



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

## **NORMAS DE PRESERVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA**

Érica Diogo<sup>1</sup>  
Letícia Klug<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A ausência de Normas de Preservação para bens tombados em contextos urbanos tem impacto direto na gestão das cidades na medida em que contribui para um ambiente de insegurança jurídica, de dificuldade de planejamento e previsibilidade na avaliação de projetos e obras e de falta de clareza sobre os limites da atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Muitas vezes, a existência desse vazio jurídico amplia conflitos que são inerentes à própria dinâmica do desenvolvimento urbano brasileiro e impactam na preservação do bem acutelado. Diante dessa realidade, a partir de 2017, foi construída uma estratégia institucional para ampliar o número de normas de preservação publicadas pelo Iphan, entendendo que o processo de normatização não poderia acontecer sem a compreensão do papel do bem tombado no contexto urbano, a interlocução e construção de acordo com os entes locais e a participação da sociedade. Atualmente, o Iphan tem 61 portarias vigentes, das quais 30 foram publicadas após 2017.

### **2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

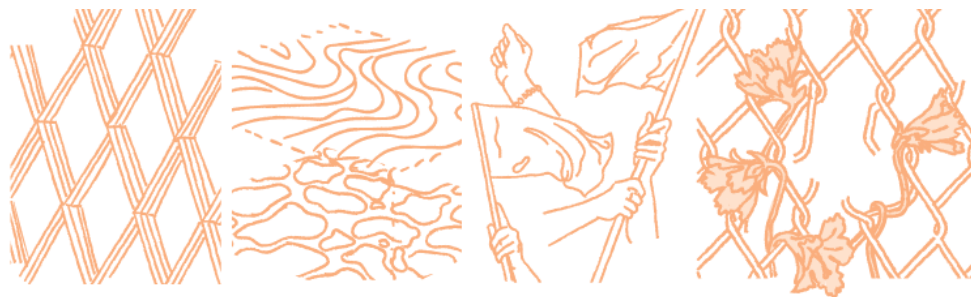
Em contextos urbanos, nos quais a dinâmica de produção do espaço está submetida a transformações constantes, gerir a permanência dos valores culturais implica evitar o isolamento do patrimônio em relação à vitalidade urbana. A cidade é um campo de conflitos e disputas onde ocorrem embates entre diferentes perspectivas simbólicas, disciplinares e institucionais.

O processo de normatização de bens tombados em contextos urbanos torna-se ainda mais complexo em um país federativo como o Brasil, em que, para um mesmo recorte espacial, são definidos um conjunto de competências federais, estaduais e municipais, ora comuns, ora concorrentes. No campo do patrimônio cultural, as competências definidas pelo art. 23 da Constituição Federal de 1988 são comuns, atribuindo tanto à União quanto aos estados, ao Distrito

---

<sup>1</sup> Mestre em Estruturas Ambientais Urbanas, IPHAN, Coordenadora-Geral de Normatização e Gestão do Território, [erica.diogo@iphan.gov.br](mailto:erica.diogo@iphan.gov.br).

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política, IPHAN, Coordenadora de Normas de Preservação, [leticia.klug@iphan.gov.br](mailto:leticia.klug@iphan.gov.br).



Federal e aos municípios a prerrogativa da proteção do patrimônio cultural. Todos os entes federativos podem e devem atuar em prol da preservação do patrimônio cultural brasileiro, levando em consideração os bens protegidos por cada esfera de governo.

O Iphan publica normas de preservação para bens acautelados em âmbito federal desde a década de 1970, sendo as primeiras portarias sobre o entorno de bens tombados com o objetivo de reduzir os conflitos institucionais na gestão dessas áreas da cidade. Como aponta Marchesan<sup>3</sup>, ainda hoje faz-se necessário avançar juridicamente com vistas a outorgar densidade material à noção de entorno e conciliar as pautas urbanísticas e de preservação cultural após a publicação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

As normas de preservação para bens tombados e respectivos entornos são instrumentos da Política de Patrimônio Cultural Material (PPCM) do Iphan, instituída pela Portaria nº 375, de 17 de agosto de 2018. Seu objetivo é dar publicidade às diretrizes e critérios de preservação para intervenções autorizadas pelo Iphan, de acordo com as atribuições definidas pelo Decreto-Lei nº 25/1937. Por regularem a ocupação das áreas da cidade patrimonializadas<sup>4</sup>, esses instrumentos de implementação da política de patrimônio cultural devem se articular com a política de desenvolvimento urbano dos municípios onde os bens acautelados em nível federal estão localizados. Ou seja, a despeito do Iphan ser uma autarquia federal, por competência legal, ele atua na escala local definindo diretrizes de preservação e critérios de intervenção e autorizando intervenções no espaço urbano.

O universo de bens tombados atualmente é da ordem de 1.230 unidades, com mais de 80 conjuntos urbanos<sup>5</sup>, dentre os quais se encontram os centros históricos de 12 capitais de estado e 16 bens reconhecidos como Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Apenas uma parcela desses bens tombados possui norma publicada, apesar do esforço institucional realizado.

Os problemas envolvidos na gestão cotidiana da preservação desses bens são de diversas ordens, indo desde a necessidade de articulação institucional e mobilização social até o enfrentamento de questões decorrentes do processo de urbanização brasileiro como a existência de assentamentos informais e moradias precárias. Com a publicação da PPCM e o reconhecimento da normatização como instrumento de vigilância do patrimônio cultural material, priorizou-se a

<sup>3</sup> MARCHESAN, Ana M. M. A preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Revisitando o instituto do tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

<sup>4</sup> Momento do reconhecimento do valor cultural do bem e de sua proteção por meio do tombamento.

<sup>5</sup> Os conjuntos urbanos tombados incluem todas as edificações que se encontram inseridas na poligonal de tombamento. Em Salvador/BA, por exemplo, são mais de 3 mil edificações. Em Diamantina/MG, há 1.350 edificações.



elaboração de normas de preservação para conjuntos urbanos tombados localizados em contextos urbanos, onde os conflitos normativos, institucionais e sociais são mais complexos e urgentes.

Buscava-se enfrentar questões estruturais do processo de gestão desses bens acautelados como i) o tratamento heterogêneo e a falta de transparência nas análises técnicas de autorização de intervenções do Iphan, ii) os conflitos entre a preservação do patrimônio cultural e a dinâmica de produção da cidade, iii) as lacunas na legislação urbanística, iv) a falta de integração com outros instrumentos normativos e procedimentos, v) a atuação desarticulada dos entes federativos na gestão dos bens culturais, e vi) a dificuldade de compatibilização no território dos diferentes direitos dos cidadãos – direito à cultura, direito à cidade, direito à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Era necessário fazer uma inflexão na forma tecnocrática e insulada de elaborar normas de preservação pelo Iphan, que não considerava o contexto urbano, as outras legislações incidentes, as propostas e projetos de desenvolvimento urbano e a população que habita, usa e dá vida a esses bens tombados. Como resposta, foi desenvolvida e testada uma metodologia para a elaboração de normas de preservação, pensada e estruturada a partir de casos concretos, como a normatização dos conjuntos tombados de Salvador/BA, Goiânia/GO, Manaus/AM, Petrópolis/RJ, Serro/MG, e do entorno da Serra do Curral/MG e dos bens isolados da Barra, em Salvador/BA, dentre outros.

A *Matriz de Referência para normas de preservação* é uma abordagem metodológica que deve orientar um processo de reflexão sobre o bem no seu contexto e a pactuação com os agentes locais e a sociedade civil no processo de elaboração da norma, tendo como ponto de partida o tombamento e a ação institucional na gestão cotidiana desde sua patrimonialização. A Matriz apresenta uma estrutura flexível, que mantém a essência e a coerência do processo institucional e permite adaptação às diferentes realidades e especificidades dos bens tombados em seus contextos urbanos dinâmicos, garantindo unidade dentro da diversidade.

Dada a natureza reflexiva e dialógica da Matriz de Referência, uma ação de normatização se desenvolve em um período de aproximadamente três anos, cumprindo três etapas de atividades: Leitura inicial (LI), Leitura integrada do bem no território (LIBT) e Consolidação e publicação da norma de preservação (CPNP).

A LI é uma etapa interna ao Iphan, que busca compreender o bem tombado e o estágio em que se encontra a gestão do bem. É nela que são identificados os valores, atributos e características únicos que justificam o tombamento e reconhecimento como importante para a sociedade brasileira. A etapa seguinte, LIBT, tem por objetivo construir uma leitura integrada do bem, com participação social e construção de um pacto de entendimentos entre os agentes que atuam nesse território, buscando acordar diretrizes e critérios de preservação. Entende-se que, para além dos valores materiais, a compreensão do uso, da apropriação e da percepção do espaço urbano e de seu valor



cultural é fundamental para a dimensão do vivido. A vivência no espaço produz a territorialidade<sup>6</sup>, noção associada à construção de identidades em que conteúdos materiais e simbólicos são urdidos.

Nessa interação entre as necessidades de proteção do patrimônio tombado e as demandas de transformação do território, surgem questões que reorientam o debate e o processo de normatização. Pode-se citar, por exemplo, a normatização do conjunto de Vila Serra do Navio/AP, em que a elaboração da norma e a gestão do bem tombado prescindiam de uma ação de regularização fundiária, pois as terras pertenciam à União. Trata-se de uma experiência pioneira no Brasil, que aliou a preservação do patrimônio cultural à regularização fundiária para garantir o direito social à moradia para os ocupantes dos imóveis tombados.

Em outras realidades, como a de Salvador/BA, a ação de normatização, em articulação com a prefeitura municipal, permitiu conciliar a preservação do patrimônio com a política municipal de habitação e ações de assistência técnica em ZEIS delimitada pelo plano diretor municipal dentro do bem tombado. Ou, ainda, como a de Paraty/RJ, onde o bem tombado é toda a extensão do município, o que sobrepõe as competências de aprovação de intervenções pelo Iphan e a prefeitura. Um acordo de cooperação técnica foi assinado e um grupo de trabalho instituído para definir parâmetros conjuntos e articular o trabalho do ente municipal e do órgão federal.

Na última etapa, CPNP, todo o trabalho realizado é traduzido numa minuta de portaria, que passa por Consulta Pública e, após a contribuição final da sociedade, é publicada pelo Iphan. Nos últimos 8 anos, ao longo do desenvolvimento da metodologia, foram publicadas 30 portarias de normatização e estão em elaboração normas de preservação para mais 25 bens tombados.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de consolidação da metodologia e de mudança da cultura institucional têm resultado na redução de conflitos institucionais e normativos, no aumento da transparência e publicidade institucional, no ganho de escala das ações de normatização, gerando melhores entregas à sociedade brasileira. Com a publicação da Matriz de Referência para normas de preservação em junho/2025, a tendência é que o passivo de bens tombados sem normatização seja reduzido de forma mais célere, melhorando a gestão da preservação dos bens, ampliando o ambiente de segurança jurídica, caminhando para a construção de um pacto pela preservação do patrimônio federal, em cooperação com os agentes desses territórios protegidos.

---

<sup>6</sup> SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2017 [1996]. HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios à multiterritorialidade”. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021 [2004]. LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2000 [1974].



## REFERÊNCIAS

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios à multiterritorialidade”. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021 [2004].

LEFEBVRE, Henri. **La production de l’espace**. Paris: Anthropos, 2000 [1974].

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2009 [1968].

MARCHESAN, Ana M. M. A preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Revisitando o instituto do tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOTTA, Lia; THOMPSON, Ana L. **Entorno de bens tombados**. Rio de Janeiro: Iphan, 2010.

RABELO, Sonia. **O Estado na preservação de bens culturais**. Rio de Janeiro: Iphan, 2009.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2017 [1996].