



**EIXO TEMÁTICO: A PRODUÇÃO DA CIDADE: OS DESAFIOS
DA REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

**O CENTRO HISTÓRICO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES SOB A
PERSPECTIVA DO DIREITO DA CIDADE E DO MEIO AMBIENTE
CULTURAL: IDEIAS PARA IMPLEMENTAR A GESTÃO DO
PATRIMÔNIO COMO MEIO DE DESENVOLVIMENTO DO
TERRITÓRIO.**

*THE HISTORICAL CENTER OF CAMPOS DOS GOYTACAZES FROM THE PERSPECTIVE
OF CITY LAW AND THE CULTURAL ENVIRONMENT: IDEAS TO IMPLEMENT
HERITAGE MANAGEMENT AS A MEANS OF TERRITORY DEVELOPMENT.*

*EL CENTRO HISTÓRICO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES DESDE LA PERSPECTIVA
DEL DERECHO MUNICIPIO Y DEL MEDIO CULTURAL: IDEAS PARA IMPLEMENTAR
LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO COMO MEDIO DE DESARROLLO DEL TERRITORIO*

O CENTRO HISTÓRICO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO DA CIDADE E DO MEIO AMBIENTE CULTURAL: IDEIAS PARA IMPLEMENTAR A GESTÃO DO PATRIMÔNIO COMO MEIO DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO.

Luiz Francisco Boechat Junior¹

RESUMO:

Este artigo tem o objetivo de fazer uma análise histórica e jurídica da proteção do meio ambiente cultural no ambiente urbano, focando na proteção jurídico-constitucional dada a esse direito, refletindo sobre sua repercussão prática na gestão de território do centro histórico de Campos dos Goytacazes. Aborda o modo como o conjunto de manifestações físicas e culturais (especialmente arquitetônicas) dessa paisagem refletem um patrimônio intangível que se confunde com a própria história do município, resultando num processo sócio cultural de duração secular que desembocou na identidade cultural da planície goitacá. Busca-se um diagnóstico para o entendimento das dificuldades de preservação do rico patrimônio histórico existente no território analisado. À luz desses fatores, o presente artigo busca, ao final, apresentar estratégias que possam impactar não apenas na revitalização do território, mas em buscar entender como é possível alinhar desenvolvimento e proteção do patrimônio histórico no território analisado.

Palavras chave: Ambiente; direito da cidade; cultura; gestão de território; Campos dos Goytacazes.

ABSTRACT

This article aims to make a historical and legal analysis of the protection of the cultural environment in the urban environment, focusing on the legal-constitutional protection given to this right, reflecting on its practical impact on the management of the territory of the historic center of Campos dos Goytacazes. It addresses how the set of physical and cultural (especially

¹ Advogado, com especialização *lato sensu* em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera, mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Cândido Mendes.

architectural) manifestations of this landscape reflect an intangible heritage that is intertwined with the history of the municipality, resulting in a socio-natural process of secular duration that led to the cultural identity of the Goitacá plain. A diagnosis is sought to understand the difficulties of preserving the rich historical heritage existing there. In light of these factors, this article seeks, at the end, to present strategies that can impact not only on the revitalization of the territory, but also on seeking to understand how it is possible to align development and protection of historical heritage in the analyzed territory.

Keywords: Environment; city law; culture; territory management; Campos dos Goytacazes.

APRESENTAÇÃO

Campos dos Goytacazes tem uma área total de 4.026,7 quilômetros quadrados, correspondentes a 41,3% da área da Região Norte Fluminense, onde se situa. Essa vasta extensão territorial é área de inúmeros monumentos de ímpar riqueza cultural e histórica, havendo espalhado por todo o território diversos solares, farol, casarões, terrenos de interesse arqueológico, cemitérios indígenas... enfim, uma gama de bens vasta que é capaz de contar boa parte da história não apenas da planície em que se localiza, mas do próprio Brasil, desde o período pré-colonial até os presentes dias. No último censo, o IBGE estimou a população do município em 483.551 habitantes, possuindo ainda um PIB per capita de R\$ 46.641,88, ocupando a 22º (de 92) posição no ranking estadual, 714º (de 5570) no ranking nacional e 2º (de 6) na região geográfica imediata. A população possui 97,3% de taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (dados de 2010), sendo a Administração Pública a maior empregadora do Município. Localizado em posição privilegiada ante a maior bacia petrolífera do país, Campos recebeu em 2022 mais de R\$ 800 milhões em royalties, recuperando o patamar anterior ao contracheque do ano de 2014, ocasião em que a arrecadação com royalties caiu mais de 30% (trinta por cento). Com tamanho recurso financeiro oriundo da extração petrolífera, uma população de aproximadamente meio milhão de habitantes, o município historicamente não tem cuidado bem de seu vasto patrimônio arquitetônico de interesse cultural e histórico. A população não se engaja na luta pela proteção, faltando-lhe uma sensação de pertencimento, que parece erodir paulatinamente como o próprio patrimônio. Nesse sentido, a escolha do presente artigo busca analisar especificamente o patrimônio histórico inserido no Centro da cidade, procurando causas para a falta de proteção

adequada e propondo soluções, respeitado o comércio local, imprescindível para a adequada proteção e destinação dos bens tutelados.

METODOLOGIA:

A metodologia utilizada para a pesquisa no presente artigo buscou os fundamentos históricos da proteção ao patrimônio cultural no direito pátrio, trazendo um esboço histórico desde a primeira Constituição do Império, mas com atenção especial a partir da constituinte que resultou na Magna Carta de 1988, com o escopo de entender a formação jurídica dos conceitos de proteção da atual Constituição. Partimos, então, para uma análise jurídico-constitucional sobre o tema. Para tal, foram acessados os anais da constituinte disponibilizados pelo sítio eletrônico do Senado Federal, além de pesquisa bibliográfica. Houve, ainda, acesso à projetos e legislação do Município de Campos dos Goytacazes para a área objeto do estudo.

1. A PROTEÇÃO À CULTURA NO ÂMBITO DO DIREITO BRASILEIRO: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

É preciso destacar que há referência à cultura em todas as constituições brasileiras.²

A Carta do Império de 1824 (artigo 179, XXIV), a primeira Carta da República de 1891 (artigo 35), a Constituição de 1934 (a primeira a reconhecer direitos sociais, em seu artigo 148 atribui à União, aos Estados e aos Municípios o dever de fomentar o desenvolvimento da cultura), a Constituição de 1937 (artigo 128), a Constituição de 1946 (em seu artigo 174 afirma ser dever do Estado o amparo à cultura), a Constituição de 1967 e a subsequente Emenda Constitucional nº 01/1969 (mantendo em linhas gerais o teor da Carta anterior em seu artigo 172), todas elas mencionam, com maior ou menor amplitude, a cultura.

Entretanto, o reconhecimento mais amplo e sistemático de conscientização da história e cultura em nosso país é fenômeno recente e está umbilicalmente ligado aos movimentos

² Sobre o tema verificar BAPTISTA, Patrícia. *Educação, cultura e Desporto na Cidade*. In Direito constitucional da cidade: teoria das ordens urbanas e dos direitos fundamentais nas cidades: v2 / coordenadores Emerson Affonso da Costa Moura, Marcos Alcino de Azevedo Torres, Mauricio Jorge Pereira da Mota - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ambientais e legislação da década de 1980, quando se idealizou a Política Nacional de Meio Ambiente (BAPTISTA, 2021).

Todavia, esse aumento de importância e atenção não se deu de forma direta, pois o primeiro movimento público-ambiental foi no sentido de audiências públicas para análise de projetos de licenciamento ambiental e seus impactos, o que acabou gerando questionamentos sobre o direito das sociedades “sobre elas mesmas, ou seja, seu patrimônio histórico e cultural” (ROBRAHN-GONZALES, 2013).

Nessa esteira a constituinte que resultou na Carta de 1988 travou um importante debate público para o formato atual da proteção constitucional³, de modo que a atual Constituição inovou ao dispor de uma seção própria para a cultura (seção II), no capítulo III (que trata também da educação e do desporto), do Título VIII.

Aliás, é imperioso destacar como a cultura sempre esteve relacionada com a educação quando se trata de proteção constitucional, o que acreditamos não se tratar apenas de uma sistematização por similaridade entre os temas, mas que permite crer que o constituinte tenha em mente que uma educação fortalecida é subsídio para uma proteção cultural adequada.

A inovação do texto constitucional atual está no reconhecimento expresso da competência comum da União, Estados e Municípios em “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, (...) e os sítios arqueológicos” (23, III) e “proporcionar os meios de acesso à cultura (23,V).

É cediço que em diversos setores o constituinte brasileiro optou por uma constituição dirigente, ou seja, um texto constitucional que aponta para um destino, um caminho a ser percorrido e um objetivo (ou vários) a ser (em) atendido (s). No âmbito da cultura, os direitos culturais e a cultura apresentam-se com um caráter “de metas, objetivos, programas e tarefas a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade, no sentido de alteração do *status quo*” (SARMENTO; SOUZA NETO, 2013, p. 17).

Apenas em 2005, por meio da Emenda Constitucional nº 45 criou o Plano Nacional de Cultura (art. 215, § 3º) e em 2012, com o advento da Emenda Constitucional nº 71, que inseriu o artigo 216-A no corpo constitucional e criou o Sistema Nacional de Cultura, representando

³ Brasil. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes. Atas das Reuniões. Brasília: Senado Federal. disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8a_Sub_Educacao_cultura_e_esporte.pdf Acesso em 09 jun. 2023.

um mecanismo que possibilita aos municípios executarem as políticas culturais com uma ação articulada junto aos governos estaduais e federal.

As duas alterações criam um “sistema” onde resta claro que o objetivo do constituinte reformador não está meramente na proteção ao passado, mas está preocupado em criar “mecanismos de indução e proteção da cultura, (...) como também possibilitar o exercício pleno dos direitos culturais, o que inclui a promoção, a difusão cultural, a participação e a diversidade” (YOSHIDA; AHMED, 2015, p. 174 e 175).

Apesar do ineditismo no grau de proteção, a Magna Carta falha ao omitir a cultura como direito social no *caput* de seu artigo 6º, como fez, por exemplo, com a educação. Mais do que mera formalidade, a citação expressa da cultura como direito social teria o condão de permitir uma maior compreensão da sua importância na construção da sociedade que a Constituição almeja.

É intrincado encontrar o motivo de tal omissão no texto final, posto que os debates da constituinte foram impulsionados pela participação de representantes do Fórum de Secretários de Cultura nas reuniões da Subcomissão e Comissão de educação e cultura (BAPTISTA, 2021, p. 154), onde, com muito acerto, o antropólogo Augusto Arantes observou que “o direito ao desenvolvimento cultural é tão fundamental quanto à saúde, a moradia, o trabalho,” sendo requisito da própria democracia que sejam concedidas aos diversos grupos e segmentos sociais o direito e as condições necessárias de desenvolver suas especificidades culturais⁴.

A omissão constitucional, nada obstante, não impediu o reconhecimento da cultura como direito social que efetivamente é, inclusive assim reconhecida pelo Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal.⁵

Outra importante omissão da Magna Carta neste tema é a ausência de competência normativa ampla aos municípios para tratar de cultura, cabendo esse papel à União e aos Estados Federados (em caráter complementar) de modo concorrente em termos de direito urbanístico (24, I), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (24, VII) e cultura propriamente dita (24, IX).

⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Atas das Reuniões Brasília: Senado Federal. Cit. p. 279

⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1923, Rel. Min. AYRES BRITTO, Relator para acórdão Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015

Essa é a mais sentida das omissões, pois a “maior parte das manifestações culturais guarda relação direta com as comunidades de onde se origina”, tendo a cultura uma gênese essencialmente local (BAPTISTA, 2021, p. 164).

Nesse ponto, impõe citar novamente o antropólogo Antônio Augusto Arantes, que nas reuniões da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Nacional Constituinte assim destacou a importância do município no ambiente cultural:

“O último tópico é a importância do município. É em cidades, vilas e povoados que desenvolvemos o nosso modo de vida; é aí que se plasma a nossa cultura e por onde circula a maior parte dos bens culturais. Cidades, vilas, e povoados são o cenário, o ambiente e a arena onde se desenrolam as nossas histórias, são espaços culturais por excelência. Nesse sentido, a administração municipal desempenha - ou deveria desempenhar, melhor dizendo - papel preponderante no processo cultural. É necessário que a nova Constituição reconheça o verdadeiro lugar, o papel do município e estabeleça princípios de organização tributária que permitam maior descentralização dos recursos públicos.”⁶

A falta de competência legislativa plena não é o único obstáculo aos municípios para a plena implementação da política de cultura; o maior deles é o financiamento, tema que a Constituição não enfrenta, de modo que aos municípios resta a busca por parcerias entre si e com outros entes federados ou com a própria iniciativa privada.⁷

Do federal para o municipal, Campos dos Goytacazes, localizado na região norte do estado do Rio de Janeiro, possui uma população estimada de 514.643 habitantes⁸ e possui um riquíssimo acervo histórico e cultural, especialmente um “acervo arquitetônico do período colonial (maneirista/jesuítico; barroco e rococó); do período imperial (neoclássico e eclético) e do período republicano (eclético; *art dèco*; proto-moderno e modernista)” (PRATA, 2018, p.3).

Tratamos aqui, mais especificamente, do acervo arquitetônico histórico localizado no centro da cidade de Campos, sem desconhecer a importância histórico/cultural das demais (e quase infinitas) manifestações culturais da cidade, tanto as materiais, como seus solares, o farol de São Thomé, quanto as imateriais como o doce chuvisco, a lenda do ururau da lapa, o circuito religioso caminho de Santo Amaro etc.

⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Atas das Reuniões Brasília: Senado Federal. Cit. p. 280

⁷ A esse respeito conferir a excelente iniciativa pioneira CULTURANDO, um consórcio público municipal composto por 25 municípios paulistas. <https://www.consorcioulturando.com.br/>

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Consulta em 09/06/2023

Justamente com o escopo de proteger a área que pretendemos analisar, o segundo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, em 2008, criou uma Zona de Comércio do Centro Histórico (ZCH), pois que Campos não é diferente das grandes cidades do mundo, onde o comércio floresceu em sua região central.

Figura 1 - Recorte de mapas da cidade de Campos dos Goytacazes em 1858 e 2008



Fonte: PMCG (2008), editado por PRATA (2018)

O plano diretor atual, Lei Complementar nº 015, de 07 de janeiro de 2020⁹, inovou e criou a área especial de interesse cultural (AEIC), assim definindo-o:

Art. 246. As Áreas de Especial Interesse Cultural referem-se aos conjuntos urbanos e arquitetônicos, aos sítios naturais ou agenciados pelo homem que, por sua relevância e representatividade dos valores históricos, científicos, culturais, sociais e étnicos para o povo campista, devem ser protegidos e para os quais serão estabelecidas diretrizes e medidas voltadas para sua preservação

⁹ CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Complementar 015, de 07 de janeiro de 2020**. Plano Diretor do Município. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-complementar/2020/2/15/lei-complementar-n-15-2020-institui-o-novo-plano-diretor-do-municipio-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias?q=plano+diretor>

e valorização, através de lei específica encaminhada pelo Executivo Municipal à Câmara Municipal para aprovação, em um prazo máximo de 18 (dezoito) meses contados da publicação do Plano Diretor.

Tal área abrange os limites da AEIC do Centro Histórico, “incluindo o traçado urbanístico e os elementos paisagísticos, os conjuntos arquitetônicos e as edificações isoladas, tombadas ou de interesse para a preservação” (art. 247), além de outros indicados no dispositivo, mesmo que fora da sede municipal.

Esta área está sujeita a “tratamento especial, com critérios e diretrizes para intervenção urbanística e arquitetônica definidos” pelo COPPAM.

O COPPAM é o Conselho de Preservação do Patrimônio Municipal, instituído por lei municipal¹⁰ e seu escopo, como seu próprio nome sugere, é justamente a proteção do patrimônio histórico e cultural da cidade.

O município conta, ainda, com o Conselho Municipal de Cultura¹¹, órgão colegiado, deliberativo e paritário, que tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate entre os diferentes níveis de governo e da sociedade civil organizada, para o fomento e desenvolvimento das atividades culturais (artigo 1º).

O legislador municipal se preocupou também de instituir o Sistema Municipal de Cultura¹² e o Plano Municipal de Cultura.¹³

¹⁰ CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Municipal 8.487, de 30 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Campos dos Goytacazes (COPPAM) Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2013/848/8487/lei-ordinaria-n-8487-2013-dispoe-sobre-a-reestruturacao-do-conselho-de-preservacao-do-patrimonio-municipal-coppam-passando-a-ter-uma-nova-nomenclatura-conselho-de-preservacao-do-patrimonio-historico-e-cultural-de-campos-dos-goytacazes-coppam>

¹¹ CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Municipal 8.697, de 16 de março de 2016**. Reestrutura o Conselho Municipal de Cultura. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2016/870/8697/lei-ordinaria-n-8697-2016-reestrutura-o-conselho-municipal-de-cultura-concultura-em-razao-da-reforma-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias?q=cultura>

¹² CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Municipal 8.530, de 19 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Cultura do Município de Campos dos Goytacazes, seus princípios filosóficos, objetivos práticos, estrutura organizacional, gestão. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2013/853/8530/lei-ordinaria-n-8530-2013-dispoe-sobre-a-criacao-do-sistema-municipal-de-cultura-do-municipio-de-campos-dos-goytacazes-seus-principios-filosoficos-objetivos-praticos-estrutura-organizacional-gestao-interrelacoes-entre-os-agentes-do-poder-publico-e-da-sociedade-civil-recursos-humanos-e-financeiros-e-da-outras-providencias?q=8530>

¹³ CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Municipal 9.065, de 31 de maio de 2021**. Institui o plano municipal de Cultura de Campos dos Goytacazes. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2021/907/9065/lei-ordinaria-n-9065-2021-institui-o-plano-municipal-de-cultura-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias?q=cultura>

Assim, a despeito da omissão constitucional a respeito da plenitude de competência legislativa do município quanto à cultura, o Município de Campos dos Goytacazes tem buscado meios, inclusive em sua lei orgânica, de proteger não apenas seu patrimônio cultural, mas toda a manifestação cultural que desembocou naquilo que a sociedade campista é.

O questionamento que surge é se essa sistemática constitucional, legal, federal e municipal tem sido suficiente à proteção desse acervo.

2. DAS DIFICULDADES POSTAS NA PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO

Basta circular pelo centro histórico de Campos dos Goytacazes para a constatação do óbvio: alguns prédios históricos não estão recebendo a manutenção adequada para sua conservação. Em que pese a legislação municipal apontar no sentido de sua preservação, ainda há a muito a fazer para que isso deixe de ser apenas uma norma dirigente e passe a ser um direito concretamente realizado.

As causas para a situação são inúmeras e profundas.

A primeira delas é a falta de interesse e/ou capacidade dos proprietários em manter conservados imóveis tombados pelos órgãos competentes e isso decorre de alguns fatores. Muitos destes imóveis são frutos de herança e, por vezes, os herdeiros não possuem a capacidade financeira de suportar os custos da manutenção dos imóveis com suas características originais.

Some-se a isto desavenças familiares que geram um sem número de imóveis abandonados no centro da cidade (não apenas os de valor histórico e cultural, apesar de serem eles a maioria dos que estão nessas condições).

Não se pode negar que estejamos a tratar de política pública de proteção ao patrimônio e, portanto, surge o conflito entre o interesse do particular à livre utilização (inclusive conservação) do bem e o interesse público no exercício social da função do bem privado e na conservação do patrimônio histórico cultural.

Aqui inevitavelmente surge aquilo a que BOTELHO (2011, p. 418-428) se referia como “a sobreposição do privado sobre o público” no pensamento social brasileiro, que se constituiu a partir do embaralhamento entre público e privado desde a colonização portuguesa.

De tal modo que para o socorro ao patrimônio histórico, que é em sua maior parte propriedade privada em Campos, aponta-se a missão de conservação aos cofres públicos, inclusive com decisões judiciais nesse sentido (caso do Solar dos Airizes).

Contudo, o Poder Público não possui no atual orçamento municipal verbas destinadas à conservação de tais imóveis. Há que se considerar que a Administração Pública tem outras prioridades e obrigações legais e constitucionais, em detrimento de cuidar do patrimônio privado, mas esse fator somente pode ser modificado com a consciência coletiva de que o acervo histórico e cultural representam fortemente aquilo que somos como sociedade, aliado ao entendimento de que a cultura é um direito social, ainda que estes imóveis não estejam no rol de bens pertencentes aos diversos entes federativos.

Há aqui um importante parêntese a fazer: a dificuldade de se enxergar que não apenas os governos têm papel preponderante na política pública, mas também os particulares.

SOUZA (2006), ao analisar criticamente as definições de políticas públicas, destaca bem essa dificuldade de entendimento:

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de idéias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

No caso do patrimônio histórico campista essa dificuldade de entendê-lo como problema de política pública e, portanto, responsabilidade de todos, salta aos olhos.

Outro importante motivo, que foi bem destacado por Prata, é a falta de conscientização da população de que a perda do patrimônio edificado desemboca na perda da memória coletiva. Não há identificação daqueles que transitam diariamente entre prédios e casarões com valor histórico secular, acarretando uma falta de senso de pertencimento que não colabora com a conservação pretendida (PRATA, 2018, p. 5).

Sabemos que a pressão pública é um dos norte para administradores públicos em todas as esferas governamentais, e a pressão sobre a importância da conservação somente existirá quando houver senso de pertencimento ao meio ambiente cultural.

Não se trata, a bem da verdade, de um problema recente em Campos, mas propriamente, e aqui a conclusão é nossa, do resultado de políticas de desenvolvimento urbano de “cunho higienista,” com o Primeiro Código de Posturas de 1842 que, com a intenção de obter melhor

orientação para abertura de ruas e praças, ampliou as melhorias urbanas de interesse das elites (D'OLIVEIRA, 2002).

Assim, o afastamento da população que não pertence às elites (e compõem a maior parte da sociedade) impediu a criação do vínculo de memória afetiva e coletiva que deve traduzir a cidade como um local de memória.

Some-se a isto o fato de que atualmente os imóveis do centro da cidade são ocupados, em sua maioria, pelo comércio, que, a despeito de ser um importante motor para o desenvolvimento da área, não consegue visualizar a conservação do patrimônio histórico compatível com as atividades econômicas que ali praticam e com o desenvolvimento que ele próprio pretende.

Outros tantos imóveis, apesar de conservados, estão fechados em benefício da especulação imobiliária e porque seus proprietários preferem não alugar e dar-lhe o fim social a que deveriam se destinar.

Não fosse suficiente, há, ainda, a falta de uma melhor estruturação para o órgão municipal defensor desse patrimônio: o COPPAM.

Com efeito, a lei municipal 8.487/2013, que institui o órgão (e as posteriores que lhe “reestruturam”), define bem o que seja o patrimônio a ser protegido (art. 2º), a composição do conselho (art. 5º, § 2º), suas competências (art. 6º), o processo de tombamento (seção III, artigos 8º a 17), as medidas de proteção e conservação dos bens tombados (seção IV, artigos 18 a 31) e as penalidades (seção V, artigos 32 a 39).

Entretanto, a lei não estruturou o órgão com servidores próprios, de carreira, que nela ingressem por meio de concurso público e tenham direito à estabilidade nos termos da Constituição. Diante de um patrimônio histórico tão vasto - e aqui não estamos falando apenas do centro da cidade - muitos braços são necessários para que se exerça uma fiscalização efetiva e uma análise minuciosa dos bens de valor histórico e cultural.

Se essa fiscalização não é feita de forma contínua e independente, ela retarda a atingir seu objetivo, se é que um dia atingirá.

Quanto à estrutura do órgão a lei estabelece que:

“Art. 5º. Fica reestruturado o Conselho de Preservação do Patrimônio Municipal, com a nomenclatura Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Campos dos Goytacazes - COPPAM - de caráter consultivo, deliberativo e executivo, integrando à estrutura organizacional da Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima, através da Superintendência de Cultura e Preservação do Patrimônio Histórico e da Secretaria Municipal de

Obras, Urbanismo e Infraestrutura, através da Superintendência de Obras e Urbanismo.”

Note que o órgão é parte integrante do braço do município responsável pela gestão cultural (Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima - FCJOL) e da Secretaria de Obras, mas essas instituições têm suas próprias atribuições (inclusive fiscalizatórias) e seus servidores a elas estão destinados, cabendo destacar, ainda, que o município de Campos tem vasta extensão territorial, com 4.032,487 quilômetros quadrados de área,¹⁴ o que impõe uma estrutura fiscalizatória robusta.

Em outras palavras, os fiscais de carreira da secretaria de obras têm atribuições tantas para verificar nesse imenso território a regularidade de centenas, quiçá milhares, de obras, não apenas nos bens tombados, de modo que o ideal é a criação de uma carreira própria de fiscal do COPPAM.

Para além destes fatores, quando tratamos de organização urbanística no Brasil “há ainda uma forte mistura entre direito e política no tema, além de uma falta de efetivo reconhecimento da função de estabilização representada pela legislação que já produzimos e temos em vigor” (PRESTES, 2021, p. 398).

Trata-se da corrupção urbanística, que atinge a organização urbana como um todo e, portanto, não poupa o patrimônio arquitetônico de valor histórico e cultural.

Sobre o tema, citamos aqui a excelente explicação de Vanêsa B. Prestes:

“No direito moderno a origem do direito é o próprio direito, ou seja, o direito é produzido pelo direito. O direito se refere só a ele mesmo e nisto está a circularidade. No Estado democrático, o direito não existe porque é justo, porque realiza um fim, porque representa valores externos ou porque corresponda a fins ou à sociedade. O direito positivo moderno e constitucionalizado existe, porque é produzido por ele mesmo. Tem no seu interno a igualdade, a justiça, mas não os realiza. O direito não deriva de fatos externos a ele, mas da forma que é produzido, aliado a exclusividade em que opera. O direito positivo moderno se legitima nele mesmo. As qualificações jurídicas produzem realidade, constroem o que usa como realidade; não se aplica à realidade, mas constrói o que usa como realidade.

O direito não realiza Reforma urbana, mas traz elementos que transforma em conteúdo exigível, na medida em que são reconhecidos. Sua não observância gera a possibilidade de cumprimento destes.

Entendemos que corrupção urbanística no Brasil ainda não é tratada com a diferenciação necessária. Os sistemas do direito e da política em nosso país ainda estão muito próximos, umbilicalmente ligados, de um lado, e, de outro,

¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Consulta em 09/06/2023

produzem aparência de legalidade por meio de alterações legislativas das leis urbanísticas que imputam legalidade a projetos que ferem a impessoalidade e trazem benefícios específicos a determinados grupos ou pessoas, em detrimento do caráter difuso do controle urbanístico inerente ao direito à cidade.” (PRESTES, 2021, p. 398)

Deste modo, podemos concluir que quando deixamos de cumprir a legislação protetiva do patrimônio histórico, seja em benefício dos aspectos econômicos defendidos pelo comércio local, ou dos aspectos logísticos que a mobilidade urbana impõe, ou outros tantos, sem buscar esse fundamento de validade no próprio direito, estaremos a corromper esse sistema de proteção e ao próprio direito.

3. DAS SUGESTÕES PARA MAIOR EFICÁCIA DA PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL ARQUITETÔNICO DO TERRITÓRIO

Esse trabalho não tem apenas a pretensão de diagnosticar os problemas que impedem a melhor conservação do patrimônio arquitetônico histórico e cultural do centro de Campos, mas também apontar caminhos para possibilitar que essa proteção se concretize.

Com relação ao primeiro problema apontado (o abandono dos imóveis por seus proprietários por causas diversas), notamos que o município legislou e criou um importante instrumento para solucionar a questão.

Trata-se da Lei Municipal 9.069¹⁵, de 31 de maio de 2021, que regulamentou no município o procedimento de arrecadação de imóveis abandonados, ou seja, aqueles que o proprietário abandonou de modo que não mais pretende conservar em seu patrimônio será arrecadado e passará à propriedade do município, que lhe dará a devida destinação.

Não chega a ser uma novidade legislativa, já que essa possibilidade está prevista nos artigos 1.275, inciso III, e 1.276 do Código Civil desde 2002, mas que Campos, a exemplo de tantos outros municípios, tardou a disciplinar.

Uma vez legislado, é preciso que a intenção da lei se concretize, em especial aos bens tombados, que via de regra são abandonados pelo alto custo de sua manutenção, com o implemento de uma comissão multidisciplinar para atingir tal finalidade.

¹⁵ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2021/907/9069/lei-ordinaria-n-9069-2021-regulamenta-em-ambito-municipal-o-procedimento-de-arrecadacao-de-imoveis-urbanos-abandonados-nos-termos-dos-artigos-1275-iii-e-1276-do-codigo-civil-e-da-outras-providencias?q=9069>

Para tanto, o Município regulamentou a lei mencionada por meio do Decreto nº 63/2022, estabelecendo todo o procedimento para que os imóveis abandonados sejam incorporados ao patrimônio público, e criou uma comissão por meio de portaria.

Por se tratar de um procedimento longo (no mínimo três anos) e que deve respeitar a amplitude de defesa e o contraditório, o município ainda não terminou nenhum processo de arrecadação. Mas deve ser feito.

Aliás, outra medida que se propõe aqui é a realização de campanha informativa que explique a esses proprietários de imóveis tombados os benefícios fiscais que lhes garante a legislação, com destaque para os descontos progressivos no IPTU: quanto maior o estado de conservação do bem e manutenção de sua originalidade, tanto maior será o desconto do imposto ao proprietário, podendo chegar a até 80% (oitenta por cento), nos termos do parágrafo único do artigo 18, da Lei Municipal 8.487/2013.

Já com relação ao segundo ponto, a falta de pertencimento da população local, endossamos a proposta de Prata de que “o inventário pode ser um instrumento articulador da memória e da identidade, fomentando o sentimento de pertencimento da população local e trazendo, como consequência, a sua participação efetiva na preservação do patrimônio histórico da cidade” (PRATA, 2018, p. 5)

Resgatar essa memória é a dificuldade, e aqui enfatizamos a proposta de Pesavento:

“Recuperar a cidade do passado implica, de uma certa forma, não apenas registrar lembranças, relatar fatos, celebrar personagens, reconstruir, reabilitar ou restaurar prédios, preservar materialmente espaços significativos do contexto urbano. Todo traço do passado pode ser datado pelo conhecimento científico, ou classificado segundo um estilo preciso; mas o resgate do passado implica ir além dessa instância, para os domínios do simbólico e do sensível, ao encontro da carga de significados que a cidade abrigou em um outro tempo.” (PESAVENTO, 2007).

Esse processo não pode se dar de outra forma que não seja implementado por meio da Educação, pois, a despeito de haver necessidades de intervenções urgentes para preservação do patrimônio, todo ato adotado irá se esvaziar e perder no tempo se não se criar na comunidade a consciência coletiva da importância de conhecer sua história e preservá-la, havendo também, portanto, um trabalho de médio e longo prazo a ser realizado, para que as futuras gerações se identifiquem no meio ambiente cultural do município e busquem ali o fundamento de sua identidade coletiva, ao revés das gerações atuais que têm essa dificuldade.

Aliás, como destacamos, é preciso aproximar toda a comunidade dessa história, e não apenas as elites. É preciso quebrar a barreira invisível para além do cais Lapa em Campos dos Goytacazes, trazer os excluídos para que conheçam sua história e usufruam do conteúdo histórico do centro. Que tragam sua cultura para aquele espaço físico e que, ao final, descubram que é a nossa cultura e o que somos hoje como sociedade.

É preciso introduzir e estimular as atividades culturais no centro da cidade, de modo a trazer à população para efetivamente tomar posse dos benefícios que as atividades culturais lhe propiciam. É preciso liberar áreas comerciais de bares e restaurantes em horários diferenciados (como a Lapa, no Rio de Janeiro), garantir condições de acesso livre para pedestres.

Tomemos o exemplo da Lapa, bairro boêmio do Rio de Janeiro e com imóveis de rica importância histórica e cultural. Não se levanta a ideia de derrubar os casarões ali existentes (e que abrigam bares e restaurantes) por conta do progresso. A própria comunidade haverá de defender. A prática cultural levantou um escudo para aquele patrimônio.

Voltando a Campos, é necessário fomentar e incentivar programas culturais usando equipamentos existentes, como o Teatro de Bolso.

Aos comerciantes, é preciso mostrar com exemplos como do Pelourinho, em Salvador, ou de Parati, que a preservação do patrimônio histórico é perfeitamente compatível com o desempenho da atividade econômica e que o turismo é um grande incentivo ao comércio, claro, devendo ser integrado com os demais pontos de potencial turístico do município.

Portanto, é plenamente possível aliar o desenvolvimento do território com a manutenção do patrimônio histórico.

É preciso derrubar a ideia de que o que é “velho” impede o progresso.

Dê uma passagem à Roma de presente a um comerciante e ele provavelmente irá aproveitar para conhecer as ruínas do Coliseu e o Vaticano, sem observar que esse patrimônio histórico tem um potencial econômico que muitas vezes ultrapassa aquilo que ele imagina para si no território onde trabalha diariamente.

Quanto ao trânsito, é preciso observar o que grandes centros realizaram. Londres resolveu colocar pedágio no centro de sua cidade, com o escopo de diminuir a circulação de veículos ali, protegendo, ainda que de modo indireto, o patrimônio histórico e cultural ali existente.

São Paulo adotou o rodízio de veículos com o objetivo de reduzir em quantidade sua circulação, preocupando-se com um trânsito cada dia mais intenso. Todavia, ao final acabou por proteger o patrimônio, na medida em que reduziu a necessidade (ou pelo menos freou) de abertura de novas ruas e avenidas.

Mas para isso Campos teria que resolver um outro problema grave: a questão do transporte público. Como já dito, o município possui extensão territorial vasta, de modo que seu transporte público enfrenta problemas não apenas de caráter urbano, mas também interurbano, dado as distâncias de distritos e bairros entre si e com o centro da cidade.

A ampliação e incremento de ciclovias também colabora com o trânsito no e para o centro da cidade e, por via indireta, protege o patrimônio ali existente.

Nesta seara, entram também a necessidade de modernizar o parque de iluminação pública e dos serviços básicos de infraestrutura: água, esgoto, telefonia e gás, através de redes subterrâneas, assim como remodelar o mobiliário urbano. É preciso requalificar as áreas verdes (Praças) e arborizar as vias públicas, trazendo qualidade de vida para que as pessoas se sintam confortáveis em estar nesse ambiente, e não apenas de passagem desejando logo retornar ao lar.

É preciso possibilitar o retorno habitacional do Centro de Campos dos Goytacazes, com políticas públicas de incentivo.

Quanto aos dois últimos problemas - estruturação do COPPAM e corrupção urbanística - cremos que a solução passe por estruturar melhor o conselho, dotando-o de fiscais e servidores concursados para nele atuarem de maneira específica, e não apenas complementar às atividades da FCJOL e da Secretaria de Obras, que têm outras importantes atribuições.

A estabilidade desses servidores, que seriam o braço fiscalizador e atuante *in loco* do conselho, lhe dará maior imunidade às oscilações próprias da política e alternância de poder e permitirá um trabalho de continuidade, que não estará sujeita às intempéries das mudanças.

Os conselheiros, quando irão analisar os pedidos apresentados, precisam estar munidos de vasto material e, em que pese atualmente haver um grupo que realiza com esforço este trabalho, ele ainda é pequeno para o tamanho da tarefa e desprovido da estabilidade que lhe resulta em independência, autonomia e continuidade.

4. CONCLUSÃO

O direito da cidade, por se tratar de um importante instrumento à disposição da melhora da vida do homem em sociedade, bem como de defesa do bem comum em contraposição à mercantilização dos territórios, da natureza e das pessoas, encontra estreita ligação com essa conservação do meio ambiente cultural encerrado no importante acervo histórico da arquitetura do centro de Campos dos Goytacazes.

Com relação ao desenvolvimento regional e gestão de cidades, nossa proposta leva em conta justamente o desenvolvimento do território escolhido e entendemos que ele deve ser implementado pela Administração Pública de maneira a preservar o patrimônio histórico sem aniquilar as possibilidades de desenvolvimento e atividades econômicas no território, dado sua própria natureza intrínseca.

REFERÊNCIAS

ALVES, H. M. A Sultana do Paraíba. Reformas urbanas e poder político em Campos dos Goytacazes, 1890-1930. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

BAPTISTA, Patrícia. *Educação, cultura e Desporto na Cidade*. In Direito constitucional da cidade: teoria das ordens urbanas e dos direitos fundamentais nas cidades: v2 / coordenadores Emerson Affonso da Costa Moura, Marcos Alcino de Azevedo Torres, Mauricio Jorge Pereira da Mota - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte (1987)*. Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte. Atas das Reuniões. Brasília: Senado Federal. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8a_Sub_Educacao_cultura_e_esporte.pdf. Acesso em 09/06/2023.

BOTELHO, A. . Público e privado no pensamento social brasileiro. In: André Botelho; Lília Moritz Schwarcz. (Org.). Agenda Brasileira: Temas de uma sociedade em mudança. 1ed.São Paulo: Companhia das Letras, 2011, v. , p. 418-429.

D'OLIVEIRA, Sônia Azevedo Le Cocq. As Áreas de Especial Interesse Social em Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ/CNPQ, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 27, n. 53, Junho 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/>

PRATA, Maria Catharina Reis Queiroz. *O coração da cidade: Memória e Identidade em Campos dos Goytacazes*. Rio de Janeiro: UFRJ / FAU, 2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Corrupção urbanística e Estatuto da Cidade: da Corrosão do Sistema à Identificação de Espaços Corruptivos. In 20 anos do Estatuto da cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis/ Lilian Regina Gabriel Moreira Pires coordenadora. - 1 ed. - São Paulo: Almedina, 2021.

ROBRAHN-GONZÁLEZ, Erika Marion. *A Construção do meio ambiente cultural: reflexões e práticas no Brasil*. Direito, Educação, Ética e Sustentabilidade: Diálogos entre os vários ramos do conhecimento no contexto da América Latina e do Caribe, v. 2, 2013.

SARMENTO, Daniel; **SOUZA NETO**, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 1 ed. E. Reimp. Belo Horizonte, Fórum, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. In Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Morozimato, **AHMED**, Flávio. A proteção jurídica do patrimônio imaterial do Rio de Janeiro e sua contribuição para a tutela dos bens culturais de natureza imaterial. In Constitucionalismo ambiental e sustentabilidade. Organizadores, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Ricardo Stanziola Vieira. Itajaí: Univale. 2015.