

A preservação do meio ambiente cultural e a proteção jurídica através do tombamento: a ausência do federalismo cooperativo no município alagoano de Marechal Deodoro

Larissa da Rocha Barros Lima¹

¹ Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito de Alagoas - FDA/UFAL

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação dos entes federativos na proteção do patrimônio cultural. Primeiramente, será estudado o significado do termo meio ambiente cultural, assim como do meio de proteção constituído pelo tombamento. Na sequência, será observado se a atuação entes federativos se dá maneira cooperativa ou conflituosa, uma vez que o tombamento pode ocorrer simultaneamente nas três esferas da federação. Por fim, conforme o contexto político-social em que se situam os bens culturais, será investigado de que modo é possível alcançar uma atuação integrada que possa ser executada de modo contínuo e revertida em benefício da comunidade.

Palavras-chaves: Direito Ambiental. Meio Ambiente Cultural. Patrimônio Cultural. Proteção. Cooperação.

Abstract: This paper aims to analyze the performance of federal entities in the protection of cultural heritage. First, we studied the meaning of cultural environment, as well as the means of protection established by the overturning. After that, we observed if the federative action takes place in a confrontational or cooperative way, since the registration can occur simultaneously at all three levels of the federation. Finally, as the political and social context in which cultural goods are located, will be investigated how it is possible to achieve an integrated performance that can be performed in continuous mode and revert to the benefit of the community.

Keywords: Enviromental Law. Cultural Enviroment. Cultural Heritage. Protection. Cooperation.

1. Introdução

O Brasil tem em sua Constituição Federal um amplo sistema de proteção e preservação de bens de valor cultural relevante para a nação. No que se refere ao patrimônio edificado, cuja importância histórico-cultural resta identificada, o tombamento se apresenta como um meio de proteção necessário a fim de que se possa evitar o eventual desgaste das construções e se consiga na prática realizar a salvaguarda e a manutenção desses imóveis. Entretanto, assim como ocorre com os demais direitos fundamentais de 2ª dimensão, as normas constitucionais que tratam da

proteção cultural do patrimônio cultural não apresentam eficácia social na realidade a que são expostas a funcionarem.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo o de analisar de que modo ocorre a proteção dos bens culturais edificados segundo a legislação brasileira, abordando a atividade dos entes federativos como executores dessas normas de proteção, com vistas à realização do ideal de cooperação existente na Constituição Federal. Além disso, pretende-se avaliar de que maneira essa cooperação pode ser efetivada, para que as políticas públicas na seara cultural de guarda desse patrimônio sejam postas em prática, sem que os órgãos administrativos constituam obstáculos mútuos a essa atuação.

Como caso prático apresentado, a ação dos órgãos administrativos será observada no âmbito de atuação da União Federal, do Estado de Alagoas e do Município de Marechal Deodoro, na proteção do patrimônio cultural Deodorensense, tendo em vista que o mesmo fora tombado pelos três entes da federação, constituindo-se, portanto, como um patrimônio de relevância reconhecida tanto a nível local, regional, como federal. Ao final, será avaliada a possibilidades de tornar real a proteção cultural dos bens edificados na região do Município de Marechal Deodoro, tendo em vista os obstáculos ali presentes, de modo que a atuação protetiva desses bens ocorra em plena harmonia no que se refere aos poderes políticos e administrativos que influenciam aquela região.

2. O meio ambiente e seu aspecto cultural

O conceito de Meio Ambiente é, em verdade, uma variante, conforme o referencial histórico pertinente, bem como o aspecto social a ser enfatizado. Popularmente, a expressão se apresenta como sinônimo de ecologia, ou de preservação da natureza, sendo a sua acepção mais freqüente, aquela que enfatiza a representação da união de diversos elementos como a flora, a fauna, as águas e os recursos naturais como um todo. Já na hipótese de sua utilização dentro de um ordenamento jurídico, o seu significado assume conotação diversa, uma vez que a realização efetiva de sua preservação somente pode ser alcançada a partir da definição e da integração de valores que possuam relevância naquele meio.

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, o conceito jurídico de meio ambiente pode ser encontrado na Lei n. 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente que dispõe ser este, um todo unitário, composto não apenas pelas condições físicas, químicas e biológicas do meio, mas também pelas influências e interações de mesmas ordens e leis da natureza, que permitam, igualmente, a existência da vida em todas suas formas, que a preservem e a orientem. A mesma Lei, em seu artigo 2º, agrega ao significado adotado, valores que seriam enfatizados posteriormente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como por exemplo, o desenvolvimento sócio-econômico, o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado, o uso coletivo e a promoção da dignidade da pessoa humana.

Essa noção de meio ambiente apresentada pela Lei 6.938/81, embora avançada para a época, não mais se coaduna com a posição adotada pelos autores modernos, que apreciam o significado de um meio ambiente que vai além do aspecto naturalístico e

abrange todo e qualquer elemento relacionado à vida. Desta forma, a nova doutrina se inclina por uma abordagem diferenciada, propondo a especialização do tema e destacando, desta forma, os aspectos de maior relevância observados na matéria. Assim, a mesma divide o Meio Ambiente em: meio ambiente urbano ou artificial, meio ambiente natural e meio ambiente cultural; devendo ser destacado que, atualmente, existe uma parcela de autores que se inclinam pela inclusão do meio ambiente do trabalho a esta classificação.

O meio ambiente cultural não é bem definido pela legislação pátria, uma vez que a constituição federal, na tentativa de conceituá-lo, não o faz com êxito, pois somente afirma quais os elementos indicativos do valor cultural de um patrimônio para o Ordenamento. Desta forma, a Carta Magna tem por estabelecer uma espécie de sinonímia, ou ainda, um embaraçamento entre os conceitos de meio ambiente cultural, cultura e patrimônio cultural. A doutrina, de quando em quando, também não encontra caminho adequado à resolução do problema, já que a maioria dos autores sequer enfrenta a questão.

Certamente os três institutos possuem muito em comum, mas não possuem o mesmo significado. Cultura, conforme analisado anteriormente, refere-se, em um primeiro momento, as faculdades cognitivas do homem, podendo assumir diversos sentidos. Quanto a Carta Brasileira, em função do referencial adotado, o conceito de cultura se apresenta entrelaçado ao ideal de efetivação dos direitos fundamentais, referindo-se assim ao aprimoramento das faculdades humanas, com vistas à concretização desses direitos em um meio coletivo ou individual.

Genericamente, para que um bem faça parte de um patrimônio cultural, basta que lhe seja atribuído, um valor relacionado às faculdades de transformação ou criação de um indivíduo. Tratando-se de um ordenamento jurídico específico, a conceituação da expressão *patrimônio cultural* pede tanto a definição do que é o instituto do *patrimônio*, como a definição de um norteador do conceito de cultura, a fim de que se possa estabelecer as diretrizes e os critérios de identificação do patrimônio cultural de um Estado. No caso do Brasil a Constituição Federal define o patrimônio cultural como sendo o conjunto de bens ou a individualização de um bem de natureza material ou imaterial, e que tem como característica inerente o referencial a identidade cultural brasileira, devendo ser enquadrado nas hipóteses dos incisos do artigo 216.

Por fim, a noção de meio ambiente cultural, que vem a ser, na verdade, uma junção de todos os conceitos brevemente avaliados, constitui-se 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 vida (CORREIA, 2004, p. 43-44).

3. O patrimônio cultural

No âmbito do Direito Civil, o termo “patrimônio” é utilizado no sentido de se identificar o conjunto de relações jurídicas de valor eminentemente econômico

relacionadas a um indivíduo em particular, de modo que somente se sobressai o caráter material do termo.

Diferentemente dessa noção tradicional e civilista, o instituto do *patrimônio* enobrece seu significado no momento em que termo passa a ser empregado de forma qualificada pelo valor cultural, passando a refletir uma nova compreensão que não se limita a exemplificar o valor pecuniário do conjunto de bens, mas que revela ao mesmo tempo um caráter material e outro subjetivo ou imaterial. Nesse ponto, convém destacar que o significado dessa expressão tem sido empregado pela legislação brasileira de forma ampla, estabelecendo-se uma relação de sinonímia com outra, qual seja, *bens culturais*.

A expressão utilizada pela legislação do Brasil foi se modificando ao longo de décadas, conforme o instrumento legal que a conduzia, e o contexto histórico enfrentado. Da mesma forma, ocorrera com seu conteúdo ao longo do século XX, em que a positivação sintética e esparsa de alguns poucos direitos culturais alcançou um enfrentamento da matéria em um Título específico na Carta de 88, nascendo um conceito bastante avançado de patrimônio cultural.

De acordo com artigo 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(...)”, as formas de expressão – que são na verdade os meios utilizados como forma de exteriorização da mente humana; o modo de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados as manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Ao que se pode observar, a nova acepção adotou uma postura ampla do termo, de modo a abarcar uma série de bens com valor cultural que até então se encontrava fora do âmbito de proteção jurisdicional. Antes, para fazer parte desse conjunto tutelado, o Decreto 25/1937 determinava que os bens móveis e imóveis deveriam conter vinculação a fato memorável, ou excepcional valor arqueológico, artístico, etnográfico ou bibliográfico.

A evolução da acepção do termo resta constatada por diversas modificações empreendidas no conceito existente no Decreto. Conforme já destacado, a primeira delas se refere à inclusão dos bens imateriais entre os bens moveis e imóveis passíveis da tutela protetiva. A mais importante, entanto, refere-se à não restrição do patrimônio a fatos memoráveis, estabelecendo-se a necessidade de haver uma ligação entre o bem e a identidade cultural brasileira, incluindo-se também a ação e a memória dos grupos formadores da sociedade. Esse novo parâmetro se apresenta mais adequado que o anterior, pois ao passo que ampliou as possibilidades de inclusão de bem no âmbito proteção, ele também fora limitado pela necessidade de correspondência com as fontes de cultura estabelecidas pelos incisos do mesmo artigo. Assim, resta assente que nem todo bem fruto da atividade cognoscitiva do homem será considerado inserido no plano de proteção do patrimônio cultural brasileiro, devendo este cumprir com os requisitos estabelecidos na Constituição.

4. O tombamento como instrumento de proteção cultural e de intervenção na propriedade

O Ordenamento Jurídico Brasileiro oferece diversos meios de proteção ao patrimônio cultural, tanto na legislação infraconstitucional, como na Carta de 1988. Essa atuação de controle pode ocorrer pela forma administrativa ou pela forma jurisdicional, podendo ser qualificada inclusive conforme a tutela a ser exercida, se preventiva, repressiva, ou ambas ao mesmo tempo.

Desde a edição do Decreto-Lei 25/37, o tombamento tem sido o instrumento mais utilizado na proteção de bens culturais. A atual Constituição Brasileira, no entanto, prevê em seu artigo 216, parágrafo 1º, que o Poder Público, atuando em conjunto com a comunidade, poderá se utilizar, além do tombamento, dos seguintes instrumentos de proteção ao patrimônio: inventário, registro, vigilância, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação.

Tombar significa registrar a propriedade de um bem, que em função do interesse social, necessita ser protegido contra a destruição, o abandono, a modificação e a utilização inadequada, passando àquele bem a respeitar um regime jurídico diferenciado.

É uma declaração do Poder Público de que determinado local ou bem, móvel, imóvel, público, privado ou ainda intangível, possui valor histórico, artístico, cultural, paisagístico, turístico ou científico, de modo que deva ser preservado e inscrito no Livro de Registro próprio (MEIRELLES, 2005, p. 151).

A legislação federal criou quatro tipos de tombamento, são eles: o de bens públicos, o voluntário, o compulsório e o provisório.

O tombamento de bens públicos, disposto no art. 5º do Decreto-Lei n.º 25 de 1937, ocorre quando a autoridade competente reconhece o valor cultural de um bem público. Não há a possibilidade de exercício do contraditório, de modo que o procedimento é simplificado. Deve-se destacar entretanto, que este reconhecimento é feito pelo Diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, hoje, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, autarquia diretamente vinculada ao Ministério da Justiça. De modo que ao ser decretado de ofício o tombamento de bem público municipal ou estadual, necessária seria a existência de contestação destes entes.

O tombamento voluntário é aquele descrito no art. 7º da mesma Lei, em que o proprietário do bem móvel ou imóvel, solicita que o mesmo seja registrado no livro do tombo, devendo apenas que ele preencha os requisitos necessários para integrar o patrimônio cultural nacional. O mesmo artigo menciona que o tombamento voluntário pode se dar por anuência do proprietário, que recebendo a notificação do Poder Público sobre o tombamento, concorda com a mesma. Ressalte-se que uma vez tombado o bem provisoriamente e anuído o proprietário, não será a desistência do processo.

O tombamento compulsório, por sua vez, se configura como regra geral para o procedimento de tombamento de bens privados. Nesses casos, o proprietário do bem, após notificado da decisão discricionária da Administração, pode impugnar o ato e exercer o contraditório, sendo o processo analisado e decidido pelo órgão colegiado do Conselho competente.

O tombamento provisório ocorre quando, já em curso o processo de tombamento, tem-se a necessidade de resguardar o bem, que é de propriedade privada, tendo em vista que o mesmo poderá sofrer algum tipo de destruição ou modificação. Os efeitos são os mesmos do tombamento definitivo, devendo apenas haver a determinação do período de vigor do instituto, uma vez que não pode ele ser indeterminado.

Primeiramente, deve-se destacar que com a utilização do tombamento ocorre toda uma mudança no regime de tutela do bem. Depois de sofrer o tombo, o bem passa a ser abrangido por um sistema de proteção no qual não poderá sofrer alterações, sem que lhe seja permitido, ou ser deteriorado, sem que lhe seja garantida uma tutela penal. Assim, pelo dever de conservação imposto, fica vedado ao proprietário destruir o bem tombado, ao passo que somente poderá repará-lo, restaurá-lo, ou exercer qualquer tipo de modificação, se obtiver expressa autorização do Poder Público.

Situação semelhante a essa se dá no que diz respeito à vizinhança ou entorno do bem tombado, quando a Legislação do Tombamento cria uma limitação ao exercício de propriedade das edificações localizadas em sua proximidade. Nesses casos, os prédios vizinhos não poderão alcançar um patamar de construção que possa vir a diminuir ou impedir a visibilidade do bem que sofreu o tombo, devendo essas restrições virem especificadas no livro de registro do tombamento.

Há, ainda, que se ressaltar o efeito do direito de preferência dos entes públicos, quanto aos casos de vendas de um bem de declarado valor artístico, histórico, cultural ou paisagístico. A proposta de venda deve ser ofertada na seguinte ordem, à União, ao Estado e ao Município, de modo que será declarada nula e passível de multa a venda que não obedecer este direito.

Por fim, outros efeitos que devem ser considerados são o da fiscalização do bem pelos órgãos competentes, sem que sejam criados, pelo proprietário, obstáculos a sua atuação e a proibição de deslocamento do bem sem a devida autorização.

5. O conflito de atuação dos entes federativos na proteção do patrimônio cultural edificado no Município de Marechal Deodoro

Constituída, inicialmente, na região das Lagunas, conhecida atualmente como Taperaguá, a cidade de Marechal Deodoro teve suas origens e desenvolvimento vivenciados à época do ciclo da cana de açúcar, em que o povoamento da área era feito em blocos, a partir da disseminação dos engenhos. Berço de Alagoanos ilustres, a cidade, que já foi sede da comarca e capital província, conta com um dos sítios históricos mais importantes do Estado. Os traços característicos de seus bens culturais são aqueles indicados pelo movimento estilístico da arte barroca, que na busca da comoção intensa do espectador, exaltava o sentimento à religiosidade e à sua dramaticidade.

A cidade conta, atualmente, com sete conjuntos arquitetônicos de igrejas: Igreja e Convento de Santa Maria Madalena, Igreja do Senhor Bom Jesus do Bonfim de Taperaguá, Igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição, Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Pretos, Igreja Nossa Senhora do Amparo, Igreja do Antigo Convento e a Ordem Terceira de São Francisco. Além das edificações civis, que ainda preservam as características estilísticas das construções do passado e de outras edificações

históricas, como, por exemplo, o Antigo Palácio Presidencial, Cadeia e Casa de Câmera e a Casa de Deodoro. Boa parte desse acervo se encontra localizado no centro da cidade de Marechal Deodoro, área que já foi tombada tanto pelo Estado, como pelo Município, nos idos da década de 80. O tombamento do acervo pela União somente veio a ocorrer em agosto de 2006, vinte três anos após o tombamento estadual.

Embora parte da área central do município já estivesse tombada por duas outras esferas da federação, somente com o tombamento federal, é que se observou uma modificação na atitude tanto da administração, como da população em geral, com vistas ao desenvolvimento sustentável e a preservação do patrimônio cultural. Durante esse período de vinte e três anos entre um tombamento e outro o que se tem são prédios históricos com sérios problemas estruturais, com danos em suas respectivas fachadas e nenhum ou pouco cuidado com o acervo em geral.

Da mesma forma se observa no tocante as edificações civis. Uma vez que o tombamento federal se utilizou de um zoneamento da área a ser preservada, diferenciado daquele utilizado pelos outros entes, percebeu-se que determinados imóveis já não mais carregavam em sua arquitetura traços característicos do movimento cultural a que antes se referiam e que poderiam ser considerados relevantes junto aos motivos que ensejaram o tombamento pela União.

Diante desse quadro de mais de vinte anos de obstáculos políticos e econômicos e do recente tombamento federal, uma série de questões envolvendo a atuação da administração e as limitações a propriedade particular passam a existir nessa sociedade que até o momento se encontrava alheia a riqueza que possuía.

O primeiro ponto a ser destacado diz respeito à ausência marcante do ente estatal na preservação do patrimônio que ele próprio reconheceu como de relevância cultural no ano de 1983. A atuação em favor do patrimônio cultural edificado daquela região, por parte dos órgãos estatais, tem-se mostrado até os dias de hoje funcionando em sua capacidade mínima, ou ainda, como afirma a secretaria de cultura do município de Marechal Deodoro, como inexistente.

Não é de se surpreender que pouco tenha sido executado pelo órgão estatal responsável pela cultura naquela região, uma vez que as dificuldades encontradas pelos empreendedores da cultura no Estado existem em todo o território de Alagoas. Um dos principais motivos dessa obstaculização a cultura se encontra na falta de recursos financeiros disponíveis a Secretaria de Cultura do Estado, já que a verba destinada a essa pasta corresponde a uma quantia muito pequena, destinada quase em sua totalidade a folha de pagamento, havendo inclusive insuficiência de recursos para a manutenção e funcionamento da própria secretaria. Daí porque a ação do órgão estatal se encontra comprometida de tal forma que poucos são os projetos mantidos com eficiência por ela.

Outra dificuldade encontrada diz respeito a atuação dos órgãos públicos no tocante a preservação do acervo. Em Marechal Deodoro, observa-se que esta se encontra nas mãos de duas secretarias municipais, a de planejamento urbano e a de cultura, restando àquela referente à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento do turismo, até certo ponto, posição alheia ao processo de preservação dos bens históricos.

Também não é de se espantar que alguns poucos agentes públicos municipais se preocupem com uma atuação protetiva da região, uma vez que a administração dos municípios no contexto nordestino, em especial do Estado de Alagoas, apresenta-se marcada pela política de tradição coronelista marcada pela má gestão, associada a condutas características da improbidade administrativa, em que os políticos pouco valorizam a expressão cultural da população por temerem que a mesma assuma um caráter reacionário, contrariando seus interesses de perpetuação no poder.

Com o município de Marechal Deodoro, a situação existente não é diferente, restando ainda e ao mesmo tempo a dúvida se a cultura será deixada em um terceiro plano, em um município que enfrenta tantas dificuldades em campos diversos, como fazem a maioria das administrações, excluindo-a do grupo das necessidades básicas a serem atendidas pela gestão.

O que se pode perceber no quadro analisado no período compreendido entre 2006/2008, conforme pesquisa elaborada pela autora deste trabalho, é que a administração dos bens culturais se apresentava comprometida quando em mãos do Estado e descompassada e frágil sob a tutela do ente municipal, havendo, no entanto, uma predominância nascente da atividade de proteção centralizada na figura da União. O que por um lado poderia representar um avanço na proteção do acervo cultural, já que a atuação da União em muito reforça a preocupação do Estado Brasileiro com suas raízes culturais, por outro, manteve-se intocada a concretização do federalismo cooperado proposto pela Constituição.

Parte importante do processo de tombamento de bens edificados se apresenta também no tocante as limitações conferidas as edificações civis pelo novo regime que passam a ter que respeitar. Ainda não se tem notícia de que alguma lide referente ao tombamento de uma propriedade particular em Marechal Deodoro tenha surgido entre os procedimentos que tramitam no judiciário local. Isto ocorre em função de outra dificuldade existente, qual seja, a ausência de fiscalização dessas edificações por parte da administração pública. Durante o período observado, a Secretaria do Planejamento Urbano de Marechal Deodoro mostrava-se como o órgão mais atuante face ao tombamento federal e juntamente com o IPHAN reunia esforços a fim de que fosse dada continuidade à preservação.

Os arquitetos do município, no entanto, reclamam a falta de legislação que regulamente o procedimento de fiscalização das propriedades particulares edificadas no perímetro do tombamento federal. Sem essa legislação, a administração que age dentro do princípio da legalidade pouco poderá fazer no sentido de impor alguma sanção aquele que descumpra as regras do tombamento.

6. A atuação dos entes federativos em favor do patrimônio cultural: a ausência do federalismo cooperativo e de políticas públicas culturais eficazes

A proteção do Patrimônio Cultural é um direito fundamental social garantido pela Constituição Federal, correspondendo a um direito a uma ação positiva do Estado. Por se tratar de um direito de índole social, sua realização se dá através da implantação e da execução de políticas públicas, uma vez que as normas que tratam do tema, em sua maioria, emitem uma finalidade a ser perseguida pelo Estado.

A relação jurídica estabelecida no contexto da ação positiva é uma relação trivalente, composta pela prestação a ser executada, pelo Estado e pelo titular do direito fundamental. Sua realização, no entanto, poderá assumir duas formas de execução, através de uma prestação normativa, ou por meio de uma prestação positiva de inovação na realidade fática

No Brasil, o sistema de execução de serviços públicos é o da execução imediata, ou seja, cada ente da federação é responsável pela organização administrativa e pela execução dos serviços inseridos em sua respectiva competência, servindo-se de seu próprio aparato administrativo. A cooperação na prestação dos serviços públicos por esses entes, conforme já mencionado, deveria ocorrer nos moldes da Legislação Complementar a ser editada, tendo em vista o equilíbrio das relações e o bem-estar coletivo, entretanto, tal legislação ainda não foi produzida.

O problema da prestação estatal na proteção do patrimônio cultural reside na dificuldade de implantação de uma gestão de políticas públicas associada a um sistema de decisões partilhadas entre os entes da federação. Desta forma, há, portanto, dois caminhos a se percorrer na consecução desses serviços: ou os entes federativos atuam isoladamente conforme as limitações existentes em sua estrutura administrativa, ou procuram na gestão associada, a saída para a prestação de seu dever social-coletivo.

6.1 A gestão associada em prol do patrimônio histórico edificado e o desenvolvimento sustentável.

Ao se falar em gestão do patrimônio histórico-cultural edificado, deve-se ter em mente que a política pública cultural a ser estabelecida terá de possuir como norte a sua permanência no tempo, não podendo se falar em política cultural momentânea desse tipo de bem cultural.

A política pública cultural realizada por eventos pouco interessa a proteção do patrimônio edificado, voltando-se quase que em sua totalidade à divulgação do próprio bem, quando inserido em um programa de divulgação. Para a proteção efetiva do bem deve-se adotar medidas com caráter de permanência, com o intuito de se evitar que o bem seja vítima de algum processo de deteriorização irreversível. Assim, a existência de um conjunto arquitetônico tombado pela Administração requer uma atuação permanente em prol de sua manutenção a ser exercitada não só pelos órgãos administrativos, mas pela sociedade em geral, a fim de evitar a má gestão ou utilização incorreta do bem.

A realidade, no entanto movida pela lógica da economia, requer que a implantação de uma política pública de cultura tenha em vista a geração de desenvolvimento e de progresso local, com a utilização proveitosa dos recursos dispendidos, promovendo, contudo, a preservação da identidade local e o atendimento das necessidades dos cidadãos que serão afetados pelo conjunto de medidas interventivas. A ótica criteriosa do desenvolvimento sustentável é a garantia de que a preservação do patrimônio cultural será efetuada em benefício da comunidade local e do próprio bem salvaguardado, que será recuperado, conservado e preservado com a observância de suas peculiaridades.

Em geral, o desenvolvimento sustentável de um conjunto de edificações de valor cultural em determinada área é desempenhado com vistas ao desenvolvimento do

turismo cultural. O turismo de qualidade e baixo impacto reverte-se de maneira proveitosa a implantação de uma política de proteção, podendo se constituir como uma estratégia de preservação, uma vez que exigira a manutenção das políticas de integração.

O turismo cultural tem sido incentivado em diversas regiões do Estado Brasileiro, constituindo-se como fator de desenvolvimento econômico indispensável a determinadas localidades. Sua promoção, contudo, tem exigido cada vez mais uma atuação conjunta entre Município, Estado e União, para que se possa alcançar a sustentabilidade desejada, comprometida com o desenvolvimento de uma atividade fomentadora da preservação das especificidades locais.

O contexto político Brasileiro, em especial quanto aos Municípios situados na Região Nordeste, tem demonstrado a fragilidade do ente municipal na execução de suas funções administrativas e promoção do desenvolvimento local. A má administração, associada ao comprometimento das receitas, tem por aumentar o endividamento e a dependência desses entes com o governo federal. Nesse sentido, a execução do desenvolvimento sustentável da atividade protetiva de bens culturais requer uma atuação coordenada entre os entes da federação, tendo o vista o sucesso da execução da política pública desenvolvimentista e preservacionista e o inegável benefício a ser revertido aos três entes federativos.

Percebe-se que, mediante a implantação de uma política cultural de desenvolvimento turístico, investimentos serão necessários não apenas na conservação e recuperação dos bens culturais, mas serão essenciais para a criação de uma infraestrutura adequada a receber o turista e dinamizar a economia local e as relações sociais. O planejamento urbano assumira posição de destaque, a fim de que não se deteriore o objeto da política pública, assim como, a capacitação da população local e o estabelecimento de vantagens econômicas que serão revertidas na manutenção do programa.

A nova dinâmica da economia e o fluxo de indivíduos movimentarão toda uma indústria voltada para a execução de serviços, que se revertera em benefício à administração, que por sua vez enxergara na preservação de seu patrimônio cultural uma alternativa para o desenvolvimento de sua Ordem Social e Econômica.

A atuação pactuada entre Município, Estado e União, volta-se para a execução de uma política vinculada a interesses locais, regionais e nacionais, executada de forma descentralizada, reafirmando o papel do Estado como planejador, coordenador e realizador, em sentido contrário à política neoliberal de desvinculação deste último da prestação social.

7. Os consórcios públicos e os convênios administrativos como enunciação de cooperatividade entre os entes federativos.

Diante da ausência da Lei Complementar a que faz referência o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, a realização da cooperação tem por se realizar através dos instrumentos de gestão postos à disposição dos entes federados. Atualmente, dois desses instrumentos tem-se apresentado como uma alternativa para o exercício dessa conjugação de esforços: os consórcios e os convênios.

A cooperação, em sua forma geral, foi reforçada constitucionalmente com a Emenda de n.º 19/98 que efetuou a reforma administrativa. Dentre as modificações perpetradas, viu-se a inserção do artigo 241, que dispõe que a gestão associada de serviços públicos e a transferência de encargos, serviços, entre outros aspectos serão autorizados através de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, que os disciplinarão por meio de Lei.

Essa Lei a que se refere o artigo 241 também não foi editada até o presente momento. Entretanto, o exercício de uma ação cooperada foi regulamentado ainda que a Título de normas gerais pela publicação da Lei n.º 11.107/2005. O Diploma Legal, todavia, conferiu maior tratamento no tocante à figura dos consórcios, equiparando-o aos convênios administrativos, e pouco falando sobre estes, restando em aberto quais seriam as normas específicas de sua regulamentação.

Com a nova Lei, os consórcios passam a ser celebrados em hipóteses antes restritas à figura dos convênios, de modo que hoje se tem a definição de ambos como acordos firmados pela realização de objetivos e de interesses comuns, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e particulares.

Embora sejam mecanismos de integração, os consórcios públicos, assim como os convênios administrativos, não são limitados a tratarem somente das hipóteses de cooperação descritas no artigo 3º da Lei n.º 11.107/05. Da mesma forma, não há que se confundir por interesses comuns, as situações previstas nas normas definidoras das competências dos entes da federação. As situações descritas nestes dispositivos não são taxativas ou exaustivas, de modo que os entes envolvidos no acordo podem dispor sobre assuntos que evoquem interesse por parte de todos, devendo ser respeitada, no entanto, a autonomia dos seus respectivos órgãos administrativos e das entidades privadas, a fim de se evitar a superposição da atuação de um ente por outro (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006, p. 23).

Visto dessa forma, os consórcios se apresentam como um importante instrumento de integração e de realização da atividade administrativa. Seu ponto característico é o de solucionar problemas comuns e melhorar a prestação dos serviços públicos através de políticas e ações coordenadas. Além disso, o estabelecimento de consórcios tem por solucionar umas das causas desmotivadoras da ação cooperada por partes dos entes estatais e que diz respeito à assunção da responsabilidade advinda de eventuais prejuízos decorrentes, por exemplo, da não prestação ou da atuação insuficiente na execução das políticas públicas.

Pela nova Lei os consórcios obrigatoriamente constituirão personalidade jurídica, podendo ser esta uma associação pública ou uma pessoa jurídica de direito privado. Assim, passam a ser considerados sujeitos de direito e obrigações, convertendo-se em um meio seguro para que terceiros possam com eles contratar.

No que pertine aos convênios, a Lei nova somente o menciona em dispositivos esparsos sem, no entanto, organizar um procedimento a ser seguido para sua execução. Segundo Odete Medauar, uma vez que a ausência de regulamentação tem por gerar a insegurança das relações jurídicas assumidas em função do convênios, faz-se necessário a solução da atual controvérsia sobre a utilização ou não da presente Lei como procedimento desse instrumento. A autora, embora favorável a sua utilização,

reconhece que provavelmente a questão será resolvida quando editado o decreto regulamentar previsto no artigo 20 da mesma Lei (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006, p. 110).

Ainda que não se tenha resposta para essa questão que permanece em aberto, convênios e consórcios são, indubitavelmente, instrumentos de viabilização das relações intergovernamentais a que pretende a Constituição. O grande desafio, entretanto, permanece no caráter predatório e competitivo que, por vezes, assume o federalismo brasileiro.

A evolução da cooperação no Brasil, conforme já mencionado, desenvolveu-se pelo critério das transferências financeiras efetuadas pela União aos demais entes, revelando seu caráter centralizador. A descentralização veio, efetivamente, com a Constituição de 1988, ocorrendo, por outro lado, um enfraquecimento do executivo federal, situação esta revertida nos anos 90 com a apropriação pela União do Orçamento Geral e dos recursos destinados à Seguridade Social e à manutenção do equilíbrio financeiro (LIMA, et al., 2006).

Diante da permanência do critério das transferências de recursos entre União e os demais entes da federação, o que tem por gerar uma verdadeira guerra fiscal, tem-se o primeiro desafio a ser enfrentado pelos consórcios advindos da nova Lei: a convergência de interesses econômicos (FARRAH e JACOBI, 2006). Ainda sobre o tema financeiro de um consórcio, impede asseverar que, na sua vigência, os investimentos financeiros serão regulados mediante um contrato de rateio, que determinará o montante de recursos a ser aplicado por cada uma das entidades estatais, assim como determina a Lei e com a finalidade de se incentivar o planejamento de qualquer ente que venha se interessar em integrar o acordo.

Outro ponto importante a ser destacado é que, com a constituição de um consórcio público e a edição do respectivo protocolo de intenções, restarão definidos os campos de atuação de cada um dos consortes, com a conseqüente racionalização e continuidade dos serviços, evitando assim o desperdício dos recursos financeiros que serão investidos e tornando eficiente o desenvolvimento das políticas públicas previstas em seu conteúdo, ainda que executadas em uma área caracterizada pela exclusão socioeconômica.

Voltando-se para a atuação dos entes federados na proteção do patrimônio cultural do município de Marechal Deodoro, não há como se negar os benefícios que o estabelecimento de um consórcio sobre o tema traria. A cooperação entre os três entes da federação, quanto à proteção aludida naquela área, é algo muito recente e cujos contornos se apresentam em desenvolvimento. A ação conjunta entre União e Município, unicamente, não poderá ser efetuada de modo vantajoso, contudo, por meio de um consórcio, pelo o que se lê do parágrafo 2º do artigo 1º da Lei 11.107/05.¹ Em se tratando do Estado de Alagoas, cuja atitude na proteção do patrimônio cultural edificado deodorenses permanece minimalista, o estabelecimento de um consórcio tem a sua vantagem assegurada uma vez que a delimitação de sua atuação seria discutida

¹ O artigo supracitado menciona que a União somente poderá participar de consórcio público em que também faça parte o respectivo Estado Federal, onde se situa o Município.

previamente entre os entes federativos mediante a constituição de um protocolo de intenções e o firmamento de um contrato de programa. Pelo protocolo de intenções, o Estado afirmará sua vontade de participar na cooperação pretendida, após discutido no âmbito de atuação do consórcio, assim como definidos os serviços públicos objetos da gestão e em que condições deverá se assentar o contrato de programa a ser firmado. O Estado de Alagoas tem nessa discussão, a possibilidade de expor suas limitações de ordem administrativa e financeira, de modo a negociar com União e Município em que moldes será executado o acordo da gestão associada.

Definida a presença do Estado entre os consortes, realizar-se-ão os contratos de rateio e de programa. Pelo primeiro, conforme já mencionado, os entes federativos poderão discutir e estabelecer o investimento financeiro a ser efetuado por cada um deles. O segundo, por sua vez, além de definir como ocorrerá a prestação associada do serviço, ou seja, como será estabelecida a transferência de encargos, serviços, pessoal, entre outros, definirá as obrigações que um ente federativo terá para com o outro ou para com o consórcio público constituído.

Nesse ponto, restringe-se a possibilidade de que algum dos consortes se exima das obrigações assumidas. O contrato de programa, que será amplamente discutido entre os consorciantes, deverá conter cláusulas que estabeleçam não apenas o dever de continuidade dos serviços, mas as penalidades no caso de inadimplência em relação a esses encargos transferidos.

Visto por esse ângulo, a formação de uma gestão associada entre a União, o município de Marechal Deodoro e o Estado de Alagoas, em prol do patrimônio cultural, que, tombado nas três esferas da federação, tem como obstáculo real à sua concretização um único fator de ordem subjetiva, qual seja, a vontade política de suas administrações. Sem a vontade política do Estado voltada para esse intento, há, ainda, a possibilidade de formação de um convênio administrativo entre União e Município, tendo em vista que ambos se mostraram sensíveis à causa da preservação. O estabelecimento de um convênios administrativo, por outro lado, tendo em vista a dificuldade de definição quanto a sua regulamentação, vez que pendente a edição de decreto regulamentar, apresenta-se como um meio instável a constituição de relações obrigacionais entre os partícipes.

Desta forma, defende-se a figura do consórcio como o meio viável e necessário à proteção do patrimônio cultural em comento, uma vez que somente através dele será possível tornar concreto o ideal de uma ação coordenada entre os entes da federação, assegurando-se uma maior participação dos municípios na gestão constituída, tendo em vista a sua posição privilegiada como observador das necessidades e dos problemas enfrentados na execução das políticas públicas de prevenção e proteção.

8. Conclusão

Do exposto, conclui-se que a proteção do patrimônio cultural deve ser observada aos olhos da proteção dos direitos fundamentais, como direito difuso e coletivo e cuja realização deve ser empreendida pelo Poder Público, face à conduta prestacional positiva a ser executada pelo Estado. A efetividade da preservação da cultura em um Estado Democrático de organização federativa deve ser executada com ampla

participação da população na discussão das políticas públicas culturais, em um contexto de cooperação entre União, Estado e Município, a fim de que a atuação destes entes não ocorra de forma sobreposta e conflituosa, o que haverá de prejudicar todo e qualquer esforço na concretização da proteção pretendida.

O federalismo como forma de Estado tem, na repartição das competências, a sua característica de cooperação. No campo da competência administrativa, a introdução de mecanismos que possam tornar a ação cooperada em algo real e efetivo, tem por determinar que a máquina da administração funcione de modo menos burocrático e mais eficiente no tocante a execução das atribuições de seus órgãos e da implementação dos programas de governo.

Em se tratando do patrimônio cultural edificado de área determinada do município de Marechal Deodoro, tem-se que este fora objeto de apreciação nas esferas dos três entes da federação. Destacado o seu valor cultural, não apenas local e regional, mas também nacional, a proteção desses bens desafia a atuação conjunta dos órgãos administrativos desses entes, assim como do estabelecimento de um sistema eficaz de sua proteção em um contexto sócio-econômico marcado pela desigualdade.

Diante da ausência de um Sistema Nacional de Preservação Cultural que coordene a atuação dos entes federativos, verificou-se no presente trabalho que o caminho a ser seguido pelo município de Marechal Deodoro, pelo Estado de Alagoas e pela União Federal, encontra-se no estabelecimento de um Consórcio Público ou Convênio Administrativo, voltado para a proteção dos bens culturais edificados daquela região.

Tais acordos permitem que União, Estado e Município discutam amplamente o âmbito de atuação de seus serviços, assim como o montante financeiro a ser investido, com o intuito de se firmar cláusulas que possam ser favoráveis à atuação de cada um deles, mas que possam desenvolver uma efetiva política de preservação e de desenvolvimento sustentável daquele patrimônio. É preciso que haja um comprometimento entre União, Estado e Município, na efetiva realização de um programa de proteção integrado, revestido de efetividade e que possa alcançar os objetivos pretendidos de preservação e de desenvolvimento sustentável do patrimônio cultural.

Referências

- CASTRO, Sonia Rabelo de. *O Estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro. Renovar. 1991.
- CORREIA, Belize Câmara. “A tutela judicial do meio ambiente cultural”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. Revista dos Tribunais. n.º 34. abr./jun.º 2004.
- FARAH, Maria Ferreira Santos. JACOBI, Pedro. *Governos Locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil*. Disponível em <http://uts.cc.utexas.edu/~bwilson/ppss/assets/Brazil_intro.rtf > acesso em: 05 de dezembro de 2006.
- LIMA, Luciana Dias de. OLIVEIRA, Roberta Gondim de. VIANA, Ana Luiza D’Avila. *Descentralização e novo federalismo: tendências atuais*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> acesso em 22 de dezembro de 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9ª ed. São Paulo. Malheiros. 2005

MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2006.

Artigo recebido em 30 de novembro de 2010.

Aprovado em 03 de novembro de 2011.