

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EDIFICADO: UMA REVISÃO COMPARADA INTERNACIONAL

José Ricardo de Freitas Dias*

* Curso de Arquitetura e Urbanismo, Afya Uninovafapi, Teresina, PI, Brasil. E-mail: jose.fdias@afya.com.br

RESUMO

A proteção jurídica do patrimônio cultural edificado combina instrumentos internacionais, como a Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO, com legislações nacionais que variam significativamente em modelo regulatório, mecanismos de incentivo econômico e resultados observados. Este trabalho apresenta uma revisão bibliográfica narrativa sobre os instrumentos jurídicos de proteção do patrimônio cultural edificado em perspectiva comparada internacional, organizada em quatro eixos: o arcabouço internacional de proteção do patrimônio cultural; os modelos jurídicos nacionais comparados, cobrindo Europa, China e Japão; os instrumentos econômicos de incentivo à preservação, com destaque para o crédito fiscal norte-americano, a lei de setores salvaguardados francesa e a transferência do direito de construir brasileira; e os impactos econômicos da proteção patrimonial, incluindo o risco de gentrificação associado à preservação. A busca priorizou fontes jurídicas primárias e estudos empíricos publicados entre 1937 e 2024. Os resultados indicam que a proteção jurídica do patrimônio, embora ancorada em arcabouço internacional comum desde 1972, produz modelos nacionais de aplicação bastante distintos, do modelo centralizado chinês ao modelo de cogestão comunitária japonês; que instrumentos de compensação econômica são frequentemente necessários para viabilizar financeiramente a preservação de imóveis privados protegidos; que há evidência empírica robusta de que a proteção patrimonial gera ganhos mensuráveis de renda e valorização imobiliária; mas que essa mesma valorização pode, sem regulação complementar, desencadear processos de gentrificação que deslocam justamente as populações que historicamente ocupavam as áreas protegidas. Conclui-se que a efetividade da proteção jurídica do patrimônio depende menos da existência formal da norma de tombamento do que da articulação entre essa norma, instrumentos econômicos de viabilização e salvaguardas contra o deslocamento populacional, tema de particular relevância para arquitetos e urbanistas com formação jurídica envolvidos na gestão do patrimônio edificado no Brasil.

Palavras-chave: Patrimônio cultural; Tombamento; Direito urbanístico; Preservação; Legislação comparada.

1 INTRODUÇÃO

A proteção jurídica do patrimônio cultural edificado ganhou dimensão internacional a partir da Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, adotada pela UNESCO em 1972 e ratificada por 194 Estados, hoje a convenção mais amplamente aceita entre os tratados internacionais sobre patrimônio cultural, estabelecendo um arcabouço comum de proteção compartilhado por praticamente todos os países³. A literatura jurídica especializada, no entanto, destaca que esse arcabouço internacional convive com tensão histórica entre duas concepções distintas de patrimônio cultural, uma nacionalista, que trata o bem cultural como parte

indissociável do território e da identidade do Estado onde se encontra, e outra internacionalista, que o concebe como herança compartilhada da humanidade².

Apesar desse arcabouço internacional comum, a forma como cada país traduz a proteção do patrimônio cultural edificado em legislação nacional varia substancialmente, com implicações diretas para arquitetos e urbanistas que atuam com intervenção em edificações protegidas, sobretudo quanto aos instrumentos econômicos que viabilizam, ou inviabilizam, a preservação de imóveis privados. No Brasil, essa proteção remonta ao Decreto-Lei nº 25, de 1937, que instituiu o tombamento como principal instrumento jurídico de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e que, quase nove décadas depois, ainda constitui a base normativa federal da matéria⁷. Diante desse cenário, o objetivo deste trabalho é revisar a literatura internacional recente sobre os instrumentos jurídicos de proteção do patrimônio cultural edificado em perspectiva comparada, sistematizando o arcabouço internacional, os modelos jurídicos nacionais, os instrumentos econômicos de incentivo e a evidência empírica sobre os impactos econômicos e sociais da proteção patrimonial.

2 METODOLOGIA

Trata-se de revisão bibliográfica narrativa, que buscou identificar e sintetizar publicações jurídicas e estudos empíricos recentes sobre instrumentos de proteção do patrimônio cultural edificado em perspectiva comparada internacional. A busca foi realizada em bases indexadas, incluindo periódicos da Elsevier, Oxford University Press, Springer Nature e Taylor & Francis, além de fontes primárias, textos normativos nacionais e internacionais, relatórios técnicos institucionais e dissertação acadêmica brasileira sobre o tema. Os descritores combinaram os termos "cultural heritage law", "heritage governance", "historic tax credit", "heritage gentrification", "tombamento" e "transferência do direito de construir", em português e em inglês, priorizando-se publicações entre 2011 e 2024, complementadas por textos normativos primários de datas anteriores quando historicamente relevantes. Foram incluídos estudos com dimensão jurídica comparada, institucional ou empírica explícita sobre proteção do patrimônio edificado; foram excluídos textos de divulgação sem base documental ou acadêmica identificável. A síntese foi organizada em quatro eixos temáticos, apresentados a seguir.

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 O arcabouço internacional de proteção do patrimônio cultural

A Convenção de 1972 estabeleceu, pela primeira vez, um sistema internacional de reconhecimento e proteção compartilhada de bens de valor cultural e natural excepcional, criando a Lista do Patrimônio Mundial e atribuindo aos Estados-parte o dever de identificar, proteger e transmitir esse patrimônio às gerações futuras³. Análise jurídica sobre a dimensão humana desse arcabouço argumenta que instrumentos internacionais mais recentes passaram a incorporar explicitamente uma abordagem de direitos humanos à proteção patrimonial, reconhecendo a conexão entre o bem cultural, seus criadores e as comunidades que com ele se identificam, superando uma leitura puramente estatocêntrica da proteção jurídica do patrimônio².

3.2 Modelos jurídicos nacionais comparados: Europa, China e Japão

Estudo que analisou o contexto institucional para o reuso adaptativo do patrimônio edificado em quinze países europeus identificou três grupos conforme o grau de flexibilidade institucional: em um extremo, países como Portugal, Itália e Espanha oferecem apoio explícito, incluindo financiamento e incentivos fiscais específicos; no outro, países da Europa Central e Oriental carecem de base legal específica para o reuso adaptativo, que ocorre apesar do sistema normativo, e não por meio dele¹.

Revisão sobre a legislação chinesa de patrimônio edificado, cobrindo mais de um século de história normativa desde o final da dinastia Qing, mostra um modelo marcadamente centralizado no Estado, consolidado pela Lei de Proteção de Relíquias Culturais de 1982, no qual a designação e a delimitação de sítios protegidos são decididas por administrações governamentais em diferentes níveis, com participação comunitária limitada e tensão crescente entre a rápida urbanização do país e a conservação de distritos históricos⁸. Em contraste direto, estudo sobre o sistema japonês de Distritos Importantes de Preservação, criado em 1975, mostra um modelo que evoluiu de uma lógica puramente hierárquica para um modelo de cogestão entre governo central, administrações locais e organizações comunitárias que, em muitos casos, já se autoproclamavam guardiãs desses bairros históricos antes mesmo da existência da lei, com pesquisadores atuando como agentes independentes de mediação entre esses atores⁹. A comparação entre os dois modelos asiáticos evidencia que, mesmo em tradições jurídicas próximas, o grau de centralização decisória na proteção patrimonial pode variar substancialmente, com consequências diretas sobre a legitimidade local das designações protetivas.

3.3 Instrumentos econômicos de incentivo à preservação

Nos Estados Unidos, o crédito fiscal federal para reabilitação de imóveis históricos, instituído em 1976 e concedido no percentual de vinte por cento sobre o investimento em obras de reabilitação, é apontado por relatório de avaliação econômica da Universidade Rutgers como o maior e mais efetivo programa federal norte-americano de apoio à preservação histórica, tendo viabilizado, até o exercício fiscal de 2021, mais de duzentos bilhões de dólares em investimento privado de reabilitação⁵. Na França, a chamada Lei Malraux, de 1962, criou os setores salvaguardados como zonas urbanas de proteção especial e ofereceu redução de imposto de renda de até trinta por cento sobre o valor de obras de restauração em imóveis situados nessas áreas, condicionada à supervisão de arquitetos vinculados ao órgão estatal de patrimônio, tornando-se um dos modelos de incentivo fiscal à restauração mais duradouros da Europa, com mais de sessenta anos de vigência contínua e sucessivas atualizações¹⁰.

No Brasil, o instrumento equivalente é a transferência do direito de construir, prevista no Estatuto da Cidade e incorporada à legislação municipal de São Paulo como mecanismo de compensação a proprietários de imóveis tombados. Dissertação de mestrado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo constatou que a intensidade de uso do instrumento em São Paulo aumentou de forma expressiva após a revisão do marco regulatório da política urbana municipal em 2014, relação atribuída às mudanças simultâneas na aplicação da outorga onerosa do direito de construir no município, evidenciando que a efetividade de instrumentos de compensação patrimonial depende também de sua interação com outros instrumentos urbanísticos correlatos, e não apenas de sua existência isolada na legislação⁴. Comparados entre si, o crédito fiscal americano, a redução fiscal francesa e a transferência de potencial construtivo brasileira resolvem o mesmo problema jurídico central, viabilizar financeiramente a preservação de um bem privado protegido, por caminhos técnicos distintos, tributário nos dois primeiros casos e urbanístico no terceiro.

3.4 Impactos econômicos da proteção patrimonial e o risco de gentrificação

Estudo econométrico sobre municípios italianos, utilizando desenho de diferenças em diferenças escalonado, constatou que a inclusão de um sítio na Lista do Patrimônio Mundial gera aumento de aproximadamente dois por cento na renda tributável per capita do município cinco anos após a designação, com preços de imóveis residenciais de padrão superior em áreas urbanas densas subindo quase dez por cento no mesmo período⁶.

Esse mesmo ganho de valorização, contudo, é apontado pela literatura como fator de risco quando não acompanhado de instrumentos de proteção social complementares. Estudo sobre o bairro de Lincoln Park, em Chicago, protegido pelo Registro Nacional de Lugares Históricos

dos Estados Unidos, identificou um processo de três estágios pelo qual a própria designação como distrito histórico funcionou como catalisador de valorização imobiliária e deslocamento da população original, argumento contrário à visão de que a preservação patrimonial seria, isoladamente, um bem público inequívoco para a comunidade local¹². Esse achado reforça que a articulação entre proteção patrimonial e instrumentos de política habitacional é condição necessária para que os ganhos econômicos documentados na literatura internacional não se traduzam, na prática, em expulsão das populações historicamente vinculadas às áreas protegidas, questão de particular relevância para centros históricos brasileiros em processo de revitalização.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão da literatura recente sobre instrumentos jurídicos de proteção do patrimônio cultural edificado evidencia que, apesar de um arcabouço internacional comum consolidado desde 1972, os modelos nacionais de aplicação variam substancialmente, do modelo centralizado chinês ao modelo de cogestão comunitária japonês, e quanto à disponibilidade de instrumentos econômicos de compensação ao proprietário. A comparação entre crédito fiscal norte-americano, redução fiscal francesa e transferência do direito de construir brasileira converge ao indicar que a efetividade da preservação depende menos da existência formal da norma de tombamento do que da articulação entre essa norma e mecanismos econômicos capazes de tornar a preservação financeiramente viável.

A evidência econométrica internacional confirma que a proteção do patrimônio cultural edificado pode ser tratada como investimento com retorno mensurável em renda e valorização imobiliária, mas o caso de Chicago demonstra que esse mesmo retorno pode se converter em deslocamento populacional quando desacompanhado de salvaguardas sociais. Conclui-se que a articulação entre instrumentos jurídicos de proteção, instrumentos econômicos de compensação e políticas de proteção contra o deslocamento é condição central para a efetividade e a justiça social da preservação do patrimônio edificado, tema de especial relevância para o Brasil, onde o principal instrumento normativo federal completa quase nove décadas de vigência. Como agenda de pesquisa futura, aponta-se a necessidade de mais estudos empíricos brasileiros sobre os efeitos econômicos e sociais mensuráveis do tombamento em diferentes municípios do país, lacuna ainda pouco explorada pela literatura consultada.

REFERÊNCIAS

1. Mérai D, Veldpaus L, Pendlebury J, Kip M. The governance context for adaptive heritage reuse: a review and typology of fifteen European countries. *Hist Environ Policy Pract.* 2022.
2. Francioni F. The human dimension of international cultural heritage law: an introduction. *Eur J Int Law.* 2011;22(1):9-16.
3. UNESCO. Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Paris: UNESCO; 1972.
4. Peretto FT. Transferência do direito de construir em São Paulo: concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir [dissertação]. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo; 2020.
5. Listokin D, Lahr ML. Annual report on the economic impact of the federal historic tax credit for fiscal year 2021 [Internet]. New Brunswick: Rutgers University Center for Urban Policy Research; 2022 [citado 2026 Ago 28].
6. Bertacchini E, Revelli F, Zotti R. The economic impact of UNESCO World Heritage: evidence from Italy. *Reg Sci Urban Econ.* 2024;105:103996.
7. Brasil. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União.* 1937 Dez 6.
8. Zhang S. The development and institutional characteristics of China's built heritage conservation legislation. *Built Heritage.* 2022;6:11.
9. Alvarez Fernandez J. The role of governmental and community agents in the management of important preservation districts in Japan. *J Asian Archit Build Eng.* 2022;21(5):1859-78.
10. França. Loi nº 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière (Loi Malraux). *Journal Officiel de la République Française.* 1962 Ago 4.
11. Reino Unido. Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990. London: HMSO; 1990.
12. Grevstad-Nordbrock T, Vojnovic I. Heritage-fueled gentrification: a cautionary tale from Chicago. *J Cult Herit.* 2019;38:261-70.