Sánchez leciona que uma das formas de abordar a cultura emprega a noção de patrimônio cultural, o qual abarca as criações humanas, passadas e presentes. No passado, o conceito patrimônio limitava-se a bens de natureza material que recebiam alguma forma de reconhecimento oficial, como na locução “patrimônio histórico”. Modernamente, “patrimônio cultural” inclui também bens de natureza imaterial, assim como produtos da cultura popular²⁹.

Rodrigues, amparado na lição de Giancarlo Rolla, menciona que o patrimônio cultural é formado pelo conjunto de bens materiais e imateriais, denominado de bens culturais, os quais possuem como elemento essencial para sua caracterização e diferenciação dos demais bens, a compreensão do valor da coisa como meio de externar a memória de um povo³⁰.

Choay consigna que a expressão “patrimônio histórico” designa um bem destinado ao usufruto de uma comunidade que se ampliou a dimensões planetárias, constituído pela acumulação de diversos objetos que se congregam por seu passado comum, como as obras de arte, trabalhos e demais produtos de todos os saberes e

²⁸ LEMOS, Carlos S. C.. **O que é Patrimônio Histórico**. Brasília: Editora Brasiliense, 1981. p. 08-10.

²⁹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. São Paulo: Oficina de textos, 2008. p. 23.

³⁰ RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **O Direito ao Patrimônio Cultural Preservado – um Direito e Garantia Fundamental** in Pensar. Fortaleza, 2007. p. 53. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/issue/view/110>. Acesso em: 08 jan. 2019.

conhecimentos dos seres humanos³¹.

No âmbito do Direito, Morel Echevarría indica que a definição do conceito de cultura é amparada na legislação positiva, definindo-a como o conjunto de produções materiais que são suscetíveis de juízo estético intelectual, mas também de bens imateriais, como o conjunto de práticas sociais, objeto de interação entre os membros da sociedade³².

No campo do direito internacional, a locução “bens culturais” foi utilizada na Convenção para Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, resultante dos trabalhos realizados na Conferência Internacional da UNESCO, reunida em Haia, de 21 de abril a 12 de maio de 1954, a qual, no seu artigo 1º, trouxe a seguinte definição de bens culturais:

Para os fins da presente Convenção são considerados bens culturais, seja qual for a sua origem e o seu proprietário:

a) os bens, móveis ou imóveis, que tenham uma grande importância para o patrimônio cultural dos povos, tais como os monumentos de arquitetura, de arte ou de história, religiosos ou seculares, os lugares que oferecem interesse arqueológico, os grupos de edificações que, em vista de seu conjunto, apresentem um elevado interesse histórico ou artístico, as obras de arte, manuscritos, livros e outros objetos de interesse histórico, artístico ou arqueológico, bem como as coleções científicas e as coleções importantes de livros, de arquivos, ou de reproduções dos bens acima definidos;

b) os edifícios cuja finalidade principal e real seja a de conservar e expor os bens culturais móveis definidos na alínea a), tais como os museus, as grandes bibliotecas, os depósitos de arquivos bem como os abrigos destinados a proteger em caso de conflito armado os bens culturais móveis definidos na alínea a);

c) os centros que contenham um número considerável de bens culturais (definidos nas alíneas a) e b), os quais serão denominados “centros que contêm monumentos”³³.

A inclusão de bens imateriais no conceito de patrimônio cultural pode ser vislumbrada na Recomendação de Paris sobre a Conservação dos Bens Culturais

³¹ CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade/UNESP, 2017. p. 11.

³² MOREL ECHEVARRÍA, J. C.. **Ambiente y Cultura como Objetos del Derecho**. Buenos Aires: Esitorial Quorum, 2008. p. 39.

³³ BRASIL. **Convenção de Haia de 1954**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1950-1959/decretolegislativo-32-14-agosto-1956-350637-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 abr. 2019.

Ameaçados pela Execução das Obras Públicas ou Privadas oriunda da UNESCO, na qual se definiam bens culturais como produto e testemunho das diferentes tradições e realizações intelectuais do passado³⁴, bem como na Recomendação sobre a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea, conhecida como Recomendação de Nairóbi, firmada em 1976, em reunião da ONU na cidade de Nairóbi, Quênia.

A Recomendação de Nairóbi não se utilizou da denominação patrimônio histórico, mas conjunto histórico, conforme seu item I:

I - Definições

1. Para os efeitos da presente Recomendação:

- a) Considera-se «conjunto histórico» todo o grupo de construções e de espaços, incluindo as estações arqueológicas e paleontológicas, que constituam um povoamento humano, quer em meio urbano, quer em meio rural, e cuja coesão e valor sejam reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitetônico, pré-histórico, histórico, estético ou sociocultural. Nestes conjuntos, que são muito variados, podem distinguir-se em especial: os sítios pré-históricos, as cidades históricas, os bairros antigos, as aldeias e o casario, bem como os conjuntos monumentais, homogêneos, os quais deverão, regra geral, ser cuidadosamente conservados sem alterações.
- b) Considera-se «enquadramento dos conjuntos históricos» o meio envolvente, natural ou construído, que influencia a percepção estática ou dinâmica desses conjuntos, ou que a eles se associa, por relações espaciais diretas ou por laços sociais, econômicos ou culturais.
- c) Entende-se por «salvaguarda» a identificação, a proteção, a conservação, o restauro, a reabilitação, a manutenção e a revitalização dos conjuntos históricos, e do seu enquadramento³⁵.

Soares leciona que, apesar de não abordar o traço de materialidade ou imaterialidade dos bens culturais, a conceituação de bem cultural da Recomendação de Nairóbi traz as características essenciais para a concepção atual de patrimônio cultural, que são: a) ser escolhido/destacado pelos órgãos públicos ou privados indicados para esta função pelo Estado onde o bem se encontra; b) ser o bem expressão e testemunho da criação humana ou da evolução da natureza; c) ser o

³⁴ UNESCO. **Recomendação de Paris de Obras Públicas ou Privadas**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Paris%201968.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

³⁵ UNESCO. **Recomendação sobre a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea**. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/salvaguardaconjuntoshistoricos1976.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2018.

bem referencial, ou seja, ter valor e interesse, real ou potencial, em um dos aspectos que se apresenta a cultura: histórico, artístico, científico ou técnico³⁶.

Em 1970, a Convenção de Paris Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais da UNESCO, trouxe nova definição sobre bens culturais, indicando que seriam aqueles que os Estados definirem como tal, trazendo ainda, em suas alíneas, alguns exemplos de bens que poderiam se enquadrar nessa definição:

Art. 1º. Para os fins da presente Convenção, a expressão "bens culturais" significa quaisquer bens que, por motivos religiosos ou profanos, tenham sido expressamente designados por cada Estado como de importância para a arqueologia, a pré-história, a história, a literatura, a arte ou a ciência e que pertençam às seguintes categorias: a) as coleções e exemplares raros de zoologia, botânica, mineralogia e anatomia, e objetos de interesse paleontológico; b) os bens relacionados com a história, inclusive a história da ciência e da tecnologia, com a história militar e social, com a vida dos grandes estadistas, pensadores, cientistas e artistas nacionais e com os acontecimentos de importância nacional; c) o produto de escavações arqueológicas (tanto as autorizadas quanto as clandestinas) ou de descobertas arqueológicas; d) elementos procedentes do desmembramento de monumentos artísticos ou históricos e de lugares interesse arqueológicos; e) antiguidades de mais de cem anos, tais como inscrições, moedas e selos gravados; f) objetos de interesse etnológico; g) os bens de interesse artístico, tais como: (i) quadros, pinturas e desenhos feitos inteiramente a mão sobre qualquer suporte e em qualquer material (com exclusão dos desenhos industriais e dos artigos manufaturados a mão); (ii) produções originais de arte estatutária e de cultura em qualquer material; (iii) gravuras, estampas e litografias originais; (iv) conjuntos e montagens artísticas em qualquer material; h) manuscritos raros e incunábulo, livros, documentos e publicações antigos de interesse especial (histórico, artístico, científico, literário etc.), isolados ou em coleções; i) selos postais, fiscais ou análogos, isolados ou em coleções; j) arquivos, inclusive os fonográficos, fotográficos e cinematográficos; k) peças de mobília de mais de cem anos e instrumentos musicais antigos³⁷.

No ano de 1972, em Paris, da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura adveio a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, que dividiu em três grupos o que se define por patrimônio cultural:

³⁶ SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 29.

³⁷ UNESCO. **Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais**. 1970. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160638>. Acesso em: 22 dez. 2018.

Artigo 1. Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio cultural”:

- os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,

- os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,

- os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como áreas, que incluem os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico³⁸.

Soares menciona que referida Convenção caracteriza-se pela criação de novas disposições, estabelecendo um sistema eficaz de proteção coletiva do patrimônio de valor universal excepcional, organizado de modo permanente e segundo métodos científicos modernos. Por força da aplicação da Convenção, certos bens naturais ou culturais localizados nos Estados são expressamente arrolados, em decisão colegiada do Comitê, como integrantes de um patrimônio mundial. As obrigações de preservação não são apenas exigíveis dos países onde se encontram situados, mas também de toda a comunidade internacional que, assim, responsabiliza-se, por meio de programas internacionais de financiamento e cooperação, a preservar os mesmos³⁹.

A definição acima delineada vai ao encontro da Declaração do México, emanada na Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais promovida, em 1985, pela organização não governamental denominada Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), na qual se discutiu a relação entre o desenvolvimento sustentável e a cultura.

Destaca a referida Declaração que a cultura constitui uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento, contribuindo para o fortalecimento da identidade das nações, sem olvidar o fato de trazer satisfação e bem-estar aos membros da comunidade, os quais somente poderão obter tal objetivo mediante a

³⁸ UNESCO. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. 1972. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369_por. Acesso em: 12 fev. 2019.

³⁹ SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. p. 53.

integração de fatores culturais em seus aspectos históricos e sociais. Nesse contexto, se extrai o seguinte conceito de patrimônio cultural:

O patrimônio cultural de um povo compreende as obras de seus artistas, arquitetos, músicos, escritores, pensadores, assim como as criações anônimas, surgidas da alma popular, e o conjunto de valores que dão um sentido à vida. É dizer, as obras materiais e não materiais que expressam a criatividade desse povo: a língua, os ritos, as crenças, os lugares e monumentos históricos, a literatura, as obras de arte e os arquivos e bibliotecas⁴⁰.

Em 1989, com a Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular da UNESCO, reconheceu-se os bens intangíveis como integrantes do patrimônio da humanidade⁴¹.

No âmbito da União Europeia, o artigo 1º do Regulamento nº 3.911/92, referente à exportação de bens culturais, define que serão considerados bens culturais aqueles incluídos em rol anexo ao Regulamento. São eles:

(A.1) Objetos arqueológicos com mais de 100 anos, provenientes de escavações ou descobertas terrestres e submarinas, estações arqueológicas, coleções arqueológicas; (A.2) Elementos que façam parte integrante de monumentos históricos ou religiosos, provenientes do seu desmembramento, com mais de 100 anos; (A.3) Quadros e pinturas feitos inteiramente à mão sobre qualquer suporte e em qualquer material; (A.4) Mosaicos, para além dos abrangidos pelas categorias A1 ou A2, e desenhos feitos inteiramente à mão sobre qualquer suporte e em qualquer material; (A.5) Gravuras, estampas, serigrafias e litografias originais e respectivas matrizes, bem como os cartazes originais; (A.6) Produções originais de estatuária ou de escultura e cópias obtidas pelo mesmo processo que o original, para além das abrangidas pela categoria A1; (A.7) Fotografias, filmes e respectivos negativos; (A.8) Incunábulo e manuscritos, incluindo cartas geográficas e partituras musicais, isolados ou em coleção; (A.9) Livros com mais de 100 anos, isolados ou em coleção; (A.10) Cartas geográficas impressas com mais de 200 anos; (A.11) Arquivos, e respectivos elementos, de qualquer tipo, e independentemente do respectivo suporte, com mais de 50 anos; (A.12) Coleções e espécimes provenientes de coleção de zoologia, da botânica, de mineralogia e de anatomia. (A.13) Meios de transporte com mais de 75 anos; (A.14) Qualquer outra antiguidade não mencionada nas categorias A1 a A13, com idade compreendida entre 50 e 100 anos, catalogadas como brinquedos, jogos, vidros e cristais, artigos de ourivesaria, móveis e objetos de mobiliários, instrumentos de ótica, fotografia ou cinematografia, instrumentos musicais, relojoaria, obras de madeira, produtos cerâmicos, tapeçarias, tapetes,

⁴⁰ ICOMOS. **Declaração do México.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2019.

⁴¹ UNESCO. **Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Paris%201989.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2019.

papéis de parede, armas, ou objetos com mais de 100 anos.⁴²

A Convenção da UNESCO para Salvaguarda do Patrimônio Cultural, realizada em Paris no ano de 2003, trouxe a definição de patrimônio cultural imaterial, atentando-se assim à interdependência existente entre aquele e o patrimônio material cultural e natural. Vejamos:

Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este 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 e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável.⁴³

A definição do que vem a ser considerado patrimônio cultural no Brasil pode ser encontrada no artigo 216 da Constituição da República:

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

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.⁴⁴

⁴² União Europeia. **Regulamento (CEE) nº 3911/92**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31992R3911>. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁴³ UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. 2003. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132540_por. Acesso em: 03 mar. 2019.

⁴⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

López Ramón ensina que o legislador espanhol parece ter sido influenciado pelos estudos italianos⁴⁵. Com efeito, na lei de patrimônio histórico espanhola, de 1985, se encontra uma definição genérica de patrimônio histórico espanhol, conforme se observa da definição descrita no art. 1º da Lei nº 16, de 25 de junho de 1985:

Art. 1º. (...) 2. Integram o patrimônio histórico espanhol os imóveis e objetos móveis de interesse artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, científico ou técnico, também forma parte do mesmo o patrimônio documental e bibliográfico, os sítios e áreas arqueológicas, assim como os sítios naturais, jardins e parques, que tenham valor artístico, histórico ou antropológico.⁴⁶

Acedo Penco e Peralta Carrasco mencionam que a definição citada não é precisa, senão uma categorização de bens, o que levou o Tribunal Constitucional Espanhol a definir, na STC nº 17/1991, de 31 de janeiro, que bens devem entender-se como incluídos no Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico, assim dispendo:

Um estatuto peculiar de determinados bens que, por estarem dotados de singulares características, são portadores de valores que os fazem objeto de especial consideração e proteção, como valores em si, e até os mesmos bens, são patrimônio cultural de todos os espanhóis e inclusive da comunidade internacional por constituir uma contribuição histórica à cultura universal.⁴⁷

As considerações até aqui apresentadas demonstram a relevância do patrimônio histórico-cultural para as sociedades, não se limitando sua importância ao aspecto histórico. Razões outras coexistem e possuem igual relevância como, por exemplo, a sua influência para a educação, para a estética e para o desenvolvimento sustentável, apenas para citar alguns exemplos.

⁴⁵ ESPANHA. **Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español**. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/06/25/16/con>. Acesso em: 05 mar. 2019.

⁴⁶ LÓPEZ RAMÓN, F.. **El Patrimonio Cultural en Europa y Latinoamérica**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. Edição Digital. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=xplnDwAAQBAJ&pg=PT1&dq=RAMON,+Fernando+L%C3%B3pez.+El+patrimonio+cultural+em+Europa+y+Latinoam%C3%A9rica&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjv26Cv7-3gAhXZK7kGHUw3DPwQ6AEIKzAA#v=onepage&q=RAMON%20Fernando%20L%C3%B3pez.+El%20patrimonio%20cultural%20em%20Europa%20y%20Latinoam%C3%A9rica&f=false>. Acesso em: 16 fev. 2019.

⁴⁷ ACEDO PENCO, A.; PERALTA CARRASCO, M.. **El Régimen Jurídico del Patrimonio Cultural**. Madrid: Dykinson, 2016. Tradução Livre: un estatuto peculiar de unos determinados bienes que, por estar dotados de singulares características, resultan portadores de unos valores que les hacen acreedores de una especial consideración y protección, em cuanto dichos valores, y hasta los mismos bienes, son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal. p.70.

Nesse sentido é a linha de pensamento de Soares, ao argumentar sobre a possibilidade de utilização do bem cultural de modo a gerar recursos educacionais, financeiros e outros benefícios aos grupos sociais envolvidos:

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, com riqueza cultural muitas vezes mal aproveitada ou simplesmente não tratada como recurso financeiro pela comunidade detentora do bem, a perspectiva deve ser a busca de sustentabilidade (social, econômica e cultural) do bem cultural, material e imaterial, em seu território e dentro de sua comunidade. No entanto, essa perspectiva interna não se contrapõe ao recebimento de colaborações dos países mais ricos. Continua sendo extremamente importante a cooperação internacional para atendimento dessa finalidade e para possibilitar um retorno econômico para a própria comunidade detentora do saber ou da forma de expressão geradora de riqueza.⁴⁸

O patrimônio cultural possui grande influência na educação, pois traz indicativos de como viviam as sociedades, seja no aspecto arquitetônico, pela forma e lógica da construção, seja pelos motivos que levaram determinado bem a ser considerado importante e com o condão de representar um fato histórico, recebendo o predicado de patrimônio histórico-cultural.

Razões estéticas também justificam o fomento à proteção ao patrimônio histórico-cultural. Um conjunto de construções pode trazer identidade e harmonia visual a determinada comunidade, bairro ou cidade, demonstrando os meios de vida de determinada sociedade ao longo do tempo. Tal característica, no entanto, é objeto de críticas, conforme destaca Bronin e Rowberry, pois poderia resultar na não proteção de bens que alguns poderiam considerar pouco atraentes ou, por outro lado, a destinação de maiores emolumentos àqueles entendidos como mais belos⁴⁹.

No campo do desenvolvimento sustentável, o patrimônio histórico-cultural constitui-se em elemento educativo para acesso e transmissão de informações atinentes à necessidade de preservação do meio ambiente, em ingresso de dinheiro nas comunidades por meio do turismo, de forma a auxiliar a preservação do bem histórico-cultural e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, além de consistir em instrumento de divulgação dos valores a ele incorporados.

Sobre o tema, Melgarejo Moreno, Molina Giménez e Inmaculada López

⁴⁸ SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. p. 32.

⁴⁹ BRONIN, Sara; ROWBERRY, Ryan. **Historic Preservation Law in a Nutshell** (Nutshells) (English Edition). Minnesota: West Academic Publishing, 2017. p. 14.

Ortiz, em artigo denominado “*Puesta en valor e importancia del patrimonio hidráulico. Los embalses de Tibi, Elche y Relleu*”, bem observam a importância do patrimônio cultural:

O patrimônio cultural é considerado na atualidade, tanto nos países mais desenvolvidos como nos emergentes, um componente fundamental para o processo contemporâneo de desenvolvimento sustentável, baseado na criatividade e na inovação. É preciso que os centros de excelência e inovação constituam sua atividade em um marco de referência, de modo que este enfoque se assumam coletivamente, seja desejado e compartilhado pelo conjunto da sociedade, de maneira que essa cultura produtiva se converta em patrimônio comum do território, e não seja copiado nem exportado, diferente do que ocorre com as máquinas, com a mão de obra especializada e, inclusive, com os pesquisadores⁵⁰

Nesse sentido, pertinente o escólio de Pilar García Cuetos:

O patrimônio, em seu sentido mais amplo, é considerado hoje como um conjunto de bens materiais e imateriais, herdados de nossos antepassados, que são transmitidos a nossos descendentes. Consideramos patrimônio cultural o conjunto de objetos materiais e imateriais, passados e presentes, que definem um povo: língua, literatura, manifestações religiosas e, também, a história e seus restos materiais, é dizer, o patrimônio histórico. Entendemos por patrimônio natural todos os elementos da natureza: montanha, rios, flora, fauna, assim como o resultado do trabalho do homem no ambiente natural, é dizer, a paisagem humanizada: caminhos, cidades e povos, cultivos, aldeias, etc. O território é o ponto de encontro do homem com seu patrimônio. Sem uma valoração cultural do território que coloque o manifesto da singularidade de seus recursos e estimule a confiança da comunidade em si mesma e em sua capacidade criativa, é difícil que um lugar se desenvolva economicamente. Portanto, o patrimônio é o resultado da dialética entre o homem e o meio, entre a comunidade e o território. O patrimônio não está só constituído por aqueles objetos do passado que contam com o reconhecimento oficial, senão por todos aqueles que nos remetem à nossa identidade. O conceito integral de patrimônio tem como dimensão a globalidade do território e seus habitantes; como objetivo último, a qualidade de vida consequência do desenvolvimento econômico e social sustentável; sua metodologia é a gestão integral dos recursos patrimoniais a partir de estratégias territoriais⁵¹.

⁵⁰ MELGAREJO MORENO, J.; MOLINA GIMÉNEZ, A.; INMACULADA LÓPEZ ORTIZ, M.. **Puesta en Valor e Importancia del Patrimonio Hidráulico. Los embalses de Tibi, Elche y Relleu** in Agua, Arquitectura y Paisaje en Europa. Alicante: Publicacions Universitat D´Alacant, 2016. Tradução Livre: El patrimonio cultural está considerado en la actualidad, tanto en los países más desarrollados como en los emergentes, un componente fundamental para el proceso contemporáneo de desarrollo sostenible, basado en la creatividad y en la innovación. Es preciso que los centros de excelencia y de innovación sumerjan su actividad en un marco de referencia, de modo que este enfoque se asuma colectivamente, sea querido y compartido por el conjunto de la sociedad, de manera que esa cultura productiva se convierta en patrimonio común del territorio, y no sea imitable ni exportable, a diferencia con lo que ocurre con las máquinas, la mano de obra especializada e incluso con los investigadores (Fontana, Melgarejo y Zardoya, 2013). p. 13.

⁵¹ PILAR GARCÍA CUETOS, M.. **El Patrimonio Cultural: Conceptos Básicos**. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza, 2011. Tradução Livre: El patrimonio, en su sentido más amplio, es

Em síntese, da relação entre desenvolvimento sustentável e o patrimônio histórico-cultural, podemos extrair ao menos três aspectos: em primeiro lugar, um desenvolvimento sustentável busca a preservação do bem-estar social, do sentimento de pertencimento e autoestima do grupo portador daquela identidade cultural coletiva; segundo, um desenvolvimento sustentável permite que o bem cultural ou histórico reverta à comunidade na qual está inserido não apenas recursos culturais, mas também econômicos ou sociais. Por fim, em seu significado mais característico, desenvolvimento sustentável é aquele que garante às futuras gerações a fruição dos bens culturais existentes na atualidade.

1.3 – Cidades, desenvolvimento sustentável e patrimônio histórico-cultural.

Como consignado no início deste trabalho, o relatório Habitat das Nações Unidas, publicado em 2016, que analisou, de forma global, o processo de urbanização de 1996 a 2016, projeta que até 2030 dois terços da população global deverão residir em cidades, as quais serão responsáveis pela produção de até 80% do Produto Interno Bruto Global.

Esse rápido êxodo do ambiente rural para o urbano traz conjuntamente uma série de problemas às cidades, que não conseguem ter estrutura suficiente para comportar a chegada de novos habitantes, fazendo-se necessária a realização

considerado hoy día como un conjunto de bienes materiales e inmateriales, heredados de nuestros antepasados, que han de ser transmitidos a nuestros descendientes acrecentados. Consideramos patrimonio cultural el conjunto de objetos materiales e inmateriales, pasados y presentes, que definen a un pueblo: lenguaje, literatura, música, tradiciones, artesanía, bellas artes, danza, gastronomía, indumentaria, manifestaciones religiosas y, por supuesto, la historia y sus restos materiales, es decir, el patrimonio histórico. Enten demos por patrimonio natural todos los elementos de la naturaleza: montañas, ríos, flora, fauna, así como el resultado del trabajo del hombre en el ambiente natural, e decir, el paisaje humanizado: caminos, ciudades y pueblos, cultivos, caseríos agrícolas, etc. El territorio es el punto de encuentro del hombre con su patrimonio. Sin una valoración cultural del territorio que ponga de manifiesto la singularidad de sus recursos y estimule la confianza de la comunidad en sí misma y en su capacidad creativa, es difícil que un lugar despegue en su desarrollo económico. Por tanto, el patrimonio es el resultado de la dialéctica entre el hombre y el medio, entre la comunidad y el territorio. El patrimonio no está solo constituido por aquellos objetos del pasado que cuentan con un reconocimiento oficial, sino por todo aquello que nos remite a nuestra identidad. El concepto integral de patrimonio tiene como dimensión la globalidad del territorio y sus habitantes; como objetivo último, la calidad de vida consecuencia de un desarrollo económico y social sostenible; su metodología es la gestión integral de los recursos patrimoniales a partir de estrategias territoriales. p. 17-18.

de obras para atender e dar mínimas condições de vida aos seus moradores, o que deve ser compatibilizado com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Surge assim uma elevada gama de conflitos entre o desenvolvimento econômico, social e a proteção ao meio ambiente, inclusive o cultural, diante da necessidade de alterações no planejamento urbano, uso do solo, criação e modificações de vias para a mobilidade urbana, dentre outros.

Conforme menciona Lopes, citando Benevolo:

A convivência entre centro histórico e periferia não é fácil, [...], os espaços livres da cidade antiga foram preenchidos; as ruas foram atingidas por um tráfego incompatível devido à intensidade e às características técnicas, ou então devem ser defendidas com desvio de trânsito dos veículos; as margens externas não confinam com o campo, mas com as massas compactas dos bairros periféricos, (...), um grande número de casas antigas foram transformadas em escritórios e grandes lojas comerciais, mal-e-mal conservando a sua aparência exterior. Todas essas modificações comprimem e aviltam a coerência formal e funcional da cidade antiga e constituem as consequências da incompatibilidade estrutural entre os dois organismos. Mas a surpreendente resistência do concatenado histórico e essas transformações demonstram que o mecanismo pós-liberal pode ser impugnado e suspenso. (BENEVOLO, 1991, p. 71) ⁵²

A preocupação com a questão do desenvolvimento dos ambientes urbanos não é atual. Em 1º de janeiro de 1975, a Assembleia Geral da ONU criou a Fundação das Nações Unidas para Habitação e Assentamentos Humanos (UNHHSF), o primeiro órgão oficial das Nações Unidas dedicado à urbanização.

Em sequência aos trabalhos relacionados ao ambiente urbano foi realizada, em 1976, na cidade de Vancouver, Canadá, a Conferência denominada Habitat I, que resultou na criação, em 19 de dezembro de 1977, dos precursores do UN-Habitat: a Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, órgão intergovernamental, e o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (denominado de Habitat), que serviu como Secretariado Executivo da Comissão.

Em 1996, as Nações Unidas realizaram uma segunda conferência sobre

⁵² LOPES, Aderbal Rodrigo Castellan. **Memória Urbana: Diagnóstico do Patrimônio Cultural no Bairro Centro de Joinville**. Joinville: UNIVILLE, 2011. p. 43-44. Disponível em: http://univille.edu.br/community/mestradopcs/VirtualDisk.html?action=readFile&file=MEMORIA_URBANA_Aderbal.pdf¤t=/Dissertacoes. Acesso em: 22 jan. 2019.

ciudades - Habitat II - em Istambul, na Turquia, no escopo de verificar os progressos alcançados desde a Habitat I, estabelecendo novas metas para o novo milênio, sobrevivendo a denominada Agenda Habitat, adotada por 171 países, contendo mais de 100 compromissos e 600 recomendações.

Sánchez Bravo ressalta que três são as áreas de relação entre as questões ambientais e as cidades: por um lado as cidades, os centros populacionais, são grandes consumidores de recursos, por outro, a cidade é o local onde se produz a atividade humana, a qual deve se realizar em condições de saúde e conforto adequados e, por último, o ambiente urbano é um gerador de tensões para o denominado meio ambiente natural, suas relações e seu equilíbrio. O professor alerta que muitos dos problemas que se enfrentam nos territórios afetam diversos setores e, para uma solução eficaz, é preciso um enfoque integrado e uma cooperação entre as diversas autoridades e partes afetadas. Nesse sentido, o conceito de coesão territorial constrói pontes com a eficiência econômica, a coesão social e o equilíbrio ecológico, colocando o desenvolvimento sustentável como centro da formulação das políticas⁵³.

A Agenda Habitat e, mais tarde, em 2000, a Declaração do Milênio das Nações Unidas, resultou na ampliação dos objetivos da Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos de forma a incluir a questão do desenvolvimento urbano sustentável. Assim, em 1º de janeiro de 2002, através da Resolução nº A/56/206, da Assembleia Geral da ONU, originou-se o UN-Habitat, o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, agência das Nações Unidas que trabalha a questão dos assentamentos humanos para promover cidades social e ambientalmente sustentáveis.

No quadro dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), a UN-Habitat é responsável pelo objetivo número 11 (SDG11), que prevê um desenvolvimento urbano sustentável.

De 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador, as Nações Unidas

⁵³ SÁNCHEZ BRAVO, Á.. **Andalucía: El Camino hacia un Urbanismo Sostenible**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan./jun. 2018. p. 7-9.

promoveram a Terceira Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que teve como escopo criar uma agenda e instrumentos para os próximos 20 anos a fim de se alcançar cidades sustentáveis.

A denominada Nova Agenda Urbana, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em sua 68ª Reunião Plenária, em 23 de dezembro de 2016, reconhece que a cultura e a diversidade cultural são fontes de enriquecimento para a humanidade, prestando uma contribuição importante para o desenvolvimento sustentável das cidades, aglomerados urbanos e cidadãos, empoderando-os a exercer um papel ativo e único em iniciativas de desenvolvimento. Reconhece, ainda, que a cultura deve ser considerada na promoção e implementação de novos padrões de consumo e produção sustentáveis, que contribuam para um uso responsável dos recursos e abordem os impactos adversos das alterações climáticas⁵⁴.

No intuito de preservar e fomentar a cultura nas cidades, valorizando de forma sustentável o patrimônio cultural, material e imaterial, em aglomerados urbanos, a Nova Agenda Urbana propõe: (1) a adoção de políticas urbanas e territoriais integradas e investimentos adequados aos níveis nacional, subnacional e local, para salvaguardar e promover infraestruturas e sítios culturais, museus, culturas e línguas autóctones, bem como o conhecimento tradicional e as artes, enfatizando o papel que exercem na reabilitação e revitalização de áreas urbanas como uma forma de reforçar a participação social e o exercício da cidadania; (2) a necessidade de desenvolver economias urbanas dinâmicas, sustentáveis e inclusivas, com base no potencial do patrimônio cultural e recursos locais; (3) adoção de instrumentos de planejamento urbano, como planos diretores, diretrizes de localização, códigos de obras, políticas de gestão costeira e políticas de desenvolvimento estratégico que salvaguardem uma gama diversificada de patrimônio e paisagens culturais materiais e imateriais, no desiderato de protegê-los de potenciais impactos negativos do desenvolvimento urbano; (4) a preservação da qualidade da vida urbana, a proteção das identidades urbanas, a valorização das

⁵⁴ ONU. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

culturas locais, antigas e novas, e a promoção das expressões culturais, das artes e do patrimônio como pilares do desenvolvimento social e econômico sustentável⁵⁵.

Prestes destaca que, como item que mais solidamente representa a memória de um povo, em todas as suas instâncias, os bens culturais têm um valor que extrapola o quesito histórico, constituindo-se em uma questão de identidade e, por isso, a importância do Estado na concretização da identificação, catalogação, classificação e estabelecimento de critérios para preservação do patrimônio cultural, tendo a cidade como foco de estudos no campo conceitual⁵⁶.

Constata-se, portanto, que o patrimônio histórico-cultural, além de seu escopo de preservação da memória de determinado povo, consiste em um grande instrumento para o desenvolvimento sustentável das sociedades e, por consequência, das cidades, pois fomenta a criatividade, o turismo, propiciando ingresso de dinheiro a auxiliar a preservação do bem histórico-cultural e melhoria na qualidade de vida de seus habitantes, também servindo como instrumento de divulgação dos valores a eles incorporados. Seguindo essa linha, muitos doutrinadores passaram a elencar a dimensão cultural como um quarto pilar a amparar a ideia de desenvolvimento sustentável.

Funari e Pelegrini informam que a proteção aos bens culturais passou a ser alvo de preocupação por parte da comunidade internacional a partir do século XIX, com a criação de políticas para proteção e recuperação de centros históricos e o desenvolvimento do urbanismo moderno - estudo interdisciplinar da cidade e da questão urbana, que inclui o conjunto de medidas técnicas, administrativas, econômicas e sociais necessárias ao desenvolvimento humano e ao crescimento ordenado da urbe.⁵⁷

Jesús Lara Valle destaca que a corrente de conservação dos centros históricos não se deve centrar exclusivamente nos monumentos em sua

⁵⁵ ONU. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

⁵⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Temas de Direito Urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 145-146.

⁵⁷ FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural**. 1ª Ed. Digital – São Paulo: Zahar, 2017. p. 19.

singularidade, mas deve abarcar o conjunto da cidade histórica, aqui incluindo-se a parte arquitetônica, como os monumentos encravados em seu entorno (Carta de Veneza de 1964) e as áreas urbanas, quais sejam, os conjuntos urbanos, bairros de cidades e cidades que representam um interesse histórico e cultural (Declaração de Amsterdã de 1975)⁵⁸.

Soares leciona que, sob a influência da Carta de Veneza, no plano da Organização dos Estados Americanos, foi realizada a Reunião sobre a Conservação e Utilização de Monumentos e Sítios de Valor Histórico e Artístico, em Quito, Equador, no ano de 1967, da qual resultou a conclusão de que o bem histórico contribui para o desenvolvimento econômico de toda a região. Em suas considerações é afirmado: “Valorizar um bem histórico ou artístico equivale a habilitá-lo com as condições objetivas e ambientais que, sem desvirtuar sua natureza, ressaltem suas características e permitam seu ótimo aproveitamento. Deve-se entender que a valorização se realiza em função de um fim transcendente, que, no caso da América Ibérica, seria o de contribuir para o desenvolvimento econômico da região”.⁵⁹

Diante do crescimento exponencial dos centros urbanos e consequente degradação e destruição dos respectivos centros ou bairros históricos, a ICOMOS, no ano de 1986, redigiu a Carta de Washington, com o escopo de salvaguardar as cidades históricas, ou seja, indicar as medidas de proteção, conservação e restauro. Da carta, extrai-se o seguinte conteúdo:

1. A salvaguarda das cidades e bairros históricos deve, para ser eficaz, fazer parte integrante de uma política coerente de desenvolvimento econômico e social, e ser tomada em conta nos planos de ordenamento e de urbanização, a todos os níveis.
2. Os valores a preservar são o carácter histórico da cidade e o conjunto de elementos materiais e espirituais que exprimem a sua imagem, em particular:
 - a) a forma urbana, definida pela trama e suas parcelas;

⁵⁸ JESÚS LARA VALLE, J.. **El Patrimonio Urbano del Siglo XXI: Políticas y Estrategias sobre el Patrimonio Integral Urbano**. Universidad de Almería, 2002. p. 400. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-patrimonio-urbano-del-siglo-xxi-politicas-y-estrategias-sobre-el-patrimonio-integral-urbano--0>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁵⁹ SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. p. 26.

- b) as relações entre os diferentes espaços urbanos: espaços construídos, espaços livres, espaços plantados;
- c) a forma e o aspecto dos edifícios (interior e exterior), tais como eles se definem pela sua estrutura, volume, estilo, escala, materiais, cor e decoração;
- d) as relações da cidade com o seu enquadramento natural ou criado pelo homem;
- e) as vocações diversas da cidade, adquiridas no decurso da sua história.⁶⁰

Bandarin assevera que, à medida que entramos em uma nova era urbana, devemos considerar a cultura como um aliado poderoso de nossos esforços para enfrentar desafios mundiais fundamentais, desde as crises financeiras e de refugiados, até a mudança climática, a pobreza e a desigualdade do mundo. A cultura é inerente aos três pilares – meio ambiente, econômico e social - do desenvolvimento sustentável. Assim, só através de seu reconhecimento e integração plenos, aproveitando o marco que oferece a Agenda 2030, poderemos transformar de modo eficaz nosso mundo em um lugar mais pacífico, resiliente e sustentável⁶¹.

No ano de 2013, de 15 a 17 de maio, realizou-se o Congresso “Cultura: Chave para o Desenvolvimento Sustentável (*Culture: Key to Sustainable Development*)” na cidade de Hangzhou, China, considerado o primeiro congresso organizado pela UNESCO focado especificamente na ligação entre cultura e desenvolvimento sustentável desde a Conferência de Estocolmo de 1998, resultando na declaração intitulada de “Colocar a Cultura no Centro das Políticas de Desenvolvimento Sustentável” (*Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*).

O aumento da importância da cultura para o desenvolvimento sustentável pode ser observado com a realização, pela UNESCO, da Conferência “Iniciativa em Cultura para o Desenvolvimento Sustentável Urbano” (*Culture for Sustainable Urban Development Initiative*), também na cidade de Hangzhou, China, de 10 a 12 de

⁶⁰ ICOMOS. **Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas**. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/CARTAINTERNACIONALPARASALVAGUARDDASCIDADESISTORICAS.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

⁶¹ BANDARIN, F. **¿Clave para la Sostenibilidad de las Ciudades?** In *Patrimonio Mundial*. Paris: UNESCO. Disponível em: <https://en.calameo.com/read/0033299726675d22bcd53>. Acesso em: 06 jan. 2019.

dezembro de 2015.

A conferência teve como escopo, além de compartilhar experiências sobre o tema entre seus participantes, propor recomendações para o fortalecimento de iniciativas de desenvolvimento urbano sustentável de base cultural nos planos internacional, nacional, regional e local, resultando no Relatório Global da UNESCO sobre Cultura e Desenvolvimento Urbano Sustentável, o qual apresenta análises e recomendações para o fomento da cultura para o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o patrimônio histórico-cultural passou a ser visto sob outro prisma, não como um ônus, um passivo, para as cidades e seus proprietários, mas sim como um ativo com capacidade para trazer desenvolvimento social e econômico, ao mesmo tempo em que se constitui como referencial histórico de determinado povo, o que reforça as obrigações dos entes públicos em promoverem a sua proteção.

A relação entre a política urbana e a preservação do meio ambiente cultural foi destacada por José Afonso da Silva ao mencionar que, tendo como norte a Constituição Federal do Brasil, a política de desenvolvimento urbano deve ser formulada de modo compatível com a preservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural, paisagístico, arqueológico, artístico, turístico, adotando-se medidas que promovam a qualidade de vida, mediante a adequada ordenação dos espaços urbanos⁶².

Sob a ótica jurídica, o artigo 182 da Constituição Federal do Brasil orienta que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, o qual deve ser analisado em conjunto com o seu artigo 1º, que define como fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana, sendo erigidos como objetivos fundamentais dessa República, em seu artigo 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, assim

⁶² SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 221-222.

como seu artigo 170, que dispõe que a ordem econômica tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, observada a defesa do meio ambiente, que inclui os bens culturais.

O mesmo objetivo se extrai da análise do artigo 33.1 da Constituição Espanhola, que ao cuidar do direito de propriedade, menciona que a sua função social delimitará seu conteúdo, e do artigo 45.1, que traz a menção de que todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservá-lo.⁶³

Temos então que, qualquer atuação econômica ou política, pública ou privada, que vise o desenvolvimento, seja no Brasil ou na Espanha, deverá ser pautada pela proteção ao meio ambiente, incluindo o de natureza cultural, bem como pelo respeito aos direitos fundamentais. O desenvolvimento sustentável passou a ser a única forma e o único caminho a ser seguido.

Para que esse desenvolvimento sustentável seja concretamente alcançado, variados instrumentos podem ser adotados pelos países, podendo ostentar caráter punitivo ou coercitivo, objetivando a responsabilização administrativa, civil e/ou penal dos infratores ou, ainda, se utilizar de incentivos com o escopo de estimular atitudes sustentáveis e a prevenção de danos.

Molina Giménez alerta que a intervenção limitativa, de estrita polícia, é de baixa utilidade quando não acompanhada de medidas de estímulo. A repressão administrativa gera resistências, litigiosidade, insatisfação, e o que é mais importante, está limitada por fatores inerentes como a escassez de pessoas, meios materiais e financeiros. Frente a isso é muito mais razoável criar as condições para que a conservação do patrimônio seja rentável e atrativa para seus detentores⁶⁴.

Na mesma linha observa Nusdeo que o viés punitivo nem sempre é suficiente para alcançar o desenvolvimento sustentável, especialmente em países

⁶³ Espanha. **Constitución Española.** Art. 45.1. Disponível em: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>. Acesso: 05 mar. 2019.

⁶⁴ MOLINA GIMÉNEZ, A.. **Regimen Jurídico de la Protección de los Bienes Culturales en España** in Los Bienes Culturales y su Sportación al Desarrollo Sostenible: Universidad de Alicante, 2012. p. 103.

em desenvolvimento como o Brasil, que carecem de orçamento e estrutura nos órgãos de fiscalização. Citado autor ressalta que, havendo um princípio do Direito Ambiental que serve à correção das externalidades negativas - o do poluidor-pagador - ações de compensação por externalidades positivas, incentivadas pela legislação, levaram à concepção de um novo princípio nesta área do direito, o chamado princípio do "protetor-recebedor", que consiste na concessão de um benefício (em pecúnia ou não) àqueles agentes que conservam ou recuperam o meio ambiente, em condições definidas especificamente. Aliás, tendo a preservação do meio ambiente uma faceta também econômica, natural que se utilizem instrumentos do sistema econômico para o seu êxito.⁶⁵

Nesse viés, o sistema jurídico espanhol e brasileiro trazem previsões legais repressivas, de fomento e preventivas, com o escopo de proteger os bens culturais.

Na Espanha, podemos citar como exemplos de instrumentos de caráter repressivo a suspensão preventiva de intervenções em bens imóveis caracterizados como de interesse histórico-cultural, a incidência do regime de ruína, bem como a obrigação compulsória de conservação e registro de solo e edifícios a serem reformados.

De cunho sancionador encontram-se a desapropriação e as sanções administrativas e penais. Configuram-se como instrumentos de fomento a adoção de alíquotas reduzidas ou isenção de impostos incidentes a cargo dos proprietários de bens histórico-culturais, a criação de estímulos fiscais que incentivem os cidadãos à preservação de tais bens, o "1% cultural", previsto no art. 68⁶⁶ da Lei de Patrimônio Histórico Espanhol (LPHE), que determina a reserva de 1% do orçamento de obras públicas financiadas, total ou parcialmente, pelo Estado, para financiar obras de

⁶⁵ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 4ª Ed em ebook baseada na 10ª Ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

⁶⁶ Espanha. **Ley 16/1985**. Art. 68. No orçamento de cada obra pública, financiada total ou parcialmente pelo Estado, será incluída uma dotação equivalente a pelo menos 1% dos recursos que forem da contribuição do Estado para financiar obras de conservação ou enriquecimento do Patrimônio Histórico Espanhol ou promoção da criatividade artística, preferencialmente no próprio trabalho ou em seu entorno. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>. Acesso em: 05 mar. 2019.

conservação ou enriquecimento do Patrimônio Histórico Espanhol ou promoção da criatividade artística, preferencialmente no próprio trabalho ou em seu entorno. Por fim, enquadram-se como preventivas o inventário, a declaração específica de proteção cultural e o planejamento especial dele resultante, a catalogação urbanística, a inspeção, a licença de intervenção, a autorização prévia da administração autonômica, as atuações arqueológicas e paleontológicas prévias à execução de obras, bem como a avaliação de impacto ambiental.

No Brasil, enquadram-se como de caráter repressivo a desapropriação, as sanções cíveis, administrativas e penais. De fomento, os benefícios e incentivos fiscais. Por fim, de caráter preventivo, entre outros, temos o tombamento, o registro de bens culturais de natureza imaterial, o estudo de impacto ambiental, o estudo de impacto de vizinhança, o licenciamento ambiental e o zoneamento ambiental e urbano.

Diante da gama de instrumentos citados para proteção ao patrimônio histórico-cultural, optou-se neste trabalho em aprofundar o estudo em relação ao estudo de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, diante da possibilidade de avaliação e tutela de projetos permitindo-se a atuação preventiva dos entes públicos na proteção ao patrimônio histórico-cultural, ao mesmo tempo que permite estabelecer, caso necessário, diretrizes para assegurar um desenvolvimento econômico sustentável no ambiente urbano.

CAPÍTULO 2

PRINCÍPIOS DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE CULTURAL

2.1 – Meio ambiente cultural

Antes de discorrermos sobre os princípios específicos da tutela do meio ambiente cultural, é necessário compreender o que se entende por meio ambiente cultural.

Martin Mateo critica uma posição globalista da ideia de meio ambiente, afirmando que se faz necessária uma limitação do âmbito de aplicação do direito ambiental. Tal tentativa de limitação foi abordada por alguns autores, embora sem rigor dogmático especial, descartando, por exemplo, tudo relacionado ao urbanismo e à ordenação do território, mas mantendo, todavia, um conteúdo demasiado amplo, que inclui a luta contra a contaminação, a defesa do marco de vida que abarca, por sua vez, a proteção à paisagem, à natureza e ao patrimônio histórico artístico⁶⁷.

Segundo Martin Mateo, deve-se adotar uma visão mais estrita do conceito de meio ambiente e, em consequência, no âmbito de proteção do direito ambiental, devendo excluir de tal âmbito a proteção ao meio ambiente do trabalho, assim como do patrimônio histórico e cultural. Vejamos:

Mas, em termos de operacionalidade, é necessário chegar a uma delimitação mais estrita do conceito jurídico de meio ambiente que permita delinear o campo desta disciplina superando tanto as abordagens genéricas e puramente programática, como as parcelas desconexas a que deram lugar, de arrasto, a uma legislação anterior que, isoladamente, se preocupava com a higiene, ordem pública, regime sanitário da água, etc. O problema tem sido visto claramente por GIANNINI ao catalogar três versões possíveis do conceito do ambiente: o ambiente enquanto conservação da paisagem, incluindo tanto as belezas naturais como os centros históricos; o meio ambiente enquanto normativa relacionada à defesa do solo, ar e água; e o ambiente como objeto de disciplina urbanística, qualificando em outro trabalho posterior uma concepção do ambiente em oposição às antigas abordagens setoriais como “espaço físico de diversas ações humanas e na qual subsistem sistemas de equilíbrio que podem ser modificados, mas somente às custas da reconstituição de outros sistemas”. Este conceito ambiental dará origem a duas ordens diferentes de estratégias jurídicas: a primeira reconduz à gestão do território que se enquadra no âmbito dos

⁶⁷ MARTIN MATEO, R. **Derecho Ambiental**. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1977. p. 74.

regulamentos de planejamento urbano e a segunda, para a gestão dos elementos do ambiente.

Em nossa opinião, a delimitação do conceito de meio ambiente como objeto específico de um ramo do Direito, encaixa-se perfeitamente com a referência de GIANNINI aos elementos ambientes, embora seja necessário realizar as devidas pontuações enquanto a quais elementos devem ser, a estes efeitos, considerados como juridicamente significativos. Faz sentido pregar a substantividade de uma disciplina jurídica, dever-se-á fazer detectado coerências e ligações sistemáticas em um conjunto de normas que as tornam reconduzíveis a uma ordem específica; (...)

Descartamos, em primeiro lugar, que o meio ambiente seja o território geográfico objeto de organização e gestão. Certo de que as disciplinas urbanísticas contribuem para a gestão ambiental, mas o seu manejo em tais casos virá determinado em função de objetivos e finalidades que primam sobre a preocupação urbanística "stricto sensu". O planejamento urbanístico e a ordenação do território dão origem a disciplinas jurídicas mais extensas (..)

Também não se pode identificar meio ambiente com natureza. De fato, como assinala LAMARQUE ao criticar justamente um conceito de ambiente em que praticamente tudo se encaixa, existe, não obstante, uma dupla relação entre ambos, na medida em que a proteção do meio ambiente vem determinada precisamente pela ameaça a algum elemento natural, e de outro lado, proteger os elementos do meio ambiente é, em suma, proteger a natureza.

Mesmo que o ambiente seja uma parte da natureza, o que aqui nos interessa não é toda a natureza. A política de proteção à natureza em seu conjunto se decompõe em múltiplas estratégias setoriais: proteção da caça, das florestas, dos parques naturais, dos recursos naturais e, inclusive, ampliando o conceito chegam a incluir os aspectos estéticos da geografia humana, dos monumentos e cidades artísticas. Não se quer dizer com isso que tal problemática seja trivial ou carente de interesse, mas que não é fácil encontrar critérios ou princípios unificadores de toda essa gama de matérias, como não é sua recondução imprecisa aos postulados do equilíbrio geral da biosfera, mas mesmo assim, admitindo que no final todo esse tipo de estratégia tem um denominador comum de caráter macroambiental, apenas uma abordagem ambiental mais circunscrita como o aqui defendido pode legitimar a aglutinação do conjunto legal que chamamos de Direito Ambiental. (45) (...)

Partimos, pois do meio ambiente como um conjunto de elementos naturais objeto de uma proteção jurídica específica, mas que todavia não temos determinado quais elementos serão estes. O primeiro dado caracterizador é dado pela natureza jurídica de tais elementos, que os qualifica como bens privados de um lado e comuns de outros.

Nós acreditamos que, de fato, o cerne da problemática ambiental moderna está na defesa de alguns fatores que, inicialmente, poderiam ter sido classificados como "res nullius", suscetíveis de utilização sem limite por todos os indivíduos, mas que posteriormente se tornam bens comuns sobre os quais uma maior intensidade de utilização, fruto da civilização industrial e urbana, irá amenizar precisamente as condições indispensáveis para o aproveitamento coletivo. (...)

Acreditamos que o escopo conceitual do meio ambiente, que, de acordo

com nossa visão, inclui aqueles elementos naturais de propriedade e características comuns dinâmica: em suma, água e ar, veículos básicos de transmissão, apoio e fatores essenciais para a existência do homem na terra.⁶⁸

⁶⁸ MARTIN MATEO, R. **Derecho Ambiental**. Tradução Livre: Pero en términos de operatividad es preciso llegar a una delimitación más estricta del concepto jurídico del medio ambiente que permita perfilar el campo de esta disciplina superando tanto las aproximaciones genéricas y meramente programáticas, como las parcelaciones inconexas a que ha dado lugar el arrastre de una legislación precedente que aisladamente se preocupaba de la higiene, del orden público, del régimen sanitario de las aguas, etc. (39). El problema ha sido visto con nitidez por GIANNINI al catalogar tres posibles versiones del concepto del ambiente: el ambiente en cuanto conservación del paisaje incluyendo tanto las bellezas naturales como los centros históricos; el ambiente en cuanto normativa relacionado con la defensa del suelo, del aire y del agua; y el ambiente en cuanto objeto de la disciplina urbanística (40), matizando en otro trabajo posterior una concepción del ambiente opuesta a los antiguos planteamientos sectoriales, como «ámbito físico de diversas acciones humanas en el cual subsisten sistemas de equilibrio que puede ser modificado pero sólo a costa de reconstituir otros sistemas». Este concepto ambiental dará pie a dos órdenes distintos de estrategias jurídicas: la primera reconducible a la gestión del territorio que encaja dentro del ámbito de la normativa urbanística y la segunda a la gestión de los elementos del ambiente. A nuestro juicio, la delimitación del concepto de ambiente en cuanto objeto específico de una rama del Derecho, enlaza perfectamente con la referencia de GIANNINI a los elementos ambientales, aunque será necesario realizar las debidas puntualizaciones en cuanto a qué elementos deban ser, a estos efectos, considerados como jurídicamente significativos. Si tiene sentido el predicar la sustantividad de una disciplina jurídica se deberá a haberse detectado coherencias y engarces sistemáticos en un conjunto de normas que las hace reconducibles a un ordenamiento específico; (...) Descartamos en primer lugar que el ambiente sea el territorio global objeto de ordenación y gestión (42). Ciertamente que las disciplinas urbanísticas coadyuvan a la gestión ambiental, pero su manejo en tales casos vendrá determinado en función de objetivos y finalidades que priman sobre la planificación urbanística «stricto sensu». El urbanismo y la ordenación del territorio dan pie a disciplinas jurídicas más extensas (...) Tampoco puede identificarse sin más ambiente con naturaleza. Efectivamente, como señala LAMARQUE al criticar justamente un concepto de ambiente en el que cabría prácticamente todo (43), existe no obstante una doble relación entre ambos en cuanto que la protección del ambiente viene determinada precisamente por la amenaza a algún elemento natural, y por otra parte proteger los elementos del ambiente es en definitiva proteger la naturaleza. Pero aunque el ambiente sea una parte de la naturaleza, lo que aquí nos interesa no es toda la naturaleza. La política de protección a la naturaleza en su conjunto se desagrega en múltiples estrategias sectoriales: protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales, de los recursos naturales e incluso ampliando el concepto llega a incluir los aspectos estéticos de la geografía humana, de los monumentos y ciudades artísticas. No quiere decirse con esto que tal problemática sea trivial o carente de interés (44), sino que no es fácil encontrar criterios o principios unificadores de toda esta variada materia, como no sea su imprecisa reconducción a los postulados del equilibrio general de la biosfera, pero aun así, y aun admitiendo que efectivamente a la postre todo este tipo de estrategias tienen un denominador común de carácter macroambiental, sólo un enfoque ambiental más circunscrito como el que aquí se propugna puede legitimar el aglutinar el conjunto jurídico que denominamos Derecho ambiental (45). Partimos, pues, del ambiente como conjunto de elementos naturales objeto de una protección jurídica específica, pero todavía no hemos determinado qué elementos serán éstos. Un primer dato caracterizador viene dado por la naturaleza jurídica de tales elementos, la cual predica de los mismos su carácter de bienes por una parte y de comunes por otra. Creemos que, efectivamente, el meollo de la problemática ambiental moderna está en la defensa de unos factores que inicialmente podrían haber sido calificados como «res nullius», susceptibles de utilización sin límite por todos los individuos, pero que posteriormente se transforman en bienes comunes sobre los cuales una mayor intensidad de utilización, fruto de la civilización industrial y urbana, va a amenazar precisamente las condiciones indispensables para el aprovechamiento colectivo. (...) Creemos que ya se va definiendo el ámbito conceptual del ambiente, el cual, según nuestra versión, incluye aquellos elementos naturales de titularidad común y de características

No direito brasileiro, todavia, a doutrina majoritária possui entendimento mais amplo, ou seja, classificado o meio ambiente em natural, artificial, do trabalho e cultural.

Segundo Fiorillo:

A divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. Não se pode perder de vista que o direito ambiental tem como objeto maior tutelar a vida saudável, de modo que a classificação apenas identifica o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados.⁶⁹

O meio ambiente natural, como o próprio nome indica, constitui-se de todos elementos da natureza no planeta, incluindo a litosfera (parte sólida formada a partir das rochas, incluindo o solo, o subsolo e seus recursos minerais), a hidrosfera (conjunto total de água do planeta, incluindo rio, lagos e oceanos), a atmosfera (camada de ar que envolve o planeta) e a biosfera (partes do planeta onde pode existir vida, incluindo partes da litosfera, hidrosfera e atmosfera; conjunto de todos os ecossistemas da terra, incluindo os seres vivos que nele vivem, como a fauna e a flora). Sua proteção encontra guarida no caput do art. 225 da Constituição Federal, bem como no seu § 1º, I, III e VII, abaixo transcritos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (...)

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...)

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra (49). p. 74-79

⁶⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. p.62.

O meio ambiente artificial, por sua vez, decorre da atuação do homem sobre a natureza, suas construções e invenções, incluindo o conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e equipamentos públicos (espaço urbano aberto). A Constituição trata da proteção a esse aspecto do meio ambiente no art. 225, bem como, exemplificativamente, no art. 5º, XXIII⁷⁰, que trata da função social da propriedade, no art. 21, XX⁷¹, que trata da competência da União para a fixação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, bem como no art. 182⁷², que trata da política urbana.

O meio ambiente do trabalho, tutelado pela Constituição Federal em seu art. 7º, XXIII e 200, VII, abaixo transcritos, consiste no local onde as pessoas exercem as suas atividades laborais. Referido meio ambiente deve ser salubre e isento de agentes que comprometam a integridade física dos trabalhadores.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

XXIII — redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

“Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)

VIII — colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 215, caput e § 1º, determina em relação à proteção ao meio ambiente cultural que:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e

⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 5.º(...). XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

⁷¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 21. Compete à União: (...) XX - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

⁷² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 182. Compete à União: (...) XX - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Já o meio ambiente cultural vem conceituado no art. 216 da Constituição Federal, assim disposto:

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

I — as formas de expressão;

II — os modos de criar, fazer e viver;

III — as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

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

Lima define o meio ambiente cultural como uma junção não só do patrimônio cultural de um povo, mas também dos bens individualizados a que se lhes atribui o valor da ação humana, e ainda do meio artificial, físico, químico ou biológico, desde que lhe seja identificado o caráter cultural. Ou seja, desde que tenham sofrido a intervenção da energia criativa do homem, ainda que de forma branda, mas apta e suficiente para emanar cultura e interferir na sua qualidade de vida⁷³.

Sirvinskas, citando o professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho, destaca que, além do meio ambiente natural, devemos proteger também o meio ambiente cultural, que se refere à criação humana e se expressa em suas múltiplas facetas sociais, constituindo, do ponto de vista antropológico, o elemento identificador das sociedades humanas e engloba a língua pela qual o povo se comunica, transmite suas histórias e externa suas poesias, a forma como prepara

⁷³ LIMA, Larissa da Rocha Barros. **A Preservação do Meio Ambiente Cultural e a Proteção Jurídica através do Tombamento: a Ausência do Federalismo Cooperativo no Município alagoano de Marechal Deodoro**. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, 2010. p. 23. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/133/n2Lima.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

seus alimentos, o modo como se veste e as edificações que lhes servem de moradia, assim como suas crenças, sua religião, o conhecimento e o saber fazer as coisas (know-how), seu direito. Os instrumentos de trabalho, as armas e as técnicas agrícolas fazem parte da cultura de um povo, bem como suas lendas, adornos e canções, as manifestações indígenas, etc⁷⁴.

O Tribunal Constitucional da Espanha, na sentença 102/1995, de 26 de junho, traz uma definição ampla de meio ambiente, abarcando não só a fauna, flora, como também o seu aspecto cultural, conforme pode-se observar da fundamentação abaixo delineada⁷⁵:

Assim, uma primeira abordagem nos permite um olhar descritivo, por meio do qual predomine os componentes em relação ao conjunto e que, de certo modo, revela mais uma vez como as árvores não nos permitem ver a floresta. Assim, o meio ambiente como objeto de conhecimento sob uma perspectiva jurídica, seria composto pelos recursos naturais, um conceito menos preciso hoje do que no passado devido à pesquisa científica cujo progresso possibilitou, por exemplo, o aproveitamento dos resíduos ou lixos, antes descartáveis, com o suporte físico onde nascem, desenvolvem-se e morrem. A flora e a fauna, os animais e os vegetais ou plantas, os minerais, os três clássicos "reinos" da Natureza com letras maiúsculas, no cenário que supõe o solo e a água, o espaço natural. No entanto, desde a sua aparição em nosso sistema legal em 1916, inadvertidamente, se incorporam outros elementos que não são natureza, mas sim história, monumentos, assim como a paisagem, que não é apenas uma realidade objetiva, mas uma maneira de olhar, diferente em cada época e em cada cultura.

2.2 – Princípios gerais de proteção ao patrimônio histórico-cultural.

O ordenamento jurídico tem como substrato premissas básicas que orientam a confecção de suas normas, dando unidade e harmonia ao sistema e

74 SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 743.

75 Espanha. Supremo Tribunal Constitucional. **Sentencia 102/1995, de 26 de junio**. Tradução livre do original: En consecuencia, una primera aproximación nos permite una mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto y que, en cierto modo, nos desvela una vez más como los árboles no dejan ver el bosque. Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura. Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/pt/Resolucion/Show/2956>. Acesso em: 12 mar. 2019.

servindo como paradigma para o intérprete, as quais são denominadas de princípios.

Junior, citando Alexy, destaca que princípios jurídicos são normas que ordenam a realização de algo dentro de perspectivas fáticas e jurídicas existentes, consubstanciando mandamentos de otimização, na medida em que podem ser satisfeitos em diversos graus. Destaca o autor, ainda, que os princípios não precisam estar expressos nos textos legais, podendo decorrer de precedentes judiciais ou mesmo da tradição jurídica de determinado Estado⁷⁶.

Bonavides colaciona ensinamento de Riccardo Guastini, o qual descreve seis definições de princípios exaradas por juristas e pela jurisprudência e donde se pode extrair a sua normatividade como traço comum. Vejamos:

Em primeiro lugar, o vocábulo “princípio”, diz textualmente aquele jurista, se refere a normas (ou a disposições legislativas que exprimem normas) providas de um alto grau de generalidade.

Em segundo lugar, prossegue Guastini, os juristas usam o vocábulo “princípio” para referir-se a normas (ou a disposições que exprimem normas) providas de um alto grau de indeterminação e que por isso requerem concretização por via interpretativa, sem a qual não seriam suscetíveis de aplicação a casos concretos.

Em terceiro lugar, afirma ainda o mesmo autor, os juristas empregam a palavra “princípio” para referir-se a normas (ou disposições normativas) de caráter “programático”.

Em quarto lugar, continua aquele pensador, o uso que os juristas às vezes fazem do termo “princípio” é para referir-se a normas (ou a dispositivos que exprimem normas) cuja disposição na hierarquia das fontes de Direito é muito elevada.

Em quinto lugar – novamente Guastini - “os juristas usam o vocábulo princípio para designar normas (ou disposições normativas) que desempenham uma função “importante” e “fundamental” no sistema jurídico ou político unitariamente considerado, ou num ou noutro subsistema do sistema jurídico conjunto (o Direito Civil, o Direito do Trabalho, o Direito das Obrigações).

Em sexto lugar, finalmente elucida Guastini, os juristas se valem da expressão “princípio” para designar normas (ou disposições que exprimem normas) dirigidas aos órgãos de aplicação, cuja específica função é fazer a escolha dos dispositivos ou das normas aplicáveis nos diversos casos⁷⁷.

⁷⁶ JUNIOR, Orlando Luiz Zanon. **Curso de Filosofia Jurídica**. 1ª Ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 209-210.

⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 262-263.

A concepção da força normativa dos princípios desenvolveu-se ao longo do tempo, podendo ser dividida em três fases: jusnaturalista, positivista e pós-positivista.

Consoante Barroso, o termo jusnaturalismo tem sua base calcada no direito natural, partindo da premissa de que na sociedade subsistem valores imanentes ao homem, ou seja, que não provêm do Estado, mas sim da própria natureza humana, por isso, caracterizados como universais e imutáveis. Nesta fase, a força normativa dos princípios é praticamente nula⁷⁸.

A segunda fase é a positivista ou juspositivista, na qual, segundo Bonavides, os princípios são inseridos nos Códigos como fonte normativa subsidiária, de caráter meramente programático supralegal, situação que resultou em sua carência de normatividade e assim em sua irrelevância jurídica⁷⁹.

Por fim, encontramos-nos na fase pós-positivista, na qual se reconhece a força normativa dos princípios, colocando-os como fundamentos dos ordenamentos jurídicos.

De acordo com os ensinamentos de Humberto Ávila, internamente, os princípios atuam sobre a compreensão de outras normas, seja de forma direta, sem intermediação ou interposição de um outro (sub-) princípio ou regra, ou indireta, com aludida intermediação⁸⁰. Externamente, os princípios atuam sobre a compreensão de

⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 318.

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 268-269.

⁸⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. 17ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 122-124. De acordo com referido autor, no plano da eficácia interna direta, os princípios exercem uma função integrativa, na medida em que justificam agregar elementos não previstos em subprincípios ou regras. No plano da eficácia interna indireta os princípios exercem várias funções, quais sejam: *função definitória*, na medida em que delimitam, com maior especificação, o comando mais amplo estabelecido pelo sobreprincípio axiologicamente superior; *função interpretativa*, pois servem para interpretar normas construídas a partir de textos normativos expressos, restringindo ou ampliando seus sentidos, sendo qualificados como decisões valorativas objetivas com função explicativa (*objektive Wertentscheidung mit erläuternder Funktion*), nas hipóteses em que orientam a interpretação de normais constitucionais ou legais; e, por fim, *função bloqueadora*, na medida em que afastam elementos expressamente previstos que sejam incompatíveis com o estado ideal de coisas a ser promovido.

fatos ou provas, sendo sua eficácia objetiva ou subjetiva⁸¹.

Com essas considerações, passamos a discorrer sobre os princípios gerais que regem a matéria atinente ao meio ambiente e que se aplicam à proteção do patrimônio histórico-cultural para, na sequência, focarmos nos princípios específicos à proteção aos bens culturais, diante de sua importância para criação, interpretação e sua aplicação no escopo de fortalecer as normas protetivas do meio ambiente e patrimônio histórico-cultural.

2.2.1 – Princípio do desenvolvimento sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável não está previsto de forma expressa na Constituição Federal brasileira, todavia, pode ser extraído da combinação de seus artigos 225⁸² e 170, VI⁸³

⁸¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. p. 125-128. Quanto à eficácia externa dos princípios, afirma Ávila que, como estabelecem um valor pelo estabelecimento de um estado ideal de coisas a ser buscado, indiretamente eles fornecem um parâmetro para o exame da pertinência (sempre que se aplica uma norma jurídica é preciso decidir, dentre todos os fatos ocorridos, quais deles são pertinentes) e da valoração (sempre que se aplica uma norma jurídica é preciso decidir, dentre todos os pontos de vista, quais deles são os adequados para interpretar os fatos). A eficácia externa objetiva, de acordo com citado autor, por sua vez, pode ser: *seletiva*, ou seja, para decidir qual evento é pertinente, o intérprete deverá utilizar os parâmetros axiológicos oferecidos pelos princípios constitucionais, de modo a selecionar todos os eventos que se situarem no centro dos interesses protegidos pelas normas jurídicas; *valorativa*, em síntese, depois de selecionados os fatos pertinentes, é preciso valorá-los de modo a privilegiar os pontos de vista que conduzam à valorização dos aspectos desses mesmos fatos, que terminem por proteger aqueles bens jurídicos; *argumentativa*, ou seja, como os princípios constitucionais protegem determinados bens e interesses jurídicos, quanto maior for o efeito direto ou indireto na preservação ou realização desses bens, tanto maior deverá ser a justificação para essa restrição por parte do Poder Público (postulado da justificabilidade crescente) e, em consequência, se o Poder Público adotar medida que restrinja algum princípio que deve promover, deverá expor razões justificativas para essa restrição, em tanto maior medida quanto maior for a restrição. Já a eficácia externa subjetiva, relativa aos sujeitos atingidos pela eficácia dos princípios, de acordo com Ávila, apresenta *função de defesa ou de resistência* (Abwehrfunktion), no sentido em que os princípios jurídicos funcionam como direitos subjetivos quando proíbem as intervenções do Estado em direitos de liberdade, assim como uma *função protetora* (Schutzfunktion), cabendo ao Estado o dever de promover os direitos fundamentais por meio da adoção de medidas que os realizem da melhor forma possível.

⁸² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

⁸³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto

Por esse princípio deve-se realizar uma ponderação entre o direito ao desenvolvimento e o direito à preservação ambiental, de modo que o crescimento econômico deve atender as necessidades das gerações presentes sem comprometer a sobrevivência das gerações futuras.

Conforme aludido no primeiro capítulo desta dissertação, seus reflexos não se limitam ao campo econômico, mas também constitui instrumento de desenvolvimento social, de proteção ambiental e cultural.

No campo infraconstitucional o princípio do desenvolvimento sustentável foi adotado como modelo na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a Lei do Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT (Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007), a Política Nacional de Turismo (Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008), Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), entre outras.

Na Espanha, assim como no Brasil, o princípio não se encontra redigido de forma explícita, porém pode ser constatado no art. 45.2 da Constituição espanhola ao impor aos Poderes Públicos tutelar a utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva.

No âmbito infralegal espanhol destaca-se a Lei 2/2011, de 4 de março, referente à economia sustentável, que em seu artigo 2º assim dispõe:

Artigo 2. Economia Sustentável. Para os efeitos da presente Lei, se entende por economia sustentável um padrão de crescimento que concilie o desenvolvimento econômico, social e ambiental em uma economia produtiva e competitiva, que favoreça o emprego de qualidade, a igualdade de oportunidades e a coesão social, e que garanta o respeito ambiental e o uso racional dos recursos naturais, de forma que permita satisfazer as

necessidades das gerações presentes sem comprometer as possibilidades das gerações futuras em atender suas próprias necessidades.⁸⁴

2.2.2 – Princípio da precaução

Segundo o princípio da precaução, quando determinada atividade puder causar danos ao meio ambiente, sem que se saiba seus efeitos e extensão, deve-se agir com cautela e prudência na análise de seus riscos, sendo que na dúvida deve-se optar pela sua não realização (princípio do *in dubio pro natura* ou *salute*).

Na lição de Padilha, a busca de conhecimento científico implica em riscos desconhecidos e imprevisíveis, de modo que o princípio da precaução significa uma resposta a esses desafios na tentativa de conciliar os benefícios do desenvolvimento científico e as incertezas de seus resultados, sugerindo um comportamento de cautela e precaução. Diante de um risco potencial desconhecido, a precaução exige agir com segurança, a dúvida não pode impedir que se busque a melhor medida ou instrumento, inclusive investindo em melhor tecnologia, para alcançar-se a segurança quanto às possíveis consequências ao meio ambiente, obrigando uma competente e abrangente avaliação dos impactos ambientais.⁸⁵

O princípio pode ser extraído do princípio 15 da Declaração do Rio:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.⁸⁶

Conforme Barrero Rodríguez, o princípio da precaução tem dado lugar ao aparecimento de diversas técnicas jurídicas de caráter preventivo como se verifica na avaliação ambiental e as autorizações ambientais integradas que constituem uma originalidade do Direito Ambiental.⁸⁷

⁸⁴ ESPANHA. **Ley 2/2011, de 4 de marzo**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁸⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. p. 249

⁸⁶ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desevolvimento.pdf. Acesso em: 03 fev. 2019.

⁸⁷ BARRERO RODRÍGUEZ, C.. **Lecciones de Derecho Administrativo. Regulación Económica y**

2.2.3 – Princípio da prevenção.

Por este princípio, diante do conhecimento científico dos efeitos danosos de determinada atividade ao meio ambiente, deve-se impor condicionantes ao empreendedor a fim de que os efeitos lesivos sejam mitigados ou afastados.

O que difere o princípio da prevenção do da precaução é que naquele se sabe, diante das informações científicas, os efeitos de lesivos ao meio ambiente de determinado empreendimento, enquanto no princípio da precaução não se tem embasamento técnico-científico a permitir antever os potenciais efeitos nefastos de determinada atividade.

Na Espanha não há esta diferenciação, subsistindo unicamente o princípio da precaução ou cautela. Discorrendo sobre este princípio, pertinente é o escólio de Barrero Rodríguez:

No caso em que os conhecimentos científicos existentes justifiquem a autorização de um projeto, sua continuidade estará condicionada a que não apareçam posteriores evidências que demonstrem que não deveria ser autorizado. Neste caso, o ato será revogado, de existir, a correspondente autorização ou se ordenará administrativamente que a atividade cesse, sem que se gere responsabilidade patrimonial à Administração. E mais, inclusive quando a Administração ordene ou cesse uma atividade que depois seja judicialmente anulada, tampouco a parte tem direito à indenização (SAN de 29 de setembro de 2010 [RJCA 2010/762]). Este princípio também justifica que as autorizações administrativas sejam outorgadas com uma limitação temporal (STSJ de Cantabria, de 8 de outubro de 2012, RJCA 2012/796).⁸⁸

Medio Ambiente. 3ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2018. p. 122

⁸⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, C.. **Lecciones de Derecho Administrativo. Regulación Económica y Medio Ambiente.** Tradução Livre: Em el caso de que los conocimientos científicos existentes justifiquen la autorización de un proyecto, su continuidad estará condicionada a que no aparezcan posteriormente evidencias que demuestren que no debió de haber sido autorizado. Em este caso procederá la revocación, de existir, de la correspondiente autorización o que se ordene administrativamente el cese de la actividad, sin que se genere por ello responsabilidad patrimonial por parte de la Administración. Es más, incluso cuando em aplicación del principio de prevención y cautela ambiental la Administración ordene el cese de una actividad, que después sea judicialmente anulada, tampoco tiene por qué reconocerse indemnización alguna (SAN de 29 de septiembre de 2010 [RJCA 2010/762]). Este principio también justifica que las autorizaciones administrativas se otorguen con una limitación temporal (STSJ de Cantabria, de 8 octubre de 2012, RJCA 2012/796). p. 122

2.2.4 – Princípio do poluidor-pagador

Tratando-se o meio ambiente de um patrimônio coletivo, o princípio do poluidor-pagador tem por escopo impedir a utilização de recursos ambientais de forma gratuita por determinado usuário, causando seu enriquecimento em detrimento da coletividade (externalidade negativa), ou seja, aquele que se utiliza dos recursos do meio ambiente deve suportar os custos advindos de seu uso.

Este princípio encontra-se delineado no Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 16. As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais⁸⁹.

Canotilho destaca que o princípio do poluidor-pagador é o princípio que, com maior rapidez, eficácia ecológica e equidade social, consegue realizar os objetivos da política de proteção do ambiente e os seus fins de precaução, prevenção e equidade na distribuição dos custos das medidas públicas⁹⁰.

Segundo Fiorillo, podemos identificar no princípio do poluidor-pagador duas faces: na primeira busca-se evitar a ocorrência de danos ambientais (caráter preventivo); e b) ocorrido o dano, visa à sua reparação (caráter repressivo). Desse modo, num primeiro momento, impõe-se ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar. Cabe a ele o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos. Na segunda, esclarece este princípio que, ocorrendo danos ao meio ambiente em razão da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela sua reparação⁹¹.

⁸⁹ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desevolvimento.pdf. Acesso em: 03 fev. 2019.

⁹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 49.

⁹¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Licenciamento Ambiental**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 51.

2.2.5 – Princípio da equidade intergeracional

Pelo princípio da equidade intergeracional, a presente geração tem o direito de utilizar o meio ambiente para atender suas necessidades atuais, ficando limitado a fruição na medida em que as gerações futuras também possam gozar dos meios necessários à sua subsistência.

Na lição de Cureau, o acesso equitativo aos elementos ambientais necessários a uma qualidade de vida deve se dar não apenas no tempo, mas também no espaço, independente da raça, religião, nacionalidade ou condição social⁹².

2.2.6. Do princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

A vedação ao retrocesso significa que não se admite a restrição injustificada de um direito fundamental já incorporado ao patrimônio jurídico do cidadão. Mais desenvolvido em países como Alemanha, Itália e Portugal, há reconhecimento no Brasil, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, do acolhimento deste princípio pela Constituição Federal. A vedação ao retrocesso significa que, atingido certo grau de realização social de determinado direito, vedase a sua supressão.

Sobre o princípio da proibição de retrocesso, leciona Fileti:

O princípio possui conteúdos positivo e negativo. O conteúdo positivo encontra-se no dever de o legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as condições fáticas e jurídicas (incluindo as orçamentárias), o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais. Não se trata de mera manutenção do *status quo*, mas de imposição da obrigação de avanço social.

O conteúdo negativo - subjacente a qualquer princípio - que, no caso, prevalece sobre o positivo, refere-se à imposição ao legislador de, ao elaborar os atos normativos, respeitar a não-supressão ou a não-redução, pelo menos de modo desproporcional ou irrazoável, do grau de densidade normativa que os direitos fundamentais sociais já tenham alcançado por meio da legislação infraconstitucional, isto é, por meio da legislação concretizadora dos direitos fundamentais sociais insertos na Constituição.

Afirma-se, com efeito, que o princípio da proibição de retrocesso social é um

⁹² CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 56.

princípio constitucional, com caráter retrospectivo, na medida em que tem por escopo a preservação de um estado de coisas já conquistado contra a sua restrição ou supressão arbitrárias.⁹³

Segundo aludido doutrinador, o princípio tem sede material na Constituição brasileira de 1988, decorrendo dos princípios do Estado social e democrático de direito, da dignidade da pessoa humana, da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica e da proteção da confiança, do valor social do trabalho e da valorização do trabalho humano.

Transportando referido princípio para a seara ambiental, o qual é denominado de princípio da proibição de retrocesso ambiental, Fensterseifer destaca que ele é concebido no escopo de vedar-se qualquer ato legislativo que possa ocasionar enfraquecimento na proteção ao meio ambiente, devendo a tutela normativa ambiental operar sempre de modo a ampliar a proteção ao meio ambiente e aumentar a qualidade de vida existente⁹⁴.

Importante consignar o alerta do professor Dantas no sentido de que o alcance de referido princípio se cinge à lei, não se permitindo sua aplicação à atuação administrativa, sob pena de se aceitar um direito fundamental absoluto, que deveria ser privilegiado em todo e qualquer caso de colisão.⁹⁵

2.3 – Princípios específicos de proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural

Além dos princípios gerais de proteção ao meio ambiente natural, artificial, do trabalho e cultural, Marchesan assinala que é possível extrair da bibliografia sobre o tema alguns outros princípios que, embora numa interpretação extensiva possam até vir a ser observados no tocante às demais dimensões do meio

⁹³ FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social. Breves Considerações.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12359/o-principio-da-proibicao-de-retrocesso-social>. Acesso em: 05 mar. 2019.

⁹⁴ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.p. 259.

⁹⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e os Casos de Colisão com Outros Direitos Fundamentais.** Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6067/1/Marcelo%20Buzaglo%20Dantas.pdf>. p. 377. Acesso em: 16 mai. 2019.

ambiente, têm o seu direcionamento apontado para a perspectiva do meio ambiente cultural⁹⁶ e, por consequência, influenciarão e auxiliarão na compreensão do licenciamento ambiental e sua relação com a proteção ao patrimônio cultural.

2.3.1 – Princípio da preservação no próprio sítio e a proteção ao seu entorno.

Pelo princípio da preservação no próprio sítio ou princípio da conservação *in situ* e a proteção ao seu entorno deve-se, sempre que possível, preservar o bem cultural no local onde se encontra, ou seja, somente poderá ser retirado de seu local para evitar o seu perecimento ou sua degradação, protegendo-se também o seu entorno a fim de garantir a sua plena preservação, tanto material, como estética.

O princípio pode ser extraído no art. 7º da Carta de Veneza resultado do II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, realizado em Veneza de 25 a 31 de maio de 1964:

Art. 7 - Um monumento é inseparável da história de que é testemunho e do meio em que está inserido. A remoção do todo ou de parte do monumento não deve ser permitida, exceto quando tal seja exigido para a conservação desse monumento ou por razões de grande interesse nacional ou internacional.

Art. 8 - Os elementos de escultura, pintura ou decoração que façam parte integrante de um monumento apenas poderão ser removidos se essa for a única forma de garantir a sua preservação.⁹⁷

Na lição de Soares⁹⁸, o princípio da conservação *in situ* decorre da ideia de que o conhecimento de nossa pré-história (e história) e a formação e o enriquecimento da memória coletiva dependem da disponibilidade de uma base representativa de recursos materiais e imateriais para as futuras gerações e da fixação das comunidades tradicionais em seus territórios. A conservação desses elementos *in situ* atende à necessidade de releitura periódica — sob a ótica do avanço teórico, metodológico e tecnológico, ou mesmo em decorrência da sensibilidade interpretativa e criativa do ser humano em face de tais avanços — dos

⁹⁶ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A Tutela do Patrimônio Cultural sob o Enfoque do Direito Ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.p. 168.

⁹⁷ **Carta de Veneza de 1964**. Disponível em <https://www.fmnf.pt/Upload/Cms/Archive/cartadeveneza1964.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

⁹⁸ SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. p. 140.

valores culturais da sociedade brasileira, de acordo com a diversidade de suas comunidades, tendo sua base constitucional no art. 215, 216, *caput* e seu § 1º e 225, *caput*, todos da Constituição da República.

A definição de entorno pode ser extraída da Declaração de Xi'an sobre a Conservação do Entorno Edificado, Sítios e Áreas do Patrimônio Cultural, de lavra da ICOMOS:

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.⁹⁹

No direito espanhol, referido princípio pode ser encontrado nos artigos 18 e 19 da Lei 16/1985. Vejamos:

Art. 18.

Uma propriedade declarada de Interesse Cultural é inseparável de seu entorno. Não pode ser movido ou removido, a menos que seja essencial devido à força maior ou interesse social e, em qualquer caso, de acordo com o procedimento previsto no artigo 9º, parágrafo 2, desta Lei.

Art. 19.

1. Nos monumentos declarados Bens de interesse cultural não poderão ser realizadas obras em seu interior ou exterior que afetam diretamente a propriedade ou qualquer de suas partes constituintes ou pertences, sem

⁹⁹ ICOMOS. **Declaração de Xi'an sobre a Conservação do Entorno Edificado, Sítios e Áreas do Patrimônio Cultural**. Disponível em: <https://www.icomos.org/xian2005/xian-declaration-por.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2019.

expressa autorização dos órgãos competentes para execução desta Lei. Será obrigatório para a mesma autorização para colocar nas fachadas ou cobrir qualquer tipo de rótulo, sinal ou símbolo, bem como realizar trabalhos no ambiente afetado pela declaração.

2. As obras que afetem os Jardins Históricos declarados de interesse cultural e seu entorno, bem como a colocação de qualquer tipo de signo, sinal ou símbolo, necessitarão expressa autorização dos Organismos competentes para a execução desta Lei.

3. É proibida a colocação de publicidade comercial e qualquer tipo de cabos, antenas e condutos aparentes nos Jardins Históricos e nas fachadas e coberturas dos Monumentos declarados de interesse cultural. Qualquer construção que altere o caráter do imóvel referido neste artigo ou perturbe sua contemplação também é proibida.¹⁰⁰

Segundo Soares, a base constitucional desse princípio está no art. 215 da Constituição Federal, que prevê a garantia pelo Estado, a todos, do acesso às fontes da cultura nacional, no art. 216, *caput*, que indica os valores de referência do patrimônio cultural brasileiro, no §1º do art. 216, que indica alguns dos instrumentos acautelatórios dos bens culturais, e no art. 225, *caput*, que estabelece como dever do Poder Público e da coletividade a preservação do meio ambiente para as futuras gerações¹⁰¹.

Com relação à proteção ao entorno do bem cultural, no Brasil, referido princípio pode ser extraído do artigo 18 do Decreto-Lei 25, de 30 de novembro de 1937:

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.¹⁰²

2.3.2 – Princípio do uso compatível com a natureza do bem

Marchesan informa que esse princípio, aplicável preferencialmente aos bens tangíveis, pode ser desdobrado em duas vertentes. Em primeiro lugar, a de que a todo bem cultural há de ser dado um uso (nada melhor do que o não uso para

¹⁰⁰ ESPANHA. **Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>. Acesso em: 05 mar. 2019.

¹⁰¹ SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. p. 140.

¹⁰² BRASIL. **Decreto-Lei 25, de 30 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccl/VIL_03/Decreto-Lei/Del0025.htm. Acesso em: 27 abr. 2019.

provocar a deterioração de um bem cultural). Em segundo, a de que esse uso se harmonize com as características essenciais do bem¹⁰³.

Segundo Cureau, o princípio decorre da Conferência realizada pela UNESCO em Nairobi, no Quênia, em que se discutiu a questão dos conjuntos históricos na vida coletiva, adotando-se a recomendação concernente à salvaguarda de tais conjuntos históricos e tradicionais e seu papel na vida contemporânea:

Art. 2º. Os conjuntos históricos ou tradicionais e seu entorno devem ser considerados como um patrimônio universal insubstituível. Sua salvaguarda e sua integração na vida coletiva de nossa época devem ser um dever para os governos e para os cidadãos dos Estados em cujos territórios estão situados. Devem ser por elas responsáveis, no interesse de todos os cidadãos e da comunidade internacional, as autoridades nacionais, regionais ou locais, segundo as condições próprias a cada Estado-membro no que concerne à distribuição de poderes.

Art. 3º. Cada conjunto histórico ou tradicional e seu entorno devem ser considerados na sua globalidade, como um todo coerente cujo equilíbrio e caráter específico dependem da síntese dos elementos que o compõem e que compreendem as atividades humanas e os prédios, a estrutura espacial e as zonas de entorno. Assim, todos os elementos valiosos, neles compreendidas as atividades humanas mesmo as mais modestas, têm relação ao conjunto, uma significação que lhe importa respeitar.¹⁰⁴

O escopo deste princípio é de que o bem cultural tenha uso de acordo com sua característica, auxiliando em sua conservação, evitando-se o abandono e a aceleração de sua deterioração.

Sob outro enfoque, é o cumprimento da função social da propriedade, na medida em que os bens culturais possuem relevância para toda sociedade como instrumento de coesão social e memórias passadas, ou seja, o uso de bem caracterizado como de valor cultural é limitado à sua preservação, o que assim atende à sua função social.

2.3.3 – Princípio *pro monumento*

Conhecido também como princípio *in dubio pro monumento*, em razão do qual o patrimônio cultural é merecedor de tutela mesmo que não reconhecido tal predicado pelo Estado.

¹⁰³ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A Tutela do Patrimônio Cultural sob o Enfoque do Direito Ambiental**.p. 168.

¹⁰⁴ CUREAU, Sandra; LEUZIINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental**. p. 61.

Constitui-se um desdobramento dos princípios da precaução e da prevenção adrede mencionados, no sentido de que na dúvida sobre se determinado atuar possa resultar em danos ao patrimônio cultural, deve-se optar pela cautela e impedir a sua realização.

Segundo Marchesan, referido princípio vem insculpido no artigo 12 da Convenção da Unesco para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de Paris¹⁰⁵, o qual possui a seguinte redação:

Artigo 12º. O fato de um bem do patrimônio cultural e natural não ter sido inscrito em qualquer das duas listas referidas nos parágrafos 2 e 4 do artigo 11.º não poderá de qualquer modo significar que tal bem não tenha um valor excepcional para fins diferentes dos resultantes da inscrição nas referidas listas.¹⁰⁶

Para Cureau, no mesmo sentido é a Constituição Federal Brasileira de 1998, ou seja, não se exige para proteção dos bens culturais pátrios que eles estejam previamente tombados ou registrados, tendo-se em vista o caráter declaratório desses institutos. Destaca a autora que é certo que as citadas medidas administrativas conferem ao bem uma proteção mais eficiente, todavia, não tem o condão de adicionar a determinado bem a condição de cultural, já que tal predicado lhe é inerente e não resultado da atuação estatal.¹⁰⁷

2.3.4 – Princípio da valorização sustentável

O patrimônio cultural pode ser fonte de renda para as comunidades onde se localiza, constituindo-se em importante instrumento de desenvolvimento econômico, notadamente na área de turismo, além de difusão dos valores culturais que representa, resultando, por consequência, no desenvolvimento social local. Dessa forma, necessária a compatibilização entre sua utilização e preservação.

Nesse norte, o princípio da valorização sustentável, reflexo do princípio do desenvolvimento sustentável, engloba as dimensões econômica e cultural do desenvolvimento, a equidade intergeracional, informando que o patrimônio cultural

¹⁰⁵ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A Tutela do Patrimônio Cultural sob o Enfoque do Direito Ambiental**. p. 184.

¹⁰⁶ UNESCO. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

¹⁰⁷ CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental**. p. 61-62.

deve ser utilizado de forma a alcançar uma melhora na qualidade de vida da população e como meio de alcançar um desenvolvimento econômico, social e cultural, através de uma exploração responsável, de modo a garantir a preservação de seus valores culturais, preservando-o para as futuras gerações.

Marchesan, citando Flavio de Lemos Carsalade, afirma que emerge como preocupação preservacionista a utilização dos recursos culturais numa perspectiva de desenvolvimento durável, firmado em critérios de qualidade, a fim de que os seus benefícios resultem numa melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, levando em conta as possibilidades e os limites do ambiente.¹⁰⁸

Na lição de Funari, a valorização do patrimônio cultural constitui premissa básica do debate do desenvolvimento sustentável nas cidades, pois esses centros representam a síntese da diversidade que caracteriza a própria cidade, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social e, ainda, para otimizar os custos financeiros e ambientais do desenvolvimento urbano, através do incremento da indústria turística¹⁰⁹, que traz juntamente o aumento do fluxo econômico em outras aéreas a ela conectadas (meios de comunicação, transporte, alimentação, hotelaria, comércio local, artesanato local, etc), incentivando novos investimentos e expansão econômica, criando uma forte associação econômica, social e cultural das regiões em que se encontram tais bens.

Segundo Soares, que denomina o citado princípio de princípio da educação patrimonial, sua base está na possibilidade de conjugar a preservação e fruição dos bens culturais, em uma perspectiva participativa, democrática e de valorização dos diversos grupos da sociedade, a partir de uma interação da sociedade-patrimônio, ou seja, com a compreensão da importância do bem, a comunidade pode exercer o direito à participação nos processos decisórios que influenciem em diversos aspectos culturais, não somente em matéria cultural, mas especialmente nos aspectos socioeconômicos ligados ao seu desenvolvimento. Destaca a autora, ainda, que a fruição do bem cultural não pode implicar na violação

¹⁰⁸ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A Tutela do Patrimônio Cultural sob o Enfoque do Direito Ambiental**. p. 188.

¹⁰⁹ FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural**. p. 19.

do seu núcleo essencial, ou seja, nos valores que ele representa para sociedade¹¹⁰.

Pela ótica de Cureau, uma política de valorização sustentável deve manifestar uma preocupação protecionista, com a utilização dos recursos, numa perspectiva de desenvolvimento durável, a fim de que os seus benefícios resultem numa melhoria da qualidade dos indivíduos, sem descuidar dos limites e possibilidades do bem cultural.¹¹¹

2.3.5 – Princípio da participação popular e da informação

O princípio da participação popular, também denominado de princípio democrático, tem uma de suas bases no princípio 10 da Declaração do Rio/92, o qual possui a seguinte redação:

Princípio 10. A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.¹¹²

Baseada no princípio 1º da Declaração de Estocolmo de 1972 e no princípio 10 da RIO-92, sobreveio a Convenção da UNECE (Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, também conhecida como Convenção de Aarhus, realizada na cidade de Aarhus, Dinamarca, em 25 de junho de 1998, pelo Conselho da União Europeia por meio da decisão 2005/370/CE¹¹³, que estabelece as regras de base para a promoção do desenvolvimento dos cidadãos nas questões ambientais e a execução da

¹¹⁰ SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. p. 149-150.

¹¹¹ CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental**. p. 62.

¹¹² ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desevolvimento.pdf. Acesso em: 03 fev. 2019.

¹¹³ Comunidade Europeia. **Decisão 2005/370/CE: Decisão do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0370&from=SV>. Acesso em: 23 mar. 2013.

legislação ambiental.

Referido princípio está intimamente ligado ao princípio da informação, conforme a Convenção de Aarhus, e está assentado em três pilares: o primeiro prevê o acesso a informações sobre o meio ambiente, o segundo a participação do público nos processos de tomada de decisões e o terceiro o acesso à justiça.

No tocante ao acesso às informações sobre o meio ambiente, o artigo 4º da Convenção de Aarhus traça sua amplitude:

1. Cada Parte assegurará que, em resposta a um pedido de informação ambiental, as autoridades públicas coloquem à disposição do público tal informação, de acordo com o disposto no presente artigo e em conformidade com o disposto na legislação nacional, incluindo, quando solicitadas e sem prejuízo do disposto na alínea b), cópias da documentação que contém a informação solicitada:

a) sem que seja necessário declarar um interesse na questão;

b) na forma solicitada, a menos que:

i) seja razoável que a autoridade pública apresente a informação de outra forma; nesse caso, devem ser expostas as razões que o justificam; ou

ii) a informação já esteja disponível ao público de outra forma.

2. A informação ambiental referida no nº 1 deve ser facultada o mais rapidamente possível, o mais tardar no prazo de um mês a contar da apresentação do pedido, a menos que o volume e a complexidade da informação justifiquem um prolongamento deste prazo até dois meses após a apresentação do pedido. O requerente deverá ser informado do prolongamento do prazo, bem como das razões que o justificam.¹¹⁴

Como todo direito não é absoluto, os artigos 3º e 4º de referida Convenção indicam as possibilidades em que o ente público pode recusar o pedido de informações.

3. Pode ser recusado um pedido de informações se:

a) a autoridade pública a quem o pedido é dirigido não estiver na posse da informação solicitada;

b) o pedido for manifestamente despropositado ou excessivamente genérico; ou se;

¹¹⁴ UNECE. **Convenção de Aarhus.** Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2019.

c) o pedido disser respeito a material em fase de finalização ou a comunicações internas das autoridades públicas, na medida em que o direito nacional ou as práticas correntes prevejam uma derrogação, tendo em conta o interesse público da sua divulgação.

4. Pode ser recusado um pedido de informações se a divulgação das mesmas afetar negativamente:

a) a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, nos casos em que tal confidencialidade esteja prevista no direito interno;

b) as relações internacionais, a defesa nacional ou a segurança pública;

c) o funcionamento da justiça, o direito dos cidadãos a um julgamento justo ou a possibilidade de as autoridades públicas conduzirem inquéritos de natureza criminal ou disciplinar;

d) a confidencialidade das informações comerciais e industriais, no caso de tal confidencialidade ser protegida por lei com o objetivo de proteger um interesse econômico legítimo. Neste contexto, deverão ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da proteção do ambiente;

e) os direitos de propriedade intelectual;

f) a confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a pessoas singulares quando a pessoa em causa não tiver consentido na divulgação da informação ao público, caso tal confidencialidade esteja prevista na legislação nacional;

g) os interesses do terceiro que tenha fornecido a informação solicitada sem estar sujeito à obrigação legal de a fornecer nem poder ser sujeito a tal obrigação, quando este não tiver consentido na divulgação do material em causa; ou

h) o ambiente a que se refere a informação, tal como os locais de reprodução de espécies raras. Os fundamentos de recusa acima mencionados devem ser objeto de uma interpretação restritiva, tendo em conta o interesse público defendido pela divulgação e o fato de a informação solicitada ser relativa a emissões para o ambiente.

No âmbito do direito espanhol, existe a Lei 27/2006, de 18 de julho, que regulamenta os direitos de acesso à informação, participação pública e de acesso à justiça em matéria de meio ambiente, valendo destaque o seu artigo 3, com a seguinte redação:

Artigo 3. Direitos em matéria de meio ambiente.

Para tornar efetivo o direito a um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa e o dever de conservá-lo, todos poderão exercer os seguintes direitos em suas relações com as autoridades públicas, de acordo com o previsto nesta Lei e com o estabelecido no artigo 7 do Código Civil:

1) em relação ao acesso à informação:

- a) Acessar a informação ambiental que esteja em poder das autoridades públicas ou de outros assuntos que estejam em seu nome, sem que para isso estejam obrigados a declarar um interesse determinado, qualquer que seja sua nacionalidade, domicílio ou localização;
- b) Ser informado dos direitos que lhe outorgam a lei e a ser assessorado para seu correto exercício;
- c) A ser assistido em sua busca de informação;
- d) A receber a informação que solicitam nos prazos máximos estabelecidos no artigo 10;
- e) A receber a informação ambiental solicitada na forma ou formato eleito, nos termos previsto no artigo 11;
- f) A conhecer os motivos pelos quais as informações não são fornecidas, total ou parcialmente, e também aquelas para as quais essas informações não são fornecidas no formulário ou formato solicitado;
- g) Conhecer a lista de taxas e preços que, em cada caso, sejam exigíveis para o recebimento da informação solicitada, assim como as circunstâncias nas quais se pode exigir ou dispensar o pagamento;

2) Em relação à participação pública:

- a) A participar de maneira efetiva e real na elaboração, modificação e revisão dos planos, programas e disposições de caráter geral relacionados ao meio ambiente, incluídos no âmbito de aplicação desta Lei;
- b) Ter acesso com antecedência suficiente à informação relevante relativa aos referidos planos, programas e disposições de caráter geral;
- c) A formular alegações e observações quando estejam abertas as opções e antes de que se adotem a decisão sobre os mencionados planos, programas ou disposições de caráter geral e que sejam tidos devidamente em conta pela Administração Pública correspondente;
- d) Que se faça público o resultado definitivo do procedimento em que tenha participado e se informe os motivos e considerações em que se baseiam a decisão adotada, incluindo a informação relação ao processo de participação pública;
- e) A participar de maneira efetiva e real, de acordo com o disposto na legislação aplicável, nos procedimentos administrativos tramitados para a outorga das autorizações reguladas na legislação sobre prevenção e controle integrado de contaminação, para a concessão dos títulos administrativos regulados e a legislação em matéria de organismos modificados geneticamente, e para a emissão das declarações de impacto ambiental reguladas na legislação na matérias de organismos modificados geneticamente, e para a emissão das declarações de impacto ambiental reguladas na legislação sobre avaliação de impacto ambiental, assim como nos processos de planejamento previstos na legislação de águas e na legislação sobre avaliação dos efeitos dos planos e programas ao meio ambiente.

3) Em relação com o acesso à justiça e a tutela administrativa:

a) A recorrer dos atos e omissões imputáveis às autoridades públicas que violem os direitos que esta Lei reconhece em termos de informação e participação pública;

b) A exercer a ação popular para recorrer dos atos e omissões imputáveis às autoridades públicas que constituam violações da legislação ambiental, nos termos previstos desta Lei.

4) Qualquer outro que reconheça a Constituição ou as leis.¹¹⁵

Traçados os princípios atinentes ao direito ambiental e especificamente à proteção ao patrimônio histórico-cultural, passamos então a discorrer sobre o licenciamento ambiental como um dos instrumentos para sua proteção.

¹¹⁵ Espanha. **Ley 27/2006, de 18 de julio.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>. Acesso em: 05 mar. 2019.

CAPÍTULO 3

LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL URBANO

3.1 – Introdução

A necessidade de adaptação das cidades ao exponencial crescimento populacional urbano mundial configura grave risco ao meio ambiente, incluindo o cultural, gerando choque entre a necessidade de proteção ao patrimônio histórico-cultural e a construção de estruturas aptas a garantir o bem-estar da presente geração.

Seguindo este norte, um dos instrumentos existentes para que se possa tomar a melhor decisão no caso concreto, mormente nas situações em que o impacto ambiental seja grande, consiste no licenciamento ambiental, o qual consiste num procedimento administrativo formado por um conjunto de estudos realizados por pessoas especializadas, prevendo e precavendo eventuais danos que porventura possam ocorrer ou, não sendo possível evitá-los, indicando a melhor forma de atenuá-los, sempre tendo em vista a máxima proteção ao meio ambiente.

No Brasil, segundo o artigo 10 da Resolução 237/97 do CONAMA, o procedimento de licenciamento ambiental deverá seguir as seguintes etapas:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em

decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.¹¹⁶

Assim, este capítulo iniciará discorrendo sobre a competência para a concessão do licenciamento ambiental, passando para o Estudo de Impacto Ambiental e a Avaliação de Impacto da Vizinhança, sendo este instrumento presente no art. 4, II, do Estatuto da Cidade para, por fim, focarmos sobre o licenciamento ambiental como forma de proteção ao patrimônio histórico-cultural no ambiente urbano.

3.2 – Da competência para concessão do licenciamento ambiental

No Brasil, a competência para a concessão de licenciamento em matéria ambiental é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em decorrência do artigo 23, III e VI, da Constituição da República¹¹⁷. Também o é no tocante à proteção aos documentos, às obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, aos monumentos, às paisagens naturais notáveis e aos sítios arqueológicos, nos termos do inciso III do citado artigo.

Segundo o art. 17-L da Lei nº 6.938/81, as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora e ao

¹¹⁶ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o qual é composto, segundo o artigo 6º, da seguinte forma:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua

fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989).¹¹⁸

O artigo 4º da Resolução 237/97 do CONAMA dispõe sobre a competência para o licenciamento ambiental pelo IBAMA (âmbito federal):

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União;

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.¹¹⁹

Quanto à competência na esfera estadual, o artigo 5º da citada Resolução assim menciona:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

¹¹⁸ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 18 mai. 2019.

¹¹⁹ BRASIL. CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 abr. 2019.

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.¹²⁰

Por fim, segundo o artigo 6º da Resolução nº 237/97 do CONAMA, compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daqueles que lhe forem delegados pelo Estado por instrumento legal ou convênio.¹²¹

Em síntese, no Brasil, a competência para concessão de licenciamento ambiental no âmbito urbano, cujo impacto se circunscreva ao município, será do ente municipal, sem afastar a possibilidade da intervenção dos entes da União ou Estados em casos que possam revelar a necessidade de sua participação em razão dos impactos ou reflexos do empreendimento.

Na Espanha, sua Constituição, quanto à proteção ao patrimônio histórico, dispõe em seu preâmbulo que entre as funções da nação espanhola, encontra-se a de proteger todos os espanhóis e povos da Espanha no exercício dos direitos humanos, suas culturas e tradições, línguas e instituições, bem como o de promover o progresso da cultura e da economia para garantir uma qualidade de vida digna

¹²⁰ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹²¹ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 abr. 2019.

para todos¹²².

O artigo 44.1 da Constituição Espanhola, por sua vez, dispõe que os poderes públicos promoverão e tutelarão o acesso à cultura, a que todos têm direito.¹²³

Por outro lado, o artigo 46 da Constituição da Espanha consigna que os poderes públicos garantirão a conservação e promoverão o enriquecimento do patrimônio histórico, cultural e artístico dos povos da Espanha e dos bens que o integram, qualquer que seja seu regime jurídico e sua titularidade.¹²⁴

No intuito de materializar citados comandos constitucionais foi editada a Lei 16/1985, de 25 de junho, denominada de “Lei do Patrimônio Histórico Espanhol”, a qual, em seu preâmbulo, destaca que a proteção ao patrimônio público é uma obrigação fundamental e vinculante a todos os poderes públicos, conforme estipulado no artigo 46 da Constituição Espanhola.¹²⁵

Conforme leciona Molina Giménez, a proteção ao patrimônio cultural espanhol está fortemente descentralizada, pois são as Comunidades Autônomas as que assumem a maior parte das competências no âmbito dessa matéria, tanto para

¹²² ESPANHA. **Constitución Española**. Prêambulo. Tradução livre: La Nación española, deseado establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

¹²³ ESPANHA. **Constitución Española**. Art. 44.1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

¹²⁴ ESPANHA. **Constitución Española**. Art. 46. Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

¹²⁵ ESPANHA. **Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>. Acesso em: 05 mar. 2019.

produção normativa, quanto para a gestão dos bens culturais¹²⁶, o que não exclui a competência do Estado em tutelar o patrimônio histórico. É o que se verifica da leitura dos artigos 148 e 149 da Constituição Espanhola:

Artigo 148.

1. As Comunidades autônomas poderão assumir a competência nas seguintes matérias: (...)

9º A gestão em matéria de proteção ao meio ambiente.

15º Museus, bibliotecas e conservatórios de música de interesse para a Comunidade Autônoma.

16º Patrimônio monumental de interesse da Comunidade Autônoma.

Artigo 149.

1. O Estado tem competência exclusiva sobre as seguintes matérias: (...)

28º. Defesa do patrimônio cultural, artístico e monumental espanhol contra a exportação e a espoliação; museus, bibliotecas e arquivos de titularidade estatal, sem prejuízo de sua gestão por parte das Comunidades Autônomas.

2. Sem prejuízo das competências que poderão assumir as Comunidades Autônomas, o Estado considerará o serviço da cultura como dever e atribuição essencial e facilitará a comunicação cultural entre as Comunidades Autônomas, de acordo com elas.

Constata-se, portanto, assim como ocorre na legislação brasileira, a existência de uma competência comum entre as Comunidades Autônomas e o Estado Espanhol para disciplinar a matéria atinente à proteção de bens culturais.

Tal escolha legislativa, no Brasil, não raras vezes resulta em demandas judiciais diante de interpretações conflitantes sobre a competência, a regra jurídica a ser aplicada e as medidas a serem adotadas para a preservação do meio ambiente, situação, portanto, que fragiliza a tutela ambiental.

Aliada a essas questões, não se pode olvidar, ainda, do complexo sistema jurídico brasileiro no tocante à possibilidade de interposição de diversos recursos processuais em diversas instâncias, ocasionando demora na definição da situação jurídica de empreendimentos que causam possíveis impactos ao meio ambiente, o

¹²⁶ MOLINA GIMÉNEZ, A.. **Regimen Jurídico de la Protección de los Bienes Culturales en España** in Los Bienes Culturales y su Sportación al Desarrollo Sostenible: Universidad de Alicante, 2012. p. 61.

que, muitas vezes, é utilizado como instrumento para continuidade das obras no desiderato de, passados longos anos, arguir-se a chamada teoria do fato consumado, que consiste na possibilidade de se convalidar situações jurídicas, mesmo que infringentes à lei, em razão de extenso decurso de tempo.

A vasta utilização da teoria do fato consumado na jurisprudência brasileira levou o Superior Tribunal de Justiça, em recente decisão, a editar a súmula 613¹²⁷, por meio da qual se fixou a tese da impossibilidade de utilizar da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental.

A edição de tal súmula constitui um grande avanço na proteção ao meio ambiente, porém, não impede a concessão de medidas liminares que permitam a continuidade das obras antes da sentença final, o que consiste em grave risco aos bens culturais tutelados, que podem sofrer prejuízos irreversíveis durante o trâmite processual.

3.3 - Avaliação de Impacto Ambiental

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), também conhecida como Estudos Ambientais, um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente, conforme artigo 9º, III, da Lei 6.938/81¹²⁸, pode ser definida, em síntese, como o procedimento pelo qual se realizam estudos sobre eventuais impactos ao meio ambiente, decorrentes de determinado projeto, a fim de embasar eventual deferimento de licença ambiental.

Destaca-se que o termo meio ambiente acima mencionado não se refere unicamente aos processos ecológicos, mas também inclui em seu conceito, como visto anteriormente, o meio ambiente artificial, do trabalho e o cultural.

Por outro lado, considera-se impacto ambiental, segundo a Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e

127 Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 631**: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp>. Acesso em: 27 jun. 2019.

128 BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 18 mai. 2019.

biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança, o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais¹²⁹.

Segundo Sánchez, o termo avaliação de impacto ambiental teve sua origem no direito norte-americano, através do National Environmental Policy Act – NEPA, de 1 de janeiro de 1970, no qual se exigia a preparação de uma declaração (*statement*) detalhada sobre o impacto ambiental de iniciativas do governo federal americano. O termo pode ter encontrado em outros países como *environmental impact assessment*, *evaluación de impacto ambiental*, *évaluation d'impact sur l'environnement*, *valutazione d'impatto ambientale*, etc.¹³⁰

Na Comunidade Europeia, a Diretiva 85/337/CEE, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, destaca em seu preâmbulo que a melhor política de ambiente consiste mais em evitar a criação de poluições ou de perturbações na origem, do que em combater posteriormente os seus efeitos, o que é possível através das avaliações prévias de eventuais impactos no meio ambiente, permitindo a adoção de processos técnicos de planificação e a melhor decisão para se evitar o dano¹³¹.

Na Espanha, o artigo 5º da Lei 21/2013, de 9 de dezembro, define avaliação ambiental como procedimento administrativo instrumental para a aprovação ou adoção de planos e programas, assim como para a autorização de projetos ou, quando for o caso, quanto à atividade administrativa de controle dos projetos submetidos à declaração responsável ou comunicação prévia, através do qual se analisam os possíveis efeitos significativos ao meio ambiente. A avaliação

¹²⁹ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹³⁰ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. p. 38-39.

¹³¹ COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:PT:HTML>. Acesso em: 23 mar. 2019.

ambiental inclui tanto a “avaliação ambiental estratégica” como a “avaliação de impacto ambiental”¹³².

De acordo com o artigo 7º da citada legislação espanhola, o âmbito de aplicação da avaliação de impacto ambiental será:

1. Serão objeto de uma avaliação de impacto ambiental ordinária os seguintes projetos:

a) Os compreendidos no anexo I, assim como os projetos que, apresentando-se fracionados, alcancem os limites do anexo I mediante acumulação das grandezas ou dimensões de cada um dos projetos considerados.

b) Os compreendidos na seção 2, quando assim o decida caso por caso o órgão ambiental, no relatório de impacto ambiental, de acordo com os critérios do anexo III.

c) Qualquer modificação das características de um projeto incluído no anexo I ou no anexo II, quando a referida alteração satisfaça, por si só, os limiares estabelecidos no anexo I.

d) Os projetos insculpidos na seção 2, quando assim solicite o promotor.

2. Serão objeto de uma avaliação de impacto ambiental simplificada:

a) Os projetos incluídos no anexo II.

b) Projetos não incluídos no anexo I ou no anexo II que possam afetar de forma considerável, direta ou indiretamente, os Espaços Protegidos da Rede Natura 2000¹³³.

c) Qualquer modificação das características de um projeto do anexo I ou do anexo II, exceto as modificações descritas no artigo (7.1.1.c.c) já autorizadas, executadas ou em processo de execução, que poderiam ter efeitos adversos significativos sobre o meio ambiente. Entender-se-á que esta modificação pode ter efeitos adversos significativos ao meio ambiente quando tiver:

1º. Um aumento significativo nas emissões na atmosfera.

2º. Um aumento significativo do esgotamento para vias públicas ou para a costa.

3º. Um aumento significativo na geração de resíduos.

¹³² ESPANHA. **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12913>. Acesso em: 05 mar. 2019.

¹³³ A Rede Natura 2000 foi criada pela União Europeia através da Diretiva 92/73/CEE e tem como escopo proteger uma rede de áreas para conservar a biodiversidade, notadamente os habitats e as espécies selvagens raras e ameaçadas ou vulneráveis da União Europeia. É formada por Zona Especiais de Conservação (ZEC) estabelecidas conforme a Diretiva Habitat (Diretiva 92/73/CEE, de 21 de maio) e de Zonas de Especial Proteção para as Aves (ZEPA) designadas em virtude da Diretiva de Aves (Diretiva 79/409/CEE, de 2 de abril).

4º. Um aumento significativo no uso de recursos naturais.

5º Afetação aos Espaços Protegidos da Rede Natura 2000.

6º Uma afetação significativa ao patrimônio cultural.

d) Projetos que, apresentados fracionados, atinjam os limites do anexo II através do acúmulo das grandezas ou dimensões de cada um dos projetos considerados.

e) Os projetos do anexo I que servem exclusiva ou principalmente para desenvolver ou testar novos métodos ou produtos, desde que a duração do projeto não seja superior a dois anos.

De acordo com o artigo 8 da lei espanhola 21/2013, de 9 de dezembro, no entanto, são excluídos da avaliação de impacto ambiental os planos e projetos que tenham como único objetivo a defesa nacional ou a proteção civil em casos de emergências, os de tipo financeiro ou orçamentário, aqueles relacionados com os objetivos da defesa nacional, quando tal aplicação poderá ter repercussões negativas sobre tais objetivos.¹³⁴

Na legislação brasileira, o artigo 1º, III, da Resolução 237/1997, oriunda do CONAMA, define Avaliação de Impacto Ambiental como:

Todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco¹³⁵.

Trata-se de gênero, do qual são espécies o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), o Relatório Ambiental, o Relatório Ambiental Preliminar, o Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) e a Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (AIP).

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é a modalidade mais complexa de estudo ambiental, possui amparo constitucional no artigo 225, IV, da Constituição da República, sendo exigido para a instalação de obra ou atividade potencialmente

¹³⁴ ESPANHA. **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12913>. Acesso em: 05 mar. 2019.

¹³⁵ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 abr. 2019.

causadora de significativa degradação. O artigo 2º da Resolução do CONAMA 01/1986 traz rol exemplificativo de atividades em que indica a obrigatoriedade da sua realização, diante da presunção de seu grande impacto ambiental. Vejamos:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hidróbios;
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia (nova redação dada pela Resolução nº 11/86);
- XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos

percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental (inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86);

XVIII - Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional (inciso acrescentado pela Resolução nº 5/87).¹³⁶

O artigo 6º da Resolução 1/1986 do CONAMA, indica o conteúdo mínimo do Estudo de Impacto ambiental:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconômica, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.¹³⁷

¹³⁶ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf. Acesso em 27 abr. 2019. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹³⁷ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf. Acesso em 27 abr. 2019. Acesso em: 28 abr. 2019.

Observa-se, assim, que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental era exigido para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação, porém ainda subsistia um vácuo legal no tocante ao ambiente urbano, sua obrigatoriedade e sob que parâmetros seriam obrigatórios.

A fim de sanar essa lacuna, em 2001, foi editado o Estatuto da Cidade por meio da Lei 10.257, reunindo diversos instrumentos de organização urbanística para concretização da política urbana pelos Municípios, de acordo com as necessidades locais. Entre seus dispositivos, encontra-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), prevendo, de forma exemplificativa, em quais situações obrigatoriamente ele deve ser confeccionado e quais os requisitos mínimos que devem ser abordados no referido estudo no intuito de subsidiar o procedimento decisório do ente municipal para concessão do licenciamento para realização do empreendimento.

Na lição de Vieira, embora o Estudo de Impacto da Vizinhança siga os mesmos parâmetros de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, não se tratam do mesmo instrumento, possuindo algumas características que os diferenciam. Primeiro, o EIA visa ao licenciamento ambiental, tanto que é aprovado pelo órgão ambiental e se destina a identificar recursos ambientais e suas interações tais como existem, considerando os meios físicos, biológico e socioeconômico. Nesse, avaliam-se também a melhor localização e alternativa tecnológica, considerando as medidas mitigadoras e compensatórias. O EIV, por sua vez, visa ao licenciamento urbanístico e a empreendimentos de impacto significativo no espaço urbano, não existindo limitação de extensão territorial ou de área construída. Sua finalidade é o diagnóstico ambiental e socioeconômico, além de instruir e assegurar ao Poder Público a capacidade de o meio urbano comportar determinado empreendimento¹³⁸.

Passemos a discorrer, então, sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança.

¹³⁸ VIEIRA, Andréia Bacarin. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 2, n. 1, 2012. p. 350-351. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3710/2133>. Acesso em: 25 abr. 2019.

3.4 – Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, traz, entre elas, a garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I).

A ideia de uma cidade sustentável encontra respaldo na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especificamente no seu objetivo nº 11, este que tem por intuito tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Para sua consecução, propôs, entre outras ações, o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível; sistemas de transporte seguros e sustentáveis; fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar; gestão de resíduos municipais; apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

Natural que a utilização dos espaços urbanos, notadamente os grandes empreendimentos, possa ocasionar impactos negativos em seu entorno ou colocar em risco os ditames do desenvolvimento sustentável das cidades, o bem-estar de seus habitantes, o patrimônio cultural e natural que integram a urbe, os quais constituem diretrizes do Estatuto das Cidades, conforme se extrai do seu artigo art. 2º, XII:

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

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

Assim, para materializar a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural, artificial, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico no âmbito urbano, o Estatuto das Cidades introduziu um importante instrumento, chamado Estudo de Impacto de Vizinhança, conforme se observa de

seu art. 36. Vejamos:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.¹³⁹

Para correta compreensão de tal instituto, necessário entender no que consiste os termos “impacto” e “vizinhança”.

Consoante lição de Schvarsberg, no tocante ao conceito de impacto, necessário consignar que toda atividade é, de algum modo, geradora de impacto e que este pode ser de naturezas diversas: social, econômico, ambiental, urbanístico, etc. Para as finalidades do Estudo de Impacto Ambiental, devem ser considerados os impactos que afetam de forma significativa a qualidade de vida da população urbana. O grau de impacto causado estará relacionado ao tipo, ao porte e, ainda, ao local onde se desenvolverá o empreendimento ou atividade. Em relação ao conceito de vizinhança para fins da aplicação do EIV, segundo citado autor, entende-se como o conjunto de pessoas, edificações e atividades compreendidas em uma mesma base territorial que possa ser atingido ou beneficiado pelos efeitos de empreendimentos. Citada definição é flexível: se o assunto é um imóvel, a vizinhança é representada pelos vizinhos imediatos, mas, se o assunto for transporte urbano, a vizinhança expande-se um pouco mais e passa a ser composta pelas comunidades por onde este transporte vai transitar. Se o assunto é abastecimento de água, a vizinhança pode ser a totalidade da bacia hidrográfica territorialmente envolvida¹⁴⁰.

Seu fundamento está nos princípios da prevenção e precaução e, da leitura do artigo adrede mencionado, extrai-se que a competência para definir quais os empreendimentos e atividades em área urbana, públicos ou privados, que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é do

¹³⁹ BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02 mar. 2019

¹⁴⁰ SCHVARBERG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (org.) **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016. p. 13-14. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

Município, o que deverá ser feito por meio de lei em sentido estrito, ou seja, produzida pelo Poder Legislativo, não sendo possível tal definição através de decreto, portaria ou outro instrumento infralegal.

Encontra sua base, ainda, no princípio da função social da propriedade, insculpido no título dos direitos e garantias fundamentais, especificamente no art. 5º, XXIII¹⁴¹ e art. 170, III¹⁴², ambos da Constituição da República do Brasil. Nesse sentido, também é a redação do artigo 1.228, § 1º, do Código Civil de 2002:

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

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.¹⁴³

O direito à propriedade não é mais absoluto. Como destaca Mokai, citando jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a antiga noção de propriedade que não veda ao proprietário senão o uso contrário às leis e regulamentos, completou-se com o da sua utilização posta ao serviço do interesse social. A propriedade não é legítima senão quando se traduz por uma realização vantajosa para a sociedade¹⁴⁴.

De acordo com Miranda, como a Carta Magna impôs ao Poder Público e à comunidade o dever de preservar o patrimônio cultural, nos termos do artigo 216, § 1º, da Constituição da República, os proprietários de bens culturais, sejam eles

¹⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

¹⁴² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

¹⁴³ BRASIL. **Código Civil de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 14 mar. 2019.

¹⁴⁴ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001**. 3ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 51-52.

públicos ou privados, não podem exercer o seu direito de propriedade de maneira ilimitada, de forma a causar danos ou expô-los a riscos, uma vez que os bens integrantes do patrimônio cultural estão sujeitos a um regime jurídico próprio, sendo considerados bens de interesse público, posto que funcionalizados originariamente à satisfação de um interesse coletivo¹⁴⁵.

O artigo 182, § 2º, da Carta Constituinte, por sua vez, informa que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O Estatuto da Cidade, como visto, tem por escopo regular a execução das políticas urbanas, traz entre as suas diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Portanto, a função social da propriedade urbana será concretizada quando estiver de acordo com as orientações da ordenação da cidade definidas no plano diretor municipal, vale dizer, não se constitui em conceito estanque, embora deva seguir as diretrizes do Estatuto das Cidades, cada Município definirá sob quais aspectos a propriedade cumprirá sua função social no âmbito urbano.

Sob esses fundamentos, portanto, é que se deve confeccionar o Estudo de Impacto da Vizinhança e se conceder o licenciamento para realização de obra urbana. De um lado a necessidade de observar os princípios da precaução, prevenção e função social da propriedade e, de outro, o desenvolvimento econômico e social, o qual deve ser realizado de forma sustentável.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) constitui-se em uma série de documentos e laudos que versam sobre as consequências negativas e benéficas do empreendimento, indicando medidas necessárias para se afastar, mitigar ou compensar o impacto negativo dele resultante, sem olvidar, ainda, seu caráter

¹⁴⁵ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Propriedade de Bens Culturais Obriga o Cumprimento de sua Função Social**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-13/ambiente-juridico-guarda-bens-culturais-obriga-cumprimento-funcao-social> . Acesso em: 28 mar. 2019.

democrático, na medida que obrigatoriamente deve ser público, permitindo a participação dos moradores da região afetada na construção da decisão que melhor atender os interesses da comunidade. Assim como ocorre no Estudo de Impacto Ambiental, os custos da realização do Estudo de Impacto da Vizinhança serão de responsabilidade do empreendedor, lembrando aqui que sua confecção deverá ser efetuada por profissional especializado.

De acordo com Mukai, este estudo destina-se a permitir que os órgãos competentes da Prefeitura examinem a adequação do empreendimento no respectivo local e entorno, com relação aos aspectos do sistema viário e de transportes, produção de ruídos e resíduos sólidos, capacidade de infraestrutura instalada, etc¹⁴⁶.

Na lição de Fiorillo, trata-se do mais importante instrumento de atuação no meio ambiente artificial, tendo por escopo assegurar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e compatibilizar a ordem econômica do capitalismo (art. 1.º, IV, e art. 170 da CF) com os valores fundamentais atinentes às necessidades de brasileiros e estrangeiros residentes no país justamente em decorrência do trinômio vida-trabalho-consumo, seguindo os critérios impostos pelo art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal ¹⁴⁷.

Segundo o artigo 37 da Lei 10.257/2001, o Estudo de Impacto de Vizinhança será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: a) adensamento populacional, b) equipamentos urbanos e comunitários, c) uso e ocupação do solo, d) valorização imobiliária, e) geração de tráfego e demanda por transporte público, f) ventilação e iluminação e g) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Verifica-se, assim, que o EIV será executado para informar o ente público municipal sobre as consequências da realização de empreendimentos, sejam eles

¹⁴⁶ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001**. p. 49-50.

¹⁴⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei n. 10.257/2001**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 175.

públicos ou privados, em áreas urbanas, ponderando-se os interesses econômicos e sociais, particulares e público, a fim de garantir, desse modo, a qualidade de vida no ambiente urbano e a modificação equilibrada dos espaços urbanos para um efetivo desenvolvimento sustentável, vale dizer, calcado no desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural, servindo de subsídio para o processo de licenciamento ambiental.

De acordo com Schvarsberg, existem duas correntes de pensamento diversas sobre o papel do Estudo de Impacto de Vizinhança no processo de licenciamento. A primeira defende a ideia de que o instrumento poderia (em decorrência das análises efetivadas e da manifestação da vizinhança) vedar a implantação ou funcionamento de um empreendimento caracterizado como de impacto em um local da cidade, ainda que admitido nas legislações de ordenamento territorial. A segunda linha de pensamento entende o Estudo de Impacto de Vizinhança como um mecanismo atrelado à legislação municipal de ordenamento territorial, tendo em vista que é de responsabilidade desta legislação definir os parâmetros de uso e ocupação de cada porção do solo urbano. Segundo esse entendimento, não caberia ao EIV decidir “o que” implantar, mas “como” implantar um empreendimento¹⁴⁸.

Compreendido o escopo do Estudo de Impacto de Vizinhança, passemos a discorrer sobre o licenciamento ambiental como forma de proteção ao patrimônio histórico-cultural no ambiente urbano.

3.5 – Licenciamento ambiental e patrimônio histórico-cultural no ambiente urbano.

O licenciamento ambiental foi instituído através da Lei 6.938/81, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme se observa do seu art. 9º, IV¹⁴⁹. O objetivo geral desse procedimento administrativo é proteger a

¹⁴⁸ SCHVARSBERG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (org.) **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. p. 17. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei 8.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 06 mar. 2019

sustentabilidade dos ecossistemas, seja sob o aspecto físico, biótico, sociocultural e econômico.

Farias define licenciamento ambiental como o instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades econômicas que degradam ou que simplesmente podem degradar o meio ambiente¹⁵⁰.

Para Padilha, o licenciamento ambiental possui natureza técnica, sendo um instrumento de análise de degradação ambiental, que se expressa por meio de um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental analisa os impactos ambientais decorrentes de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e consideradas efetiva e potencialmente poluidoras, para efeito de autorizar a localização, instalação, ampliação e operação, sendo, nessa ótica, um dos mais importantes instrumentos do Plano Nacional do Meio Ambiente (PNMA)

A Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, oriunda do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), define, em seu artigo 1º, inciso I, licenciamento ambiental como o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso¹⁵¹.

Não se pode confundir, todavia, licenciamento ambiental com licença ambiental. Aquele refere-se ao procedimento, ao conjunto de atos, pelo qual o órgão ambiental licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais.

A licença ambiental, por sua vez, nos termos do art. 1º, inciso II, da Resolução 237/1997 do CONAMA, consiste no ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle

¹⁵⁰ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 21.

¹⁵¹ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 abr. 2019.

ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental

O Decreto nº 99.274/1990, regulamentando a Lei 6.938/81, traz em seu artigo 19 as condições para concessão do licenciamento:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.¹⁵²

O impacto ambiental que projetos econômicos podem gerar, segundo escólio de Farias, diz respeito às questões de ordem biológica, física, química, cultural, econômica, social, estética e sanitária. Além do meio ambiente natural propriamente dito, o licenciamento ambiental deve levar em consideração também variáveis de ordem cultural, econômica e social, vale dizer, é um mecanismo que se propõe a concretizar o desenvolvimento sustentável, o modelo de desenvolvimento econômico que procura conjugar a eficiência econômica, a justiça social e a proteção ecológica¹⁵³.

A Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, estabelece a participação de órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, dentre eles o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN¹⁵⁴.

¹⁵² BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 24 abr. 2019.

¹⁵³ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 22.

¹⁵⁴ BRASIL. IPHAN. **Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1755/>. Acesso em: 01 jun. 2019.

O IPHAN, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cidadania, que possui como escopo a preservação do patrimônio cultural brasileiro, emitiu a Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015, que regulamenta os procedimentos administrativos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental nos quais atue.

O artigo 1º da Instrução Normativa adrede mencionada informa que a atuação do IPHAN deverá ocorrer sempre que instado a se manifestar, pelo órgão ambiental licenciador, nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal em razão da existência, na Área de Influência Direta - AID do empreendimento, de bens culturais acautelados em âmbito federal¹⁵⁵. São eles: os bens tombados em âmbito federal, nos termos do Decreto-Lei nº 25/37, os bens arqueológicos, protegidos conforme o disposto na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, os bens registrados, nos termos do Decreto nº 3.551/2000, assim como os bens valorados, de acordo com os ditames da Lei nº 11.483/2007.

Desta forma, embora constitua-se em autarquia federal, o artigo 3º de citada instrução normativa informa que o IPHAN atuará sempre que houver solicitação formal do órgão licenciador, ou seja, sua atuação não se limita aos processos de licenciamento de âmbito federal, mas também abarca os de competência estadual ou municipal, a depender da solicitação do respectivo órgão licenciador.

Importante frisar que se tratando de competência comum, como indicado no tópico 3.2 deste trabalho, é possível encontrar inúmeras legislações dos Estados e Municípios atinentes ao licenciamento ambiental disciplinando sobre a necessidade de estudos para análise dos impactos em relação aos bens culturais.

A título de exemplo, cita-se a Lei Complementar Municipal nº 747, de 23 de março de 2010¹⁵⁶, da cidade de Blumenau, que instituiu o Código do Meio

¹⁵⁵ BRASIL. IPHAN. **Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015**. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO_NORMATIVA_001_DE_25_DE_MARCO_DE_2015.pdf. Acesso em: 14 mai. 2019.

¹⁵⁶ BLUMENAU. **Lei Complementar Municipal nº 747, de 23 de março de 2010**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-municipal-do-meio-ambiente-blumenau-sc>. Acesso em: 14 mai. 2019.

Ambiente de Blumenau, no qual se encontra a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para atividades com o condão de causar poluição ou degradação ambiental e que afetem os costumes, a cultura e as formas de sobrevivência das populações. No Estado de Santa Catarina, cita-se o Código Estadual do Meio Ambiente instituído pela Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009¹⁵⁷.

Realizados os estudos de impacto ambiental e/ou estudo de impacto de vizinhança, devidamente instruído o procedimento, o órgão responsável pelo licenciamento, diante da avaliação dos bens envolvidos e princípios inerentes ao meio ambiente, no intuito de preservar o patrimônio histórico-cultural, poderá proferir as seguintes decisões: indeferir o pedido de concessão da licença, deferir o pedido como solicitado nos exatos termos do solicitado ou, ainda, deferir o pedido mediante o cumprimento de condicionantes.

As medidas condicionantes podem ser preventivas, mitigadoras ou compensatórias.

As medidas preventivas, como o próprio nome indica, tem por escopo a adoção de técnicas, procedimentos, etc., para que o bem cultural tutelado não sofra danos imediatos ou futuros. Pode consistir na obrigatoriedade pelo empreendimento de utilização de técnicas de construção que evitem trepidação, colocação de filtros especiais para redução de emissão de poluentes que possam, diante da ação química ao longo do tempo, prejudicar o bem cultural, dentre outras.

As medidas mitigadoras, por sua vez, ocorrerão quando, diante de um juízo de proporcionalidade, se verifique a necessidade de realização do empreendimento, o qual, necessariamente, acarretará alguma espécie de dano ao bem cultural tutelado, mantendo-o, no entanto, em sua essência. Nesses casos, o ente responsável poderá determinar a adoção de técnicas ou modificações no projeto de modo a permitir a realização do empreendimento, ao mesmo tempo que, no caso concreto, permita-se reduzir ao máximo os danos ao bem cultural.

¹⁵⁷ ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009**. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/20_12_2013_14.30.40.b479cb7a256a963c9e0bbf8.7bd860d38.pdf. Acesso em: 12 mai. 2019.

As medidas compensatórias, por fim, ocorrerão quando o empreendimento ou atividade a ser realizada, num juízo de ponderação entre os princípios constitucional e os inerentes especificamente ao meio ambiente, necessariamente deverá ser efetuado por resolver necessidade inafastável à comunidade ou população local, em detrimento do bem cultural afetado.

Desse modo, diante dos princípios regentes da matéria atinente à proteção ambiental, constata-se a grande importância do licenciamento ambiental como instrumento de preservação do patrimônio histórico-cultural, notadamente no âmbito urbano, local atualmente de grande expansão populacional, evitando-se danos aos bens culturais que possam decorrer da realização de empreendimentos para atender o bem-estar da população local ou, não sendo possível, impondo ao empreendedor medidas mitigadoras e/ou compensatórias em prol na proteção ao bem cultural e à população local.

Caso prático que pode ser citado acerca da importância do licenciamento ambiental no ambiente urbano como instrumento de proteção ao patrimônio histórico-cultural é o do Cais do Valongo, cujo sítio arqueológico foi descoberto no contexto de obras de revitalização da zona portuária da cidade do Rio de Janeiro/RJ.

Em 2010, a Prefeitura carioca começou a realizar obras no ambiente urbano para a implantação do Projeto Porto Maravilha. Durante o respectivo processo de licenciamento ambiental, foi realizada a Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural pelo IPHAN, onde se confeccionou pesquisa arqueológica para se verificar o nível de conservação e vestígios existentes do Cais do Valongo, datado de 1811, o qual, diante de obras urbanas realizadas no passado, havia sido aterrado em 1911.

Segundo a UNESCO, o Cais do Valongo pode ser considerado o lugar mais importante de memória da diáspora africana fora da África, constituindo-se no maior porto de entrada de negros escravizados na América Latina. As estimativas apontam que entre 500 mil e um milhão de negros chegaram ao continente

desembarcando neste Cais¹⁵⁸.

Em 2017, durante a 41ª Reunião, o Comitê do Patrimônio Mundial decidiu incluir, na Lista do Patrimônio Mundial, o Cais do Valongo em razão de sua importância e significado para gerações passadas, presentes e futuras no tocante à história do tráfico e a escravização de africanos, tornando-se o 21º sítio brasileiro na citada lista, atendendo ao sexto critério entre os 10 estabelecidos no Guia Operacional para implementação da Convenção do Patrimônio Público¹⁵⁹.

¹⁵⁸ UNESCO. **Representação da UNESCO no Brasil.** Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/valongo_wharf_is_the_new_brazilian_site_inscribed_on_unesco/. Acesso em: 01 jun. 2019.

¹⁵⁹ UNESCO. **Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial.** 77. O Comitê considera que um bem tem um Valor Universal Excepcional (ver parágrafos 49-53) se esse bem responder pelo menos a um dos critérios que se seguem. Como tal, os bens propostos devem: (i) representar uma obra-prima do gênio criador humano; (ii) exibir um intercâmbio importante de valores humanos, durante um dado período ou numa determinada área cultural do mundo, sobre o desenvolvimento da arquitetura ou da tecnologia, das artes monumentais, do planejamento urbano ou da criação de paisagens; (iii) constituir um testemunho único ou pelo menos excepcional de uma tradição cultural ou de uma civilização viva ou desaparecida; (iv) representar um exemplo excepcional de um tipo de construção ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre um ou mais períodos significativos da história humana; (v) ser um exemplo excepcional de povoamento humano tradicional, da utilização tradicional do território ou do mar, que seja representativo de uma cultura (ou culturas), ou da interação humana com o meio ambiente, especialmente quando este último se tornou vulnerável sob o impacto de alterações irreversíveis; (vi) estar direta ou materialmente associado a acontecimentos ou a tradições vivas, a ideias, ou a crenças, a obras artísticas e literárias de significado universal excepcional (o Comitê considera que este critério deve de preferência ser utilizado conjuntamente com outros critérios); (vii) conter fenômenos naturais notáveis ou áreas de beleza natural e de importância estética excepcionais; (viii) ser exemplos excepcionais representativos dos grandes estágios da história da Terra, nomeadamente testemunhos da vida, de processos geológicos significativos em curso no desenvolvimento de formas terrestres ou de elementos geomórficos ou fisiográficos de grande significado; (ix) ser exemplos excepcionais representativos de processos ecológicos e biológicos significativos em curso na evolução e desenvolvimento de ecossistemas terrestres, de água doce, costeiros, e marinhos e de comunidades de plantas e de animais; (x) conter os habitats naturais mais importantes e significativos para a conservação *in situ* da diversidade biológica, nomeadamente aqueles em que sobrevivem espécies ameaçadas que tenham um Valor Universal Excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>. Acesso em: 29 mai. 2019.



Figura 1 - Sítio Arqueológico Cais do Valongo. Foto: Oscar Liberal



Figura 2- Sítio Arqueológico Cais do Valongo. Foto: Oscar Liberal



Figura 3- Sítio Arqueológico Cais do Valongo. Foto: Oscar Liberal

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar o licenciamento ambiental como instrumento de proteção aos bens histórico-culturais no âmbito urbano, abarcando a doutrina e a jurisprudência do Brasil e da Espanha.

O estudo realizado optou pela análise do tema sob a ótica do desenvolvimento sustentável. Assim, o trabalho iniciou com o escopo de definir o que se entende por desenvolvimento sustentável, constatando-se que sua definição sofreu grandes transformações ao longo do tempo. Iniciou com a ideia de proteção unicamente dos ecossistemas, vindo, posteriormente, a albergar outras questões importantes e sensíveis da sociedade, como o desenvolvimento econômico, social e cultural, estes formadores, atualmente, da definição de desenvolvimento sustentável.

A pesquisa, então, nos permitiu esquadriar o conceito de desenvolvimento sustentável como instrumento de desenvolvimento econômico e social das sociedades baseado na proteção aos bens ambientais, culturais e sociais, com vistas à garantia da manutenção e evolução das atuais e futuras gerações.

Dessa interligação entre o desenvolvimento sustentável e o patrimônio histórico-cultural, extraiu-se três aspectos de sua inter-relação: em primeiro lugar, um desenvolvimento sustentável busca a preservação do bem-estar social, do sentimento de pertencimento e autoestima do grupo portador daquela identidade cultural coletiva; segundo, um desenvolvimento sustentável permite que o bem cultural ou histórico reverta à comunidade na qual está inserido não apenas recursos culturais, mas também econômicos ou sociais; por fim, em seu significado mais característico, desenvolvimento sustentável é aquele que garante às futuras gerações a fruição dos bens culturais existentes na atualidade.

Chegamos, então, à questão relacionada ao desenvolvimento e à crescente urbanização das cidades e a necessidade de se coadunar com a proteção ao patrimônio histórico-cultural.

Nessa toada, calcado no princípio do desenvolvimento sustentável, demonstrou-se que a preservação do patrimônio histórico-cultural, cada vez mais, tende a ser vista não como um ônus pelos governos e pela sociedade, mas sim como uma oportunidade de alcançar um desenvolvimento mais completo e permanente, permitindo que as atuais gerações mantenham seus vínculos de pertencimento com o entorno, sua autoestima e individualidade, gerando benefícios financeiros para a comunidade, com o fomento ao turismo e outras formas de exploração econômica de sítios históricos e outras formas de manifestações culturais. E, tão importante quanto, a preservação desses bens histórico-culturais permitirá às futuras gerações o conhecimento do passado e dos processos que levaram à evolução da humanidade.

Especificamente quanto à proteção ao meio ambiente cultural, o estudo da legislação brasileira demonstra que os instrumentos legais para sua salvaguarda são amplos, abarcando tanto bens materiais como imateriais, porém muito ramificados, diante da competência comum entre os entes públicos federal, estadual e municipal, o que pode acabar gerando conflitos de interpretação por parte dos operadores do direito. Como bem assinala Molina Giménez, os defeitos do sistema de proteção não provem de deficiências legislativas, mas sim de problemas de sua aplicação¹⁶⁰.

Nesse viés, o sistema jurídico espanhol e brasileiro trazem previsões legais repressivas, de fomento e preventivas, com o escopo de proteger os bens culturais.

Molina Giménez alerta que a intervenção limitativa, de estrita polícia, é de baixa utilidade quando não acompanhada de medidas de estímulo. A repressão administrativa gera resistências, litigiosidade, insatisfação, e o que é mais importante, está limitada por fatores inerentes como a escassez de pessoas, meios materiais e financeiros. Frente a isso é muito mais razoável criar as condições para

¹⁶⁰ MOLINA GIMÉNEZ, A.. **Regimen Jurídico de la Protección de los Bienes Culturales en España** in Los Bienes Culturales y su Sportación al Desarrollo Sostenible: Universidad de Alicante, 2012. p. 101.

que a conservação do patrimônio seja rentável e atrativa para seus detentores¹⁶¹.

Antes, porém, de se pensar em fomentar a proteção e conservação do patrimônio histórico-cultural, necessário evitar sua prévia destruição, razão esta pela qual, dentre a gama de instrumentos existentes para proteção ao patrimônio histórico-cultural, optou-se neste trabalho por aprofundar o tema do licenciamento ambiental, um procedimento administrativo formado por um conjunto de estudos realizados por pessoas especializadas, prevendo e precavendo eventuais danos que porventura possam ocorrer ou, não sendo possível evitá-los, indicando a melhor forma de atenuá-los, traçando-se assim diretrizes para assegurar um desenvolvimento econômico sustentável no ambiente urbano.

Seguindo essa linha de prevenção, concluiu-se que o licenciamento ambiental constitui em valioso e essencial instrumento de proteção ao patrimônio cultural no âmbito das cidades, confirmando-se a hipótese proposta na dissertação, mormente porque através dele torna-se possível a concretização dos princípios do desenvolvimento sustentável, precaução e preservação, entre outros que regem a matéria ambiental, o que se pôde observar do exemplo prático do Cais de Valongo, na cidade do Rio de Janeiro, então descoberto e preservado em razão do procedimento de licenciamento ambiental necessário à liberação da revitalização da área portuária de citada cidade.

Entretanto, em razão das várias esferas em que o licenciamento ambiental tramita não é raro, na prática, ocorrerem dúvidas sobre quais normas aplicar ao caso, se a legislação federal, estadual ou municipal e mesmo quais normas incidem ao caso concreto. Tal insegurança jurídica frequentemente acaba sendo submetida, através de demandas, ao Poder Judiciário, sendo bastante comum, em decorrência da delonga dos trâmites processuais, a obtenção de medidas liminares para continuação das obras. Tal fato por si só representa um grande perigo à conservação dos bens culturais, que podem vir a ser prejudicados ou mesmo destruídos antes do final do processo judicial. Até muito recentemente, no

¹⁶¹ MOLINA GIMÉNEZ, A.. **Regimen Jurídico de la Protección de los Bienes Culturales en España** in Los Bienes Culturales y su Sportación al Desarrollo Sostenible: Universidad de Alicante, 2012. p. 103.

Brasil, era permitida a aplicação da teoria do fato consumado às obras que, baseadas nessas autorizações judiciais provisórias, acabavam concluídas, ainda que em detrimento da questão ambiental, servindo como verdadeiro incentivo a esse tipo prática, independente do cumprimento ou não dos requisitos legais e mesmo com violação à lei ambiental.

A crítica a que se chega, em síntese, é que o licenciamento ambiental, a despeito de sua importância na prevenção a danos ao meio ambiente cultural, em razão de poder tramitar em diversas esferas, pode ocasionar verdadeiros imbróglios jurídicos, levando à judicialização das demandas e mesmo a decisões judiciais conflitantes, muitas vezes preponderando as decisões de cunho econômico em detrimento da proteção ambiental e cultural.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACEDO PENCO, A.; PERALTA CARRASCO, M.. **El Régimen Jurídico del Patrimonio Cultural**. Madrid: Dykinson, 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. 17ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2016.

BALLESTEROS HUESCA, M.. **Economía Del Patrimonio Cultural** in Los Bienes Culturales y su Aportación al Desarrollo Sostenible. Alicante: Universidad de Alicante, 2012.

BANDARIN, F. **¿Clave para la Sostenibilidad de las Ciudades?** In Patrimonio Mundial. Paris: UNESCO. Disponível em: <https://en.calameo.com/read/0033299726675d22bcd53>. Acesso em: 06 jan. 2019.

BARRERO RODRÍGUEZ. C.. **Lecciones de Derecho Administrativo. Regulación Económica y Medio Ambiente**. 3ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BLUMENAU. **Lei Complementar Municipal nº 747, de 23 de março de 2010**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-municipal-do-meio-ambiente-blumenau-sc>. Acesso em: 14 mai. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. IPHAN. **Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015**. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO_NORMATIVA_001_DE_25_DE_MARCO_DE_2015.pdf. Acesso em: 14 mai. 2019.

BRASIL. IPHAN. **Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1755/>. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. **Código Civil de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. **Convenção de Haia de 1954.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1950-1959/decretolegislativo-32-14-agosto-1956-350637-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 24 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 25, de 30 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CcIVIL_03/Decreto-Lei/Del0025.htm. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. **Lei 8.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 06 mar. 2019

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02 mar. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 631:** Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp>. Acesso em: 27 jun. 2019. BRONIN, Sara. ROWBERRY, Ryan. **Historic Preservation Law in a Nutshell (Nutshells)** (English Edition). Minnessota: West Academic Publishing, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Carta de Veneza de 1964. Disponível em <https://www.fmnf.pt/Upload/Cms/Archive/cartadeveneza1964.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio.** São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2017.

CHOFRE SIRVENT, J.. **Constitución y Bienes Culturales: un Breve Apunte in Los Bienes Culturales y su Aportación al Desarrollo Sostenible.** Alicante: Universidad de Alicante, 2012.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Diretiva 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:PT:HTML>. Acesso em: 23 mar. 2019.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Decisão 2005/370/CE: Decisão do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0370&from=SV>. Acesso em: 23 mar. 2019.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade.** - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202012%20GLOBALIZA%C3%87%C3%83O,%20TRANSNACIONALIDADE%20E%20SUSTENTABILIDADE.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2019.

CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DANTAS. Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e os Casos de Colisão com Outros Direitos Fundamentais.** Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6067/1/Marcelo%20Buzaglo%20Dantas.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

ERLEWEIN, Shina. **Sustainable Development and Intangible Cultural Heritage: Integrating Culture into Development** in Perceptions of Sustainability in Heritage Studies, edited by Marie-Theres Albert, De Gruyter, Inc., 2015. ProQuest Ebook Central. Disponível em: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/pgrbr/detail.action?docID=2073914>. Acesso em: 18 abr. 2018.

ESPANHA. **Constitución Española.** Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

ESPANHA. **Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.** Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/06/25/16/con>. Acesso em: 05 mar. 2019.

ESPANHA. **Ley 2/2011, de 4 de marzo.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117>. Acesso em: 02 mar. 2019.

ESPAÑA. **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12913>. Acesso em: 05 mar. 2019.

ESPAÑA. **Ley 27/2006, de 18 de julio.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>. Acesso em: 05 mar. 2019.

ESPAÑA. Supremo Tribunal Constitucional. **Sentencia 102/1995, de 26 de junio.** Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/pt/Resolucion/Show/2956>. Acesso em: 12 mar. 2019.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009.** Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/20_12_2013_14.30.40.b479cb7a256a963c9e0bbf8.7bd860d38.pdf. Acesso em: 12 mai. 2019.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos.** 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social. Breves considerações.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12359/o-principio-da-proibicao-de-retrocesso-social>. Acesso em: 05 mar. 2019.

FIORILLO; Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 18ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Epub

_____, **Licenciamento Ambiental.** 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____, **Estatuto da Cidade Comentado: Lei n. 10.257/2001.** 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro.** 4ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural.** 1ª Ed. Digital. São Paulo: Zahar, 2017.

HOBBSAWM, Eric J.. **A Era das Revoluções.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A., 1996.

ICOMOS. **Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas.** Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/CARTAINTERNACIONALPARASALVAGUARDASCIDADESISTORICAS.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

ICOMOS. **Declaração do México.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2019.

ICOMOS. **Declaração de Xi'an sobre a Conservação do Entorno Edificado, Sítios e Áreas do Patrimônio Cultural.** Disponível em: <https://www.icomos.org/xian2005/xian-declaration-por.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2019.

JESÚS LARA VALLE, J.. **El Patrimonio Urbano del Siglo XXI: Políticas y Estrategias sobre el Patrimonio Integral Urbano.** Universidad de Almeria, 2002. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-patrimonio-urbano-del-siglo-xxi-politicas-y-estrategias-sobre-el-patrimonio-integral-urbano--0>. Acesso em: 22 mar. 2019.

JUNIOR. Orlando Luiz Zanon. **Curso de Filosofia Jurídica.** 1ª Ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

KNOX, John H. (2015). **Human Rights, Environmental Protection, and the Sustainable Development Goals.** Washington International Law Journal, pg. 517-536. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/1863562555?accountid=148110>. Acesso em: 17 fev. 2019.

LEMOS, Carlos S. C. **O que é Patrimônio Histórico.** Brasília: Editora Brasiliense, 1981.

LIMA, Larissa da Rocha Barros. **A Preservação do Meio Ambiente Cultural e a Proteção Jurídica através do Tombamento: a Ausência do Federalismo Cooperativo no Município alagoano de Marechal Deodoro.** Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/133/n2Lima.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

LOPES, Aderbal Rodrigo Castellan. **Memória Urbana: Diagnóstico do Patrimônio Cultural no Bairro Centro de Joinville.** Joinville: UNIVILLE, 2011. Disponível em: http://univille.edu.br/community/mestradopcs/VirtualDisk.html?action=readFile&file=MEMORIA_URBANA_Aderbal.pdf¤t=/Dissertacoes. Acesso em: 22 jan. 2019

LÓPEZ RAMON, F.. **El Patrimonio Cultural em Europa y Latinoamérica.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. Edição Digital. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=xplnDwAAQBAJ&pg=PT1&dq=RAMON,+Fernando+L%C3%B3pez.+El+patrimonio+cultural+em+Europa+y+Latinoam%C3%A9rica&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjv26Cv7-3gAhXZK7kGHUw3DPwQ6AEIKzAA#v=onepage&q=RAMON%20Fernando%20L%C3%B3pez.%20El%20patrimonio%20cultural%20em%20Europa%20y%20Latin%20oam%C3%A9rica&f=false>. Acesso em: 16 fev. 2019.

MANUEL LÓPEZ, V. **Sustentabilidad y Desarrollo Sustentable: Origen, Precisiones Conceptuales y Metodología Operativa.** Instituto Politécnico Nacional, 2003. ProQuest Ebook Central. p. 21. Disponível em: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/ualicante-ebooks/detail.action?docID=3189820>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A Tutela do Patrimônio Cultural sob o Enfoque do Direito Ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARTIN MATEO, R. **Derecho Ambiental.** Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1977.

MELGAREJO MORENO, J.; MOLINA GIMÉNEZ, A.; INMACULADA LÓPEZ ORTIZ, M.. **Puesta en valor e importancia del patrimonio hidráulico. Los embalses de Tibi, Elche y Relleu** *in* Agua, Arquitectura y Paisaje en Europa. Alicante: Publicacions Universitat D' Alacant, 2016.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa.** Edição eletrônica. <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/patrim%C3%B4nio/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Propriedade de Bens Culturais obriga o Cumprimento de sua Função Social.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-13/ambiente-juridico-guarda-bens-culturais-obriga-cumprimento-funcao-social>. Acesso em: 28 mar. 2019.

MOLINA GIMÉNEZ, A. **Regimen Jurídico de la Protección de los Bienes Culturales en España.** *in* Los bienes culturales y su aportación al desarrollo sostenible. Alicante: Universidad de Alicante, 2012.

MOREL ECHEVARRÍA, J. C.. **Ambiente y Cultura como Objetos del Derecho.** Buenos Aires: Esitorial Quorum. 2008.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001.** 3ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia:** Introdução ao Direito Econômico. 4ª Ed em ebook baseada na 10ª Ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

OEI. **Declaración de Margarita,** 1997. Disponível em: <https://www.oei.es/historico/iicultura.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

ONU. **Agenda 2030.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

ONU. **Declaração de Estocolmo.** Disponível em: <http://onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em:

http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf. Acesso em: 03 fev. 2019.

ONU. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA_Portuguese.pdf. Acesso em: 28 fev. 2019.

ONU. **O Futuro que Queremos**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

ONU. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2010.

PIERRI, N. **Historia del Concepto de Desarrollo Sustentable**. In: FOLADORI, G; PIERRI, N. (Coords). ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable. México, H. Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Zacatecas y Porrúa. Disponível em: https://www.estudiosdeldesarrollo.mx/pagina_tipo_cuatro.php?libro=sustentabilidad. Acesso em: 03 jan. 2019.

PILAR GARCÍA CUETOS, M.. **El Patrimonio Cultural: Conceptos Básicos**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.

PRESTES. Vanêsa Buzelato. **Temas de Direito Urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

REAL FERRER, G.. **La Construcción del Derecho Ambiental**. Disponível em: https://dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf. Acesso em: 03 mar. 2019.

REALE. Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2001.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **O Direito ao Patrimônio Cultural Preservado – um Direito e Garantia Fundamental** in Pensar, Fortaleza, 2007. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/issue/view/110>. Acesso em: 08 jan. 2019.

SÁNCHEZ BRAVO, Á.. **Andalucía: El Camino hacia un Urbanismo Sostenible**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan./jun. 2018.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

SCHRIJVER, Nico J.. **Evolution of Sustainable Development in International Law : Inception, Meaning and Status**, BRILL, 2009.

SCHVARSBURG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (org.) **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª. ed.. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. **A Sustentabilidade e seus Reflexos Dimensionais na Avaliação Ambiental Estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem-estar**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ec82bd533b0033cb>. Acesso em: 03 mar. 2019.

UNECE. **Convenção de Aarhus**. Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2019.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. 2003. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132540_por. Acesso em: 03 mar. 2019.

UNESCO. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. 1972. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369_por. Acesso em: 12 fev. 2019.

UNESCO. **Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais**. 1970. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160638>. Acesso em: 22 dez. 2018.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. 2001. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127160>. Acesso em: 15 set. 2018.

UNESCO. **Recomendação de Paris de Obras Públicas ou Privadas**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Paris%201968.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

UNESCO. **Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular.** Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Paris%201989.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2019.

UNESCO. **Recomendação sobre a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea.** Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/salvaguardaconjuntoshistoricos1976.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2018.

UNESCO. **Representação da UNESCO no Brasil.** Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/valongo_wharf_is_the_new_brazilian_site_inscribed_on_unesco/. Acesso em: 01 jun. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) nº 3911/92.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31992R3911>. Acesso em: 13 jan. 2019.

VIEIRA. Andréia Bacarin. **Estudo de Impacto de Vizinhança** *in*. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 2, n. 1, 2012. 350-351. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3710/2133>. Acesso em: 25 abr. 2019.