

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Escola Politécnica

Programa de Engenharia Urbana

**ENTORNO DE BENS TOMBADOS:  
Reflexões acerca da sua delimitação e gestão para a salvaguarda dos bens**

Vivianne Sampaio Vasques

2016



Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Escola Politécnica  
Programa de Engenharia Urbana

Vivianne Sampaio Vasques

**ENTORNO DE BENS TOMBADOS:  
Reflexões acerca da sua delimitação e gestão para a salvaguarda dos  
bens.**

Rio de Janeiro  
2016



**UFRJ**

Vivianne Sampaio Vasques

**ENTORNO DE BENS TOMBADOS:  
Reflexões acerca da sua delimitação e gestão para a salvaguarda dos bens.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

**ORIENTADORES:** Prof. Armando Carlos de Pina Filho, D.Sc.  
Prof. Eduardo Linhares Qualharini, D.Sc.

Rio de Janeiro  
2016

V328e Vasques, Vivianne Sampaio  
Entorno dos bens tombados: reflexões acerca da  
sua delimitação e gestão para a salvaguarda dos  
bens / Vivianne Sampaio Vasques. -- Rio de  
Janeiro, 2016.  
140 f.

Orientador: Armando Carlos de Pina Filho.  
Coorientador: Eduardo Linhares Qualharini.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal  
do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa  
de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, 2016.

1. Patrimônio cultural. 2. Área de entorno. 3.  
Legislação patrimonial. 4. Preservação do  
patrimônio. 5. Cabo Frio. I. Pina Filho, Armando  
Carlos de , orient. II. Qualharini, Eduardo  
Linhares, coorient. III. Título.



**ENTORNO DE BENS TOMBADOS:  
Reflexões acerca da sua delimitação e gestão o para a salvaguarda dos bens.**

Vivianne Sampaio Vasques

Orientadores: Prof. Armando Carlos de Pina Filho, D.Sc.  
Prof. Eduardo Linhares Qualharini, D.Sc.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:

---

Presidente, Prof. Armando Carlos de Pina Filho, D. Sc., UFRJ/POLI/PEU

---

Prof. Eduardo Linhares Qualharini, D. Sc., UFRJ/POLI/PEA

---

Prof.<sup>a</sup> Gisele Silva Barbosa, D. Sc., UFRJ/POLI/PEU

---

Prof.<sup>a</sup> Cláudia Carvalho Leme Nóbrega, D. Sc., UFRJ/FAU/PROARQ

Rio de Janeiro-RJ  
2016

*A Deus pelo dom da vida;*

*a minha mãe, D. Leila que, apesar de não ter prosseguido nos estudos, me ensinou  
que estudar nunca será “perda de tempo”;*

*a minha filha para que ela, assim como eu, apesar das adversidades nunca desista  
dos seus sonhos;*

*dedico, com carinho, esse trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus colegas do Instituto Estadual do Patrimônio Cultural em especial ao Diretor Geral Arq. Manoel Vieira, ao ex-Diretor Geral Arq. Paulo Vidal e à diretora do Departamento de Patrimônio Cultural e Natural Arq. Denise Mendes, pela compreensão de algumas ausências. À arquiteta e parceira de trabalho e intermináveis debates Dina Lerner que fez despertar em mim o entusiasmo pela proteção do patrimônio cultural da Região dos Lagos no Estado do Rio de Janeiro.

Aos meus colegas de turma pelo companheirismo ao longo do curso. Um agradecimento especial a Thais Scoralich de Carvalho, parceira de trabalhos e artigos, pela cumplicidade, amizade e aprendizado.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, ao corpo docente do curso de Pós Graduação em Engenharia Urbana da Escola Politécnica pelo crescimento pessoal e profissional proporcionado ao longo do curso.

Ao meu orientador Prof. Armando Carlos de Pina Filho e ao co-orientador Prof. Eduardo Linhares Qualharini, pela crença no potencial do trabalho, confiança, seriedade e pelo debate construtivo na formação desta pesquisa.

*“Nós não herdamos a Terra dos nossos antepassados, nós tomamo-la de empréstimo às futuras gerações.”* Antoine Saint-Éxupery

*“O problema consiste então em encontrar a fórmula que permita conciliar a urbanização na escala que se impõe, com a salvaguarda, embora parcial, dessas peculiaridades que importa preservar”.* Lucio Costa

## RESUMO

VASQUES, Vivianne Sampaio. **Entorno de Bens Tombados**: Reflexões acerca da sua delimitação e gestão para a salvaguarda dos bens. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

Atualmente, para a salvaguarda do patrimônio cultural, é necessário que seja garantido à ambiência do sítio onde o bem cultural se situa, mas antigamente não foi assim. As áreas de entorno só começaram a despertar preocupação no início do século XX. No Brasil houve e, ainda há, grandes embates entre proprietários, órgãos de proteção e as municipalidades sobre questões que envolvem a delimitação e tutela dessas áreas de entorno. A discussão deste tema teve um incremento nas décadas de 1970 e 1980 com o crescimento das cidades, a especulação imobiliária e a ameaça de descaracterização da ambiência dos bens tombados. A presente pesquisa investiga a trajetória da legitimação, aplicação e gestão das áreas de entorno de bens tombados no Brasil. Para tanto, identifica os entraves para sua aplicação pelos órgãos de patrimônio nas suas três esferas e as dificuldades de gestão. Para o exercício prático do tema, foi estudado como referência o município de Cabo Frio no Litoral Fluminense, mais especificamente a área de entorno “E” do tombamento estadual das Dunas de Cabo Frio. A escolha deveu-se pela região apresentar peculiaridades que contribuíram para a compreensão do assunto.

Palavras Chaves: Patrimônio Cultural, Área de Entorno, Legislação Patrimonial

## ABSTRACT

VASQUES, Vivianne Sampaio. **Surrounding area of listed buildings: Reflections on delimitation and management to safeguard assets.** Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Today, for the safeguarding of cultural heritage, it needs to be guaranteed to the site ambience where the cultural property is situated, but once it did not. The surrounding areas began only to merit concern in the early twentieth century. In Brazil there were, and still are, great clashes between owners, protection agencies and municipalities on issues involving the demarcation and protection of these surrounding areas. The discussion of this subject had an increase in the 1970s and 1980s with the growth of cities, real estate speculation and the mischaracterization of threat ambience of the listed items. This research investigates the path of legitimacy, implementation and management of the surrounding areas of goods tumbled in Brazil. Therefore, identifies the barriers to its implementation by agencies of equity in its three spheres and management difficulties. For the practical exercise of the theme, it studied the case of the city of Cabo Frio in the Coast Fluminense, specifically the surrounding area "and" the state overturning of Cabo Frio dunes. The choice was due to the region present peculiarities that have contributed to the understanding of the subject.

Key-Word: Cultural Heritage, Surrounding Areas, Heritage Law

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Planta do entorno da Igreja N. S<sup>a</sup> do Desterro, Pedra de Guaratiba, Rio de Janeiro (RJ) com a localização dos raios concêntricos. Fonte: MOTTA; THOMPSON, 2010, p 54. Inscrições da autora.....62
- Figura 2 - Área de Tutela para proteção da área ambiência. Fonte: Acervo Inepac. 72
- Figura 3 - Planta da Cabo Frio em 1847. Fonte: Biblioteca Nacional. Autor: Niemeyer, Jacob. ....78
- Figura 4 – Canal de Itajuru, ponte Feliciano Sodré, inaugurada em 1924, e as “Lanchas do Sal” ancoradas no cais. É possível perceber entre as velas das lanchas a capela de Nossa Senhora da Guia no alto do Morro da Guia. Autor: Foto de Wolney, 1935 in Christóvão (2011). ....80
- Figura 5 - Plano Diretor de Coimbra Bueno (1942), in CUNHA, 1989, p.29.....81
- Figura 6 – Lagoa Barra Nova, divisão entre os municípios de Cabo Frio e Arraial do Cabo. Imagem jun. 2015. Fonte: Google Street View (2016) .....82
- Figura 7 – Imagem aérea da área tombada e entorno do Forte São Mateus e Praia do Forte proposto no estudo de rerratificação. Fonte: Alves (2009, p.52).....85
- Figura 8 - Imagem aérea da área tombada e .....85
- Figura 9 - Legenda fig. 7 e 8. Fonte: Alves (2009, p.52). ....85
- Figura 10 - Mapa das áreas tombadas do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio – RJ e sua poligonal de entorno com base na Portaria Iphan nº352/2012 Fonte: Barreto Júnior (2013, p.13) .....92
- Figura 11 - Duna Dama Branca e campo de dunas que se estende em direção à Praia do Forte.....93
- Figura 12 – Alto da Duna Dama Branca (2016). ....95
- Figura 13 – Parte da área tombada referente ao município de Cabo Frio. À direita, próximo à orla está o Loteamento Montes Brancos I e a rodovia que liga Cabo Frio à

Arraial do Cabo. À esquerda até o limite com a rodovia, está à área chamada “A”, cuja proteção é integral. ....	97
Figura 14 - Rodovia Gen. Bruno Martins (RJ-102), sentido Arraial do Cabo. Importante via de ligação entre Cabo Frio e Arraial do Cabo. Observa-se a formação de dunas nos dois lados. À direita é possível ver os mourões que delimitam a área protegida. Fonte: Adaptado de Google Street View (2015). ....	98
Figura 15 – Orla da Praia das Dunas e Praia do Foguete, em Cabo Frio e Praia do Pontal, em Arraial do Cabo. Orla que compõe a Área “E”. Fonte: Inepac (2016). Inscrições a autora. ....	101
Figura 16 – Área de dunas próxima à praia no Loteamento Miguel Couto porção Arraial do Cabo. Fonte: a autora (2015). ....	102
Figura 17 - Vegetação de restinga a beira da Lagoa e formação de dunas junto à praia. Fonte: a autora (2015). ....	102
Figura 18 - Praia do Foguete. Ao Fundo a Praia do Pontal e o Morro do Vigia, Arraial do Cabo. Fonte: a autora (2015) .....	102
Figura 19 - Vegetação das lagoas da região. Fonte: a autora (2015) .....	102
Figura 20 – Imóvel construído sem respeitar os parâmetros de construção do Estado. Fonte: a autora (2015). ....	103
Figura 21 - Imóvel construído sem respeitar os parâmetros de construção do Estado. Fonte: a autora (2015). ....	103
Figura 22 – Imóvel sem telhado cerâmico aparente. Fonte: a autora (2015). ....	104
Figura 23 - Construções irregulares na área do bairro Miguel Couto. Fonte: a autora (2015). ....	104
Figura 24 - Hotel embargado há pelo menos 5 anos, obra irregular no Bairro Miguel Couto. Fonte: a autora (2015). ....	104
Figura 25 - Hotel embargado visto da praia Bairro Miguel Couto. Fonte: a autora (2015). ....	104

Figura 26 - Lagoa da Barra Nova na divisa entre os municípios da Cabo Frio e Arraial do Cabo .....	105
Figura 27 – Construção (à esquerda) em área non-aedificandi lindeira a praia considerada “Parque (municipal) das Dunas”. Imagem set. 2011. Fonte: Google Street View (2016).....	108
Figura 28 – Fundos da construção na área do Parque (municipal) das Dunas vista da praia. Fonte: a autora (2015).....	108
Figura 29 - Construção em área regular do loteamento, porém, muito próxima ao campo de dunas podendo comprometer sua alimentação, visto que a edificação situa-se entre o campo de dunas e a praia. Possivelmente havia dunas no lote antes da edificação da casa. Fonte: a autora (2015). .....	108
Figura 30 - Mapa zoneamento de Arraial do Cabo, trecho área “E” do tombamento Estadual. ....	111
Figura 31 – Casa construída de acordo com os parâmetros do Inepac. Utilização de muro vazado. Fonte: a autora (2015) .....	115
Figura 32 – Pousadas situadas em frente a praia. Fonte a autora (2015) .....	115
Figura 33 - Junto a Praia do Forte, mourões e placa identificam área do PECSol..	115
Figura 34 - Equipe do PECSol na área da Duna Dama-Branca. Fonte: <a href="https://www.facebook.com/amigosdopecs/">https://www.facebook.com/amigosdopecs/</a> Acesso em: 12 de abril de 2016 .....	115
Figura 35 – Quadro V da Lei nº 116/79 contém os parâmetros de assentamento de edificações para o município de Cabo Frio. ....	118

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo dos parâmetros de preservação para as Áreas de entorno da Igreja Nossa Senhora do Desterro. Fonte: Elaborado pela autora com base na Portaria nº 15, de 17 de outubro de 1986, Iphan.....63

## **LISTA DE SIGLAS**

AMARLA – Associação do Meio Ambiente da Região da Lagoa de Araruama

CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

Condephaat - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico

Compahc - Conselho do Patrimônio Histórico Cultural

Confea – Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura

DPHA – Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico (depois de 1975)

DPHA – Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico (até 1965)

DPCN – Departamento de Patrimônio Cultural e Natural

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

ETRL – Escritório Técnico da Região dos Lagos (Iphan)

Feema – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPC – Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural

ICCROM - Centro Internacional de Estudos para a Conservação e o Restauro de Bens Culturais

ICMbio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Icom – Conselho Internacional de Museus

Icomos – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios

Imupac - Instituto Municipal de Patrimônio Cultural de Cabo Frio

Inepac – Instituto Estadual do Patrimônio Cultural

Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

ONU – Organização das Nações Unidas

PEP – Programa de Especialização em Patrimônio

PMAC – Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo

PMCF - Prefeitura Municipal de Cabo Frio

ResexMar – Reserva Extrativista Marinha

Sphan – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

UFRJ- Universidade Federal do Rio de Janeiro

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

BTE – Bem Tombado Estadual

PIB – Produto Interno Bruto

PREO – Profissional responsável pela execução da obra

UPM - Unidade de Padrão Municipal (Cabo Frio)

UC – Unidade de Conservação

D.O.E. – Diário Oficial do Estado (Rio de Janeiro)

LO – Lei Orgânica

PD – Plano Diretor

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
1.1. A SITUAÇÃO-PROBLEMA E QUESTÕES DA PESQUISA .....	21
1.2. OBJETIVO E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO .....	22
1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	23
1.4. METODOLOGIA .....	23
1.5. ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO .....	24
<b>2. DO MONUMENTO AO TOMBAMENTO E A QUESTÃO DAS ÁREAS DE ENTORNO .....</b>	<b>27</b>
2.1. PATRIMÔNIO CULTURAL: UM CONCEITO EM FORMAÇÃO .....	27
2.2. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL .....	30
<b>2.2.1. O instituto do Tombamento .....</b>	<b>33</b>
2.3. AS ÁREAS DE ENTORNO E A PRESERVAÇÃO DOS BENS CULTURAIS... ..	36
2.4. O ENTORNO DOS BENS TOMBADOS SEGUNDO AS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	39
<b>2.4.1. Das Cartas Patrimoniais e demais documentos internacionais.....</b>	<b>39</b>
<b>2.4.2. Do regime jurídico brasileiro .....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.3. Dos institutos brasileiros de proteção do patrimônio e suas práticas .....</b>	<b>51</b>
<b>3. ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS - ESTUDO DE REFERÊNCIA: MUNICÍPIO DE CABO FRIO .....</b>	<b>75</b>
3.1. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO .....	75

3.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	75
3.3. A CIDADE E A PRESERVAÇÃO DO SEU PATRIMÔNIO CULTURAL .....	82
3.4. BEM TOMBADO ESTADUAL DUNAS DE CABO FRIO .....	93
<b>4. ÁREA DE ENTORNO “E” DAS DUNAS DE CABO FRIO – ANÁLISES E PROPOSTAS.....</b>	<b>101</b>
4.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA “E” .....	101
4.2. INTERFACES NO TERRITÓRIO .....	105
4.2.1. Compreensão da área pelo Município de Cabo Frio .....	105
4.2.2. Compreensão da área “E” pelo Município de Arraial do Cabo.....	109
4.2.3. Compreensão da área “E” pelo Estado do Rio de Janeiro .....	112
4.2.4. Compreensão da área “E” pela União .....	116
4.3. ANÁLISE DA SUPERPOSIÇÃO DE TUTELAS E DIFICULDADE DE GESTÃO POR PARTE DO ESTADO DAS INTERVENÇÕES NA ÁREA “E” .....	116
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS NORMATIVAS.....</b>	<b>128</b>
<b>SITES ACESSADOS .....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>136</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. A SITUAÇÃO-PROBLEMA E QUESTÕES DA PESQUISA

Em pouco mais de 3 anos no exercício das atividades enquanto arquiteta no Departamento de Patrimônio Cultural e Natural (DPCN) do Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac), foi possível perceber um volume significativo de solicitações de análise e aprovação de projetos de construção ou reforma para imóveis situados na vizinhança de bens tombados pelo Estado do Rio de Janeiro.

A transformação das cidades, mais especificamente dos imóveis vizinhos a bens tombados, podem lhes tirar ou minorar o que eles tem de mais precioso: o valor inerente (ou atribuído) e motivador da interveniência do Estado na sua proteção.

Através das experiências, sobretudo nas análises de projetos em Cabo Frio, foi possível verificar alguns conflitos em relação às áreas de entorno, incluindo embates que necessitaram intermediação do Ministério Público.

Os motivos geradores dos embates são, normalmente, atrelados à falta de entendimento, por parte do proprietário ou construtor das restrições impostas e, portanto, a não observância às restrições de uso e ocupação que essas áreas possuem. A proteção das áreas de entorno tende a ir de encontro aos interesses privados e também dos entes públicos.

Não há, a princípio, uma normatização na delimitação dessas áreas de entorno a serem tuteladas. Sua forma, critérios e gestão variam de acordo com o objeto a ser protegido, os técnicos dos órgãos de patrimônio envolvidos na apreciação do caso e, até mesmo, os recursos tecnológicos à época.

No caso de Cabo Frio, mais especificamente o entorno do monumento natural tombado Dunas de Cabo Frio, cujo o tombamento é de 1985, onde encontram-se diversos loteamentos, vem sendo densamente ocupado favorecendo a descaracterização da área e oferecendo riscos à integridade dos valores motivadores do tombamento.

Apesar de a área “E”<sup>1</sup> ser devidamente caracterizada como de proteção à área tombada “A”, delimitada e dotada de critérios para intervenção praticado há décadas, houve um deslize na exposição dos mesmos, visto que à época do estudo para o tombamento das Dunas algumas demandas que surgiriam não poderiam ser vislumbradas. Porém, atualmente, tem sido objeto de recursos por parte de proprietários e geradora de discussões internas no órgão de proteção.

Dentre os aspectos de abordagem da presente proposta é importante destacar as seguintes questões da pesquisa:

- a) As áreas de entorno contribuem para a salvaguarda do bem tombado?
- b) Qual são os parâmetros possíveis de serem controlados dentro dos limites das áreas de entorno?
- c) Quais são as diferentes abordagens pelos órgãos de patrimônio para a determinação e gestão das áreas de entorno?
- d) Como o patrimônio cultural e suas áreas de entorno são tratados dentro do planejamento urbano?
- e) Com tantos atores disciplinando o mesmo espaço, como conciliar seus interesses?

## 1.2. OBJETIVO E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

A presente pesquisa tem por objetivo o estudo da importância da delimitação e gestão do entorno dos bens tombados para a preservação do patrimônio cultural e sua interface com o planejamento urbano das cidades. A questão perpassa pela forma de como os organismos de proteção, em especial o Estado do Rio de Janeiro através do Inepac, delimitam e gerem estas áreas e a interface destas com o planejamento urbano local, competência municipal e outros órgãos afetos. Buscou-

---

<sup>1</sup> O tombamento das Dunas de Cabo Frio dividiu a área em 5 setores, sendo dois deles de proteção da ambiência da área especialmente tombada “A” - setores “E”, que será o objeto de estudo, e “F”.

se avaliar em perspectiva histórica a evolução do conceito “entorno” e sua aplicabilidade enquanto ferramenta preservacionista.

A sociedade em geral, não compreende a razão da existência das áreas de entorno de bens tombados no Brasil. Até mesmo entre os técnicos da área de patrimônio a adoção desse instrumento não se faz consenso. Apesar de existirem algumas publicações que abordam a temática, a discussão sobre sua aplicabilidade não se esgotará e deverá ser revista sempre, a luz da época.

A bibliografia a respeito das áreas de entorno no Brasil é recente e ainda pouco explorada. Sendo composta por alguns poucos livros e algumas pesquisas que geraram a publicação de artigos, dissertações e teses. Neste sentido o presente estudo pretende contribuir com o debate que ainda se faz necessário sobre as áreas de entorno.

### 1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O recorte e a delimitação espaço-temporal da pesquisa têm por base os tombamentos elaborados pelo Inepac em Cabo Frio sendo o primeiro na década de 1978.

Mereceu destaque o bem tombado estadual (BTE) Dunas de Cabo Frio dada a dificuldade de gestão da áreas de entorno “E” e sua importância para preservação da integridade do excepcional valor cênico, biológico, geológico, sócio-econômico e cultural deste monumento natural e as ameaças sofridas por ocasião das ocupações irregulares.

### 1.4. METODOLOGIA

Com relação ao enquadramento metodológico este estudo classifica-se:

- a) com relação a natureza - como uma pesquisa do tipo aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para a solução de problemas específicos que envolvam verdades e interesses locais;

- b) com relação a forma de abordagem - como uma pesquisa qualitativa, buscando-se a interpretação do fenômeno atribuindo-lhe significados, não requerendo o auxílio de métodos estatísticos para a sua interpretação;
- c) com relação aos objetivos – como uma pesquisa descritiva e exploratória. Descritiva na medida em que detalha as características do objeto estudado, gerando conhecimento ao decisor. E exploratória, por, em consequência disto, proporcionar maior familiaridade com o problema, fornecendo subsídios ao decisor para construção ou não de hipóteses;
- d) com relação aos procedimentos técnicos – classifica-se como uma pesquisa bibliográfica e um estudo de caso. Bibliográfica no sentido que a pesquisa é vinculada a materiais já publicados, sejam livros, periódicos, artigos acadêmicos ou materiais disponibilizados através de redes eletrônicas. E estudo de caso através da apropriação de um objeto para análise e justificativa do fato.

## 1.5. ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

O presente estudo está organizado em cinco capítulos apresentados a seguir.

O **Capítulo 1** elucida alguns conceitos que irão permear o estudo. Propõe-se um **estudo teórico-conceitual-legal** através de **revisão bibliográfica sobre a temática do patrimônio cultural**, a partir de sua origem atrelada à noção de monumento, sendo aquilo que foi edificado para rememoração, deve ser rememorado pelas outras gerações (CHOAY, 2006). Na sequência o termo monumento é agregado a palavra histórico, cujo sentido era o de testemunho da história. O termo patrimônio foi produzido no final do século XVIII e compreendia os monumentos nacionais assim considerados pelos critérios estéticos ou históricos, (CHOAY, 2006).

A noção do patrimônio vem sendo ampliada, passando do termo patrimônio histórico, referente à materialidade, ao monumento; ao termo patrimônio cultural onde abarca os conjuntos de bens culturais referentes às identidades coletivas. A

partir da Recomendação de Paris (1972) verifica-se o uso do conceito patrimônio cultural e natural para todo e qualquer tipo de patrimônio.

A partir do reconhecimento do valor quanto patrimônio, se estabelece a necessidade de preservação. Portanto são apresentados os diversos instrumentos de proteção do patrimônio, com ênfase ao instituto do tombamento.

Se já identificados e protegidos isoladamente, como articular com a cidade ao redor? O **Capítulo 2** dedica-se a **construção do referencial literário sobre os entornos**, são apresentadas as referências do termo e sua relação com o restante da cidade.

A segunda parte do Capítulo 2 se debruça no estudo exaustivo das questões legais referente ao entorno de bens tombados no Brasil. Para tanto, inicialmente são apresentadas as questões referentes a gestão de bens culturais integradas ao planejamento urbano contidas nas convenções e recomendações de organismos internacionais como a Unesco e a OEA e em documentos resultantes de congressos e outros, eminentemente produzidos por técnicos de determinada área que, por mais que não resultem em compromissos estatais, tem relevância internacional, como as cartas patrimoniais. Dentre elas foram selecionadas a Carta de Veneza (1964), a Recomendação de Paris (1972), a Declaração de Amsterdã (1975), A Recomendação de Nairóbi (1975) e a Carta de Burra (1980) por fazerem referências teóricas, sob aspectos distintos, a importância da identificação de valores e atributos a serem preservados.

No âmbito legal brasileiro, são apresentadas as legislações pertinentes. Estas perpassam pelo direito de propriedade, função social da propriedade, direito à cidade, direito urbanístico e aos próprios textos legais sobre patrimônio cultural. Ainda no aspecto legal, é investigado neste capítulo como o Iphan, órgão mais antigo de tutela do patrimônio brasileiro, vem tratando o tema, além de órgãos estaduais e municipais.

Após a construção de um arcabouço técnico-teórico, apresenta-se um estudo de caso no **Capítulo 3**. A intenção é **descrever as abordagens utilizadas pelos órgãos de patrimônio para delimitação e gestão das áreas de entorno** para salvaguarda de bens tombados e sua interface com as políticas de planejamento urbano.

Para tanto foi escolhido o distrito sede do **município de Cabo Frio**, pertencente à região das baixadas litorâneas do Estado do Rio de Janeiro. A escolha levou em consideração a vulnerabilidade da região à especulação imobiliária e a existência de bens tombados estaduais com características distintas e a presença de tutela pelas três esferas de proteção. Para o estudo desses tombamentos e respectivas áreas de entorno, primeiramente foi construído um conhecimento da evolução urbana da cidade e seu patrimônio cultural. Após são apresentados os parâmetros de preservação adotados pelos órgãos de tutela do patrimônio cultural (União, Estado do Rio de Janeiro e Prefeitura Municipal de Cabo Frio)<sup>2</sup> para cada um dos tombamentos escolhidos: Charitas, Palácio das Águias, Largo de São Benedito e Adjacências, Fazenda Campos Novos e o Conjunto Paisagístico de Cabo Frio. Na sequência é apresentado, com maior aprofundamento, o tombamento do monumento natural Dunas de Cabo Frio, hoje, Dunas de Cabo Frio e Arraial do Cabo, considerando a emancipação política havida em 1985.

No último capítulo, **Capítulo 4, a área de entorno “E”, de proteção da ambiência das Dunas de Cabo Frio**, é caracterizada e são analisadas as tutelas que incidem e “regem” a ocupação do espaço. Para tanto, foi necessária a compreensão de como os municípios envolvidos (Cabo Frio e Arraial do Cabo) e demais entes públicos afetos se relacionam com o local, suas intenções e perspectivas.

Na sequência são confrontados os parâmetros estabelecidos pelos diversos órgãos com as políticas urbanas municipais vigentes e a atual situação da área circundante ao bem tombado, levando em consideração os valores motivadores do tombamento estadual, com a finalidade de uma reavaliação dos critérios estabelecidos pelo órgão estadual de proteção (Inepac) e uma possível determinação de novos parâmetros de proteção.

Para arrematar o estudo no **Capítulo 5** são discutidas as questões da pesquisa, apresentadas as considerações finais e recomendações para trabalhos futuros.

---

<sup>2</sup> Sobre os órgãos de tutela abordados nesta pesquisa, faz-se saber: pela União – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan; Estado do Rio de Janeiro - Inepac; e pela municipalidade, Instituto Municipal de Patrimônio Cultural – Imupac.

## 2. DO MONUMENTO AO TOMBAMENTO E A QUESTÃO DAS ÁREAS DE ENTORNO

### 2.1. PATRIMÔNIO CULTURAL: UM CONCEITO EM FORMAÇÃO

As transformações da sociedade e, por conseguinte, do espaço que ela habita, e a possibilidade de se perder alguns referenciais importantes e singulares da história dos povos, fez com que tais monumentos fossem valorados como representativos daquela sociedade, sendo tratados como patrimônio.

O termo patrimônio está ligado às estruturas familiares, econômicas e jurídicas de uma sociedade e requalificada por diversos adjetivos (genético, natural, histórico, etc) conforme descreve Choay em seu livro *Alegoria do Patrimônio* (2006).

A noção de patrimônio ao longo da história passa por diversos entendimentos. *A priori* há uma confusão entre os termos patrimônio e monumento, porém as noções inerentes a estes termos denotam, de forma privilegiada, como as sociedades ocidentais se relacionavam com a temporalidade e formação de sua identidade. (CARVALHO; VASQUES; QUALHARINI, 2013, p.2)

Para retratar a significância dos monumentos durante a Antiguidade e Idade Média Alois Riegl (2006, p.43) define o ato de erigir monumentos entendidos como: “uma obra criada pelo homem e edificada com o objetivo de conservar sempre presente e vivo na consciência de gerações futuras a lembrança de uma ação ou de um destino” ratificado em Choay (2006) que afirma: “o monumento tem por finalidade fazer reviver um passado mergulhado no tempo”.

A partir do Renascimento o termo monumento foi mudando de significação passando a ser entendido como monumento histórico ou artístico. Isso só foi possível, na cultura ocidental, pela autonomia assumida pelas noções de arte e história.

Segundo Choay (2006), patrimônio histórico designa um bem destinado ao usufruto de uma comunidade sendo o conceito ampliado abarcando uma diversidade de objetos que se reúnem por um passado comum.

As noções modernas de monumento histórico, de patrimônio e de preservação só começam a ser elaboradas a partir do momento em que

surge a ideia de estudar e conservar um edifício pela única razão de que é testemunho da história e/ou uma obra de arte. (FONSECA, 1997, p.51)

No Brasil o termo patrimônio histórico<sup>3</sup> surge agregado às palavras “artístico nacional” em meados do século XVIII diante da necessidade do Estado, através de documentos legais e em nome do interesse público, de proteger determinados bens por simbolizarem a nação (FONSECA, 1997, p.29). Os monumentos são, de modo permanente, expostos às afrontas do tempo. O esquecimento, o desapego, a falta de uso faz com que sejam deixados de lado e abandonados. Ainda segundo Choay (2006), os monumentos são ameaçados também, além das ações do tempo, pela destruição imposta pelo homem que pode ser de forma deliberada ou combinada. A deliberada tem caráter negativo sendo lembrada com mais frequência. Tem caráter ideológico, político ou religioso. Cumpre um papel inverso ao da preservação: objetiva a aniquilação da identidade dos povos ou grupos sociais. A combinada, mais amena, mas nem contudo menos danosa, refere-se à modificação do monumento original, ou até mesmo sua destruição como nos rituais de certos povos japoneses que construíam réplicas exatas de seus templos e destruíam o bem original ou apesar do seu reconhecimento a destruição de parte do bem acontece em nome de melhor aproveitamento ou funcionamento do mesmo sendo o uso uma forma de preservação.

No início do século XIX, auge da era industrial e, portanto, época de transformações significativas no modo de vida das pessoas e conseqüentemente na fisionomia das cidades, Giovannoni<sup>4</sup> vê o crescimento menos denso e mais alastrado o que gera a necessidade de unidades de vida cotidianas. Para Prata (2009, p.28), a grande contribuição de Giovannoni é “perceber que os conjuntos antigos podem funcionar como unidades desse tipo, recuperando sua atualidade e integrando-se à cidade atual”. Ele é, portanto, um dos precursores da reflexão sobre urbanismo e conservação. Se difere dos demais pensadores da época por admitir a importância dos avanços da industrialização ao mesmo tempo em que reconhece a importância do patrimônio na nova configuração de cidade do futuro. Vê possibilidades concretas

---

<sup>3</sup> A evolução do termo será vista mais adiante quando do estudo da proteção legal do patrimônio cultural no Brasil.

<sup>4</sup> Gustavo Giovanoni era arquiteto e engenheiro italiano porém se destacou como um grande pensador no campo do urbanismo e da preservação do patrimônio cultural.

de progressos tecnológicos e a preservação do patrimônio. Diante disso, “concebe princípios de intervenção e tratamento para essas áreas, baseados no valor de uso, na ambiência e em procedimentos de intervenção” (PRATA, 2009, p.28). Estabelece assim outra unidade de patrimônio, o conjunto histórico. Fato ratificado posteriormente pelas Cartas Patrimoniais<sup>5</sup>, em especial após a década de 60 quando a preocupação com a preservação do patrimônio entra na pauta do planejamento urbano. A partir de então a “preservação do patrimônio urbano passa a ser indissociável da sua compreensão como algo inserido no complexo, dinâmico e vivo meio urbano” (PRATA, 2009, p.30).

No Brasil a evolução histórica dos conceitos relativos ao patrimônio é percebida aos estudarmos as sucessivas Constituições Federais. Fernandes (2010, p.24) pontua claramente a evolução dos termos:

Enquanto a Constituição Federal de 1934 dispunha sobre a competência da União e dos Estados para tratar da proteção das “belezas naturais” e “monumentos de valor histórico e artístico”, a Constituição de 1937 já falava de “Nação, Estados e Municípios”, alargando a noção de patrimônio – que passava assim a explicitamente compreender bens públicos e privados – para dispor sobre “monumentos históricos, artísticos e naturais.”, bem como “paisagens e locais particularmente dotados pela natureza” Indo ainda mais além, a Constituição Federal de 1946 dispunham que estavam sob a “proteção do Poder Público” as “obras, monumentos, documentos de valor histórico e artístico”, bem como “monumentos naturais e paisagens locais dotados de particular beleza”. A Constituição Federal de 1967, assim como a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, determinava que cabia ao Estado “amparar a cultura”, colocando sobre a “proteção especial” do poder Público “documentos, obras e bem de valor histórico e artístico; monumentos e paisagens naturais”, bem como as jazidas arqueológicas”.

A Constituição de 1988 trouxe uma concepção de patrimônio cultural muito mais ampla que contido no Decreto-Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Segundo ela o patrimônio cultural é formado:

por 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. As formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas,

---

<sup>5</sup>Sobre as cartas patrimoniais, Prata (2009, p.30) as define como: “(...) um conjunto de documentos produzidos por organismos internacionais, visando sobretudo estabelecer critérios e/ou diretrizes referentes à tutela do patrimônio cultural”.

artísticas e tecnológicas; as obras, os objetos, os documentos, edificações e demais espaços destinados as manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Porém, para fins desta pesquisa, parece muito apropriada a definição dada por Ana Maria Marchesan<sup>6</sup>, a expressão **meio ambiente cultural**, que, para a autora é sinônimo de patrimônio cultural, sendo definida como:

[...] o conjunto de bens, práticas sociais, criações, materiais ou imateriais de determinada nação e que, por sua peculiar condição de estabelecer diálogos temporais e espaciais relacionados àquela cultura, servindo de testemunho e de referência às gerações presentes e futuras, constitui valor de pertença pública, merecedor de proteção jurídica e fática por parte do Estado. (MARCHESAN, 2013, p.99).

Percebem-se neste Capítulo as transformações e alargamentos do conceito de patrimônio, que inicialmente abarcou apenas o monumento isolado, passando pelo centro histórico, e chegando à cidade contemporânea, ao patrimônio cultural urbano. Mudanças conceituais no termo influíam no estabelecimento de medidas de proteção do patrimônio conforme será visto a seguir.

## 2.2. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL

A efetivação da preservação dos bens culturais só se encontra socialmente definida, ou seja, só aparece como fato social, quando o Estado assume a sua proteção e, através da ordenação jurídica, os institui e delimita oficialmente enquanto bem cultural, regulamentando o seu uso, a finalidade e o caráter desses bens dentro de leis específicas de propriedade, zoneamento, uso e ocupação do solo. (MILLET opus cit. FONSECA, pag. 54).

No Brasil, já primeiras décadas do século XX a noção de patrimônio expressa como preocupação com a salvação dos vestígios do passado da Nação, já era presente através das coleções dos grandes museus nacionais. Porém, os bens imóveis ainda careciam de qualquer tipo de proteção.

Segundo Fernandes (2010, p.25) foi a partir da década de 30<sup>7</sup>, que ocorreu avanços importantes na proteção do patrimônio cultural brasileiro, reflexo das discussões

---

<sup>6</sup> Jurista, docente e escritora brasileira reconhecida pela atuação na defesa do patrimônio cultural brasileiro, em especial na Região Sul do Brasil. Escreveu artigos a respeito da importância das áreas de entorno no instituto do tombamento.

internacionais sobre o tema, do rearranjo do pacto federativo no Brasil e dos avanços da redemocratização do país.

Contudo, a temática da preservação do patrimônio histórico e artístico nacional se efetivou explicitamente através da criação do então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN<sup>8</sup> e com a publicação do Decreto-lei nº 25/37, que, conforme já citado, organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. O Decreto-lei foi encomendado a alguém com larga experiência jurídica tendo em vista a garantia de que o órgão agiria num campo extremamente complexo: o direito de propriedade, sendo este o principal entrave a institucionalização. Portanto, o desafio assumido por Rodrigo Melo Franco de Andrade era dar condições através de documento legal de operacionalizar a proteção do patrimônio.

A operacionalização só seria possível com a instituição de medida protecionista influenciando diretamente no direito de propriedade. A abertura dada após a Constituição de 1934 facilitou a efetivação do estabelecimento de parâmetros de preservação.

O órgão criado diferia dos demais órgãos europeus por propor iniciativas voltadas não só aos bens isolados (monumentos, museus, etc), como praticado na Europa, mas uma articulação abrangente de todos os bens culturais centralizados em apenas um órgão. (FONSECA, 1997, p.104 -105).

Apesar da Constituição de 1937 prever em seu artigo 134 que os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios, os órgãos específicos de patrimônio

---

<sup>7</sup> Na mesma década ocorreu também a Revolução de 1930 que permitiu o crescimento do aparelho estatal, de uma administração centralizada e de intervenções em diversos setores da economia e da sociedade brasileira. Antes da Revolução, dominado pela oligarquia cafeeira, o estado, caracterizava-se pela descentralização do poder e a autonomia dos Estados, além de uma economia fechada e baseada na produção e comércio do café. Com a Revolução de 30 e o governo de Getúlio Vargas, as políticas nacionais, antes voltadas apenas para o setor cafeeiro, passam a ser abertas para outros setores (SEIXAS apud SANT'ANA, 2014, p.16).

<sup>8</sup> O órgão, atualmente chamado de Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), foi criado oficialmente em 13 de janeiro de 1937 pela Lei nº378, porém funcionando experimentalmente desde o ano anterior. Foi criado durante o governo Getúlio Vargas por solicitação do então Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, preocupado com a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Atualmente o Iphan está vinculado ao Ministério da Cultura.

estaduais e municipais de proteção só se configuraram a partir da década de 60 com a descentralização das políticas de patrimônio.

A Constituinte de 88, preocupada em reforçar o caráter federalista do Estado Brasileiro, já com uma democracia previamente implantada, reforçou o dever, mas também o direito, de uma intervenção mais decisiva dos municípios na proteção do patrimônio cultural. Rodrigo Melo Franco de Andrade citado por Fonseca (1997, p.34), já apontava tal importância em 1939 pois, segundo ele,

ao município é que incumbe a realização de planos urbanísticos, o traçado e abertura de ruas, e demais logradouros públicos, bem como a fixação e fiscalização da observância das normas e prescrições relativas às novas edificações, normas essas que podem ser gerais ou especiais para determinadas zonas urbanas.

De acordo com a Constituição Federal, a competência de legislar sobre a proteção do patrimônio cultural compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal. O mesmo documento legal prevê que a competência executiva de agir cabe também aos Municípios, portanto abrange as três esferas de governo.

Por esta razão, [...] os sujeitos gestores da urbanística não só as autoridades públicas habilitadas a programar e controlar as transformações do território; existem, ao lado da tutela de interesses específicos, como paisagens, bens culturais, segurança sístima, etc., que habilitavam vários sujeitos a intervir. Realiza-se, portanto, um *sistema complexo de tutela*, em que cada poder público atua de forma autônoma com vistas à proteção daquele específico interesse que lhe é atribuído. em que cada poder público atua de forma autônoma com vistas à proteção daquele específico interesse que lhe é atribuído. (DI PIETRO, apud RABELLO, 2005, p.4)

Ainda sobre a importância de se preservar o patrimônio cultural, Fernandes (2010) “proteger o patrimônio cultural é reconhecer o entrelaçar inexorável entre o meio ambiente natural e meio ambiente urbano construído, é não separar os valores que grupos sociais uniram por meio da identidade, da ação e da memória”.

Neste contexto de união de valores, em que o homem, a natureza e os elementos edificados constituem a paisagem cultural, o Brasil, seguindo uma tendência mundial, cria a chancela da Paisagem Cultural Brasileira.

A chancela da paisagem urbana constituiu, sem dúvida, um novo patamar na proteção do Patrimônio Cultural, em virtude da força da tutela normativa e simbólica, quando, nos próprios termos da Portaria, ‘valoriza a relação harmônica com a natureza, estimulando a dimensão afetiva com o território e tendo como premissa a qualidade de vida da população, segundo próprios termos da norma.’ (CAVALLAZZI, 2010, p.142)

Instituída através da Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009, Chancela da Paisagem Cultural Brasileira vem contribuir para preservação do patrimônio cultural, complementando e integrando os instrumentos de promoção e proteção existentes, nos termos preconizados na Constituição Federal no art. 216.

O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (BRASIL, 1988).

Além dos instrumentos de concretização da política de salvaguarda dos bens culturais referidos expressamente pela Constituição, e acima citados, existem ainda muitos outros, tais como a legislação urbanística, os incentivos fiscais, a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança, a educação patrimonial, etc. (SOUZA FILHO, 1997, p.65)

Considerando os objetivos da presente pesquisa, nos atentaremos a um dos instrumentos mais conhecidos, o **tombamento**. E que, de certa forma, foi o responsável por introduzir a noção de entorno conforme veremos no Capítulo 3.

### 2.2.1. O instituto do Tombamento

O instituto do tombamento foi criado através do Decreto-lei nº 25/37, que se propôs a organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional sendo, portanto, o primeiro instrumento legal de proteção do patrimônio e, ainda vigente, graças à redação primorosa, conforme explicito no texto abaixo.

O texto é claro e objetivo, mas ao mesmo tempo aberto e flexível. Por ser claro e objetivo ele não deixa dúvidas quanto ao que pode, ou deve ser preservado, e por quê - ou seja, a motivação do ato, tão necessária à sua legitimidade. Por outro lado, o texto é aberto e flexível, sobretudo nas referências conceituais que fundamentam a ação do Poder Público, o que permitiu que, ao longo de décadas, a compreensão do conceito de bem cultural fosse sendo amalgamado pelos valores culturais em permanente processo de mutação na sociedade. (RABELLO, 2010)

Segundo a legislação brasileira, cabe ao Estado, através da instituição competente<sup>9</sup>, avaliar os bens a serem tombados tornando o ato discricionário e não vinculativo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> No caso da União o Iphan antigo SPHAN.

Porém, de acordo com a Constituição de 88 a ação do Poder Público tem dever de se efetivar quando bens de valor cultural flagrante estiverem em risco. O poder público com competência para tomba, passa a ter a obrigação de fazê-lo imediatamente e, neste caso, deixa de existir a discricionariedade (SOUZA FILHO, 1997, p.65).

Diante do abismo entre a legislação de proteção ao meio ambiente cultural e apesar da jurisprudência, ainda arraigada ao Direito Proprietário, alguns juízes já efetivaram o “[...] benefício da dúvida, ao possibilitar que se busque no Judiciário a tutela de bens ainda não reconhecidos como culturais pelo Poder Executivo ou Legislativo” (MARCHESAN, 2013, p.110). Para Souza Filho (1997, p.66) a legitimação acontece, inicialmente, apenas pelo poder Executivo e complementa que a problemática reside, no caso de acionamento do Poder Judiciário, na “prova que se possa fazer do risco em que se encontra o bem”; e no Poder Legislativo, a “ação é política e, portanto, depende da correlação dos interesses em confronto”.

Como visto, apesar de quase octogenário, o instituto do tombamento desperta entre os juristas desavenças a cerca da natureza jurídica deste instrumento. Porém, pode-se admitir como entendimento atual, por ampla maioria, que o tombamento se trata:

de um ato administrativo, previamente autorizado por lei, de reconhecimento do valor cultural do bem pela sua inscrição em um dos “Livros do Tombo”, quais sejam: arqueológico; etnográfico e paisagístico; histórico; belas artes; e artes aplicadas. (FERNANDES, 2010, p.28)

O tombamento ocorre sobre bens materiais<sup>11</sup>, sejam eles móveis ou imóveis, públicos ou privados, instituindo um regime de bem de interesse público. Portanto, ocasiona restrição total ou parcial, no todo ou em parte do bem, vincula-o à disponibilidade, imodificabilidade, destinação e preferência. Portanto influi “diretamente no exercício absoluto do direito de propriedade e controla o seu exercício, mas não afeta a exclusividade do domínio e nem constitui direito real de uso e gozo.” (FERNANDES, 2010, p.29).

---

<sup>10</sup> O direito trata o ato discricionário como sendo, na prática, a possibilidade de agir ou não, de operar ou não, opondo-se ao ato vinculado que é a manifestação obrigatória da administração desde que o beneficiário do ato tenha preenchido os requisitos fixados em lei.

<sup>11</sup> Os bens imateriais possuem instrumento equivalente denominado Registro instituído pelo Decreto Nº 3.551, de 4 de agosto de 2000.

Souza Filho (1997) menciona que os tombamentos podem ser voluntários (por iniciativa ou por anuência do proprietário), ou ainda, compulsórios. Este último se aplica normalmente em bens privados onde existam vontades contraditórias, sendo o tipo de tombamento imóvel mais corriqueiro no Brasil devido às restrições ao direito de propriedade que são impostas. Fora isso tem a questão da suposta desvalorização imobiliária do bem. Haja vista este não poderá ser demolido, lhe tirando a oportunidade de usufruir de todo o potencial construtivo<sup>12</sup> da região. Assim sendo, quando se discute o instituto do tombamento está implícito que se trata de tombamento compulsório.

Além do proprietário, qualquer cidadão pode, identificando o potencial valor cultural de um bem, requerer-lhe o tombamento através de requerimento encaminhado aos órgãos de tutela do patrimônio. Os próprios órgãos de patrimônio, através de pesquisas e inventários podem iniciar um processo de tombamento.

Tratando-se de órgãos de patrimônio estaduais e municipais, estes, caso tenham leis próprias de tombamento, devem segui-las com retidão. Normalmente a lei que organiza o patrimônio histórico nos estados e municípios se encontra pautada no Decreto-lei 25/37.

Para garantia de preservação dos bens privados em processo de tombamento, a lei criou a figura do **tombamento provisório**. Ficam, portanto, **como se tombados estivessem** com exceção da averbação no registro de imóveis, que é feita quando do tombamento definitivo.

A grande discussão doutrinária sobre o instituto do tombamento se assenta no fato deste ensejar ou não o direito de indenização aos seus proprietários. Referida discussão funda-se em duas premissas/correntes. A primeira delas reúne jurisconsultos que entendem tratar-se de limitação administrativa, isto é, que o tombamento é uma restrição geral e gratuita, imposta indeterminadamente pelo Poder Público às propriedades. Outra, servidão administrativa, ou seja, um ônus real de uso imposto especificamente pela Administração a determinados imóveis ou móveis particulares, para possibilitar a realização de obras e serviços públicos.

---

<sup>12</sup> O potencial construtivo e o cerceamento da utilização deste em detrimento da proteção do patrimônio, será pormenorizado no Capítulo 2.

De qualquer forma, o ato instituí uma limitação ao exercício absoluto do direito de propriedade impondo obrigações de fazer/não fazer, cabendo o proprietário apenas acatar, visto que o ato é expressão do poder potestativo do Estado. (FERNANDES, 2010, p.29).

Após sua menção no Estatuto das Cidades, pode se dizer que o tombamento tornou-se precipuamente um instrumento de planejamento urbano.

Quanto aos efeitos jurídicos, cabe mencionar:

limitação à alienação de bens públicos e restrição à alienação de bens privados (com direito de preferência para União, Estados e Municípios);

obrigação de publicidade do ato e de averbação do tombamento para reforçar a proteção;

imodificabilidade da coisa tombada (que não pode ser demolida, destruída, ou multilada) dentro das especificações do ato;

sujeição do bem à vigilância permanente do órgão público responsável;

imposições de limitações de uso e gozo às coisas vizinhas independente de notificação/averbação;

proibição de construção que impeça ou reduza a visibilidade; e

proibição de anúncios e cartazes sob pena de destruição e multa. (FERNANDES, 2010, p.29)

Diante da proibição de construção que impeça ou reduza a visibilidade do bem tombado, já no Decreto-lei nº 25/37 através do seu artigo 18, o Estado intervém não somente nele, mas num conjunto ao redor dele - o entorno do bem tombado - que fica sob um tipo especial de tutela do órgão de patrimônio.

### 2.3. AS ÁREAS DE ENTORNO E A PRESERVAÇÃO DOS BENS CULTURAIS

Cabe esclarecer que o “tombamento” é o maior grau de proteção que um bem pode receber. Porém, apenas a figura do tombamento não garante que os bens estão, de fato, protegidos. Em função disto, outros instrumentos são aplicados na tentativa de garantir a integridade física dos bens, sua fruição na paisagem, além de garantir que

outros aspectos peculiares não lhes sejam suprimidos<sup>13</sup>. A possibilidade de intervenção na área envoltória vem contribuir para a proteção desejada.

Os termos que designam a área envoltória do bem para fins de tutela do patrimônio cultural, seja ela mencionada como “vizinhança”, “ambiência” ou “entorno” recebeu diferentes graus de importância e sua relação com o bem preservado foi construída gradativamente e em consonância com a filosofia de restauro predominante à época. (ANDRADE, 2010, p.8)<sup>14</sup>

Na percepção de Choay (2006, p.201), “o entorno do monumento mantém com ele uma relação essencial. É por isso que, na maior parte dos casos, isolar ou “destacar” um monumento equivale a mutilá-lo.” Diante dessa afirmação é fácil entender a correlação entre o bem tombado e seu entorno.

O Novo Dicionário Aurélio Eletrônico já menciona o significado arquitetônico do verbete “entorno” sendo “uma área de extensão variável, vizinha de um bem tombado”.

Muito antes da existência do Dicionário Aurélio Eletrônico, a Recomendação de Nairóbi (1976), que versa sobre a proteção dos conjuntos históricos ou tradicionais, designa a área envoltória do bem cultural como “ambiência” e a define como sendo “o quadro natural ou construído que influi na percepção estática ou dinâmica desses conjuntos, ou a eles se vincula de maneira imediata no espaço, ou por laços sociais, econômicos ou culturais”.

Marchesan (2010, p.100) descreve o entorno como sendo:

Área envoltória que circunda o bem tombado conforma com ele uma paisagem que pode ser composta de vazios, cheios, bens imóveis, móveis, naturais e artificiais. [...] São aptos integrarem o entorno, além dos imóveis que envolvem o bem tombado, além dos imóveis que envolvem o bem tombado, todos os elementos que compõe um determinado espaço urbano ou construído (tais como mobiliário urbano, a pavimentação, cartazes e painéis publicitários e o meio natural (vegetação, topografia do terreno). Não configurando um fim em si mesmo.

---

<sup>13</sup> Cabe esclarecer que não se trata apenas de garantia dos aspectos físicos, mas também valores culturais que fazem daquele patrimônio um bem importante para a cultura local, do Estado ou até de um país inteiro.

<sup>14</sup> Para uma melhor compreensão histórica dos períodos estilísticos de restauro e sua influência direta na questão dos entornos, ver Andrade, 2010, Cap. 2.3 - Concepção vigente de entorno, p. 97-121.

Uma das definições mais claras sobre entorno consta da Decisão Normativa nº 83 de 26-09-2008 do CONFEA:

[...] espaço, área delimitada, de extensão variável, adjacente a uma edificação, um bem tombado ou em processo de tombamento, mas reconhecido pelo significado às gerações presentes e futuras pelo poder público em seus diversos níveis por meio de mecanismos legais de preservação.

O entorno cumpre o papel de potencializar o valor do monumento, mas se este possui ou não valor histórico não é significativo (RUIZ, 1997 apud ANDRADE, 2010). Andrade (2010) complementa: “Seu valor, no entanto, existe, mas é o de ser um marco urbano e cumprir a função de demarcar e envolver o monumento”.

O bem tombado é que é o objeto de interesse e preservação; se há controle do entorno é em função do bem tombado. Portanto, valor substantivo é o do bem tombado; o entorno tem valor adjetivo. Se o entorno tivesse valor substantivo, seria irresponsabilidade do órgão de proteção não o ter incluído na ação protetora adequada, que é o tombamento. (MENEZES, 2006, apud PRATA, 2009, p.139)

Ainda, segundo Prata (2009, p.139):

Os entornos podem não ser por si só, portadores de valores culturais, porém os mesmos colaboram para o usufruto e conservação do bem protegido. Eles já estabelecem uma noção de hierarquia com o bem: vizinhança a que? Entorno do que? E assim, se há uma área envoltória, pressupõe-se uma área “central”.

[...] na maioria dos casos os bens tombados estão situados dentro das áreas urbanas, de maneira que a proteção de seus entornos envolve procedimentos tão complexos quanto aqueles voltados para o tombamento dos centros históricos, tais como a participação de múltiplos agentes sociais; diferentes legislações, projetos urbanísticos e interesses econômicos em jogo; e ainda a necessidade da limitação ao direito de propriedade em nome do interesse cultural coletivo. Trata-se, portanto, na maioria das vezes, de um trabalho sobre parâmetros urbanísticos realizado por órgãos de patrimônio, necessários ao controle das transformações da forma urbana visando à preservação dos bens tombados. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.9)

De diferentes maneiras é possível perceber, por um lado, a presença cada vez maior de uma relação entre patrimônio e planejamento urbano e, como outra face da questão, a ampliação e alteração da noção de patrimônio, que inclui as práticas e reconhecimentos sociais.

A preservação de um entorno coerente com o bem cultural, além de ser fundamental para conservar sua autenticidade e sua história, ajuda a manter a memória dos habitantes do local onde se situa, favorecendo os sentidos de identidade e pertencimento, os quais contribuem ao equilíbrio emocional da população e melhor qualidade de vida. (MARCHESAN, 2010, p.103)

## 2.4. O ENTORNO DOS BENS TOMBADOS SEGUNDO AS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

### 2.4.1. Das Cartas Patrimoniais e demais documentos internacionais

Cada sociedade, desde os antigos impérios e reinos, já apresentavam medidas administrativas para a proteção de edificações importantes para suas culturas, mas somente no início do século XX que posturas, legislações e atitudes mais abrangentes e concretas são postas em prática.

As cartas, declarações e demais recomendações no âmbito do patrimônio, são documentos reconhecidos internacionalmente. São amplamente difundidos e utilizados como referência teórica nos trabalhos e estudos na temática do patrimônio cultural. Refletem a evolução dos debates e pensamentos de uma época sobre o tema em nível mundial.

Representam tentativas que vão além do estabelecimento de normas e procedimentos, criando e circunscrevendo conceitos muitas vezes globais, outras vezes locais” (IPHAN, 2006, p.06 apud BARRETO JUNIOR, 2013, p.02).

Em relação à autoria, esses documentos pertencem, em geral, a dois grupos distintos. As recomendações e convenções partem de entidades intergovernamentais, como a Unesco, a OEA, ou seja, aquelas que dependem da aprovação e do compromisso de seus Estados-membros. Na outra ponta estão as associações de profissionais de determinada área, que apesar de não gerarem compromisso estatal, os documentos são fruto de reflexões intelectualizadas de profissionais envolvidos na área e que ganham repercussão internacional por sua relevância. (MOTTA; THOMPSON, 2010).

Aqui destacaremos os documentos nacionais e internacionais que se referem ao entorno dos bens tombados, e sua proteção, que se constituíram importantes no entendimento da trajetória desse conceito no Brasil. Cabe mencionar que foram mantidas as designações de “entorno” utilizadas nas cartas e recomendações para que a compreensão do contexto dos documentos não seja prejudicada.

A primeira menção explícita ao entorno de monumentos nas cartas patrimoniais aparece descrita na Carta de Atenas de 1931 ao afirmar que: “a conferência

recomenda, na construção de edifícios, que se respeite o caráter e a fisionomia das cidades, sobretudo na vizinhança dos monumentos antigos, cuja proximidade deve ser objeto de cuidados especiais.” Esta Carta também menciona a importância da manutenção de algumas “perspectivas pitorescas” assim como recomenda a supressão de publicidade, postes e fiação de redes de eletricidade/telefonía e também da poluição sonora ocasionada por indústrias.

Na Carta de Veneza de 1933 o enfoque do entorno é dado no sentido de dar salubridade e visibilidade ao bem, nem que para isso fosse sacrificada a ambiência secular do entorno do monumento. Explica-se o fato pela Carta de Atenas ter sido gerada no âmbito do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) onde o ideal da cidade modernista era a “nova qualidade de vida”.

Segundo Motta e Thompson (2010, p.17), no Brasil essa influência pôde ser observada em cidades como o Rio de Janeiro entre as décadas de 1940 e 1980. No caso carioca, os exemplos apontados são o entorno do Outeiro da Glória, aqueduto da Carioca, na Lapa, Arquivo Nacional (antiga Casa da Moeda) e da casa Marechal Deodoro.

Não se produziu, no cenário mundial, documentos relevantes sobre patrimônio e em especial sobre a questão do entorno até 1960, quando o tema foi reintroduzido em diversos documentos. Na Recomendação de Paris de 1962, que versa sobre a proteção da beleza e do caráter das paisagens e sítios, assim como na Recomendação de Paris de 1968 a conservação dos bens culturais ameaçados por obras públicas e privadas, uma proteção especial deveria ser assegurada às proximidades dos monumentos.

Em 1964 a Carta de Veneza, em seu artigo 7º, argumenta: “O monumento é inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa.” (CARTA, 1964), assim reafirma a necessidade de manutenção da ambiência do bem para resguardar os valores que fazem deste um monumento. A Carta ainda faz menção à importância do entorno quando, no artigo 13, menciona que os acréscimos que por ventura sejam feitos em monumentos devem respeitar todas as partes interessantes do edifício, inclusive suas relações com o “meio ambiente”.

A Norma de Quito, de 1967, pontua muito bem a questão da simbiose entre o monumento e o entorno. Um pode qualificar o outro. Ao se valorizar um bem cultural gera uma ação benéfica também ao “perímetro urbano em que se encontra implantado”, portanto, valorizando-o também e atraindo novos interessados em instalar-se na localidade aproveitando-se da nova geração de demandas. A Carta alerta que a valorização implica na “prévia adoção de medidas reguladoras que, ao mesmo tempo em que facilitem e estimulem a iniciativa privada, impeçam a desnaturalização do lugar e a perda das finalidades primordiais que se perseguem” (NORMAS, 1967, p.6).

Em 1968, a Recomendação de Paris sobre obras públicas ou privadas traz a luz da discussão os projetos de renovação urbana, já recorrentes em alguns países e recomenda que as medidas de preservação dos bens culturais deveriam abranger não só os monumentos e sítios históricos, mas todo um território. Demonstra preocupação com o entorno quando sugere medidas para que os projetos de expansão ou renovação urbana, ainda que respeitando monumentos protegidos por lei, não venham a modificar estruturas de menor importância e, assim, destruir as vinculações e o quadro que envolve os monumentos nos bairros históricos. (RECOMENDAÇÃO, 1968, p.4,).

No Brasil, em 1971, foi assinado por governadores estaduais, prefeitos e demais interessados o Compromisso de Salvador, nele:

Recomenda-se a criação de legislação complementar no sentido de ampliar o conceito de visibilidade do bem tombado, para atendimento do conceito de ambiência.

Recomenda-se a criação de legislação complementar no sentido de proteção mais eficiente dos conjuntos paisagísticos, arquitetônicos e urbanos de valor cultural e de suas ambiências. (COMPROMISSO, 1971)

Nota-se também neste documento a preocupação com os planos diretores, projetos urbanos e qualquer outro projeto de obra pública ou privada que, se tiverem em área de influência de bens de interesse histórico, deverão contar com orientação e demais órgãos de proteção.

Reforçando a importância da preservação do entorno, a Declaração de Amsterdam (1975), ao falar do patrimônio arquitetônico europeu, aponta como um perigo

crescente, entre outras, as novas construções em desarmonia com o bem protegido e a circulação excessiva.

Nela também encontramos referências da necessidade da conservação do patrimônio estar presente no planejamento urbano e físico-territorial. A questão da conservação do patrimônio deveria ser tratado como um objetivo maior pelos planos urbanos ao invés de tratá-lo como um problema marginal.

Ainda sobre a estreita relação entre planejamento urbano e preservação do patrimônio, a Carta aponta a necessidade do estabelecimento de “zonas periféricas de proteção” entendendo-se como delimitar um entorno tutelado necessário para proteção do bem e sua ambiência. Para tanto, sugere como ferramenta o inventário dos bens e sua publicidade aos governos locais, em especial aos órgãos responsáveis pela ordenação do espaço.

A Recomendação de Nairóbi, de 1976, que trata da salvaguarda dos conjuntos históricos ou tradicionais e seu entorno, apresenta um caráter novo: a presença do fator social que sítios históricos desempenham.

Inclui na definição de “ambiência” a noção da percepção estática ou dinâmica dos conjuntos que pode ocorrer de maneira imediata, por proximidade, ou através de laços sociais, econômicos ou culturais. Esta Recomendação também enfatiza a importância do planejamento nacional, regional e local para que sejam adotadas medidas para a salvaguarda dos conjuntos históricos e sua adaptação e inserção na cidade contemporânea.

Este é o primeiro documento dedicado exclusivamente aos ambientes históricos segundo Andrade (2009).

A Carta de Burra, 1980, apresenta considerações para conservação e administração de lugares com significação cultural. O entorno é mencionado em seu Artigo 8º quando é tratada a conservação dos bens:

A conservação de um bem exige a manutenção de um entorno visual apropriado, no plano das formas, da escala, das cores, da textura, dos materiais, etc. Não devendo ser permitidas qualquer nova construção, nem qualquer demolição ou modificação susceptíveis de causar prejuízo ao entorno. A introdução de elementos estranhos ao meio circundante que prejudiquem a apreciação ou fruição do bem, deve ser proibida. (CARTA, 1980)

A Carta de Washington, 1986, versa sobre as grandes e pequenas cidades e seus centros e bairros históricos. Nela são definidos princípios e objetivos, os métodos e os instrumentos para salvaguarda a qualidade das cidades e dos bens que constituem a memória da humanidade. Segundo a Carta os valores a se preservar são “o caráter histórico da cidade e o conjunto de elementos materiais e espirituais que expressam sua imagem”. Diante disso cita especificamente alguns elementos a serem preservados como: “a forma definida pelo traçado e parcelamento urbano” e “as relações da cidade com seu entorno natural ou criado pelo homem”.

As diretrizes da Unesco para implementação da Convenção do Patrimônio Mundial, “*Operational Guidelines*”, designa o entorno como “*buffer zones*”<sup>15</sup>. Desde 1999 o Guia menciona as “*buffer zones*” porém, segundo Andrade (2009, p. 116), foi na reedição de 2005 que este veio a ser objeto de estudo e introduzido e reconhecido oficialmente quanto estratégia de proteção do patrimônio mundial.

Na última edição das “*Operational Guidelines*”, de 2015, as “*buffer zones*” ou, para nós, entornos, são descritos nos itens 103 a 107 não sendo obrigatórios nos bens designados como Patrimônio da Humanidade. O texto é claro ao mencionar que a implementação de “*buffer zones*” deverá ficar a critério de cada caso. Se delimitadas deverá constar sua dimensão, características, usos permitidos e limites. E, ainda, deverá conter mapa especializando seus limites quando da inscrição deste na lista como Patrimônio da Humanidade. Caso não venha a ser delimitada uma “*buffer zone*”, também deverá estar expressamente justificado no processo a não adoção (Art. 106).

Segundo Staneva (2006) citada por Andrade (2009 p.117), apesar dos documentos, ainda é pouco expressiva a aplicação prática ou eficiente pela maior parte dos países membros da UNESCO apesar do crescimento de entornos registrados na lista de bens inscritos a partir de 2005. Entre as razões estão a falta de instrumento jurídico nacional de delimitação do entorno e, uma vez delimitado, a dificuldade de gestão.

---

<sup>15</sup> No Brasil o termo “*buffer zone*” é mais comumente utilizado para se referenciar à zonas de amortecimento de unidades de conservação ambiental.

Poucos são os países que são sensíveis às questões do entorno e que efetivamente instrumentalizaram-se legalmente para adoção deste importante instrumento de preservação do patrimônio cultural<sup>16</sup>.

Retomando a análise cronológica das Cartas e demais documentos legais em 1995 foi editada a Carta de Brasília. No seu item 3 ao falar sobre autenticidade<sup>17</sup> e contexto diz que “é imprescindível o equilíbrio entre o edifício e seu entorno”. Menciona ainda que é “necessário criar normas especiais que assegurem a manutenção do entorno primitivo, quando for possível, ou que gerem relações harmônicas de massa, textura e cor”. A ruptura do equilíbrio seria um atentado contra a autenticidade.

Ainda acerca de autenticidade, vale enfatizar que cada bem cultural é dotado de uma mensagem autêntica e sua compreensão e aceitação pela comunidade os converte em patrimônio.

Ao falar da conservação integrada das áreas de paisagem cultural a Recomendação Europa, de 1995, diz ser necessária a capacidade de “delimitar zonas autorizadas para implementação da conservação legal e/ou procedimentos de controle do solo, por serem “áreas de paisagem cultural”, ou no interesse de valores naturais ou ecológicos protegidos por leis específicas” (RECOMENDAÇÃO, p.7).

Imbuído de garantir a qualidade das intervenções arquitetônicas em locais de herança histórica, o documento intitulado Memorando de Viena (2005) resultante das discussões da Conferência Internacional do Patrimônio Mundial (UNESCO) que aconteceram em Viena em 2005, revê, juntamente com a Declaração de Xi-an (2005), conceitos como “ambiência”, “entorno”, “conjuntos”, “contexto de paisagem” (ANDRADE, 2009, p.121).

---

<sup>16</sup> Para ciência das experiências de alguns países que instituíram legislações para regulamentação dos entornos ver Andrade (2009, p.117-121). A autora destaca positivamente as legislações culturais de Espanha, França e Itália, enquanto Japão e Estados Unidos ainda sistematizaram ações nessa área.

<sup>17</sup> Segundo a própria Carta de Brasília, a autenticidade está intimamente ligada à ideia de verdade. E, ainda, cada bem cultural é dotado de uma mensagem e sua compreensão e aceitação pela comunidade os converte em patrimônio.

O debate sobre a conservação integrada e sustentável de monumentos e sítios históricos em especial na reflexão do impacto do desenvolvimento contemporâneo nas paisagens urbanas de interesse histórico inscritas na lista do patrimônio mundial. Concluí nas recomendações que “para garantir e manter a integridade dessas paisagens históricas, uma atenção especial deveria ser prestada às características físicas, funcionais e visuais de seu entorno” (ANDRADE, 2009, p.123).

A Declaração de Xian (2005) foi elaborada após a XV Assembleia Geral de ICOMOS, sobre a “Conservação do Entorno Edificado e áreas de patrimônio cultural” sendo seu título original: “Monuments and Sites in their Setting: Conservation Cultural Heritage in Changing Townscapes and Landscapes”.

A Declaração introduz a ideia de que as práticas sociais, costumes, saberes, usos ou atividades tradicionais e outros aspectos do patrimônio imaterial são os formadores do espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômica. Reflete também a preocupação de como os países em desenvolvimento vem tratando suas paisagens, e o grau de comprometimento e descaracterização das áreas próximas aos bens tombados, como no caso de cidades do continente asiático.

Apesar de alguns danos serem irreversíveis, o debate acerca do assunto pretende compartilhar o problema e possíveis soluções para frear a rapidez e intensidade com que essas modificações acontecem e impedir que os habitantes deixem de reconhecê-lo enquanto patrimônio, perdendo seu significado, sua autenticidade.

Segundo Andrade (2009, p.124), o simpósio decorrente da assembléia foi composto por quatro seções: Seção 1 - Definindo o entorno de monumentos e sítios: a significação de qualidades culturais e naturais tangíveis e intangíveis; Seção 2 - Vulnerabilidades dentro do entorno de monumentos e sítios: entendendo as ameaças e definindo respostas apropriadas; Seção 3 – Evoluindo paisagens urbanas e paisagens culturais dentro de seu entornos: administrando a mudança dinâmica; Seção 4 – Rotas culturais: os desafios de colocações lineares’ para monumentos e sítios.

As seções mais afetas a questão de conceituação do entorno foram as duas primeiras seções. Andrade (2009, p.124) destaca o artigo de Meredith Walker, apresentado na primeira seção, intitulado “*Understanding, protecting celebrating the settings of monuments and sites*” que busca:

[...] identificar as características do entorno que contribuem para significação do monumento ou sítio histórico. O mérito deste trabalho está na apresentação didática das características do entorno, entre as quais é incluída a dimensão social do patrimônio, isto é, a rede de relações e tradições estabelecidas e as associações de valor social e afetivo entre usuários, o monumento e o seu entorno. Outras características, já citadas anteriormente da Carta de Atenas (1931) são reafirmadas, tais como os aspectos físicos (edifícios, materiais e escalas), os aspectos históricos (funções e organização espacial), as associações visuais com os monumentos históricos e seu entorno.

O mérito deste simpósio adveio de todas as seções serem dedicadas à temática do entorno e não apenas restringido a um grupo de discussão. E, ainda, ao final, produzirem o mais completo texto normativo a este respeito.

A Declaração dá destaque em seu artigo 7º para a necessidade do estudo das silhuetas, os panoramas, as linhas de visão e as distâncias de modo a evitar possíveis distorções visuais e espaciais ou usos inadequados que confrontem com o significado do lugar, incluindo ainda estudos de contaminação ambiental e poluição acústica. Há preocupações com a questão social, econômica e cultural.

“A gestão deve definir as formas e as ações necessárias para avaliar, medir, evitar ou remediar a degradação, a perda de significado, ou a banalização e propor melhorias para a conservação, a gestão e as atividades de interpretação” (Art. 11).

Sugere ainda o estabelecimento de indicadores de natureza qualitativa e quantitativa de modo a mensurar a contribuição do entorno para o significado do bem, seja ele um edifício isolado, um sítio ou área caracterizada como bem cultural.

Com a Carta de Xian foi possível perceber o avanço no reconhecimento da importância de debater e estabelecer parâmetros para conservação dos ambientes de monumentos e sítios históricos, endossando Cartas anteriores e conectando outros documentos que tratam de temas como desenvolvimento sustentável, autenticidade, qualidade de vida, identidade cultural, etc. O público e as autoridades devem estar mais conscientes da importância da paisagem urbana e os aspectos negativos que sua descaracterização pode levar.

## 2.4.2. Do regime jurídico brasileiro

Sobre entorno na legislação brasileira, o artigo 18 do Decreto-lei nº 25/1937, prevê que, sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

[...] não se poderá, **na vizinhança da coisa tombada**, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto. (BRASIL, 1937, grifo nosso).

Marchesan (2013, p.01) complementa:

Essa proteção ao entorno também restou contemplada pela Lei nº 6.513/1977, regulamentada pelo Decreto Federal nº 86.176/1981, versando sobre as áreas especiais de interesse turístico, instituindo a possibilidade de definição de zonas de entorno que podem ser de duas espécies: a) entorno de proteção: "espaço físico necessário ao acesso do público ao Local de Interesse Turístico e à sua conservação, manutenção e valorização" (BRASIL, 1977), e b) entorno de ambientação: "o espaço físico necessário à harmonização do Local de Interesse Turístico com a paisagem em que se situa" (BRASIL, 1977). O desrespeito a essas restrições poderá implicar a imposição de sanções previamente definidas no artigo 24, inciso V, do mesmo diploma legal.

A Constituição vigente, de 1988, descentraliza o poder e devolve ao Legislativo a exclusividade de legislar, ao suprimir o mecanismo dos decretos-leis, embora mantenha a possibilidade do Presidente legislar mediante medidas excepcionais.

No tocante à cultura e aos bens culturais, nunca antes um texto constitucional brasileiro lhes dedicou tanto espaço. Pela primeira vez surge a denominação patrimônio cultural e sua definição. Outra novidade é a distinção entre patrimônio cultural e natural, este último sob a denominação ambiental. O meio ambiente, aliás, passa a constar de capítulo específico.

A Lei 9605/1998, a nova Lei de Crimes Ambientais<sup>18</sup>, na Seção IV do Capítulo V nos art. 62 a 65 versa sobre os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e, segundo Miranda (2012, p.212):

[...] tem sido considerada como um marco de eficiência no aparato legislativo brasileiro de proteção ao meio ambiente. Especificamente no que

---

<sup>18</sup> Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.

tange aos delitos contra o patrimônio cultural, estão atualmente tipificadas condutas culposas violadoras de tal bem jurídico e não há mais necessidade de prévio tombamento para se viabilizar a tutela penal.

O entorno do bem tombado incide diretamente no direito de propriedade. O Estado pretende garantir um desenvolvimento sustentável, que passa pela destinação social apropriada da propriedade, preservando as belezas naturais, a fauna e a flora.

O Código Civil de 2002, no art. 1.228, §01 a 04, também disciplina a maneira como o direito de propriedade deve ser exercido:

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

[...] “ao tutelar a paisagem como valor, como bem jurídico digno de proteção, nosso ordenamento contempla a proteção do entorno, a começar pela Constituição Federal – artigos 23, III, 24, VIII, e 216, V”.

A Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, prevê a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e a bens e direitos de valor estético e paisagístico, entre outros.

## Segundo o Código Civil, Artigo 62:

A própria Constituição Federal de 1988, no seu Art. 24 diz que: compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Art. 216 ampliou o entendimento dos bens de interesse para a cultura brasileira, e que devem ser alvo de proteção pelo Estado, buscando reconhecer e proteger a diversidade cultural em seus mais variados aspectos.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Neste sentido, também chama a atenção inciso XII do art.2º do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que inclui, dentre as diretrizes legais que balizam as políticas públicas urbanísticas, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.

Compreende peculiar interesse do município e evidente interesse local o cuidar das coisas da cidade e é nela que estão concentrados os bens culturais, sejam federais, estaduais ou locais. Os bens móveis, as obras de arte, peças históricas, documentos e livros, estão em regra acondicionados em museus espalhados pela cidade. Os imóveis, com predominância dos conjuntos e prédios urbanos, mas também muitas vezes as paisagens notáveis e mesmo os sítios arqueológicos, paleontológicos ou ecológicos, estão inseridos dentro das cidades, causando serviços e obrigações às autoridades municipais além da obrigação constitucional de protegê-los. A existência destes bens geram problemas de ordem urbanística, de trânsito, de ambientação, de visualização, de poluição que devem ser resolvidos por normas municipais, exigindo que as autoridades locais contem com serviços especiais que, fruto de sua autonomia, devem auto-organizar. Assim, é claro que o Município tem competência para legislar sobre o patrimônio cultural referente ao seu território, a bens que tenham relevância para a cultura da municipalidade. É evidente que estes bens podem ser também referentes ao Estado ou à Nação, ou mesmo à humanidade, mas continuam sendo de interesse local, e podem não ser da Nação, e então, com maior razão, compete ao Município legislar a sua proteção. (SOUZA FILHO, 1997, p.120).

Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 5 de outubro de 1989 traz características semelhantes a legislação federal, acrescentando-se:

Art. 230º - Para assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade, o Estado e o Município, cada um nos limites de sua competência, poderão utilizar os seguintes instrumentos:

[...]

II - institutos jurídicos:

- a) discriminação de terras públicas;
- b) desapropriação;
- c) parcelamento ou edificação compulsórios;

- d) servidão administrativa;
- e) limitação administrativa;
- f) tombamento de imóveis;
- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) cessão ou permissão;
- i) concessão real de uso ou domínio;
- j) poder de polícia;
- l) outras medidas previstas em lei.

Art. 73º - É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

Art. 74º - Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

### 2.4.3. Dos institutos brasileiros de proteção do patrimônio e suas práticas

Conforme já explicitado, a proteção do patrimônio permeia as três esferas de governo: união, estados e municípios. Portanto, na sequência, estarão descritos brevemente como órgãos das três esferas tratam suas áreas de entorno de bens protegidos.

#### 2.4.3.1. Pela União: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan<sup>19</sup>

Lia Motta e Ana Lúcia Thompson (2010, p.10) reportam que os técnicos do Iphan reconhecem duas fases relativas aos trabalhos com os entornos. A primeira compreende o período até o final da década de 1950 caracterizada pelos embates legais que, segundo Sant'Anna citada por Motta e Thompson (2010 p.10) criaram “toda uma jurisprudência em torno das noções de vizinhança e visibilidade”; e a segunda, que abrangeu do final dos anos 50 tendo se consolidado na década de 1980 com os seminários técnicos específicos sobre os entornos, representou o período de maturação dos princípios que deveriam orientar a Instituição na definição de políticas e critérios técnicos para institucionalização e democratização da normatização e gestão dos entornos.

Ao historicizar a trajetória do tratamento das áreas de entorno pelo Iphan Motta e Thompson (2010, p.26) separam as abordagens e práticas no Brasil em quatro períodos:

o **Primeiro Período**, da fundação do Iphan até meados da década de 1960, caracteriza-se pelas “memoráveis batalhas judiciais”; o **Segundo Período**, de meados da década de 1960 a 1980, aborda a preservação como política urbana; o **Terceiro Período**, de 1980 a 1986, relaciona os procedimentos e normas internas e o **Quarto Período**, de 1986 a 2003, é assinalado pela rotinização das práticas com os entornos. (grifo da autora)

---

<sup>19</sup> Alguns autores discorreram sobre o tema através de publicações relevantes cuja contribuição foi inestimável para compreensão da atuação do órgão: Lia Motta e Ana Lúcia Thompson com a publicação o “Entorno de Bens Tombados”, de 2010, e Carlos Danuzio Lima com o texto “ A Questão dos entornos de bens tombados” sem data, porém atribuído provavelmente ao início da década de 1980 em sua passagem pelo Iphan segundo Motta (2010).

Cabe antes esclarecer que, de uma maneira geral, no âmbito do Iphan, um dos instrumentos disponíveis para realizar a proteção do patrimônio é o tombamento, instituído pelo Decreto-Lei nº25/37<sup>20</sup>, que define as responsabilidades sobre a conservação e preservação das características que motivaram sua proteção, impondo limites à sua propriedade.

Após o tombamento cabe ao Iphan zelar não apenas pela preservação física dos bens, mas também pela qualificação das áreas onde estão inseridos, de forma a permitir sua fruição e atuar na sua promoção e apropriação social, para que se transformem efetivamente em fatores de compreensão. (IPHAN, 2011, p.12)

Essas responsabilidades são executadas de diversas maneiras, através da fiscalização, aprovação de projetos, investimentos diretos e indiretos, projetos de educação e socialização, entre outros, definidos através de políticas nacionais ou em regulamentação específica que, sempre que possível, devem ser apresentadas de forma explícita visando atender aos princípios da transparência, impessoalidade e publicidade dos atos da administração pública, e orientar com clareza os interessados sobre quais serão os critérios utilizados para a gestão das áreas protegidas.

No início dos tombamentos efetuados pelo Iphan foi dada pouca atenção na definição e delimitação do entorno, não por imprudência, mas pelo panorama ideológico da época conforme veremos adiante.

Ao longo de sua atuação o Iphan teve como documento base para ação e cumprimento de suas responsabilidades o disposto nos artigos 17 e 18 do Decreto-Lei 25/37, que versam, respectivamente, sobre as coisas tombadas e sua vizinhança:

Artigo 17 - As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser separadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado. Parágrafo único: Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

Artigo 18 - Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, **não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer**

---

<sup>20</sup> Para maiores detalhes ver item 2.2.1. Instituto do Tombamento

**construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto**, impondo-se neste caso multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto. (BRASIL, 1937, grifo nosso)

Na ocasião, os artigos 17 e 18, para alguns pensadores, já se bastavam para respaldar a ingerência na "vizinhança" da coisa tombada conforme pode ser visto na declaração do Ministro João José de Queirós ao se manifestar sobre o caso do Edifício Torrosêlo<sup>21</sup>

"O conceito de visibilidade para fins da proteção legal dispensada às coisas de valor histórico e artístico não se limita à simples percepção ótica. Determinada obra poderá permitir a visão física, em nada a reduzindo, no sentido material, quanto ao bem tombado. Esse, entretanto, embora continuando fisicamente visível, poderá vir a ser altamente prejudicado por construção que se faça em sua vizinhança, quer como resultado da comparação entre as respectivas dimensões, quer por prejudicar o novo edifício, o conjunto paisagístico que emoldura, tradicionalmente o bem tombado. Não é só isso. A própria diferença de estilos arquitetônicos, quebrando a harmonia do conjunto imprescindível à obra de arte integrada no espaço urbano, poderá no sentido legal, reduzir a "visibilidade" da coisa protegida. Esse é o espírito do artigo 18 do Decreto nº 25" (Queiroz, apud Lima, s/d).

Ainda neste contexto encontramos o texto de acórdão do próprio Tribunal Federal de Recursos num outro caso que foi a julgamento:

"O conceito de visibilidade, tratando-se de monumento histórico tombado [...] não é comum, mas, alcança sentido mais amplo em função do aspecto artístico a preservar." (CARVALHO apud LIMA, s/d), aceitando-se à época a definição da delimitação atribuída à Lúcio Costa: "até onde as vistas alcancem" (ARRELARO, 2008, apud ANDRADE, 2009, p.140).

De acordo com Sant'Anna (1995) citada por Seixas (2014, p.58), esse período foi assentado pela consolidação de uma política de "não especificação dos limites e de não regulamentação dos critérios de intervenção das áreas de vizinhança". Portanto a aplicação desses conceitos era "bastante flexível e apta a atender às mais variadas e imprevisíveis situações. Embora se procurasse evitar o abuso de poder,

---

<sup>21</sup> O edifício em questão foi construído nas imediações do Outeiro e Igreja da Glória e foi instaurado processo judicial pelo SPHAN em 1949 que requeria a demolição dos quatro últimos pavimentos que foi feita sem a anuência do Órgão com base do Artigo 18. Porém alegava o réu que a visibilidade prejudicada seria do Outeiro e não da Igreja, portanto não procedia o pleito. O desfecho foi favorável ao SPHAN.

havia sempre uma grande dose de arbitrariedade nas decisões” (SANT’ANNA, 1995 apud SEIXAS, 2014, p.58)

Lima (s/d) reforça esta ideia no seu discurso de que os conceitos e noções que, de certa forma, são pouco claros ou completamente subjetivos, dificilmente, ou impossível são de recolher unanimidade em uma aferição.

Cabe mencionar que as questões relativas ao entorno foram bem sucedidas quando se tinha o envolvimento das prefeituras e que desde a criação do Iphan o Órgão investiu nesse tipo de parceria. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.37).

No segundo período que transcorreu entre meados da década de 1960 até os anos 80, buscou-se a preservação como uma política urbana. A utilização do planejamento urbano para proteção dos bens imóveis e áreas urbanas acabou sendo um recurso para atender também às novas demandas da comunidade pela preservação cujo objetivo era a garantia da qualidade de vida frente às ameaças da especulação imobiliária. Foi um “período de fortalecimento e diversificação do uso do entorno como forma de preservação” (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.38).

Remonta a este período o início da descentralização das políticas de preservação motivadas pela valorização do patrimônio cultural em função do reconhecimento de seu potencial turístico<sup>22</sup>, Tendo, portanto, o órgão federal de preservação a necessidade de buscar articulação com estados e municípios. Como exemplo de órgãos estaduais e municipais criados para proteção do patrimônio estão o Inepac<sup>23</sup> em 1965, que atua no Estado do Rio de Janeiro sendo o primeiro órgão estadual de patrimônio criado; o Condephaat, em 1967, órgão de atuação no Estado de São Paulo; e o Compahc, criado em 1976, que atua no município de Porto Alegre (RS).

Sobre a descentralização e criação de órgãos locais de preservação, o Compromisso de Brasília de 1970 foi o primeiro encontro de lideranças governamentais da área cultural, instituições culturais e demais interessados promovido pelo Ministério da Educação e Cultura cujo objetivo foi de

---

<sup>22</sup> Cabe mencionar que o Brasil refletiu a tendência mundial do uso do patrimônio tombado para fins turísticos após a vinda de consultores da Unesco em 1966 a convite do Iphan.

<sup>23</sup> O nome Inepac foi instituído em 1975 como será observado no decorrer da pesquisa.

[...] envolver estados e municípios, que atuariam de forma supletiva na política de proteção dos bens culturais, criando órgãos específicos, cursos para formação de especialistas nas áreas afins e uma legislação cujas diretrizes seriam fornecidas pelo DPHAN. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.43-44)

A partir da segunda metade da década de 70 estudos internos ocorreram no Iphan para reflexão dos problemas de delimitação, ordenação e gestão dos entornos.

Ainda sob o reflexo dos planos urbanísticos e planos de preservação que contaram com a participação do Governo Federal, nos quais foram introduzidos instrumentos do planejamento urbano como recurso para a para proteção da paisagem, utilizando-se, como descreve Motta (2010) “normas urbanísticas tais como gabaritos, taxas de ocupação e proposições de áreas *non aedificandi*”.

A principal discussão era sobre a extensão do poder discricionário da SPHAN e sua competência legal para intervir no controle do uso do solo urbano. Em outras palavras, buscava-se uma saída legal, uma argumentação técnica e jurídica que legitimasse a intervenção do governo federal numa área, de acordo com a Constituição então vigente, da estrita competência municipal, sem interferência do município. A questão da vizinhança foi colocada em discurso porque nesse momento, mais frequentemente do que antes, ela se tornou um foco de tensão entre o órgão federal, o poder municipal, a população e os interesses sociais e econômicos (SANT’ANNA apud MOTTA; THOMPSON, 2010, p.50).

Nota-se que o entorno do bem tombado se fixou como uma estratégia que pode ir muito além da proteção do bem tombado, mas também de todo um ambiente que se quer proteger.

É importante lembrar que a possibilidade do Iphan intervir no uso do solo é restrita, ocorrendo em casos excepcionais, geralmente quando há ameaça à integridade do patrimônio cultural. No entanto, restrições quanto à ocupação do solo (parcelamento, taxas de ocupação e gabaritos) tem sido recorrentes e entendidas como legítimas, pois incidem sobre determinantes as forma urbana, objeto precípua da preservação, incluindo as áreas tombadas e os entornos dos bens tombados (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.50).

Das medidas para aperfeiçoamento de procedimentos adotados no Iphan a Portaria nº29, de 23 de outubro de 1974 foi a primeira. Sua publicação foi motivada por uma questão específica que ocorria no antigo Estado da Guanabara, atualmente município do Rio de Janeiro, desde o final da década de 1960, a especulação imobiliária.

Foi determinado que todos os projetos em áreas “de interesse paisagístico ou em suas imediações” em todo o Estado da Guanabara deveriam ser apreciados pelo Iphan após apreciação prévia dos órgãos competentes estaduais. Com isso, o Iphan buscava um fortalecimento através da ação conjunta com o Estado, buscando maior eficiência nas aprovações de projetos não só em imóveis tombados, mas também em suas imediações.

Motta e Thompson (2010, p.51) ponderam que foi utilizada a expressão “imediações” para possibilitar uma ação mais ampla, uma vez que não se referenciava à visibilidade ou à vizinhança apesar de constar na Portaria uma citação ao artigo 18 do Decreto Lei 25/37. E, da mesma forma, possibilitar que os técnicos do Estado da Guanabara e do Iphan assim o pudessem fazê-lo podendo avançar na delimitação das áreas de entorno e do estabelecimento de normas.

Um exemplo de ação conjunta bem sucedida utilizando-se da articulação entre União e demais entes federativos, foi o caso do entorno do Morro Pão de Açúcar, no Rio de Janeiro. Em 1978, foi gravado no Código de Obras do Município do Rio de Janeiro, instrumento municipal de planejamento urbano, os entornos do Pão de Açúcar e demais morros tombados no bairro da Urca ficando estes protegidos pela limitação de gabaritos determinados através de critérios técnicos elencados pelo Iphan e Município. Esse tipo de estratégia fortalece a preservação do patrimônio tendo em vista a incorporação dos parâmetros em instrumentos de planejamento urbano municipal. Desta forma, o próprio município se incumbem, ao licenciar um empreendimento, por exemplo, de verificar se os parâmetros estão sendo atendidos, fazendo com que não haja descompasso entre a política urbana e a de preservação do patrimônio, mesmo que em diferentes instâncias governamentais.

Passada a experiência que definia o planejamento da cidade como instrumento de preservação, o período seguinte (terceiro período), foi de busca institucional de normatização de procedimentos e normas internas.

Esse período abrange a primeira metade da década de 1980, na época do Sphan/Pró-Memória<sup>24</sup> sendo marcado pela abertura política nos anos finais da

---

<sup>24</sup> A Fundação Nacional Pró-Memória foi um órgão público criado em 1979 e extinto em 1990. Funcionou ao lado da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), formando com ela uma organização dual,

ditadura. Segundo Motta e Thompson (2010), a postura do órgão foi de atendimento as demandas sociais pela preservação e equacionar problemas como as pressões do capital privado sobre a terra.

Foram elaboradas diversas pesquisas de alcance nacional sobre a temática do entorno, investimento em seminários, na definição de portarias de regulamentação e também a criação de um processo de Entorno (E). (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.63)

Essas normativas, a serem instituídas através de Portaria publicada em Diário Oficial, regulamentarão os artigos 17 e 18 do Decreto-Lei nº25/37, atendendo assim aos princípios da publicidade e transparência.

Com o objetivo de sistematizar os trabalhos em âmbito nacional, foi realizado o Primeiro Seminário sobre Entorno dos Monumentos Tombados<sup>25</sup> ocorrido em março de 1983. Na ocasião participaram gestores e técnicos dos diversos escritórios regionais sendo importante na difusão dos aspectos jurídicos que envolvem a questão do entorno. Foi destacada a “necessidade de se estabelecerem critérios técnicos e métodos para essa atuação” trabalhando de forma articulada com a comunidade local e com as prefeituras (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.64).

Foram elencadas cinco situações típicas para estudo e que iriam requer abordagens diferenciadas:

1º - o monumento é apenas um documento sem mais nenhuma relação com o ambiente envoltório;

2º - o monumento com entorno de arquitetura descaracterizada, mas que ainda mantém volumetria compatível;

3º - o monumento ambientado;

4º - a cidade ou núcleo histórico;

5º - o edifício isolado na paisagem.

---

que visou dar maior dinamismo às políticas culturais voltadas para a preservação do patrimônio cultural. Fonte: <<http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/53/fundacao-nacional-pro-memoria-1979-1990>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2016.

<sup>25</sup> Em anexo encontra-se a publicação com os resultados do Primeiro Seminário sobre Entorno dos Monumentos Tombados

Lia Motta e Analucia Thompson(2010, p.64) argumentam que apesar de interessante a divisão proposta para fins de uma abordagem sistemática dos entornos, no geral, o resultado das discussões ficaram apenas no âmbito “burocrático-administrativo” não sendo firmadas reflexões conceituais.

Apesar disso, o Seminário deu visibilidade a algumas questões:

- 1) como a necessidade de um planejamento global e, portanto, de caráter político pois depende de ações que envolvem estados e municípios;
- 2) mesmo que não haja ações conjuntas com as municipalidades, é dever e competência do IPHAN a regulamentação de áreas urbanas no entorno do bem tombado;
- 3) necessidade de período de estudos de caso para que, num segundo encontro, possam ser delineados os procedimentos que fariam parte da metodologia institucional para abordagem dos entornos.

E, quanto às questões jurídicas relativas ao entorno, o Seminário apontou que:

[...]

Quanto à delimitação das vizinhanças/entornos, considerou-se estas medidas necessárias como forma de definir mais claramente os limites do poder discricionário do SPHAN, dando ciência às populações usuárias deste poder, assim como criando instrumentos que garantem à SPHAN ser ouvida nos casos circunscritos nestes perímetros:

[...]

O Patrimônio quando atende isoladamente à consultas vai determinando parâmetros que não deixam de significar a normatização para a área, nestes casos criam-se precedentes a partir destas definições casuísticas;

A definição do entorno é o próprio uso do artigo 18 do Decreto-Lei nº25, regulamentando-o e especializando-o;

Ao definirmos entorno estaremos também nos auto-limitando. Não teremos mais meios legais de atuar além daquilo que estiver previamente delimitado (como por exemplo, um prédio novo, logo após o limite da linha demarcada);

Entretanto, o fato de se definir hoje uma Portaria de Entorno não determina a inflexibilidade quanto a novos subsídios técnicos futuros. Isto significa que, Portarias posteriores poderão trazer novos critérios, ainda que modificando ou revogando os anteriores;

[...]

O interior do núcleo ou conjunto tombado deverá, também, ser regulado por Portaria, bem como os seus entornos, visando medidas efetivas que normalizem as intervenções nestes núcleos, tais como: construções novas, reformas, restaurações, colocação de letreiros e disciplinamento do tráfego, etc. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.136 -137)

O seminário também apresentou sugestão de roteiro para estudo e delimitação dos entornos, cuja etapa inicial é semelhante para todos os cinco tipos de situação dos bens tombados citados anteriormente.

- a) exame da situação local, visando uma primeira delimitação da área a ser tratada como entorno, prevendo-se a possibilidade de modificações posteriores quando de estudos mais detalhados;
- b) quando julgado conveniente, solicitação à Prefeitura de envio à SPHAN de projetos ou pedidos de demolição no interior do perímetro considerado;
- c) reconhecimento da situação e potencial de trabalho da Prefeitura e Câmara Municipal, assim como das organizações da população e entidades de classe que identifiquem interesses na área;
- d) identificação dos Órgãos Estaduais e Federais que poderão participar no desenvolvimento do trabalho;
- e) levantamento da documentação cartográfica da área tombada, tais como: plantas cadastrais, levantamentos aerofotogramétricos e mapas de um modo geral;
- f) levantamento da documentação iconográfica;
- g) levantamento da legislação de uso do solo nos três níveis de competência;
- h) levantamento dos casos já analisados pela SPHAN na vizinhança do monumento;
- i) documentação fotográfica das áreas estudadas;
- j) análise dos dados coletados e estabelecimento de poligonal definitiva de proteção, bem como das medidas gerais de limitação de volumetria ou de ocupação do solo.
- k) encaminhamento à DTC das propostas formuladas;
- l) avaliação pela DTC e encaminhamento ao Conselho Consultivo;
- m) avaliação do Conselho Consultivo e encaminhamento à SEC/SPHAN;
- n) emissão de Portarias pela SEC/SPHAN;
- o) comunicação da DR às autoridades competentes e divulgação à população e proprietários. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p138-139)

Para os casos de “monumento ambientado” e a “cidade ou núcleo histórico” poderá ser considerada a necessidade de extensão do tombamento e/ou medidas de preservação utilizando recursos de planejamento urbano:

- a) levantamento fotográfico e/ou gráfico da arquitetura significativa contida na poligonal de entorno;
- b) identificação dos elementos ou das áreas que merecerão estudos de tombamento;
- c) aprofundamento dos contatos com técnicos da Prefeitura e da Câmara Municipal visando sua participação e/ou modificação de posturas municipais vigentes; estimulando a possibilidade de uma eventual divisão política de tombamento a níveis estadual e municipal, que possam complementar a ação federal;
- d) conhecimento das expectativas das comunidades usuárias, organizações da população e entidades de classe que deverão ser consideradas nas propostas apresentadas;
- e) análise dos dados e estabelecimento de diretrizes para novas edificações e reformas abrangendo o disciplinamento quanto à volumetria, taxa de ocupação, forma, utilização, etc.;
- f) encaminhamento da proposta à DTC;
- g) avaliação pela DTC;
- h) avaliação pelo Conselho Consultivo e encaminhamento à SEC/SPHAN;
- i) emissão de Portaria pela SEC/SPHAN;
- j) encaminhamento pela proposta pela DR ao Município;
- k) aprovação pelo Município de Legislação Urbanística ou envio de Portaria da SPHAN para publicação em Diário Oficial. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p139 -140)

No caso de “cidades ou núcleos históricos” o procedimento deverá levar em conta os seguintes itens:

- a) delimitação prévia da área tombada;
- b) definição de normas e critérios para aprovação de reformas, novas construções e outros projetos no interior dos sítios tombados;
- l) definição de zonas de proteção, na periferia das áreas tombadas com base em critérios de crescimento e ocupação do solo compatíveis com a preservação do núcleo. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p139 -140)

Especialmente no caso de “edifícios isolados na paisagem” a recomendação é que deverão ser previstas escavações arqueológicas e/ou estudos em torno do monumento com vistas a investigar se havia construções no entorno.

O Segundo Seminário foi realizado em outubro de 1983 e, segundo Motta e Thompson (2010, p.65), não foi possível encontrar documentação sobre seus resultados nos arquivos do Iphan, mas apenas uma avaliação feita por uma arquiteta onde consta que, na época “não houve qualquer avanço desses trabalhos”. O pouco prazo entre um seminário e outro pode ter sido insuficiente para o desenvolvimento dos estudos de caso.

A inexistência de parâmetros urbanos fez com que o Iphan os estabelecesse para garantia da preservação de bens tombados, talvez já por influência dos Seminários, como o caso do entorno da Igreja Nossa Senhora do Desterro, no bairro de Guaratiba, na cidade do Rio de Janeiro. A sociedade civil, ao ver a ocupação desenfreada no entorno da Igreja, comprometendo a visão de seu promontório, solicitou ao ministro da Educação e Cultura, providências. Quatro anos mais tarde, foi aberto o Processo E, de entorno, (P.0003-E-86) para estudo do caso, e logo após, editada a Portaria nº 15, de 17 de outubro de 1986, na qual foram definidas as intervenções na área de entorno. A área de entorno foi definida através de três raios concêntricos (áreas 1, 2 e 3), cada qual com seu grau de proteção ao bem, sendo a Área 1 a mais próxima do bem, portanto a mais restritiva (ver fig. 1). Foram definidas para cada área restrições quanto ao gabarito, aos afastamentos, à taxa de ocupação, além da obrigatoriedade de arborização na parte frontal dos lotes conforme Quadro 1.

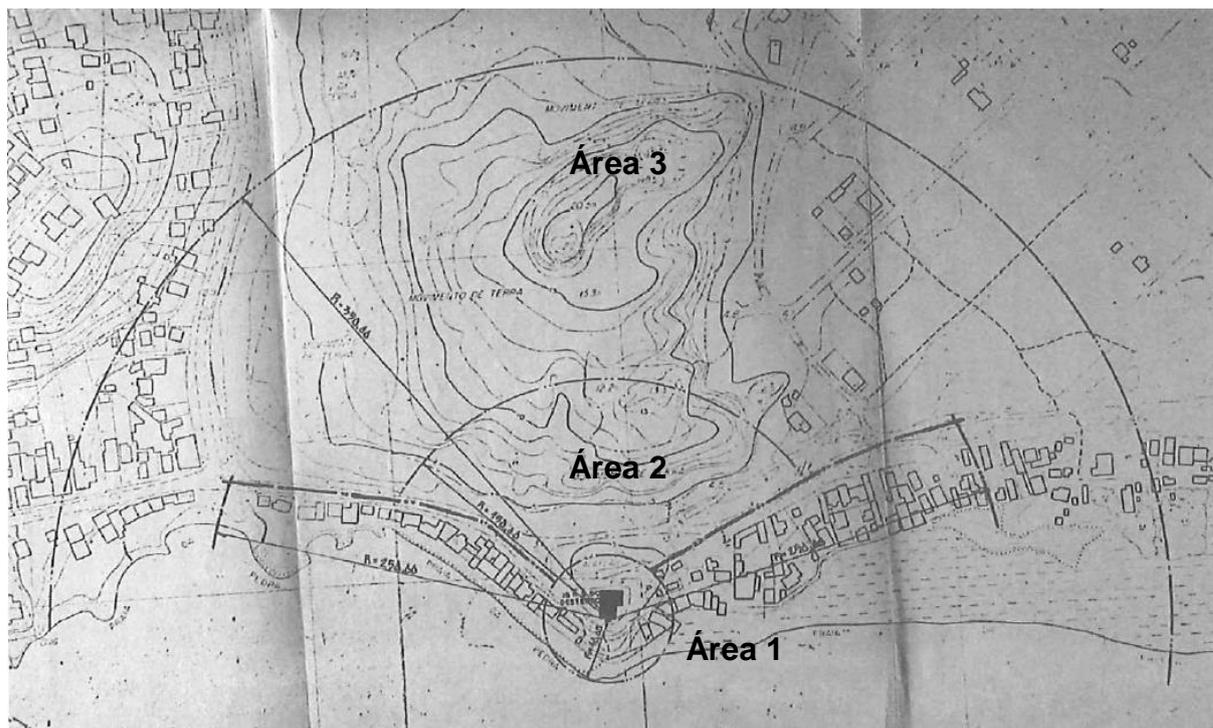


Figura 1 - Planta do entorno da Igreja N. Sª do Desterro, Pedra de Guaratiba, Rio de Janeiro (RJ) com a localização dos raios concêntricos. Fonte: MOTTA; THOMPSON, 2010, p 54. Inscrições da autora.

Quadro 1 – Resumo dos parâmetros de preservação para as Áreas de entorno da Igreja Nossa Senhora do Desterro. Fonte: Elaborado pela autora com base na Portaria nº 15, de 17 de outubro de 1986,

Iphan

Parâmetros de preservação	Áreas de entorno		
	Área 1*	Área 2	Área 3
altura máxima da edificação(gabarito)	X	< ou = 5,00m	< ou = 8,00m
taxa de ocupação	X	< ou = 30%	< ou = 40%
afastamento frontal	X	> ou = 4,00m com presença de arborização	–
afastamento lateral	X	> ou = 1,50m nas edificações descoladas das divisas > ou = 3,00m em caso de edificação colada numa das divisas	> ou = 1,50m e a soma dos afastamentos laterais seja de no mínimo 4,00m > ou = 4,00m em caso de edificação colada numa das divisas

\* Na Área 1 não serão permitidas quaisquer construções ou acréscimos, devendo ser mantidos os índices de ocupação e os gabaritos já existentes.

As restrições para o entorno foram justificadas com o argumento de que o “Município não tem definido projeto de urbanização para a área, o que possibilitaria a adoção de outro critério para essa demarcação”. (ARNAUT, 1985, apud MOTTA; THOMPSON, 2010)

Para a regulamentação de procedimentos específicos ligados ao ato do tombamento foram instituídas ainda portarias como a Portaria de nº10/1986 e nº11/1986 que abordaram a necessidade de serem fixadas normas para que as novas construções não interfiram nos bens tombados. Regulamentou de forma genérica os trâmites processuais e instituiu oficialmente a necessidade de apresentação de projeto de intervenção em bens tombados e suas áreas de entorno para aprovação pelo Iphan. Buscando o aperfeiçoamento desses processos em 2010 a Portaria nº10 foi revogada e substituída pela Portaria nº420/2010, que estabeleceu procedimentos para a apresentação de projetos de forma padronizada em todo o Brasil, e dentre os aspectos regulamentados está a abertura e tramitação dos processos, a instituição de grau de recurso nos casos de divergências da posição da instituição, a forma de aprovação e sua validade, entre outros.

Em 1988 houve uma tentativa de se criar um “Livro do Entorno”, cujo objetivo seria de registrar os entornos de bens tombados pela SPHAN e aprovados pelo Conselho

Consultivo. A proposta visava evitar mal entendidos devido a desinformação. Com o registro em livro próprio seria possível constar a área tutelada na certidão de tombamento. O livro não foi, de fato, implantado, mas ficou o registro de mais uma tentativa ao longo da década de 1980 de normatizar as práticas dentro da Instituição. O tema “entorno” ainda ficou em pauta durante parte da década seguinte.

Sobre o que a autora Lia Motta e Analucia Thompson (2010, p.70) chamam de Quarto Período, o de rotinização das práticas, pode-se dizer que foi um período marcado por reestruturações institucionais que influíram nos trabalhos da Instituição.

No Quarto Período, que permeou os anos de 1986 a 2003, o órgão de patrimônio manteve-se com o nome Sphan até 1990 quando então foi designado como Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) e, em 1994 recebeu o nome atual, Iphan. Essas mudanças foram, em parte, em função de modificações na estrutura governamental, quando a cultura deixou de ter um ministério próprio e se tornou uma secretaria ligada diretamente à Presidência da República até o ano de 1992, quando então ressurge o Ministério da Cultura.

Entre os 87 tombamentos de bens imóveis ocorridos no citado período, Motta e Thompson (2010, p.70) teve acesso ao processo de tombamento de 80 deles e, segundo as autoras, 45 processos tiveram o entorno mencionado, sendo que 23 deles, a demarcação do entorno foi discutida enquanto o restante, 22 processos, apenas foi feito algum tipo de menção ao entorno.

A sobrecarga do corpo técnico e a necessidade de ajustes indicados pela assessoria jurídica do Iphan ou pelo Conselho Consultivo, podem ter sido empecilhos para que algumas áreas de entorno tomassem forma e fossem, de fato, implantadas.

Dos processos com propostas de entorno analisados foi identificado quatro tipos diferentes de critérios utilizados para definição dessa área: “o de escala (10 processos); o de contexto histórico/paisagístico (7 processos); o legal (4 processos); e outros (2 processos)”. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.75) Estes estão descritos a seguir:

- a) escala - Este é o mais comum e advém da questão da visibilidade e volumetria, havendo uma ligação direta com o art. 18 do Decreto-Lei 25/37;

- b) contexto histórico/paisagístico - quando a questão da escala (visibilidade e volumetria) por si só não são insuficientes para proteção do bem. Normalmente pretende vincular relações históricas ou paisagísticas do bem com o entorno;
- c) legal – se aplica aos processos que não justificaram os motivos para delimitar determinada área para entorno;
- d) outros – neste critério foi enquadrado dois processos do Iphan cuja a utilização do entorno ocorreu de forma peculiar. Um deles foi para tentar preservar uma área vegetal no entorno do bem tombado que, se edificado, poderia reduzir a insolação comprometendo sua exuberância. O outro foi utilizado para retirar da figura do tombamento a parte descaracterizada de uma igreja, sendo tombada apenas parte dela, porém possibilitando ingerência na parte que não foi tombada de forma a preservar o bem, como um todo.

Essa possibilidade é ratificada pelo item 5 da publicação *Recomendações Básicas para a Instrução de Processos de Tombamento* é dito que os “componentes de um terreno tombado que não possuam mérito devem ficar sujeitos a condições específicas de proteção à ambiência e visibilidade do bem”<sup>26</sup>.

Sobre a delimitação das áreas de entorno, Lia Motta e Analucia Thompson (2010, p.84) resume:

Normalmente as áreas de entorno são delimitadas por poligonais, que utilizam ruas, incluindo os lotes que pra elas se abrem ou as cotas da topografia. Também são usadas linhas imaginárias que se ligam por meio de pontos geográficos de referência. Há, porém onde os diversos critérios são usados, [...].

---

<sup>26</sup> “Quando os processos E, específicos para instrução de áreas de entorno, deixaram de ser feitos (o último é de 1997) passaram a ser incluídas, nos processos de tombamento, as *Recomendações Básicas para a Instrução de Processos de Tombamento*, elaboradas em conformidade com o artigo 4º da Portaria nº 11/86. Três itens fazem referência ao entorno: (3) é indispensável incluir a redação precisa da proposta de delimitação da poligonal de tombamento e sua representação gráfica, observando-se o mesmo procedimento com relação à área de entorno formada. A descrição das poligonais e as plantas das áreas acatelas devem ser datadas e apresentarem visto do Coordenador Regional. (4) Na apreciação do mérito do valor cultural de cada bem, devem-se apresentar justificativas para indicação do tombamento e entorno que se propõe. **(5) (...) em caso de tombamento do terreno, os componentes que não possuam mérito devem ser excluídas de modo explícito da área tombada, ficando sujeitos a condições específicas de proteção à ambiência e visibilidade do bem**”. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p.84, grifo nosso)

E, ainda:

Nos planos urbanísticos, desenvolvidos desde a década de 1970, as áreas de entorno são estabelecidas no zoneamento ou pela definição de setores diferenciado das cidades, com regulamentação específica diante do objetivo desse tipo de proteção, mesmo sem empregar o termo entorno ou vizinhança. São Zonas “especiais”, de “proteção ou respeito”, de “preservação ambiental” de “ambiência”, entre outros. (MOTTA; THOMPSON, 2010, p. 96)

Os critérios para disciplinar essas áreas foram encontrados em poucos processos segundo Motta (2010, p. 85) e, alguns postergam a elaboração desses critérios para futuras portarias ou trazem observações como a seguir:

Os critérios para disciplinar as intervenções nesta área – tais como tratamento paisagístico adequado à contemplação do monumento – devem seguir examinados pela Coordenação Regional, assegurando-se, por ora, que os projetos referentes a intervenções sejam previamente submetidos ao Iphan (TELLES, 1996, apud MOTTA, 2010, p. 85).

De 1985 a 1987, quando foi elaborada a última Portaria de Entorno, foram elaborados dezoito Processos de Entorno com o intuito de disciplinar a ocupação do solo. Desses há casos de entorno de bens já tombados, ou tombamentos contemporâneos em que foram abertos dois processos simultâneos de tombamento (T) e de entorno (E). Segundo Motta e Thompson (2010, p.85, grifo nosso):

a abertura de dois processos se justificava, já que, nos casos de tombamento, normalmente só eram definidas as áreas delimitadas, onde qualquer intervenção deveria ser aprovada pelo Iphan. Já **nos processos de entorno e nas portarias voltadas para sua delimitação, seriam definidas as intervenções permitidas, tais como a taxa de ocupação, a área do lote, a testada, o gabarito e o afastamento, ou seja, a ocupação do solo.**

No contexto da presente pesquisa entende-se que o quarto período estende-se aos dias atuais, porém, sem a separação dos processos de “tombamento (T)” e de “entorno (E)”. Cabreira, Ribeiro e Krause (2013, p.35), complementam afirmando que as práticas mostram um incremento na “forma de abordagem com novos métodos e abordagens de delimitação”.

As autoras Cristiane Cabreira, Rosina Ribeiro e Claudia Krause, inovaram ao identificarem similaridades na delimitação e estabelecimento de parâmetros para as áreas de entorno de bens tombados pelo Iphan e estabeleceram alguns critérios comuns para os métodos por elas identificados: das visuais, cartografia histórica, análise visual urbana, unidades de paisagem e análise da morfologia urbana. E concluem que:

A ausência de um método de delimitação institucionalizado é justificada sob diversos aspectos como, por exemplo, ausência de debates institucionais e lacunas na competência técnica sobre um tema que requer uma abordagem multidisciplinar. Apesar disso, é possível perceber uma predominância de métodos de delimitação do entorno baseados na apreensão da paisagem, geralmente fundamentados no atributo da visibilidade. A predominância refere-se à métodos reincidentes de certa forma abordados em grande parte dos processos ou àqueles que foram aplicados em objetos de grande impacto na paisagem das cidades. (CABREIRA; RIBEIRO; KRAUSE, 2013, p.36)

#### 2.4.3.2. Pelo Estado do Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Patrimônio Cultural – Inepac

O Inepac, criado em 1975, é ligado atualmente a Secretaria de Estado de Cultura. Herdeiro direto da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Guanabara - DPHA, criada pelo Decreto nº 1.594 de 8 de abril de 1973, para atender ao disposto no artigo 75 da Constituição Estadual de 1962:

O Estado protegerá de modo especial, em colaboração com os órgãos federais competentes, os bens naturais, assim como as obras e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural situados no seu território. (PEIXOTO, 1990, p. 8, apud INEPAC)

A criação do Inepac adveio após a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro<sup>27</sup> e já influenciada pelo movimento de descentralização desencadeado após a assinatura dos Compromissos de Brasília<sup>28</sup> e Salvador<sup>29</sup>, que deram novos rumos à

---

<sup>27</sup> O Estado a ser instituir um órgão específico com o objetivo de preservar o patrimônio cultural foi o Rio de Janeiro ainda sob a égide do Antigo Estado da Guanabara.

<sup>28</sup> O Compromisso Brasília foi o documento resultante do 1º encontro de governadores de Estado, Secretários Estaduais de cultura, Prefeitos e representantes de instituições culturais, realizado em

proteção do patrimônio cultural no Brasil. Nesses encontros já se propôs que os estados e municípios “assumissem, sob orientação técnica do então DPHA, a proteção dos bens de valor regional.” (FONSECA, 1997, p.161)

Constituem o patrimônio histórico, artístico e paisagístico do então Estado da Guanabara, segundo o Decreto-Lei nº 2 de 11 de abril de 1969 que define os bens integrantes do patrimônio histórico, artístico e paisagístico do Estado da Guanabara e instituí medidas para sua proteção, a partir do respectivo tombamento, os seguintes bens, públicos ou particulares, situados no território estadual:

I - Construções e obras de arte de notável qualidade estética ou particularmente representativas de determinada época ou estilo;

II – Prédios, monumentos e documentos intimamente vinculados a fato memorável da história local ou a pessoa de excepcional notoriedade;

III - Monumentos naturais, sítios e paisagens, inclusive os agenciados pela indústria humana, que possuam especial atrativo ou sirvam de habitat a espécimes interessantes da flora ou da fauna local;

IV – Sítios arqueológicos<sup>30</sup>.

O tombamento consiste na “inscrição do bem no livro em próprio, com a discriminação das características que o individualizam” (RIO DE JANEIRO, 1969).

Sobre o processo de tombamento o art. 5º da Lei nº 509 de 3 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Tombamento e dá outras providências, diz que, depois de cientificado previamente o Governador de Estado:

[...] será iniciado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural, que determinará o tombamento provisório do bem, mediante notificação ao

---

abril de 1970, afim de que fosse discutido o estudo das medidas complementares necessárias à defesa do patrimônio histórico e artístico nacional.

<sup>29</sup> O Compromisso de Salvador foi o documento resultante do 2º encontro de governadores de Estado, Secretários Estaduais de cultura, Prefeitos e representantes de instituições culturais, afim de que fossem discutidos o estudo das medidas complementares necessárias à defesa do patrimônio histórico e artístico nacional. Nele foi explicitamente escrito: “Recomenda-se a criação do Ministério da Cultura e de Secretarias ou Fundações de Cultura no âmbito estadual” (Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20salvador%201971.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016).

<sup>30</sup> “Todos os bens de natureza arqueológica são definidos e protegidos pela Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 216, e pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, sendo creditados como bens patrimoniais da União e tutelados pelo Iphan”. (Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/403/>>. Acesso em: 12 de abril de 2016).

proprietário, sendo, em seguida, ouvido o Conselho Estadual de Tombamento, cujo Parecer será levado ao Secretário de Estado de Educação e Cultura.

§ 1º - O tombamento provisório equipara-se para todos os efeitos ao tombamento definitivo, mas só terá validade até a publicação do ato do Secretário de Estado de Educação e Cultura, a quem cabe decidir sobre o pedido de tombamento definitivo, com a prévia autorização do Governador do Estado. (RIO DE JANEIRO, 1981)

A questão da ambiência aparece, pela primeira vez, ainda sob o regime da DPHA, no Decreto-Lei nº 2 de 11 de abril de 1969 que em seu artigo 7º que trata de licença para obra, afixação de anúncios, cartazes ou letreiros, ou para instalação de atividade industrial ou comercial em imóvel tombado menciona que é requerida aprovação prévia para os casos citados e também para:

[...] licenças referentes a **imóveis situados nas proximidades do bem tombado**, e à aprovação, modificação ou revogação de projetos urbanísticos, inclusive os de loteamento, desde que possam repercutir de alguma forma na segurança, na integridade estética, na **ambiência** ou na visibilidade do bem tombado, assim como sua inserção no conjunto panorâmico ou urbanístico circunjacente. (RIO DE JANEIRO, 1969, grifo nosso)

Na Lei nº 509, de 3 de dezembro de 1981 que dispõe sobre o Conselho Estadual de Tombamento - CET e dá outras providências, fala que, na necessidade de se proteger a ambiência de um bem tombado ou a ser tombado, **deverão ser identificados e suscetíveis igualmente de tutela os imóveis próximos** (art. 5º, inciso 2º) e deverá ser ouvido o CET nesses casos (art. 2º).

Posteriormente foi publicado o Decreto nº 5.808, de 13 de julho de 1982 que regulamenta a Lei nº 509, de 3 de dezembro de 1981 e acrescenta que diante do tombamento definitivo o:

[...] Instituto Estadual do Patrimônio Cultural, no prazo de 30 (trinta) dias, promoverá a averbação, no Registro de Imóveis, de todos os atos de conservação estética ou histórica do imóvel tombado definitivamente, bem como daqueles que, **situados na sua proximidade, estejam também tutelados**, com averbação, no Registro, de todos os atos de conservação a que se acham sujeitos. (RIO DE JANEIRO, 1982, grifo nosso).

Uma das primeiras menções sobre área de entorno em processos de tombamento consta do processo de tombamento definitivo do **“Torreão do antigo Mercado Municipal do Rio de Janeiro”** que abriga o Restaurante **Albamar, no Centro da Cidade do Rio de Janeiro (RJ)**.

O tombamento provisório ocorreu em 14 de dezembro de 1978, por solicitação dos funcionários e frequentadores do tradicional restaurante Albamar que, com o anúncio da demolição do antigo Mercado Municipal, sugeriram o tombamento do torreão que abrigava o restaurante como forma de preservar a memória do lugar.

Quando do tombamento definitivo, foi delimitada a “área de tutela”. Esta foi proposta pelo arquiteto Ítalo Campofiorito então diretor da DPHA, submetido a apreciação do CET e aprovado por unanimidade conforme trecho na sequência:

Face às características do imóvel e do trecho urbano em pauta, é parecer desta Divisão, que a **área de tutela** solicitada pelo Conselho Estadual de Tombamento, deve ser integrada pela antiga Estação das Barcas (construção de 1906) e pelo prédio vizinho na Praça Quinze de Novembro, imóveis públicos estaduais, bem como toda a área ajardinada, ou destinada a estacionamento, que é limitada a nordeste pelo mar, ao sul pela avenida Alfredo Agache, e composta pelas praças públicas Marechal Âncora e do Mercado Municipal.

Nesta área aberta deveriam ser proibidas quaisquer edificações, com exceção das indispensáveis ao controle dos jardins e estacionamentos, ou feiras provisórias ou similares. (RIO DE JANEIRO, 1978, fl.28, grifo nosso)

Cabe mencionar que não houve anexação de mapa ou qualquer outro tipo de instrumento gráfico para representação da delimitação da área tutelada, apenas a descrição textual conforme transcrição acima.

A respeito das restrições para área tutelada, apenas está recomendada a não ocupação com construções no espaço aberto. Porém, só foi publicada a delimitação da área tutelada para fins de “proteção da ambientação onde se encontra o imóvel tombado” (fl.37) ficando a informação sobre a restrição apenas mencionada no corpo do processo à folha 28. A falta de costume na especificação “de áreas tuteladas” fez com que o tombamento definitivo tivesse que ser republicado, justamente porque a primeira publicação (fl.34) não menciona a “área tutelada” apenas discorre sobre o tombamento definitivo.

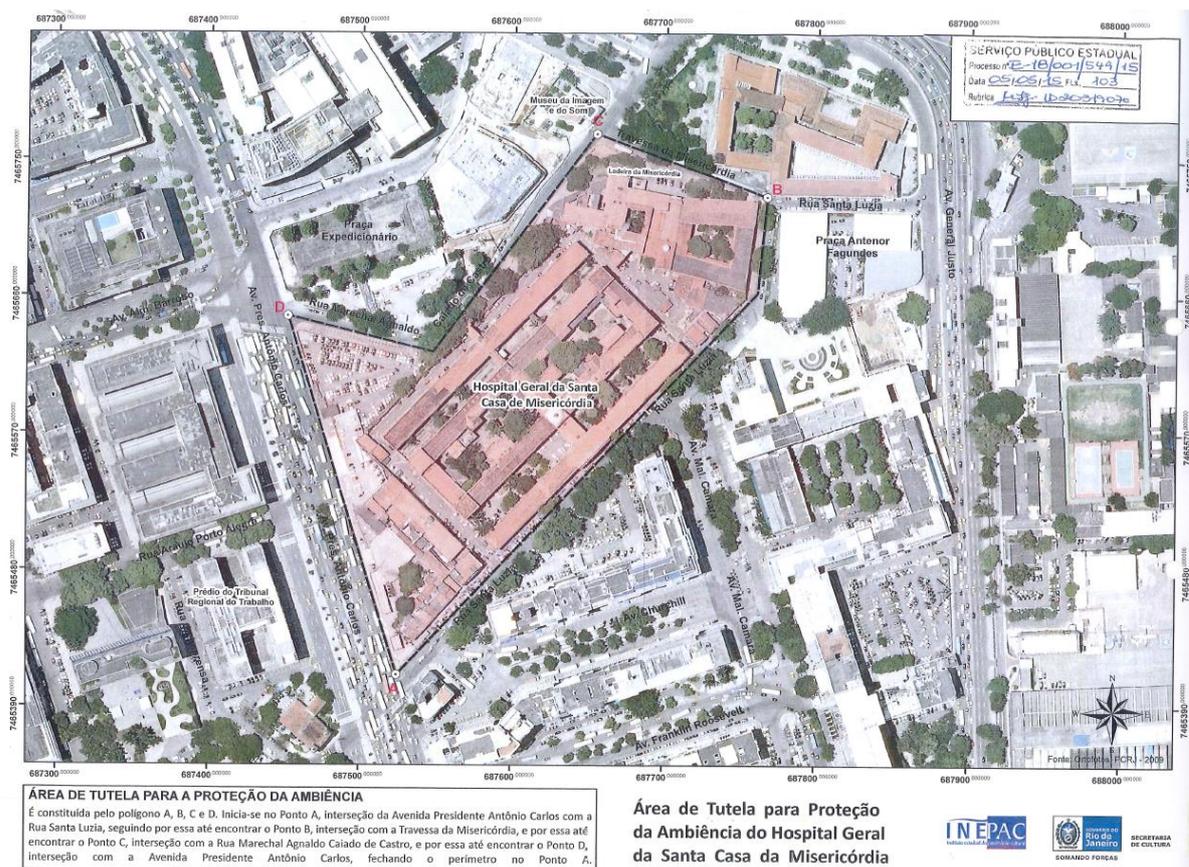
Sobre essa questão o órgão vem atuando de forma a identificar e delimitar, se necessário, ainda durante o processo de tombamento, as áreas de tutela

necessárias para a proteção do bem que se quer tombado. Por muitas vezes, em tombamentos provisórios onde a pesquisa sobre o bem que se quer proteger pode não ser suficientemente extensa, a determinação de áreas tuteladas fica suprimida ou não corretamente estabelecida sendo reconhecida apenas como uma “proposta de área de tutela” e geridos seus parâmetros para preservação do bem especialmente tombado.

O último tombamento feito pelo órgão, o Hospital Geral da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, cujo imóvel tombado é apenas a edificação do Hospital Geral, teve sua área de ambiência delimitada além dos limites de propriedade do complexo hospitalar da Santa Casa na vertente junto à Av. Presidente Antônio Carlos (ver fig. 2) onde se julgou haver maior vulnerabilidade para pressão imobiliária. Neste caso específico, o receio é que, por se tratar de uma área no Centro do Rio de Janeiro extremamente valorizada e estando esses terrenos subocupados, a tendência é o arrasamento dos imóveis ali instalados para darem lugar a edifícios comerciais de grande altura permitidos pelo zoneamento municipal.

Foi elaborada proposta de área de tutela para proteção da ambiência sendo descrita através de poligonal (A,B,C,D) iniciando:

[...] no Ponto A, interseção da Avenida Presidente Antônio Carlos com a Rua Santa Luzia, seguindo por essa até encontrar o Ponto B, interseção com a Travessa da Misericórdia, e por essa até encontrar o Ponto C, interseção com a Rua Marechal Agnaldo Caiado de Castro, e por essa até encontrar o Ponto D, interseção com a Avenida Presidente Antônio Carlos, fechando o perímetro no Ponto A. (RIO DE JANEIRO, 2015)



**Figura 2 - Área de Tutela para proteção da área ambiente. Fonte: Acervo Inepac.**

Atualmente o órgão vem estudando, ainda que de forma pulverizada e orientada a cada processo de tombamento instrumentos que auxiliem a proteção do bem tombado.

Nota-se que os tombamentos, sobretudo a partir de 1970, foram motivados em resposta a demandas da sociedade. Em meados da década de 60 com a valorização do valor da terra e o início da especulação imobiliária, muitas associações de moradores e a sociedade civil organizada muitas vezes solicitavam o tombamento de bens aos órgãos de patrimônio para que o mesmo não sucumbisse aos interesses privados.

Quanto à delimitação das áreas de entorno, ou até mesmo na delimitação das áreas de tombamento de conjuntos urbanos, não se tinham plantas cadastrais, portanto a descrição era meramente descritiva.

#### 2.4.3.3. Pelo Município de Cabo Frio: Instituto Municipal de Patrimônio Cultural – Imupac

O Instituto Municipal de Patrimônio Cultural de Cabo Frio foi criado através da Lei Municipal nº 303/1981 tendo como missão promover a preservação do patrimônio cultural municipal. Sua competência está em deliberar e apresentar pareceres conclusivos sobre processo de solicitação de tombamentos encaminhados por fontes diversas: o próprio Prefeito, entidades, conselheiros e membros da comunidade em geral. Possui uma estrutura reduzida de profissionais sendo composto por um Conselho Municipal de Patrimônio Cultural – CMUPAC criado pela Lei Municipal nº 290/1981 e republicada através da Lei Municipal nº 303/1981 e Lei Municipal nº 1070/1991<sup>31</sup>.

O Conselho ficou desativado durante 6 anos sendo reativado pelo Decreto nº 1594/89 e 1595/89. Neste mesmo ano uma série de tombamento foram realizados. Esses tombamentos foram de bens que já tinham proteção a nível estadual (Inepac) e federal (Sphan, atual Iphan).

Os decretos de tombamento municipais já faziam menção ao entorno, com exceção do Decreto de Tombamento nº 001/1989 que versa sobre os bens (Conjunto de Monumentos e Sítios ecológicos, arqueológicos, e paisagísticos situados no entorno litorâneo da Cidade de Cabo Frio) que se encontravam em processo de tombamento.

O Decreto de Tombamento nº 002, de 28 de novembro de 1989, traz em sua redação os seguintes artigos:

Artigo 1º - Fica tombado o Edifício Charitas, sito a avenida Assunção nº 855, Centro, no Primeiro Distrito deste município, **bem como seu entorno**.

Artigo 2º - O Instituto Municipal de Patrimônio Cultural inscreverá o referido bem em livro próprio, como dispõe a Lei.

Artigo 3º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (grifo nosso)

---

<sup>31</sup> As legislações municipais relativas ao patrimônio de Cabo Frio são confusas, há republicação de leis com mesma redação conferindo-lhes nova numeração.

Esta redação é similiar aos outros tombamentos mudando-se apenas o nome e localização dos bens. Portanto, a menção ao entorno foi incluída nos decretos de tombamento de uma maneira automática, sem nenhuma preocupação quanto a sua delimitação e gestão. Isso abre margem a qualquer coisa ser considerada “entorno de bem tombado”.

A partir desta data as reuniões do Cmupac ficaram assoberbadas pela discussão de projetos e obras no entorno de bens tombados devido a grande demanda gerada.

Sem tempo hábil para estudos e disponibilidade de técnicos capacitados para avaliar caso a caso, essa foi à solução encontrada pela Prefeitura para resguardar seu patrimônio, já ameaçado pela especulação imobiliária.

Um outro instrumento auxiliar na preservação dos bens culturais de Cabo Frio está contida no artigo 28 da Lei nº 303/81 de 30 de Junho de 1981.

A Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo não concederá licença para obra de demolição de bens imóveis que contarem mais de 50 (cinquenta) anos de construção, sem prévia autorização do Instituto Municipal do Patrimônio Cultural. (CABO FRIO, 1981, s/n)

Não foi possível encontrar evidências de atuação do Imupac e do Cmupac nos últimos anos e, tampouco, que tenham sido desativados novamente.

### **3. ÁREAS DE ENTORNO DE BENS TOMBADOS - ESTUDO DE REFERÊNCIA: MUNICÍPIO DE CABO FRIO**

#### **3.1. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO**

Cabo Frio, na divisão administrativa regional, pertence à mesoregião das Baixadas Litorâneas e na microrregião da Lagoa. É a principal cidade da região, que também é conhecida como Costa do Sol. Polarizadora do comércio e serviços regionais, tem sua base econômica no turismo.

Com uma extensão territorial de 410,418km<sup>2</sup>, sendo 27% da área total do município (110,9Km<sup>2</sup>) correspondente à área urbana do Distrito Sede e 73% da área total do município correspondente a Tamoios, Segundo Distrito (299,7km<sup>2</sup>).

Segundo o IBGE, no censo de 2010, a população era de 186.222 habitantes, sendo cerca de 75% da população residindo na área urbana e 25% habitantes na área rural. O PIB per capto é de R\$63.940,15, superior a média estadual. Os municípios vizinhos. como Arraial do Cabo possui R\$36.458,31 e Armação dos Búzios R\$84.932,64.

#### **3.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Antes que qualquer homem branco aparecesse em Cabo Frio a sua exuberante natureza já contribuía para a sobrevivência e o prazer dos habitantes do litoral. Usufrutuários passageiros do patrimônio natural nos incumbem consumi-lo sem depreciá-lo, propiciando sua contínua preservação e defendendo-o de perdas ou empobrecimento, para que aqueles que nos seguirão neste planeta possam desfrutar do mesmo tesouro que nele encontramos. (CUNHA, 1989 apud DELPHIM, 1994 p.33)

Cabo Frio foi à primeira cidade fundada no Estado do Rio de Janeiro e a sétima no país. Em 13 de novembro deste ano completará 400 anos de fundação. O nome é originário da tradição de águas geladas e pela geografia local, porém sua criação como distrito só ocorreu em 1678.

Há relatos que a primeira ocupação da região se deu através de comunidades nômades que chegaram através de canoas e acamparam no Morro dos Índios<sup>32</sup>. Os guerreiros indígenas tupinambás começaram a conquista do litoral e se fixaram na região com mais êxito. O conhecimento da geografia local e do potencial biológico, em particular, da Lagoa de Araruama e da faixa costeira fez com que o pescado se tornasse a base alimentar dos tupinambás, reforçada pela captura de crustáceos, gastrópodes e moluscos.

Em 1503, foi lançada ao mar a terceira expedição naval portuguesa para reconhecimento do litoral brasileiro. Dois de seus navios sob o comando de Américo Vespúcio chegaram à Bahia e depois a Cabo Frio. Os expedicionários construíram uma benfeitoria para exploração do pau-brasil, abundante na margem continental da lagoa.

Durante todo o século XVI, a região foi cenário de batalhas de portugueses contra corsários europeus, principalmente franceses, e contra os índios tamoios, que lutaram intensamente para defender suas terras. Os franceses os tinham como aliados e, desse modo, conseguiram se estabelecer, com apoio dos tamoios.

Portanto, os portugueses enfrentaram dois obstáculos que atrasaram seus planos de se estabelecer nessas terras: a resistência indígena e as incursões de franceses, holandeses e ingleses atraídos pela farta concentração de pau-brasil. (SERRÃO apud PAIXÃO, 2004)

Comandada por Constantino de Menelau, então governador do Rio de Janeiro, partiu uma frota, em 1615, da Guanabara em direção ao Cabo Frio, derrotando cinco naus holandesas, destruindo o forte francês "Casa de Pedra" e fundando o povoado de Santa Helena do Cabo Frio. Mandou assentar aldeia de índios em Búzios e levanta a fortaleza de Santo Inácio junto ao porto de Araruama. As primeiras doações de terra foram feitas e a ordem era ocupá-las com brevidade. O núcleo da vila começava-se a formar no bairro da Passagem. O nome da localidade deve-se ao fato de embarque e desembarque de pessoas e mercadorias que atravessavam o

---

<sup>32</sup> Até então pequena ilha rochosa na atual barra da Lagoa de Araruama e ponto litorâneo extremo da margem de restinga do Canal do Itajuru hoje já incorporada à costa.

canal de Itajuru. Em 1617 foi iniciada a construção do Forte São Mateus no lugar da Fortaleza de Santo Inácio.

Devido às condições alagadiças do entorno do núcleo da Passagem, que não permitia condições de expansão, houve necessidade de transferência do núcleo administrativo. Condições mais favoráveis foram encontradas entre a sesmaria de São Bento e Morro do Itajuru, como a presença de água potável nas fontes do Itajuru e São José; melhor proteção contra as enchentes das marés de sizígia; o acesso mais fácil para outras regiões (Búzios, São Pedro e Araruama e as pescarias no Cabo, mas, principalmente às salinas na restinga). (CUNHA; LEITE, 1994, p.24)

A primeira via urbana ligava o Morro dos Índios, nas proximidades da Fortaleza Santo Inácio (Forte São Mateus), ao Porto da Passagem, correspondendo, aproximadamente à atual avenida Almirante Barroso. Outro caminho ligava a Passagem às proximidades do Morro do Itajuru. Atualmente corresponderia ao trajeto Largo da Passagem – rua Visconde do Rio Branco – praça do Fórum – avenida Assunção – rua Érico Veríssimo - Ambos caminhos assentavam-se sobre picadas abertas pelos tupinambás. (CUNHA; LEITE, 1994, p.24)

A partir de 1660<sup>33</sup> foram construídas a Igreja de Nossa Senhora de Assunção, o largo da Matriz (atual praça Porto Rocha), a rua Direita (atual rua Érico Coelho), a casa de câmara (já demolida), o pelourinho (atual praça D. Pedro II), além de casas particulares. O novo núcleo passa a se consolidar com a inauguração do convento de Nossa Senhora dos Anjos, construído no sopé do Itajuru em 1696.

O porto e “bairro” da Passagem, a partir de então, serve de moradia e trabalho dos pescadores interessados na pesca oceânica e navegação costeira, além dos artífices construtores de embarcações, em função da proximidade do porto na Boca da Barra. A capela de São Benedito foi construída em 1740<sup>34</sup>. Este é o santo de

---

<sup>33</sup> Há discordância entre autores quanto a data de transferência do núcleo urbano, porém todos pertencentes ao década de 60 do século XVII.

<sup>34</sup> Há discordância entre autores no que diz respeito a data de construção da igreja. Tem-se como datas 1761, 1701 e 1740. Foi assumida a data de 1740 segundo consta à folha 25 em Cunha e Leite (1994).

devoção dos negros, que na época eram em maior número no bairro da Passagem, em razão da presença de escravos africanos empregados nas atividades marítimas.

Até o fim do Período Imperial, o porto e o bairro da Passagem continuaram centralizando as atividades ligadas à construção de embarcações, à pesca oceânica e à navegação costeira de Cabo Frio.

Em 1815 Cabo Frio é elevado à condição de cidade e seu crescimento ocorria no eixo entre os núcleos (Passagem e Guia) além do adensamento ao longo do canal.



Figura 3 - Planta da Cabo Frio em 1847. Fonte: Biblioteca Nacional. Autor: Niemeyer, Jacob.

Durante o século XIX, o empreendimento para a produção de açúcar e café superava a produção de sal na região dos lagos. No final daquele século, já com o fim do monopólio português sobre o sal<sup>35</sup>, um grande o número de portugueses

---

<sup>35</sup> Com o aumento da população colonial, em 1630 a Coroa, ainda durante a União Ibérica, decretou o monopólio do sal, proibindo a sua produção e comercialização em todo o Brasil e exigindo o consumo do produto extraído nos reinos ibéricos o que perdurou oficialmente até 1801 quando foi decretado o fim do monopólio.(PAIXÃO, 2004, p.93).

migraram para Cabo Frio para investir na produção salineira. Nesta época Cabo Frio possuía um grande número de fazendas, olarias, salinas e casas de negócio. Somava-se 11.600 habitantes, dos quais 7.314 eram analfabetos. Em 1892 é criado o distrito de Araçá e anexado ao município de Cabo Frio.

Somente no início do século XX, quando a cultura do sal passou a ser inserida na economia do país, a região foi dotada com infraestrutura. Segundo Alves (2009, p.04) com a escassez de sal causada pela 1ª Guerra Mundial, a produção salineira de Cabo Frio se intensifica, o que catalisa o desenvolvimento de uma série de outros aspectos da cidade e impulsiona o adensamento entre os dois núcleos formadores da cidade.

Em 1924, foram criados os distritos de Arraial do Cabo e Saco Fora e anexados ao município de Cabo Frio<sup>36</sup>. Quatorze anos depois, em 1938, o distrito de Saco Fora foi nomeado de Armação dos Búzios e o distrito de Araçá passou a denominar-se Campos Novos até então ser designado Tamoios.

Até a década de 1950, o Canal do Itajuru ainda detém protagonismo no direcionamento da ocupação da cidade – dando continuidade ao vetor iniciado ainda no século XVII –, quando, então, o entendimento da beira mar como área de lazer salubre impulsiona a cidade em direção às praias, inclusive avançando sobre os campos de dunas. Com isso, dar-se-á início às atividades turísticas e de segunda residência na cidade. Em Cabo Frio, até a década de 40, a relação dos moradores com o canal e a lagoa de Araruama eram mais fortes do que com relação às praias.

---

<sup>36</sup> As informações constantes nessa pesquisa sobre a evolução da divisão administrativa de Cabo Frio, datas de anexações e emancipações, foi fruto de consulta ao IBGE através do site <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330070&search=rio-de-janeiro|cabo-frio|infograficos:-historico>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

**Figura 4 – Canal de Itajuru, ponte Feliciano Sodré, inaugurada em 1924, e as “Lanchas do Sal<sup>37</sup>” ancoradas no cais. É possível perceber entre as velas das lanchas a capela de Nossa Senhora da Guia no alto do Morro da Guia. Autor: Foto de Wolney, 1935 in Christóvão (2011).**

A cidade, com o crescimento incrementado, necessitou de ordenamento e, no âmbito do Plano Amaral Peixoto para as Cidades Fluminenses<sup>38</sup> do Governo do Estado, foi contratado o escritório Coimbra Bueno para elaboração do Plano Diretor de Cabo Frio 1942.

Segundo BARRETO JUNIOR (2013, p.04), apesar do Plano propor ocupação sobre área de restinga, até então preservada, o mesmo apresentava preocupação com questões ambientais que, até certo ponto, foi inovadora para a época. Buscou-se no plano harmonizar a ocupação urbana e a preservação ambiental (ver fig. 4).

Faz-se notar **extrema sensibilidade de Bueno às nuances naturais da cidade de Cabo Frio**, prevendo, por exemplo, **a manutenção do cordão de dunas e um anel viário “concebido em Pack Way”, além de tratamento paisagístico abundante às áreas de remanescentes históricos e aos contornos da faixa de areia. Propostas que marcariam decisivamente a paisagem de Cabo Frio** (e também futura área tombada). (BARRETO JUNIOR, 2013, p.4, grifo nosso)

---

<sup>37</sup> Segundo Gomes Filho, apud Christóvão (2011 p.54) são embarcações pertencentes aos donos das salinas e geralmente construídas especialmente para navegarem na laguna. “Eram também conhecidas como lanchões ou, na gíria, ‘barcos de fundo de prato[...]’. Eles traziam o sal dos locais mais longínquos, como por exemplo, do lugar conhecido como Ponta do Capim, situado no final da laguna, em Araruama”.

<sup>38</sup> O Plano fomentava a elaboração de planos diretores para cidades litorâneas do Estado do Rio de Janeiro com o intuito de dinamizar o turismo regional.

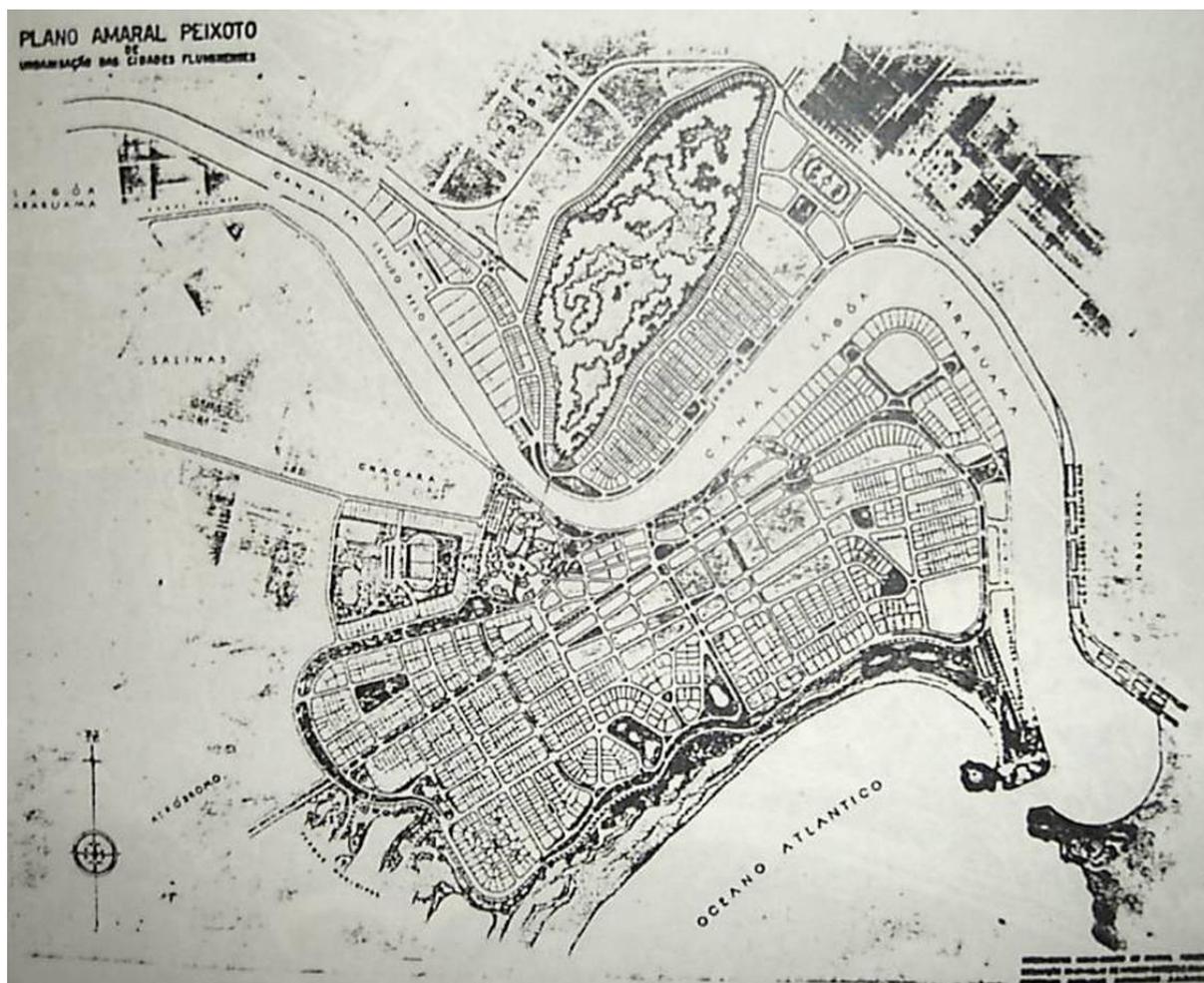


Figura 5 - Plano Diretor de Coimbra Bueno (1942), in CUNHA, 1989, p.29

Em 1943 o presidente Getúlio Vargas fundou a Companhia Nacional de Álcalis, no antigo Distrito de Arraial do Cabo, hoje emancipado. O desenvolvimento do distrito de Arraial do Cabo em decorrência da indústria salineira e mais especificamente a dinamização da economia local e imigração provocada pela instalação da Companhia Nacional Álcalis (1943), fez com que o distrito se emancipasse chegando à categoria de cidade em 1985.

Dez anos mais tarde Armação de Búzios também é emancipado restando apenas os distritos de Tamoios e o distrito sede, Cabo Frio, configuração esta que permanece até os dias de hoje.



Figura 6 – Lagoa Barra Nova, divisão entre os municípios de Cabo Frio e Arraial do Cabo. Imagem jun. 2015. Fonte: Google Street View (2016)

### 3.3. A CIDADE E A PRESERVAÇÃO DO SEU PATRIMÔNIO CULTURAL

A cidade em seus recém completados 450 anos de fundação, possui um patrimônio cultural extenso devido a sua importância no desenvolvimento econômico do Estado. São diversos bens tombados pelas três esferas de governo, com algumas sobreposições de tutela.

Com o crescimento da urbanização, incluindo a verticalização do Centro e o espraiar da cidade em direção às praias, e do turismo, o Iphan começa a realizar os primeiros tombamentos na cidade de Cabo Frio a partir de 1956 com o tombamento dos remanescentes do Forte São Mateus. Segundo Alves (2011 p.6) o forte se encontrava em estado de ruínas, em decorrência de seu uso como lazareto entre 1822 e 1920 e posterior abandono. Em seguida foram tombados o Convento e Igreja de Nossa Senhora dos Anjos, Capela e Cemitério da Ordem Terceira de São Francisco e a Capela de Nossa Senhora da Guia no alto do Morro da Guia, tombados em 1957. Nesta ocasião não foram delimitadas áreas de entorno e as áreas tombadas eram consideradas *non-aedificandi*.

Diante da dificuldade do Iphan na aplicação do art. 18 do Decreto-Lei 25/1937, considerando que a Prefeitura Municipal de Cabo Frio legitimou tais transformações urbanísticas e considerando alterações sofridas no entorno do Convento de Nossa Senhora dos Anjos, técnicos do Iphan sugerem a ampliação do tombamento como forma de preservar a visibilidade do monumento (ALVES, 2011, p.6).

No entanto, na época, meados dos anos 1950, a proposta não foi adiante. Porém, em 1967, com a pressão de órgãos externos ao Iphan, foi solicitado aos técnicos que estudassem a possibilidade de um tombamento paisagístico do conjunto.

Sobre o estudo, Alves (2011, p.6-7) relata:

Segundo o parecer dos técnicos, a cidade se desenvolveu com o “sacrifício cênico-paisagístico” (IPHAN, 1967, v. 01, fls. 05) do sítio urbano, as poucas edificações remanescentes do período colonial perdiam-se “no meio do casario novo ou alterado e não tem valor excepcional” (IPHAN, 1967, v. 01, fls. 06) e as áreas edificadas eram “inexpressivas e sem requisitos que justifiquem o tombamento em conjunto” (IPHAN, 1967, p. 06). Paulo Thedim e Augusto da Silva Teles, finalizam o parecer concluindo que não haveria na cidade de Cabo Frio uma paisagem que justificasse o tombamento em conjunto devido às descaracterizações das edificações, das áreas edificadas e do traçado urbano.

Apesar do parecer contrário ao tombamento do conjunto paisagístico, foi sugerido o tombamento ao redor dos monumentos já tombados isoladamente do Iphan.

Para os técnicos essa solução corrigiria um erro: “os conjuntos arquitetônicos e paisagísticos da Ponta do Forte e o do Morro da Guia embora constem no Processo nº447-T como inscritos não foram de fato registrados no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico” (IPHAN, 1967, v. 01, fls. 07). (ALVES, 2011, p.7)

A ampliação do tombamento de Cabo Frio e criação do **Conjunto Paisagístico de Cabo Frio**, em 1967, segundo Barreto Júnior (2013, p.10-11), “reflete as angústias dos períodos antecedentes à construção de uma abordagem institucional de proteção dos conjuntos tombados à luz dos conceitos de visibilidade e ambiência”. A atuação do Iphan em Cabo Frio buscava dar respostas à preservação dos atributos do conjunto enquanto não havia outro dispositivo.

Segundo Alves (2011, p.7) o tombamento ficou assim definido:

Para o Forte São Mateus foi demarcado um raio de 500m computado a partir do centro do Forte, englobando o penedo sobre o qual ele está assentado e toda a ponta da praia.

Para o Convento e Igreja de Nossa Senhora dos Anjos, Capela e Cemitério da Ordem Terceira de São Francisco e Cruzeiro foi recomendado “estender o tombamento ao adro e a toda área livre atualmente existente à sua frente, incluindo todo o largo de Santo Antonio e o Morro da Guia com faixa de proteção na planície de 100m à sua volta – non aedificandi” (IPHAN, 1967, fls. 07-08).

Foram acrescentados ainda, “Morro do Telégrafo e os baixios a serem aterrados como acréscimos de Marinha, quando da regularização das

margens do canal de acesso à Lagoa, que o Departamento de Portos e Canais tem em vista, mantendo-se as respectivas áreas *non-aedificandi* e a faixa litorânea entre o mar e a Avenida Parque Litorânea, numa largura de 150m até encontrar a Estrada para Arraial do Cabo. (IPHAN, 1967, fls. 28)

Após anos de descaracterização desse conjunto por obras feitas irregularmente sem aprovação, ou sem o conhecimento do Iphan o que ocasionou alterações significativas na paisagem resultado de uma evolução urbana predatória e compulsiva. No final da década de 1980 foi realizado o Estudo de Rerratificação do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio que repensou o conjunto paisagístico tombado e sua inserção na cidade atual.

O discurso desse novo estudo era: restabelecer o equilíbrio permanente entre a cidade e seu sítio natural, razão de sua formação e evolução e fator essencial de seu caráter turístico e cultural (IPHAN, 1967 apud ALVES, 2011 p.8).

Para Barreto Junior (2013, p.17) “a falta de uma legislação específica para áreas de entorno até 1989 foi decisiva para o avanço da descaracterização do conjunto arquitetônico”.

O estudo contemplou a definição de normas para aprovação de intervenções nas áreas tombadas e de entorno que passaram a ser aplicadas no final da década de 1990 (ALVES, 2011, p.1). Os estudos de rerratificação não tiveram um aprofundamento técnico, mas definiram de forma precisa uma poligonal de tombamento, que não havia antes e estabeleceu poligonais de entorno.

No tombamento foi incluído o Canal de Itajuru e demais elementos naturais que foram entendidos como de fundamental importância para a formação histórica da Cidade; acréscimos de marinha sobre o Canal de Itajuru foram destombados figurando apenas como áreas de entorno e estabeleceu para outras áreas de entorno resguardando os objetivos de da proteção do Conjunto Paisagístico. Também foi proposto critérios de proteção para as áreas tombadas e de entorno que, segundo José Leal, coordenador do Estudo de Rerratificação, apud Alves (2011), procurou-se encontrar um “denominador comum entre as leis municipais e a realidade das edificações em Cabo Frio”. O Estudo de Rerratificação não chegou a ser levado ao Conselho Deliberativo do Iphan por questões burocráticas e de gestão.

Segundo Alves (2011, p.8) as poligonais de entorno praticadas e alguns critérios de proteção aplicados até 2012 não corresponderam à aqueles propostos no Estudo de Rerratificação do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio (ver fig. 7 e 8). Barreto Junior (2013, p.16) justifica que a atuação diária do IPHAN na análise de projetos deixou de se pautar na jurisprudência de casos anteriores sendo definida por normas de preservação oriundas das reflexões estudo de 1989, que deu origem aos “Critérios de Proteção do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio” que vigoraram de 1989 a 2012.



Figura 7 – Imagem aérea da área tombada e entorno do Forte São Mateus e Praia do Forte proposto no estudo de rerratificação. Fonte: Alves (2009, p.52).



Figura 8 - Imagem aérea da área tombada e entorno do Forte São Mateus e Praia do Forte adotadas pelo ETRL/Iphan até 2012. Fonte: Alves (2009, p.53)

LEGENDA	
Área tombada	Altura máxima: 5,50M
6 pavimentos	Altura máxima: 7,50M
	Altura máxima: 8,00M

Figura 9 - Legenda fig. 7 e 8. Fonte: Alves (2009, p.52).

O maior problema no trabalho de preservação da visibilidade e ambiência das áreas de entorno é o não cumprimento dos critérios de proteção definidos pelo IPHAN. Dentro das poligonais de entorno se verifica várias edificações que foram construídas em desacordo com os critérios que já estavam vigentes. Enfatizando que, em muitas quadras, as normatizações adotadas pelo Iphan são iguais à legislação municipal de uso e ocupação do solo datada de 1979. (ALVES, 2009, p.78)

Pelo Estado do Rio de Janeiro, o primeiro bem tombado foi o imóvel **Charitas**, construído em 1837, que abrigava a Irmandade Santa Izabel de Cabo Frio e hoje funciona a Casa de Cultura do município.

O tombamento (provisório) ocorreu em 18 de janeiro de 1979 (Processo E-03/39570/78), e previu como limites a quadra onde ele está definido pelos logradouros: av. Assunção, rua Raul Veiga, av. Nilo Peçanha e rua Francisco Mendes.

Na ocasião o gabarito permitido era de 4 pavimentos. Foi sugerido pelo CET que diante do gabarito permitido de 4 pavimentos, não havia necessidade de “indicar imóveis vizinhos a serem tutelados” (RIO DE JANEIRO, 1978, fl.37). Ainda sim, o Presidente do CET na ocasião solicitou que fosse estudada pela equipe técnica do Inepac a pertinência de se estabelecer uma área de tutela de 50m a partir de cada lado do quarteirão para onde se volta o imóvel, a partir da divisa do terreno desse imóvel. O então diretor da Divisão de Patrimônio Histórico e Artístico, considerou desnecessário o estabelecimento de área de tutela além do tombamento realizado, com base no parecer da doutora Lysia Bernardes.

Anos mais tarde, em 31 de maio de 1988, o então Conselheiro do CET, Marcello Moreira de Ipanema, apresentou estudo para o estabelecimento a “área de proteção ambiental” para o prédio de Charitas.

A motivação para o estudo do estabelecimento de área de entorno veio da necessidade de se proteger a identidade cultural da cidade de Cabo Frio e os núcleos litorâneos e lacunares fluminenses da descaracterização iminente fomentada pela especulação imobiliária e o incremento do turismo pelos veranistas e, também:

Com o saber que a preservação no país se libertava da preferência pelo antiquíssimo, para proteger também o recente. Abandonara o quase exclusivismo de proteção de igrejas e prédios oficiais de caráter monumental, para garantir para a posteridade, bens de particulares e até sítios urbanos. (RIO DE JANEIRO, 1978, fl.52).

A proposta de delimitação do entorno encaminhada pelo CET ao Inepac não teve desdobramento porque o “estudo solicitado aguarda oportunidade de prosseguimento” (RIO DE JANEIRO, 1978, fl.55).

Porém, o relatório de Marcello Moreira de Ipanema não foi em vão, nele, o Conselheiro encerra com uma série de “Recomendações para proteger o patrimônio arquitetônico de Cabo Frio”, item 5 de seu relatório, a saber:

- 5.1 - Tombar imóveis modestos de épocas anteriores que dão características à cidade;
- 5.2 - Tombar o sítio de São Benedito
- 5.3 - Tombar o prédio da Câmara municipal, à Avenida Assunção
- 5.4 - Tombar a Escola Estadual Ismar Azevedo, nas ruas Nilo Peçanha e Raul Veiga. O Prédio usado pela “Charitas” dá fundos para esta rua, como assinalado
- 5.5 - Tombar o prédio da Rua Érico Coelho, solicitado pela comunidade, e outros imóveis antigos de 2(dois) pavimentos.
- 5.6 - Proteger a Avenida Assunção ainda com quantidade expressiva de prédios com 1 (um) pavimento, com o objetivo de resguardar a identidade cultural da região. (RIO DE JANEIRO, 1978, fl.55).

Com este relatório e diante do clamor da população de Cabo Frio pela preservação de seu patrimônio cultural, outros três<sup>39</sup> bens foram tombados pelo Estado, o Palácio das Águias, o Largo de São Benedito e adjacências e o Sítio Histórico da Fazenda de Campos Novos.

O imóvel a Rua Érico Coelho citado pelo relatório do conselheiro Marcello Ipanema, trata-se do edifício conhecido como **Palácio das Águias**. O tombamento ocorreu em 12 junho de 1989<sup>40</sup> (Processo E-03/18.229/88) sob a mobilização de mais de mil assinaturas de habitantes de Cabo Frio e de mais de uma dezena de artigos publicados em jornais e revistas locais.

---

<sup>39</sup> O tombamento das Dunas de Cabo Frio, de 1988, não entrou na contagem sendo anterior ao parecer de Marcello Moreira de Ipanema.

<sup>40</sup> Processo E-03/18.229/88.

Também conhecido como Sobrado do Tutu foi construído no início do século XIX sendo o “único sobrado que restou com suas características originais, da antiga Rua Direita” (RIO DE JANEIRO, 1988, fl.51). Não há menção, no processo de tombamento, de proteção ao entorno, possivelmente pelo fato do mesmo já se encontrar descaracterizado antes do tombamento.

As ameaças a esse bem são, em geral, relativas à visibilidade do mesmo devido ao excesso de letreiros do comércio local.

Diante do cenário preservacionista, no seguinte em 1989, o Município de Cabo Frio reativou seu conselho de tombamento, Cmpupac, e realizou inúmeros tombamentos municipais<sup>41</sup>, dentre eles, alguns bens já protegidos pelo Iphan e pelo Inepac ou que seriam protegidos por estes órgãos depois.

Retomando os tombamento feitos pelo Estado do Rio de Janeiro, em 2002 foi tombada uma área reconhecida como um dos mais importantes núcleos históricos do município de Cabo Frio, o **Largo de São Benedito e Adjacências**, no Bairro da Passagem através do processo Processo E- 18/00.1729/2002 de 6 de dezembro de 2002.

Composto por um Largo onde se destaca a Igreja de São Benedito cuja construção é datada de 1764, além de casario singular com predominância de imóveis de um ou dois pavimentos em sua grande maioria construídas nos séculos XIX e XX. O *locus* ainda preserva a ambiência bucólica do passado mesmo algumas edificações já terem sido parcialmente descaracterizadas.

Sua relevância perpassa os vestígios materiais dos bens edificados. É relatado que o Largo foi palco de inúmeras manifestações sociais e religiosas (RIO DE JANEIRO, 2002, p.93).

Em 1978 os imóveis próximos ao Largo foram inventariados pelo Inepac, por solicitação da PMCF, que já reconhecia ali o valor cultural e ambiental do lugar. No ano seguinte, quando da publicação da Lei nº 116 de 16 de novembro de 1979 que

---

<sup>41</sup> Ver Anexo A.

dispõe sobre o zoneamento e uso do solo no município de Cabo Frio a área já era classificada como Zona Especial 1 (ZES-1) onde deve:

ser controlada a ocupação da forma e manter as características atuais do assentamento urbano, proteger os prédios de valor históricos e cultural nela situados. Para o uso do solo nesta zona será exigida a apresentação de projeto especial que será submetido à Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano após parecer favorável do Inepac. (CABO FRO, 1979, s/n).

Como se tratar da necessidade de proteção de um de conjunto urbano, foi definido que, para preservação da ambiência singular local, além de algumas edificações serem protegidas isoladamente por meio do instituto do tombamento (cuja proteção é integral) uma porção maior da região seria passível de tutela.

Ficou estabelecido no processo de tombamento que, até que se proceda a estudos mais detalhados, deverão ser observadas as normas urbanísticas descritas na sequência.

Para as edificações no Largo de São Benedito<sup>42</sup>:

- a) gabarito máximo de dois pavimentos correspondente a uma altura máxima de 5,50m;
- b) coeficiente de aproveitamento (ou área útil construída) de 0,5 (ou 50%).

Para edificações na área de ambiência:

- c) gabarito máximo de dois pavimentos correspondente a uma altura máxima de 7,50m;
- d) coeficiente de aproveitamento (ou área útil construída) de 0,5 (ou 50%).

Apesar de recomendados, novos estudos nunca foram elaborados, sendo os critérios acima descritos ainda vigentes.

---

<sup>42</sup> Os parâmetros para as edificações no Largo coincidem com os que já eram praticados pelo Iphan e são fruto do Estudo de Rerratificação.

No ano seguinte, 2003, o Estado do Rio de Janeiro tomba o **Sítio Histórico da Fazenda de Campos Novos** (Processo E- 18/000.881/2003) localizada no Km 124 da rodovia Amaral Peixoto – RJ-106, no Bairro Tamoios, 2º Distrito do Município de Cabo Frio. Fazem parte do conjunto tombado a Casa Grande, Igreja de Santo Inácio e Cemitério erguidos em meados do século XVII pela Companhia de Jesus. Sua arquitetura é fiel às demais de característica jesuítica. O tombamento foi requerido pela comunidade local em função da notícia de possível implantação de aterro sanitário na área da Fazenda o que poderia comprometer a integridade deste importante exemplar da arquitetura jesuítica. Mesmo situada numa zona rururbana menos suscetível a sofrer com a pressão imobiliária como as demais edificações tombadas no Distrito Sede, a área de tutela (entorno) foi descrita no tombamento e corresponde ao perímetro da área da Fazenda que pertence à Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Não foram estabelecidos critérios urbanísticos para a área de entorno.

Os estudos de Marta Alves (2011), que fez parte do corpo técnico do Iphan, apontam que mesmo com o Estudo de Rerratificação elaborado em 1989, a fragmentação que ocorreu na cidade por conta de intervenções sem qualquer preocupação com a identidade do lugar, persistiam. Sugere em seu trabalho que “as áreas de entorno poderiam funcionar como elo, integrando os bens que formam o conjunto tombado que está fragmentado dentro da área urbana”, integrando inclusive as áreas de entorno que foram pensadas de forma compartimentada.

Marta, portanto, preconiza que o entorno seja repensado:

não apenas do ponto de vista de criação de critérios e normativas, restritas às edificações, mas abrangendo um planejamento e ordenamento que permita trocas sociais, culturais e também ambientais, uma vez que os elementos naturais que compõe as paisagens também devem ser considerados. (ALVES, 2011, p.19)

Com base nas experiências de gestão das áreas tombadas em Cabo Frio pela União, o ETRL/Iphan, retomou os estudos para o Conjunto Paisagístico de Cabo Frio. Estes foram motivados pela portaria do Iphan nº 420 de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre os procedimentos necessários para análise e aprovação de intervenções em bens tombados e nas respectivas áreas de entorno e, ainda, pela

necessidade de consolidar em um único instrumento normativo contendo critérios pré-definidos para a edificação nas áreas tombadas e sua vizinhança imediata (áreas de entorno) como forma de garantia da moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência no âmbito da análise dos processos de intervenção (IPHAN, 2012, p.2).

Considerando que o Iphan adota para legitimar e divulgar as normativas para bens tombados e áreas de entorno o instrumento denominado Portaria, em 31 de julho de 2012 foi publicada a Portaria nº 352/2012<sup>43</sup>, que dispõe sobre os critérios de proteção adotados para as áreas tombadas e áreas de entorno do conjunto Paisagístico de Cabo Frio.

A Portaria revê os limites do tombamento do Conjunto Paisagístico e da poligonal de entorno, necessária à proteção da significância do conjunto, e as subdividem em setores de forma a “atribuir critérios apropriados a cada um deles, tendo como intuito a proteção dos atributos e valores específicos em seu contexto.” (IPHAN, 2012, s/n) (ver fig. 10).

A Área Tombada ficou subdividida em 6 setores, a saber: Setor 01 - Áreas de Patrimônio Natural; Setor 02 – Lido; Setor 03 – Boca da Barra; Setor 04 – Aterrados de Marinha; Setor 05 – Contenção à Verticalização – Telégrafo e Ilha da Draga; e Setor 06 – Foguete. Área de Entorno ficou subdividida pelos seguintes setores: Setor 07 – Orla da Praia do Forte; Setor 08 – Margens do Canal/Foguete; Setor 09 – Largo de São Benedito; Setor 10 - Contenção à Verticalização – Gamboa e Centro; Setor 11 – Vizinhança do Morro do Guia; e Setor 12 – Áreas Públicas de Uso Comum (ver anexo D).

Cada um dos setores possui características específicas e distintas entre si e, portanto, receberam diferentes tratamentos. Os critérios de intervenção foram estabelecido por setores, sendo o Setor 1 e 2 áreas *non-aedificandi*. Nos demais setores, mesmo os designados como área tombada, as novas edificações deverão obedecer a **parâmetros urbanos limitadores do direito de construir como: altura máxima da edificação, taxa de ocupação do lote, afastamentos frontal e das**

---

<sup>43</sup> Em anexo.



Aterrados de Marinha, localizados no bairro da Gamboa. Inclusive consta a recomendação de reavaliação da aplicabilidade e resultados gerados pela Portaria no a cada 5 anos.

### 3.4. BEM TOMBADO ESTADUAL DUNAS DE CABO FRIO

“Filhas da sedimentação marinha e do vento nordeste, essas formações de areia são únicas no Estado, como ecossistema ímpar, patrimônio botânico e paisagem, com exceção das áreas militares da Marambaia. Há orquídeas e filodendros que só ali vicejam, amarradas pela vegetação da restinga ou varridas pelos ventos que as esculpem e as desfazem sem parar. Símbolo de identidade da região, à imagem da mais famosa entre elas, a Duna-Mãe, conhecida pelo povo como Dama Branca, é circundada por verdadeiros corredores de dunas, a ela paralelos, móveis ou já fixadas por vegetação de restinga.” (RIO DE JANEIRO, 1984, p.52)



Figura 11 - Duna Dama Branca e campo de dunas que se estende em direção à Praia do Forte.  
Fonte: [http://br.worldmapz.com/photo/179371\\_en.htm](http://br.worldmapz.com/photo/179371_en.htm). Acesso em: 14 maio de 2016.

O tombamento das Dunas de Cabo Frio foi propositalmente o último a ser mencionado, porque as informações nele contidas serão mais aprofundadas, haja vista que consubstanciarão diretamente as análises elaboradas no Capítulo 4.

As Dunas em questão se prolongam desde a Praia do Forte, em Cabo Frio, até Praia do Pontal, junto ao Morro do Forno, em Arraial do Cabo, sendo a maior delas denominada Dama Branca ou Duna-Mãe (ver fig. 11). Esta chegou a ter mais de 33 metros de altura, sendo a maior duna isolada do sudeste do Brasil. Seu campo de dunas é alimentado pelas areias trazidas pelo vento de direção NE e que passam pelas praias do Forte, das Dunas e do Foguete. (CPRM, 2012, p.710)

A motivação para o tombamento do monumento natural Dunas de Cabo Frio<sup>44</sup> adveio da notícia de danos ambientais que estavam sendo causados pela extração de areia no complexo da Duna Dama Branca no município de Cabo Frio. A antiga Feema, Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente<sup>45</sup> constatou os danos causados e solicitou o tombamento pelo Estado do Rio de Janeiro.

A extração de areia foi um agente importante no processo de tombamento das Dunas de Cabo Frio. Apesar da ação regular, autorizada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral- DNPM em função da ameaça a produção de sal pela invasão das areias em marnéis da Cia Nacional Álcalis, foi constatado que as retiradas de areia eram superiores ao autorizado e comprometiam todo o ecossistema dunar.

O campo de dunas é formado por dunas móveis (vivas) e fixas por vegetação de restinga sendo algumas espécies não encontradas em outras restingas fluminenses conforme estudos botânicos e geológicos. (RIO DE JANEIRO, 1984, fl.7)

Tem como limites os marnéis de extração de sal, importantes para a economia regional da época, e, ao sul, algumas ocupações térreas ou assobradadas de uso habitacional.

---

<sup>44</sup> Quando do tombamento provisório, em 1985, Arraial do Cabo configurava-se ainda como um Distrito de Cabo Frio por isso a designação do tombamento referenciando-se apenas a Cabo Frio.

<sup>45</sup> A Feema foi extinta quando da criação do Inea por meio da Lei nº 5.101, de 4 de outubro de 2007 que assumiu as atribuições da Feema.



**Figura 12 – Alto da Duna Dama Branca (2016).**

**Fonte:** <https://www.facebook.com/amigosdopecs>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

O relatório da Feema, fruto de uma extensa pesquisa sobre a área da Duna Dama Branca e entorno (ver fig. 12), enfatiza a excepcionalidade da mesma. Compara a importância das Dunas para a cidade de Cabo Frio assim como o Pão de Açúcar está para a cidade do Rio de Janeiro e completa por dizer que não há em todo o Estado um campo de dunas similar além da existente na área militar da restinga da Marambaia. (RIO DE JANEIRO, 1984, fl.5)

Não obstante, faz parte do relatório da Feema, que embasa a solicitação de tombamento, que a comunidade local, através da Amarla – Associação do Meio Ambiente da Região da Lagoa de Araruama, em 1980, reconhece e endossa a necessidade de preservação do patrimônio ambiental.

Não tendo outros interesses senão os da preservação perene e utilização pública e social do patrimônio cultural, ecológico e turístico por elas representado, a Amarla se manifesta em defesa das dunas, com a certeza de pugnar por bens pertencentes não só a Cabo Frio, mas às gerações futuras de cientistas, pesquisadores, artistas e sobretudo dos homens, mulheres e crianças, de todas as partes do país e do mundo, que nelas vem aplacar sua sede de amplidão, beleza e contato vivificante com a natureza, ausente nos grandes centros urbanos. As dunas não pertencem só a Cabo Frio – são patrimônio da humanidade. Os problemas que afetam sua preservação também não são meramente originários ou circunscritos ao território municipal: refletem, a nosso ver, problemática generalizada da sociedade brasileira hoje, a nível de Estado e União. Neste sentido, se faz

apelo às autoridades municipais, estaduais e federais para que se consiga através de uma ação conjunta, que é urgente e indispensável, as providências para resolução definitiva de um problema que afeta interesses nacionais. (RIO DE JANEIRO, 1984, fls.07-08)

Os estudos da Feema, corroborados pelo Inepac, dividiram a área de influência de acordo com suas características físicas ficando assim distribuídas:

- a) Áreas “A” – Com cerca de 790,5ha em sua maior parte de propriedade da Cia Nacional Álcalis, compreende a área que abrange a Duna Branca e, como possui grande área sem vegetação propicia a formação de extensas dunas móveis. Ladeando as dunas e nos baixios há vegetação característica de restinga que, pela extração de areia, encontrava-se vulnerável. Em alguns trechos dos baixios, aflora-se o lençol freático formando pequenas lagoas (ver fig. 12). Área de proteção integral.
- b) Área “B” - Com cerca de 186ha de propriedade da Salinas Perynas, compreende a área. Área de proteção integral.
- c) Área “C” - Com um enclave fundiário, mas pertencente a Cia Nacional Álcalis sendo requerida por uma pessoa física. Área de proteção integral.
- d) Área “D” - Com cerca de 46,5ha e de propriedade da Cia Nacional Álcalis. Área de proteção integral.
- e) Área “E” - Com cerca de 211,5ha constitui-se no único trecho comprometido com a ocupação urbana, sendo que na época do tombamento a titularidade não foi analisada. Nela há também a existência de 3 lagoas (Lagoa Última, Lagoa de Beber e Lagoa Barra Nova). Através de levantamento da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral citado no Processo E-07/201717-84, cerca de 1,8% dos lotes estavam ocupados em 1978. Área de proteção da ambiência da área tombada “A”.

A metodologia de trabalho para a divisão do local em áreas, foi interpretação de uso e ocupação do solo através de aerofotos cujo sobrevoo é de 1976, na época o mais recente disponível, e trabalho de campo.

Para o estabelecimento da delimitação das áreas “A”, “C” e “D”, conforme Processo E-07/201717-84, folha 34, foram utilizados o desenho das valas de drenagem e alimentação dos marnéis da Cia Nacional Álcalis, com os caminhos e estradas existentes. Para a área “B” os limitadores foram caminhos e canais naturais existentes. A área “E” a limitação ficou por conta da faixa de praia e da rodovia Gen. Bruno Martins (RJ-102) que é uma das principais vias ligação entre a cidade de Cabo Frio a Arraial do Cabo (ver fig. 13 e 14).



**Figura 13 – Parte da área tombada referente ao município de Cabo Frio. À direita, próximo à orla está o Loteamento Montes Brancos I e a rodovia que liga Cabo Frio à Arraial do Cabo. À esquerda até o limite com a rodovia, está à área chamada “A”, cuja proteção é integral.**  
Fonte: Acervo Inepac.

Apesar de constar do documento de encaminhamento do Diretor Geral do Inepac à época, ao DPHA, atual DPCN, para análise do processo de tombamento com a informação de que **“não há tradição de tombamento que inclua parâmetros de uso do solo e condições de edificação o que parece preferível continuar considerando de interesse peculiar do Município”**, o relatório do DPHA de dezembro de 1984 informou que:

Quanto aos critérios ambientais propostos para utilização do solo na área “E” a ser considerada como de proteção da ambiência, propõe esta Divisão que seja discutido em conjunto com a Prefeitura Municipal e demais órgãos e entidades interessadas, os parâmetros de ocupação encaminhados pela Feema. Até então, alturas máximas de edificações, taxas máximas de ocupação (ver fls. 15) e outras condições de utilização do solo serão objeto de apreciação do CET conforme Decreto 5.808 de 13.07.82. (RIO DE JANEIRO, 1984, fl.45)



**Figura 14 - Rodovia Gen. Bruno Martins (RJ-102), sentido Arraial do Cabo. Importante via de ligação entre Cabo Frio e Arraial do Cabo. Observa-se a formação de dunas nos dois lados. À direita é possível ver os mourões que delimitam a área protegida. Fonte: Adaptado de Google Street View (2015).**

O tombamento definitivo (Resolução nº 46 de 21 de março de 1988), ocorreu três anos após o tombamento provisório<sup>46</sup>. Este foi motivado por mudanças políticas e conflitos de terras que poderiam e, de fato, ameaçaram a preservação das Dunas, como a proposta de construção de uma Av. Litorânea ligando a Praia do Forte a Praia do Foguete cruzando o parque de dunas. O instrumento do tombamento provisório, conforme visto anteriormente no Capítulo 3, tem as mesmas características de judicialização em caso de descumprimento, porém torna-se mais vulnerável para quaisquer mudanças advinda de interesses políticos, como o destombamento. O tombamento definitivo também possibilita a averbação em cartório da tutela conforme previsto pela Lei nº 509/81. Em Cabo Frio as áreas de entorno foram gravadas como tombadas.

Os estudos para o tombamento definitivo identificaram a necessidade de tutela de uma porção de terra, atrás da área “A” que abrangia marnéis de propriedade Cia Nacional Álcalis. Foi criada então a área “F” que conjuntamente com a área “E” formam uma zona intermediária entre o “interior e o exterior” na preservação do equilíbrio ambiental do sistema.

Quanto aos parâmetros estabelecidos, de acordo com o D.O.E. de 08 de abril de 1988 (p.18 e 19)<sup>47</sup> que traz a resolução do tombamento definitivo das Dunas de

---

<sup>46</sup> Prazo considerado bem abaixo da média de tempo entre os tombamentos provisórios e definitivos dentro da máquina do Estado.

<sup>47</sup> Ver Anexo A.

Cabo Frio, nas áreas tombadas e de proteção das respectivas ambiências vale o que consta no Processo E-07/201.717-84, transcritas abaixo:

1- as áreas tombadas A, B, C e D sejam consideradas “non-aedificandi”

2- não seja permitido qualquer tipo de extração mineral, captura de animais silvestres, corte ou coleta de espécies vegetais, nas áreas tombadas.

3- não seja permitida a implantação ou duplicação de dutos, de linhas de transmissão de energia elétrica e de rodovias, para as quais não será permitido também, alargamento e outras intervenções que ultrapassem os limites da plataforma.

4- não seja permitida qualquer forma de parcelamento na proximidade das áreas tombadas A, B, C e D.

5- fiquem gravados na legislação estadual de tombamento os parâmetros de uso do solo propostos no zoneamento municipal, independente de posterior modificação pelo município, para o trecho entorno das áreas tombadas, B, C e D, localizadas todas acima da RJ-102, como zona industrial, o que viabiliza a permanência dos marnéis das salinas já existentes e que tão bem compõe o cenário das dunas, não causando danos ambientais a sua preservação.

6- fiquem gravados na legislação estadual de tombamento, os parâmetros vigentes no zoneamento municipal independente de posterior modificação pelo município, para o trecho da área “E” de proteção ambiental da área “A”, localizado entre a RJ-140 e o mar excluídas as quadras do loteamento Montes Brancos I denominada M, N e O.

7- sejam negadas autorizações, do ponto de vista do tombamento estadual, a novas edificações ou ampliações de edificações ou legitimar às já construídas, até apresentação de prova conclusiva de propriedade que configure direito adquirido e posterior análise de sua fruição pelo Inepac e órgãos competentes desde que não sejam feridos os motivos que justificaram o tombamento, nas áreas identificadas como:

a) pertencentes ao loteamento Montes Brancos I e denominadas quadras E, F, G, H, I, J, L, M, N, O, P e Q.

b) pertencentes ao Loteamento Montes Brancos II e III e localizados acima da RJ-140.

[...]

9- na aprovação de qualquer projeto de construção na área “E” de proteção da ambiência da área “A” considera-se como exigência do tombamento estadual a utilização de muros vazados que facilitem a circulação dos ventos. (RIO DE JANEIRO, 1984, fls. 78-79) (Grifo nosso)

Pela legislação municipal vigente à época, Lei de Zoneamento nº 116 de 16 de novembro de 1979, temos para as áreas tombadas:

- a) Área “A” é Zona de Proteção – ZRP-1 na porção em que é tombada pelo então Sphan e Zona Industrial – ZI-2 na parte restante.
- b) Área “B” - Zona Industrial – ZI
- c) As áreas “C” e “D” - Zona Industrial – ZI-2
- d) Área “E” - Zona Residencial – ZR-1<sup>48</sup>

A área “E” é descrita como Zona Residencial 1 (ZR-1). Alguns parâmetros são explicitamente citados no Processo E-07/201.717-84, fl. 76, os quais são: **lote mínimo de 360m<sup>2</sup>, testada mínima de 12m, gabarito composto por térreo ou térreo mais 1 pavimento e taxa de ocupação de 60%**. Na ocasião, Arraial do Cabo ainda era um distrito de Cabo Frio, portanto, os parâmetros eram válidos para toda a extensão da área “E”. (RIO DE JANEIRO, 1984, fl. 72) (Grifo nosso).

O objetivo maior da proteção dessas áreas identificadas como tuteladas, era introduzir à preservação das características típicas e intrínsecas àquela paisagem, essenciais para sobrevivência do sistema de dunas remanescentes, através da utilização de instrumentos urbanísticos adequados. Pretendia-se, desta forma, contribuir para a manutenção da escala volumétrica e ambiental de todo o seu entorno – orla litorânea e conjunto de marnéis concentradores das salinas – evitando a construção de barreiras físicas e consolidação irreversível de ocupações indesejáveis, a exemplo do ocorrido em muitas cidades praianas.

---

<sup>48</sup> Foi identificado também no Processo E-07/201.717-84 a menção a área “E” como pertencendo a Zona de Expansão Urbana (fl. 38).

## 4. ÁREA DE ENTORNO “E” DAS DUNAS DE CABO FRIO – ANÁLISES E PROPOSTAS

### 4.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA “E”

Sobre a área “E” em 1984:

Após vôo de helicóptero [...] constatou-se que a mesma não se encontra efetivamente ocupada, existindo algumas poucas e esparsas construções. Observou-se ainda que essa faixa de praia e o conjunto das lagoas existentes no trecho constituem, juntos com as dunas um ecossistema bastante preservado e de rara beleza que compondo com a paisagem salineira são parte fundamental do conjunto panorâmico a preservar. (RIO DE JANEIRO, 1984, fl. 72)



Figura 15 – Orla da Praia das Dunas e Praia do Foguete, em Cabo Frio e Praia do Pontal, em Arraial do Cabo. Orla que compõe a Área “E”. Fonte: Inepac (2016). Inscrições a autora.

Imprensada entre o mar e a rodovia Gen. Bruno Martins (RJ-102), e, ainda contendo 4 (quatro) lagoas (ver fig.15) cujas bordas variam de acordo com as marés e regimes de chuva, devido ao lençol freático raso, a área “E” abrange o bairro do

Foguete, em sua porção pertencente à Cabo Frio e ao Bairro do Pontal e Prof. Miguel Couto na parte pertencente a Arraial do Cabo.

Da década de 1980 até os dias atuais houve o incremento do adensamento na região, as casas rarefeitas deram lugar a algumas áreas bastante adensadas, inclusive com construções que desrespeitam os parâmetros de uso e ocupação do solo municipais e de preservação.



**Figura 16 – Área de dunas próxima à praia no Loteamento Miguel Couto porção Arraial do Cabo. Fonte: a autora (2015)**



**Figura 17 - Vegetação de restinga a beira da Lagoa e formação de dunas junto à praia. Fonte: a autora (2015)**



**Figura 18 - Praia do Foguete. Ao Fundo a Praia do Pontal e o Morro do Vigia, Arraial do Cabo. Fonte: a autora (2015)**



**Figura 19 - Vegetação das lagoas da região. Fonte: a autora (2015)**

Os quatro loteamentos presentes (ver Apêndices B e C) na área apresentam construções com características similares, casas térreas ou assobradadas, por vezes com um terceiro pavimento (que não é permitido). Uso predominante é o residencial, a maioria delas de uso de veranistas, com algum comércio e serviço

local. Há a presença de um Clube, o Clube Militar da década de 1970, anterior ao tombamento constando inclusive das plantas de loteamento da região. A partir dos anos 2000 houve o incremento do número de pousadas e condomínios horizontais. Além do perfil do proprietário/construtor que mudou. Antigamente o lote era adquirido majoritariamente por pessoa física pra uso próprio (veraneio). O imóvel era edificado para atender os anseios daquela família específica e, portanto, não objetivava lucro. Atualmente o que se apura, pelos pedidos de análise e aprovação de projetos de construção que chegam ao Inepac, é que os proprietários atuais são pessoas jurídicas ou, ainda que pessoas físicas possuem o intuito de comercializar o imóvel após sua construção. Maximizam assim o projeto objetivando o maior lucro possível. Talvez essa lógica esteja por trás de outra tendência verificada na região: a de casas geminadas num mesmo lote.



**Figura 20 – Imóvel construído sem respeitar os parâmetros de construção do Estado. Fonte: a autora (2015).**



**Figura 21 - Imóvel construído sem respeitar os parâmetros de construção do Estado. Fonte: a autora (2015).**



**Figura 22 – Imóvel sem telhado cerâmico aparente. Fonte: a autora (2015).**



**Figura 23 - Construções irregulares na área do bairro Miguel Couto. Fonte: a autora (2015).**



**Figura 24 - Hotel embargado há pelo menos 5 anos, obra irregular no Bairro Miguel Couto. Fonte: a autora (2015).**



**Figura 25 - Hotel embargado visto da praia Bairro Miguel Couto. Fonte: a autora (2015).**

Os loteamentos Montes Brancos I, Montes Brancos II e Montes Brancos III, em Cabo Frio e, ainda Loteamento Miguel Couto, são, respectivamente, das décadas de 1955, 1960, 1960 e 1970. Portanto, já foram aprovados em local já protegidos por lei - dunas e restingas.

Os loteamentos e construções que se aproximam em demasia da Dama-Branca, interferem no equilíbrio do ecossistema, contrariando não apenas as leis da natureza, encurtando o tempo geológico de tão importante patrimônio natural, mas também as leis criadas pelos homens que visam proteger a natureza da ação predatória do próprio homem. (RIO DE JANEIRO, 1984, fl.77)



Figura 26 - Lagoa da Barra Nova na divisa entre os municípios de Cabo Frio e Arraial do Cabo  
Fonte: Barreto (2015).

## 4.2. INTERFACES NO TERRITÓRIO

“Todos os estados brasileiros, assim como todos os municípios, podem, por direito próprio, outorgado pelo diploma maior, **editar normas específicas a respeito dos respectivos patrimônios, resultantes do tombamento**”. (CRETELLA JUNIOR, 1973, apud RIO DE JANEIRO, 1984, fl.19, grifo nosso)

### 4.2.1. Compreensão da área pelo Município de Cabo Frio

O Plano Diretor vigente, legitimado pela Lei Complementar nº 4 de 7 de dezembro de 2006<sup>49</sup>, e, dentre os vários princípios, rege-se pela: **“proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e dos patrimônios sócio-ambiental e cultural, paisagístico, espeleológico, histórico e arqueológico e dos monumentos arquitetônicos”**.

---

<sup>49</sup> O ano de 2006 foi o prazo limite fixado pelo Ministério das Cidades para aprovação dos Planos de Diretores para os municípios com mais de 20 mil habitantes, entre outros. Está em curso no Município de Cabo Frio a revisão do mesmo.

O discurso constante no PD com relação à preservação e conservação do patrimônio “sócio-ambiental e cultural” é vasto. Porém, é citado de uma forma genérica sempre fazendo menção que nada poderá ser aprovado ou irá de encontro a manutenção do patrimônio ambiental e cultural municipal.

Na seção das Diretrizes Municipais de Desenvolvimento, capítulo II, art. 18, inciso V ao incentivar a consolidação da imagem turística do município valorizando seus atrativos naturais e histórico-culturais, cita alguns patrimônios locais, como a Faz. Campos Novos, mas não menciona as Dunas que sempre foi um referencial histórico, turístico e cultural para a cidade.

Uma das abordagens mais diretas referente a proteção das dunas, consta das diretrizes ambientais, art. 20, inciso VII, do PD, em que o município se compromete a **“minimizar as interferências urbanas sobre o avanço dos campos de dunas, bem como promover estudos visando à sua melhor fixação”**.

O PD menciona que as diretrizes ali presentes constituem normas subsidiárias e complementares àquelas constantes na Lei Orgânica. De fato, a Lei Orgânica do município de 1990 apresenta um maior comprometimento para com uma política de preservação ambiental.

A LO determina, de acordo com o art. 20, inciso I, que deverão ser preservadas e conservadas as áreas legalmente constituídas. Consideram-se de preservação permanente:

I - os manguezais e as áreas estuarinas;

**II - as dunas;**

**III - a vegetação de restinga;**

**IV - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;**

V - a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos;

**VI - as áreas que abriguem exemplares raros, endêmicos, vulneráveis, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna, os bancos de genes, bem como aqueles que sirvam de local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies em especial as matas de Pau-Brasil;**

VII - as lagoas, **Última, Do Meio, Barra Nova, De Beber**, do Geribá e o Brejo do Vinvim;

[...]

XI - os sítios arqueológicos pré-históricos e históricos;

[...]

Parágrafo Único:- **Nas áreas de preservação permanente não serão permitidas atividades e construções que, de qualquer forma, contribuam para descaracterizar ou prejudicar seus atributos e funções essenciais**, excetuadas aquelas destinadas a recuperá-las e assegurar sua proteção, mediante prévia autorização do órgão municipal competente.

Independente das diretrizes propostas no PD ou na LO de fato, pouco ocorreu por parte da municipalidade para preservação das Dunas de Cabo Frio.

As leis complementares importantes para a gestão da cidade como as leis de perímetro urbano, abairramento, zonamento e uso e ocupação do solo, apesar de citadas no PD de 2006, até onde apurado, não foram submetidas à Câmara Municipal para aprovação.

O PD prevê, para o Município, a utilização do instrumento de outorga<sup>50</sup> onerosa mediante contrapartida do proprietário. Porém, a legislação específica para sua regulamentação não foi promulgada.

Na área “E” foi criado em 1993 o “Parque das Dunas” através do Decreto Municipal nº 1.902 de 29 de março de 1993<sup>51</sup>. A referida Lei define que os lotes à beira no Loteamento Montes Brancos e Profº Miguel Couto (ver apêndice B e C), cujos fundos do lote seria a própria areia da praia, são considerados *non-aedificandi* e de preservação permanente (ver fig. 27-28). Apesar das ocupações nessa área serem pontuais e em sua maioria anteriores ao Decreto, de fato nunca foi feita nenhuma ação para configurá-la como um parque.

---

<sup>50</sup> A outorga onerosa do direito de construir é a faculdade concedida pelo Poder Público ao proprietário de imóvel para que este, mediante contrapartida financeira possa construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite estabelecido pela Municipalidade permitido para a zona em questão e dentro dos parâmetros determinados em lei municipal específica.

<sup>51</sup> Que alterou o Decreto Municipal nº 1890 de 19 de fevereiro de 1993.



Figura 27 – Construção (à esquerda) em área non-aedificandi lindeira a praia considerada “Parque (municipal) das Dunas”. Imagem set. 2011. Fonte: Google Street View (2016).



Figura 28 – Fundos da construção na área do Parque (municipal) das Dunas vista da praia. Fonte: a autora (2015).



Figura 29 - Construção em área regular do loteamento, porém, muito próxima ao campo de dunas podendo comprometer sua alimentação, visto que a edificação situa-se entre o campo de dunas e a praia. Possivelmente havia dunas no lote antes da edificação da casa. Fonte: a autora (2015).

Pelo apurado, a Lei de Zoneamento vigente ainda é a de 1979 com algumas alterações. Nela a área é grafada como ZR-1.

Os parâmetros de uso e ocupação do solo relevantes para fins desta pesquisa encontram-se no **APÊNDICE A – Quadro com Parâmetros Urbanísticos para Área “E” das Dunas de Cabo Frio.**

No que tange as sanções, o município de Cabo Frio no art. 223, inciso 29 da Lei nº 1.252, de 14 de dezembro de 1993, é explicitado que a infração “às leis e decretos federais, estaduais ou municipais relativas à defesa dos aspectos

**paisagísticos e ambientais, dos monumentos e das construções típicas”** o responsável<sup>52</sup> deverá pagar de 30 a 60 UPMs por semana. (Grifo nosso)

Ainda pela mesma Lei, no seu art. 214 “qualquer obra, em qualquer fase, sem a respectiva licença, em desacordo com ela após sua anulação fundamental, deverá imediatamente ser objeto de multa, embargo, interdição e demolição”, **cabendo a Secretaria de Obras e Serviços Públicos “zelar pela permanente adequação da utilização de áreas públicas e privadas às Leis e decretos edilícios em vigor”**. (Grifo nosso).

As gestões recentes da Prefeitura de Cabo Frio não promoveram ações na região do bairro do Foguete. Atualmente, pelo acréscimo de pedidos de “nada a opor” de imóveis para averbação em cartório de construções na área “E”, algumas delas, que já obtiveram anuência do Inepac para construção em décadas anteriores, conclui-se que a Prefeitura notificou os proprietários, cuja documentação perante o município encontra-se irregular, a regularizarem-se.

#### **4.2.2. Compreensão da área “E” pelo Município de Arraial do Cabo**

A área “E” em sua porção pertencente ao município de Arraial do Cabo abrange o bairro Miguel Couto e a Praia do Pontal, que foi declarada em 2007 como Parque Municipal da Praia do Pontal conforme “Plano Diretor de Arraial do Cabo”<sup>53</sup>.

Segundo a Lei nº 1.715 de 04 de julho de 2011<sup>54</sup>, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo do Município de Arraial do Cabo, a área “E” está classificada em três zonas:

- a) Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS), subzona ZPVS-3. Esta subzona abrange a maior porção da área “E” pertencente ao município de

---

<sup>52</sup> Não fica claro no referido texto legal se o responsável é o proprietário ou o responsável pela execução da obra PREO.

<sup>53</sup> Instituído pela Lei Municipal nº 1.496 de 30 de Outubro de 2006.

<sup>54</sup> Altera a Lei nº 1.512 de 30 de março de 2007

Arraial do Cabo incluindo a Lagoa de Beber, a lagoa Barra Nova e a faixa de praia e com vegetação de restinga. A ZPVS destina-se a:

salvaguarda da biota nativa por meio da proteção de espécies residentes, migratórias, raras, endêmicas e/ou ameaçadas de extinção, bem como a garantia de perenidade dos recursos hídricos, das paisagens e belezas cênicas, da biodiversidade e de sítios arqueológicos. (ARRAIAL DO CABO, 2011, p.2)

b) Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS), subzona ZCVS-3. As subzonas pertencentes ZCVS se caracterizam por permitirem

o uso sustentável dos recursos naturais e da paisagem. Para gestão da área serão aplicadas ferramentas de controle ambiental. Admitirão empreendimentos turísticos como os da rede hoteleira e resorts. Serão implementadas nessas zonas ferramentas de controle ambiental. É permitido também nesses espaços empreendimentos energéticos com fontes renováveis de energia como eólica, solar e biomassa. (ARRAIAL DO CABO, 2011, p.2)

c) Zona de Ocupação Controlada (ZOC), subzona ZOC-1. Esta subzona abrange parte da área do Lot. Miguel Couto em sua porção no Município de Arraial do Cabo. Caracteriza-se por apresentar “certo nível de degradação ambiental com menores possibilidades de preservação, fornece condições favoráveis à expansão das áreas urbanas já consolidadas”. (ARRAIAL DO CABO, 2011, p.2).

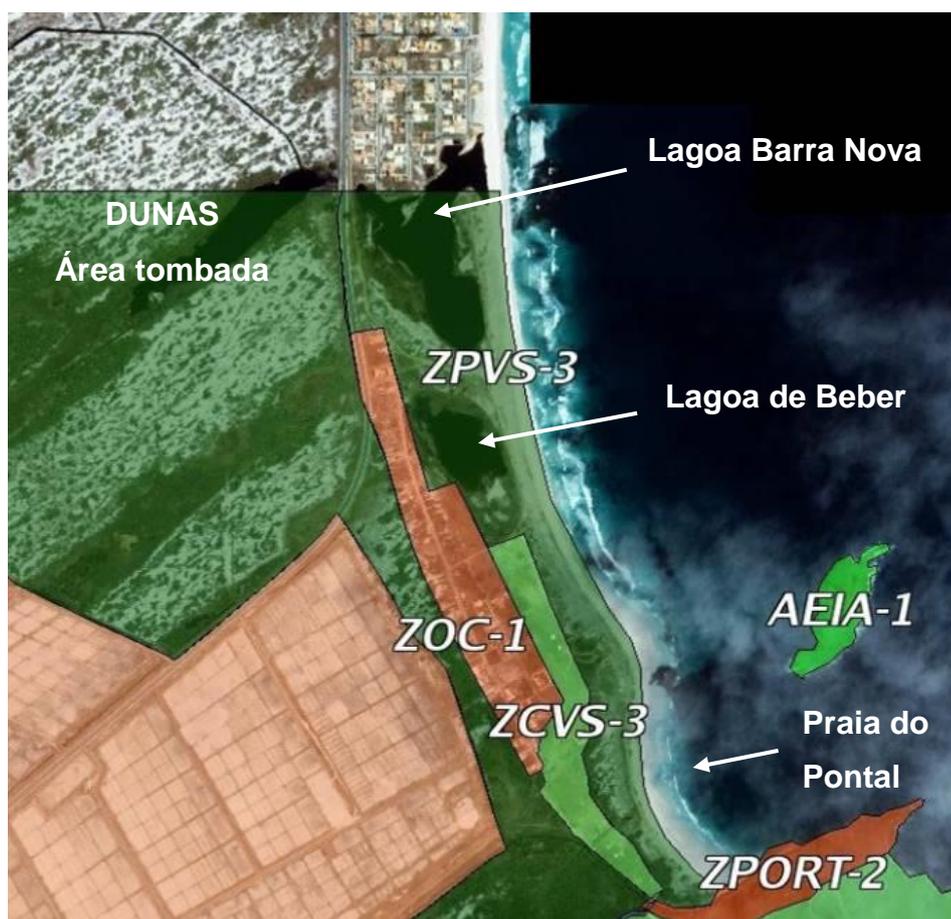


Figura 30 - Mapa zoneamento de Arraial do Cabo, trecho área “E” do tombamento Estadual.

Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo (2015). Incrições pela autora.

Os parâmetros específicos de uso e ocupação do solo relevantes para fins desta pesquisa encontram-se no **APÊNDICE B – Quadro com Parâmetros Urbanísticos para Área “E” das Dunas de Cabo Frio e Arraial do Cabo.**

O Município possui o instrumento da outorga onerosa do direito de construir. Porém, para as referidas áreas este não se aplica.

Também é necessário esclarecer que:

- a) Na área da ZCVS, para a aprovação de empreendimentos turísticos será exigida a apresentação de Plano Paisagístico-ambiental visando a conservação dos recursos naturais locais.

- b) Os pedidos de aprovação de projetos nesta área ainda é pouco expressiva se comparado aos loteamentos da área “E” pertencentes a Cabo Frio. Há algumas invasões de terrenos e, mesmo com poucas ocupações consolidadas, nota-se muitas irregularidades.

Cabe mencionar que um grupo de pesquisadores da pesca tradicional na região de Arraial do Cabo, com o apoio de parceiros e instituições afetas, como Inea, Iphan, Inepac, entre outros, tendo como base as leis de proteção e de salvaguarda do patrimônio material e imaterial e da Chancela da Paisagem Cultural<sup>55</sup>, busca a criação do “território da pesca tradicional dos pescadores da Praia do Pontal” para a salvaguarda do seu patrimônio cultural, natural e imaterial.

O estudo deu origem a um relatório que propõe um “Plano de Ação” com uma série de itens. Para os fins desta pesquisa, vale destacar: “Valorizar, reconhecer e perpetuar os “trapiches<sup>56</sup>” enquanto espaço arquitetônico como atributo da cultura popular e como local da reprodução da pesca artesanal.”

Em razão disto, foi entregue ao Iphan um pedido de “Chancela da Paisagem Cultural da Praia do Pontal”. Possivelmente será solicitado ao Inepac o tombamento da área.

#### **4.2.3. Compreensão da área “E” pelo Estado do Rio de Janeiro**

A área “E” foi entendida, desde os primeiros estudos para o tombamento, como uma área estratégica para preservação das Dunas. Segundo a arquiteta Dina Lerner, então Diretora Geral do Inepac e ferrenha defensora do patrimônio natural no Estado do Rio de Janeiro, em um ofício o qual se buscava:

---

<sup>55</sup> Instrumento estabelecido pela Portaria nº 127 de 2009, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN no qual confere a salvaguarda a uma “porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores”(art. 1º).

<sup>56</sup> Os trapiches são abrigos utilizados pelos pescadores para guardar e organizar os apetrechos utilizados na pesca servindo ainda de local de descanso e de refeições antes e após as atividade pesqueiras. Também é ali que pode ocorrer o beneficiamento e comercialização do pescado.

não só a manutenção da integridade estética de todo aquele cenário natural, potencialmente comprometido pela existência de glebas loteadas e em processo de ocupação, desprovida de qualquer preocupação de caráter ambiental, mas preservar a integridade física dessas áreas das interferências e impactos negativos que tais edificações poderiam causar ao processo de alimentação, do fazer e desfazer contínuo, do sistema de dunas existente.” (RIO DE JANEIRO, 1997, s/n).

Como área de entorno da área tombada “A” do monumento natural Dunas de Cabo Frio, os parâmetros fixados foram com base na Lei de Zoneamento de 1979, independente de modificações posteriores, conforme antecipado no Capítulo 3 e, ainda, algumas outras foram acrescidas posteriormente, como a construção de **muros vazados, o uso de telhas de barro e a recomendação do uso de espécies de restinga nos projetos de valorização ou recomposição paisagística.**

Esses parâmetros foram aplicados até meados de 1991, quando a partir de mudanças no corpo técnico do Inepac e do CET e a constatação de um aumento significativo de pedidos de construção na área “E”, provocando o aumento da degradação de toda sua ambiência, colocando em risco o próprio objeto de tombamento. A partir daí novas sugestões foram incorporadas, algumas foram aprovadas pelo CET, outras diretamente incorporadas à rotina dos trabalhos de análise dos processos.

A partir do arrolamento do Inepac na questão da preservação das Dunas, o órgão buscou alertar os demais órgãos competentes, especialmente os municipais, para a necessidade de se repensar a ocupação predestinada para o local. A esse respeito Dina Lerner comenta em 1997 que a atuação do Inepac, no compromisso de consolidar o tombamento das Dunas de Cabo Frio, tem sido “solitária, insuficiente e incompleta” no cumprimento de seus objetivos. (RIO DE JANEIRO, 1997, p. s/n).

Em 1997 foi constatado que a incorporação desses critérios mais restritivos, a partir de 1991, se mostraram **“inefcazes, sobrecarregando a responsabilidade do órgão de tombamento na sua frágil rotina de observador distante de um processo de ocupação do solo urbano em território municipal.”** (RIO DE JANEIRO, 1997, s/n).

Ciente da situação, o CET aprovou o retorno aos parâmetros iniciais gravados no texto do tombamento **“até que sejam rediscutidos conjuntamente com os órgãos**

**competentes uma nova divisão realista, parceira e solidária de responsabilidades**”. (RIO DE JANEIRO, 1997, p. s/n).

Apesar da aprovação do retorno aos parâmetros primeiros, no decorrer dos trabalhos todos os critérios aventados voltaram a ser praticados apesar de ainda constarem como itens suspensos na “Ficha de análise de projetos – Cabo Frio” (ver Anexo C)

Os critérios atualmente aplicados para análise de projeto de construções novas ou reformas são parâmetros limitadores de construção e adensamento, entre outros, os quais são:

- a) gabarito: térreo ou térreo mais 1 pavimento;
- b) taxa de ocupação máxima de 50%;
- c) afastamentos laterais mínimo de 1,50m;
- d) soma dos afastamentos laterais maior ou igual a 4,00m;
- e) afastamentos mínimo de 4,00m entre construções contíguas;
- f) extensão máxima 15,00m nas fachadas voltadas p/ o mar;
- g) pé-direito máximo de 3,50m;
- h) altura máxima da construção de 8,50m;
- i) vagas (residencial:01p/unidade//serv.hospedagem:01p/apto.ouquarto);
- j) área de recreação de condomínio (interna) maior ou = 20% da área total do condomínio;
- k) cobertura com uso de telhas de barro sem platibanda; e
- l) muro vazado ou em cerca viva na porção frontal do lote (testada).

Quanto aos usos, tem sido aprovados projetos de uso residencial unifamiliar, residencial bifamiliar (casas geminadas num mesmo lote), residencial multifamiliar e comercial (ver fig. 31 e 32).



Figura 31 – Casa construída de acordo com os parâmetros do Inepac. Utilização de muro vazado. Fonte: a autora (2015)



Figura 32 – Pousadas situadas em frente a praia. Fonte a autora (2015)

Nesta área também incide a tutela do **Parque Estadual da Costa do Sol- PECSol**, criado pelo Decreto Estadual nº 42.929, de 18 de abril de 2011. O Parque possui uma área total aproximada de 9.841 hectares dividida em quatro setores e mantido pelo Inea. O setor do Parque que abrange parte do tombamento das Dunas de Cabo Frio e áreas de ambiência é o **Núcleo Dama Branca** (ver fig. 33 e 34).



Figura 33 - Junto a Praia do Forte, mourões e placa identificam área do PECSol. Fonte: a autora (2015).



Figura 34 - Equipe do PECSol na área da Duna Dama-Branca. Fonte: <https://www.facebook.com/amigosdopecs/> Acesso em: 12 de abril de 2016

O plano de manejo, exigido em todas as UC's, está em fase final de elaboração. Até a conclusão deste, para fins de tutela, foi delimitada uma área de amortecimento no Núcleo Dama-Branca, um *buffer* de 100m a partir dos limites do Núcleo conforme mapa (ver anexo C). Qualquer intervenção na área de amortecimento deverá ter anuência do Inea e nada poderá ser edificado dentro dos limites do parque, estando os imóveis ali presentes sujeitos a desapropriação.

#### 4.2.4. Compreensão da área “E” pela União

Pela preservação do patrimônio, o tombamento do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio, Portaria nº 352, de 31, de julho de 2012, visto no Capítulo 3, incide na área “E” em pequeno trecho do Loteamento Montes Brancos I. Trata-se do **Setor 8 - Margens do Canal/Foguete, considerada área de entorno da praia do Forte** (ver Anexo D), que contém como critérios para novas construções ou reformas os seguintes parâmetros:

- a) a altura máxima das edificações não poderá exceder o limite de 7,5 (sete e meio) metros;
- b) taxa de ocupação dos lotes não poderá ultrapassar 60% (cinquenta por cento); e
- c) novas edificações deverão ser cobertas por telhas cerâmicas capa e canal, sem o uso de platibandas.

Em 1997, foi criada a Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo (ResexMar AC/ICMBio)<sup>57</sup> abrangendo uma área de aproximadamente 56.769ha. Essa unidade de conservação (UC) configura-se como um cinturão pesqueiro com faixa de 3 milhas náuticas da costa. Tem como pressuposto a conservação da biodiversidade marinha e a salvaguarda, proteção e reprodução da pesca tradicional de Arraial do Cabo. Com relação ao território da área “E” não há determinações previstas.

#### 4.3. ANÁLISE DA SUPERPOSIÇÃO DE TUTELAS E DIFICULDADE DE GESTÃO POR PARTE DO ESTADO DAS INTERVENÇÕES NA ÁREA “E”

Os recursos naturais da terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna, e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas, naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso, planejamento ou administração adequados. (CURY, 2004, p. 171-172)

---

<sup>57</sup> Criada pelo Decreto Federal s/nº de 03 de janeiro de 1997 por meio de solicitação da comunidade que vive da atividade pesqueira em virtude da pesca predatória que estava colocando em risco esta atividade centenária e base da economia de diversas famílias tradicionais da região.

Um dos maiores entraves para a gestão das áreas de entorno é falta de entendimento entre os atores que gerem estas áreas. A começar pelas prefeituras que, mesmo cientes das determinações por parte do tombamento, não a incorporam em seu planejamento urbano. Tampouco é refletida nas legislações as restrições à ocupação, assumindo assim o não reconhecimento da importância de se preservar estes bens.

No caso estudado, os entraves sempre existiram, porém os mesmos vêm crescendo à medida que o município altera suas leis de uso e ocupação do solo incorporando parâmetros mais “perniciosos” e favoráveis a especulação imobiliária. Outro fato é a Prefeitura aprovar projetos muitas vezes sem direcionar o mesmo para apreciação do Inepac.

Para melhor compreensão e comparação dos parâmetros urbanísticos que incidem na área “E”, foi elaborado o Quadro “Parâmetros Urbanísticos na área "E" das Dunas de Cabo Frio” (ver apêndice A). Nele foram reunidos os principais parâmetros de controle do uso e ocupação do solo considerando a perspectiva de proteção ao bem tombado, as Dunas de Cabo Frio.

Para construção do referido Quadro foram utilizadas como referência as legislações que versam sobre o zoneamento e uso e ocupação do solo pelo município de Cabo Frio e Arraial do Cabo, as restrições impostas pelo Tombamento do Conjunto Paisagístico pelo Iphan, PEC-Sol, e o próprio Inepac.

Cabe destacar que para análise, foram consideradas as legislações de Cabo Frio a época do tombamento, Lei nº 116/1979, antes da emancipação de Arraial do Cabo e os parâmetros vigentes atuais, Lei nº 116/1979 com alterações dadas pelas leis nº 362/1981; nº 600/1982; nº 143/1983 e nº 1.676/2003.

Quando do aproveitamento por parte do Estado dos parâmetros constantes na lei de uso do solo vigente do município de Cabo Frio conforme visto no item 3.4, foi justamente para não haver conflitos posteriores por “legislar o uso do solo”, apesar de haver amparo legal como visto no Capítulo 2.

Conforme o Quadro Parâmetros Urbanísticos na área "E" das Dunas de Cabo Frio” Apêndice 1, não há grande disparidades entre os parâmetros quando confrontados.

A área de ZPVS (Arraial do Cabo) não foi considerada na composição do Quadro pela impossibilidade de construção na área, devendo a mesma ser utilizada apenas para fins de salvaguarda da biota nativa.

Atualmente tem crescido o número de recursos acerca de indeferimentos de projetos de construção pelo Inepac. A recorrência mais comum diz respeito às exigências de uso de telhas cerâmicas sem platibanda e com relação ao isolamento da edificação das divisas.

O uso de telhas cerâmicas foi acrescentado posteriormente ao tombamento com aprovação do CET, enquanto o imbróglgio sobre o afastamento das divisas advém da Lei nº116/1979 que em seu quadro sobre os parâmetros para assentamento de edificações diz que a edificação pode ser colada nas divisas desde que haja um afastamento frontal de 3 metros. O que parece incongruente, pois na situação de isolamento das divisas o afastamento frontal exigido também é 3m (ver fig. 35).

QUADRO V  
ASSENTAMENTO DAS EDIFICAÇÕES

PAVIMENTO	GABARITO DE ALTURA	SITUAÇÃO DA EDIFICAÇÃO NO LOTE			AFASTAMENTOS MÍNIMOS			
		COLADA 2 DIVISAS	COLADA 1 DIVISA	ISOLADA	FRONTAL M	FUNDOS M	LATERAL M	SOMAS LATERAIS M
1 OU 2	TÉRREO OU TÉRREO + 1	X			3,00	-	-	-
			X		3,00	-	3,00	3,00
3	TÉRREO + 2 + GARAGEM OU PILOTIS + 2 + GARAGEM		X		4,00	4,00	4,00	4,00
				X	4,00	4,00	2,00	5,00
4	PILOTIS + 3 + GARAGEM TÉRREO + 3 + GARAGEM		X		4,00	4,00	5,00	5,00
				X	4,00	4,00	2,50	6,00
5	PILOTIS + 4 + GARAGEM		X		4,00	4,00	6,00	6,00
				X	4,00	4,00	3,00	7,00

CONVENÇÃO: X = Situação Permitida.

Figura 35 – Quadro V da Lei nº 116/79 contém os parâmetros de assentamento de edificações para o município de Cabo Frio.

Fonte: CABO FRIO, 1979. Realce da autora.

Na questão do telhado cerâmico, nesses 30 anos de acautelamento da área pelo Inepac, completos no ano passado, os projetos foram aprovados considerando a

utilização de telhado cerâmico. Mais recentemente, foram propostas algumas construções utilizando telhado verde e, por considerar uma prática crescente, ecológica, e que não afetaria os valores motivadores do tombamento, estes casos foram aprovados desde que se mantivessem os telhados verdes com espécies condizentes com o clima da região e, em caso de insucesso, este deveria ser substituído por telhado cerâmico imediatamente. Porém a fiscalização deste item é difícil ser averiguada e pode abrir precedente para que os demais proprietários e construtores da região questionem a não utilização do telhado cerâmico, que é facilmente visualizado.

Sobre o **afastamento das divisas**, o assunto é ainda mais delicado. O texto constante no Processo E-07/201.717/84 e referenciado na Resolução nº46/88, diz que: **“fiquem gravados, na legislação estadual de tombamento, os parâmetros vigentes no zoneamento municipal independente de posterior modificação pelo município, para o trecho da área “E” de proteção ambiental da área “A” [...].”** (RIO DE JANEIRO, 1984, fl.79, grifo nosso)

Apesar de haver “jurisprudência” de 30 anos com o argumento de que os parâmetros foram “inspirados” na Lei, portanto, nem todos aplicáveis<sup>58</sup>, o fato é que se baseado pelo Quadro V da Lei nº 116/79 (ver fig. 35) no parâmetro “edificação isolada” a lateral mínima exigida deveria ser de 1m, entretanto a praticada nas análises de projeto considera a distância mínima de 1,5m.

Souza Filho (1997, p.102), avalia como ideal que sejam explicitados ao máximo possível os limites e regramentos para o entorno, evitando futuras tensões com os proprietários afetados. O autor sugere que sejam incluídas no ato do tombamento.

Além disso, há uma dificuldade grande no acompanhamento das aprovações, e conseguinte fiscalização, das obras por parte do Inepac. Após a aprovação dos projetos, não se tem a rotina de acompanhamento das obras, na verdade não cabe ao Inepac essa atribuição e sim as Prefeituras. Ela é a responsável para que o projeto seja submetido para análise do Inepac e, estando aprovado, que o mesmo seja executado de acordo.

---

<sup>58</sup> Esse argumento é visto em alguns pareceres de análise de projeto na área “E” e no discurso da arq. Dina Lerner.

A ausência de um representante do órgão na região dificulta o monitoramento da mesma. Agrega-se a isso a insuficiência de técnicos para preservação dos mais de 1 (hum) mil bens tombados em todo o Estado do Rio de Janeiro, a falta de recursos, a falta de um plano de fiscalização, entre outros.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tombamento impõe ao bem limitações administrativas de direito de uso e gozo da propriedade. As limitações também são extensivas à vizinhança do bem que, só existem para garantia de sua função social, de interesse público de proteção do patrimônio cultural. Portanto, o entorno do bem tombado estabelece com o bem uma importância irrefutável.

Apesar da pesquisa demonstrar que ao longo da história ocorreram outros entendimentos, a manutenção da ambiência no qual o contexto da valoração do monumento foi aferido se torna relevante para compreensão do bem e sua existência enquanto patrimônio a ser preservado. Em especial no caso de referência estudado, a área de entorno “E” para a proteção da ambiência do monumento natural tombado Dunas de Cabo Frio (e Arraial do Cabo) em que a manutenção da ambiência serve, além de atender aos critérios de visibilidade, já explicitados no art. 18 do Decreto-Lei 25/1937, também a garantia da integridade física do bem que depende de fatores específicos de condicionantes ambientais, como a manutenção da circulação dos ventos.

O problema crucial em relação à proteção do bem tombado através da tutela da sua vizinhança reside na compatibilização do caráter subjetivo da apreensão desta vizinhança que vai desde a mensuração até a atribuição de valores e critérios técnicos de controle e, ainda, esbarra com os interesses de outros órgãos, instituições e pessoas físicas e jurídicas para as áreas em questão.

A conveniência em limitar, através de controle físico e gerencial, a questão do entorno dos bens tombados esbarra na limitação também da discricionariedade implícita no próprio ato de aplicação do Decreto Lei 25/37 conforme visto no Capítulo 2.

Com os avanços tecnológicos e a possibilidade de utilização de dados georreferenciados, percebe-se a tendência do uso desta tecnologia para análise e delimitação das áreas tuteladas. A possibilidade de espacialização de dados georreferenciados de prefeituras, órgãos ambientais, entre outros, sobre ortofotos e o acompanhamento dessas áreas abre possibilidade maior de entendimento da

região a ser tutelada contribuindo para uma tomada de decisão mais consistente quanto aos limites e parâmetros de proteção ao patrimônio a serem fixados.

Os polígonos para delimitação seguem marcos referenciais da paisagem natural ou edificada como vias, faixas de proteção, vias projetadas, divisas (de lotes, de município, etc), cursos d'água sendo possível, com o uso das novas tecnologias, uma precisão maior na descrição e espacialização em mapa, o que contribui para dirimir qualquer interpretação diversa e, portanto, diminuir também possíveis questionamentos que poderiam levar a embates judicializados.

O argumento fundamentado na jurisprudência dos 30 anos de aplicação dos critérios na área "E," (de proteção da ambiência da área tombada "A") e ainda, o discurso de que os parâmetros foram inspirados "em parte" na Lei nº 116/79 que rege o uso e ocupação do solo em Cabo Frio sem que eles estivessem efetivamente descritos são frágeis juridicamente.

Indiscutivelmente, a determinação dos critérios a serem aplicados às áreas de tutela quando construídos por equipe multidisciplinar e em conjunto com técnicos das prefeituras das áreas de planejamento, obras e demais áreas correlatas, em especial das áreas de meio ambiente, quando se tratar de bens naturais confere um maior potencial de sucesso na aplicação e gestão das áreas tuteladas e, por conseguinte, garantir a salvaguarda do bem tombado.

Concluindo, entendemos que não há dúvida quanto à necessidade de reavaliação dos parâmetros fixados para as áreas de entorno das Dunas de Cabo Frio. A descaracterização que a área "E" vem sofrendo precisa ser estancada para que essa paisagem tão importante, sob diversos aspectos, tenha sua integridade assegurada, como é prevista na farta legislação mencionada nesta pesquisa.

Cabe enfatizar que o monitoramento/fiscalização das áreas de entorno é imprescindível na eficácia deste instrumento de proteção. Tanto para avaliar se os objetivos da proteção estão sendo atingidos, como na identificação precoce de alguma potencial ameaça.

Como desdobramento da pesquisa, sugere-se o levantamento da situação atual da regularidade de todos os lotes e imóveis construídos nos cujos projetos foram analisados pelo Inepac, tenham sido eles deferidos ou indeferidos. Caso não tenham

sido construídos de acordo com ação se justifica para averiguação mesmos foram construídos respeitando o projeto aprovado pelo Inepac ou se estão irregulares, seja pela não execução do projeto nos termos da aprovação ou pela inexistência de aprovação prévia. A partir da identificação das irregularidades, analisar e propor medidas mitigadoras a serem adotadas.

Sugere-se também a investigação minuciosa da determinação das áreas de entorno nos tombamentos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro de forma a compreender as abordagens experimentadas pelo Inepac no seu contexto temporal. A Instituição carece dessa análise, e a investigação poderá sistematizar através de publicação as rotinas, entraves e soluções adotadas nos mais de 50 anos de atuação na preservação dos bens integrantes do patrimônio cultural do Estado vislumbrando a possibilidade do estabelecimento de uma normatização nas abordagens sobre os entornos.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALVES, Marta Raquel da Silva. **Descortinando a Paisagem: Monumentos e moldura cênica no Conjunto Paisagístico de Cabo Frio**. Especialização em Patrimônio – PEP Cabo Frio. Ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **Conjunto Paisagístico de Cabo Frio**. In: XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana - Simpurb, 2011, Belo Horizonte. XII Simpurb - Ciência e Utopia, 2011.

ANDRADE, Inês El-Jaick. **Dimensão Ambiental do patrimônio verde público urbano: o impacto do entorno urbano nos jardins de interesse histórico**. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, Rio de Janeiro, (2009), p. 97-136. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-23032010-100442/pt-br.php>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **O debate sobre as áreas envoltórias de bens patrimoniais**. Cadernos do PROARQ, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura - ano 1 (1997) n. 15, p. 07-18, dez 2010. Disponível em: <<http://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/cadernosproarq15.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **A atuação da Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico do antigo Estado da Guanabara na preservação do patrimônio eclético carioca**. Cadernos do PROARQ Rio de Janeiro Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura – Ano 1 (1997) n. 22, p. maio 2015 Disponível em: <<http://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/cadernosproarq22.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BARRETO JÚNIOR, Ivo Matos. **Do Monumento ao Documento: valores e lacunas do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio/Rj**. Anais do Encontro Nacional da Anpur. 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4566/4435>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

BARRETO, Paulo Sérgio. Relatório sobre o Patrimônio Imaterial e a Chancela da Paisagem Cultural no território da pesca tradicional da Praia do Pontal, na Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo – RJ. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio / PNUD - Conservação da Biodiversidade e Promoção do Desenvolvimento Socioambiental, SNT, Arraial do Cabo (no prelo), 2015.

CABREIRA, Cristiane V.; RIBEIRO, Rosina T.; KRAUSE, Cláudia B. **Crítérios métodos e parâmetros de atuação no entorno e de bens tombados isolados pelo instituto do patrimônio histórico e artístico nacional: a visibilidade em questão**. parc pesquisa em arquitetura e construção vol3 n4 campinas abril 2013 p.33-44

CHRISTÓVÃO, João Henrique de Oliveira. **Do sal ao sol: a construção social da imagem do turismo em Cabo Frio**. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

CHOAY, F. **A Alegoria do Patrimônio**. 3ª Edição, São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2006.

CPRM – Serviço Geológico do Brasil. **Geoparque costões e lagunas do Estado do Rio de Janeiro (RJ)** in Geoparques do Brasil – Propostas, Vol I. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/publique/media/costoeselagunasdorj.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2015

CUNHA, Márcio Werneck da; SILVA LEITE, Penha da. A cidade de Cabo Frio entre 1615 e 1696. In: FINAGEIV, Belmira (org.). Carta à cidade de Cabo Frio. Rio de Janeiro: IBPC, 1994. p.13-28.

CURY, I. (Organizadora). **Cartas Patrimoniais**. 3ª Edição, Rio de Janeiro, Iphan, 2004.

CABO FRIO. In: **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 22, p. 210-216. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_22.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_22.pdf)> Acesso em 22 jul. 2015.

CABREIRA, C. V.; RIBEIRO, R. T.; KRAUSE, C. B. **Critérios métodos e parâmetros de atuação no entorno e de bens tombados isolados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: a visibilidade em questão**. PARC Pesq. em Arquit. e Constr., Campinas (SP) v. 4, n. 1 (2013). Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8634557/0>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. **A Terra: um ser vivo**. FINAGEIV, Belmira (org.). Carta à cidade de Cabo Frio. Rio de Janeiro: IBPC, 1994. p.28-33

FERNANDES, Edésio. **Do tombamento ao Planejamento Territorial e à gestão urbana**. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto do tombamento. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.23-35.

FONSECA, M. C. L. **O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro, UFRJ, Iphan, 1997.

CARTA de Atenas. In: **Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos De Monumentos Históricos, 1931, Atenas**. Carta... Atenas: Escritório Internacional dos Museus Sociedade das Nações, out. 1931. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=232>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

CARTA de Veneza. In: **Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos De Monumentos Históricos, 2., 1964, Veneza**. Carta. Veneza: Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, maio 1964. Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=236>> Acesso em: 02 jan. 2015.

CARTA Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas. In: **Reunião Do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, 1986, Toledo**. Carta... Toledo: ICOMOS, set. 1986. Disponível em:

<[http://home.fa.utl.pt/~camarinhas/3\\_leituras14.htm](http://home.fa.utl.pt/~camarinhas/3_leituras14.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2015.

CARTA de Burra - Austrália: ICOMOS – In: **Conselho Internacional de Monumentos e Sítios ICOMOS, 1980**: Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Burra%201980.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

DECLARAÇÃO de Xi'an sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural. In: **Assembleia Geral do Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios, 15., 2005, Xi'an**. Declaração... Xi'an: ICOMOS, out. 2005. Disponível em: <<http://www.international.icomos.org/charters/xiandeclaration-por.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

CARVALHO, T. S.; VASQUES, V. S.; QUALHARINI, E.L.. **Preservação do Patrimônio Citadino e o Desenvolvimento Urbano Sustentável**. In: IV SIMPGEU - Simpósio de Pós-Graduação em Engenharia Urbana / I ENURB - Encontro Nacional de Tecnologia Urbana, 2013, Rio de Janeiro. Caderno de Resumos do IV Simpósio de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e I Encontro Nacional de Tecnologia Urbana. Rio de Janeiro: UFRJ / PEU - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, 2013. v. 1. p. 78.

COMPROMISSO de Salvador .In: **II Encontro de Governadores para a Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico e Natural do Brasil - Outubro de 1971** Disponível

em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20salvador%201971.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

LIMA, Carlos Danuzio, A questão dos entornos de bens tombados. Minuta de Texto. Rio de Janeiro: Iphan, s/d.

MARCHESAN, Ana Maria. Preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto do tombamento. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.99-127.

\_\_\_\_\_. Os princípios específicos da tutela do meio ambiente cultural. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 73, jan. 2013 – abr. 2013. p. 97-123.

Disponível em:

<[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1383851594.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1383851594.pdf)>. Acesso em 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. O entorno dos bens tombados na legislação brasileira. MPMG Jurídico, Belo Horizonte, edição especial, p.43-55, 2013. Disponível em:

<<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1151>>. Acesso em: 25 de jan. 2016.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Evolução histórica da legislação protetiva do patrimônio cultural no Brasil. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Estudos de direito do patrimônio cultural. Belo Horizonte: Fórum, 2012. P.195-215.

MOTTA, Lia; THOMPSON, Analucia. Entorno de bens tombados. Rio de Janeiro Iphan/DAF/Copedoc, 2010.

NASCIMENTO, Maria Donadia. O monumento histórico e o sítio: preservação da paisagem e fisionomia dos arredores. ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História – Londrina, 2005. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/?p=18078>> Acesso em: 7 mai. 2014.

NORMAS de Quito, In: **Reunião sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico – Quito**: OEA (Organização dos Estados Americanos). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf> Acesso em: 02 jan. 2015.

PRATA, Juliana Mendes. **Patrimônio Cultural e Cidade: práticas de preservação em São Paulo**. 2009.f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

RABELLO, Sônia. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Edição Especial. Rio de Janeiro: Iphan, 2009. Disponível em: <[http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/O\\_\\_Estado\\_\\_na\\_Preservacao\\_de\\_Bens\\_Culturais.pdf](http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/O__Estado__na_Preservacao_de_Bens_Culturais.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Tombamento e legislação urbanística: competência e gestão**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto do tombamento. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 37-49.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade e a Preservação do Patrimônio Cultural Federal: Compatibilizando a gestão**. In: Daniel Roberto Fink. (Org.). Temas de Direito Urbanístico 4. 1 ed. São Paulo. SP.: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, v. , p. 39-52. Disponível em: <[http://soniarabello.com.br/biblioteca/estatuto\\_da\\_cidade\\_e\\_a\\_preservacao\\_do\\_patrimonio\\_cultural\\_federal\\_compatibilizando\\_a\\_gestao.pdf](http://soniarabello.com.br/biblioteca/estatuto_da_cidade_e_a_preservacao_do_patrimonio_cultural_federal_compatibilizando_a_gestao.pdf)> Acesso em: 14 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **70 anos de tombamento no Brasil**. Carta Forense, Rio de Janeiro, p. 37 – 37. Disponível em: <[http://soniarabello.com.br/biblioteca/70\\_anos\\_de\\_tombamento\\_no\\_brasil.pdf](http://soniarabello.com.br/biblioteca/70_anos_de_tombamento_no_brasil.pdf)> Acesso em: 05 jul. 2015.

RECOMENDAÇÃO de Paris. **Obras Públicas ou Privadas, 1968**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Paris%201968.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

RECOMENDAÇÃO da Europa. **Recomendação Europa sobre a conservação integrada das áreas de paisagens culturais com as políticas paisagísticas**, In:

543º encontro de vice-ministros. Setembro de 1995. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Europa%201995.pdf>>.: Acesso em: 02 jan. 2015.

PAIXÃO, Claudia. **Os caminhos do sal no território fluminense**. In: Projeto Inventário de Bens Culturais Imóveis Desenvolvimento Territorial dos Caminhos Singulares do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: INEPAC, 2004, p. 90-108. Disponível em: <[http://www.sebraerj.com.br/custom/pdf/cam/pesq/00\\_pesquisahistorica\\_full.pdf](http://www.sebraerj.com.br/custom/pdf/cam/pesq/00_pesquisahistorica_full.pdf)> Acesso em: 24 jun 2015.

RIEGL, Aloïs. **O culto moderno dos monumentos: sua essência e sua gênese**. Tradução Elaine Ribeiro Peixoto e Albertina Vicentine. Goiânia: Editora da UCG, 2006.

SEIXAS, Ana Luisa Jeanty de. **Gestão das áreas de entorno de bens tombados: estudos de caso nas cidades gaúchas de Piratini e Novo Hamburgo**. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. 1. ed. Porto Alegre: UE/Porto Alegre, 1997.

UNESCO World Heritage Centre. Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/guidelines>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2016.

## REFERÊNCIAS NORMATIVAS

ARRAIAL DO CABO (Município). **Lei Municipal nº 1.496 de 30 de Outubro de 2006**. Lei do Plano Diretor. CD-ROOM. Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo.

BRASIL. **República Federativa do. Constituição da República Federativa do Brasil: texto promulgado em de 16 de julho de 1934**. Brasília: Senado, 2006.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto promulgado em de 16 de julho de 1988**. Brasília: Senado, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, Código Civil, 10 de Jan. de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)> Acesso em: 23 de mar. 2016.

CABO FRIO (Município). **Lei nº 116, de 16 de novembro de 1979**. Dispõe sobre a divisão territorial do município em áreas e zonas. Disponível em: <<http://cabofrio.rj.gov.br/municipio/legislacao>>. Acesso em 22 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 303/81 de 30 de junho de 1981.** Dispõe sobre a criação do Instituto Municipal do Patrimônio Cultural. Disponível em: <[http://patrimoniocf.blogspot.com.br/2010\\_07\\_05\\_archive.html](http://patrimoniocf.blogspot.com.br/2010_07_05_archive.html)>. Acesso em 21 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.252, de 14 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre alteração a Lei nº109/79 e dá outras providências. Acesso em: 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº1968 de 23 de novembro de 2006.** Estabelece normas para parcelamento, uso e ocupação do solo da área de expansão urbana que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<http://cabofrio.rj.gov.br/municipio/legislacao>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 4 de 2006.** Disponível em: <[http://www.cmcabofrio.rj.gov.br/?pg=busca\\_leis\\_municipais&etapa=1](http://www.cmcabofrio.rj.gov.br/?pg=busca_leis_municipais&etapa=1)>. Acesso em 22 jul. 2015.

CONFEA. **Decisão Normativa nº 83 de 26 de setembro de 2008.** Publicada no Diário Oficial da União de 9 out. 2008 – Seção 1, p. 92. Disponível em: <http://iplan.santamaria.rs.gov.br/uploads/norma/17663/normativa.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2016.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Normatização de Cidades Históricas – orientações para a elaboração de diretrizes e Normas de Preservação para áreas urbanas tombadas.** Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Ministério da Cultura. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 15, de 17 de outubro de 1986.** Determinar as especificações a serem observadas para quaisquer intervenções nas áreas de entorno da Igreja Nossa Senhora do Desterro, em Pedra de Guaratiba, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria\\_n.\\_15\\_de\\_17\\_de\\_outubro\\_de\\_1986.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n._15_de_17_de_outubro_de_1986.pdf) Acesso em: 22 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009.** Estabelece a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=1236>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 352 de 31 de julho de 2012.** Dispõe sobre os critérios de proteção adotados para as áreas tombadas e áreas de entorno do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio – RJ, tombado em nível federal. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria\\_N\\_352\\_de\\_31\\_de\\_julho\\_de\\_2012.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_N_352_de_31_de_julho_de_2012.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente). **Tombamento das Dunas do Município de Cabo Frio. Processo E-07/201.717/84, de 01 de outubro de 1984.** Rio de Janeiro, 145 p.

\_\_\_\_\_. SEEC (Secretaria de Estado de Educação e Cultura). **Tombamento do Restaurante Albamar (Torreão do antigo mercado municipal). Processo E-03/038.234/78 de 27 de novembro de 1978.** Rio de Janeiro, 38 p.

\_\_\_\_\_. SEEC (Secretaria de Estado de Educação e Cultura). **Tombamento do Prédio de Charitas na Avenida Assunção. Processo E-03/39570/78 de 05 de dezembro de 1978.** Rio de Janeiro, 53 p.

\_\_\_\_\_. SEEC (Secretaria de Estado de Educação e Cultura). **Tombamento do Palácio das Águias. Processo E-03/18.229/88 de 12 de agosto de 1988.** Rio de Janeiro, 139 p.

\_\_\_\_\_. SECE (Secretaria de Estado de Cultura e Esporte). **Ofício Inepac nº 276 de 30 de setembro de 1997.** Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. SEC (Secretaria de Estado de Cultura). **Tombamento do Largo de São Benedito e Adjacências. Processo E- 18/00.1729/2002 de 6 de dezembro de 2002.** Rio de Janeiro, 183p.

\_\_\_\_\_. SEC (Secretaria de Estado de Cultura). **Tombamento do Sítio Histórico da Fazenda Campos Novos. Processo E-18/000.881/2003 de 24 de julho de 2003.** Rio de Janeiro, 113p.

\_\_\_\_\_. SEC (Secretaria de Estado de Cultura). **Tombamento provisório do Hospital Geral da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro. Processo E-18/001.549/2015 de 25 maio de 2015.** Rio de Janeiro, 105 p.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2, de 11 de abril de 1969. **Define os Bens Integrantes do Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico do Estado da Guanabara e institui medidas para a sua proteção.** Disponível em: <[http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img//site/LegislacaoEstadual\\_11out05.pdf](http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img//site/LegislacaoEstadual_11out05.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 509, de 3 de dezembro de 1981. **Dispõe sobre o Conselho Estadual de Tombamento e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img//site/LegislacaoEstadual\\_11out05.pdf](http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img//site/LegislacaoEstadual_11out05.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.808, de 13 de julho de 1982.** Regulamenta a Lei nº 509, de 03/12/1981, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Tombamento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img//site/LegislacaoEstadual\\_11out05.pdf](http://www.inepac.rj.gov.br/application/assets/img//site/LegislacaoEstadual_11out05.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.760 de 11 de março de 1987.** Regulamenta a Lei nº 1130, de 12/02/87, localiza as áreas de interesse especial do interior do estado, e define as normas de ocupação a que deverão submeter-se os projetos de loteamentos e desmembramento a que se refere o art. 13 da Lei nº 6766/79. Disponível em: <[http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/1d06f1d6596be4980325654c00612d5b/55812fcbd31bee7483256cc5005e6597?OpenDocument&ExpandSection=-3%2C-2#\\_Section3](http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/1d06f1d6596be4980325654c00612d5b/55812fcbd31bee7483256cc5005e6597?OpenDocument&ExpandSection=-3%2C-2#_Section3)> Acesso em: 22 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 42.929, de 18 de abril de 2011.** Cria o Parque Estadual da Costa do Sol de dá outras providências. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde4/~edisp/inea0018665.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

## SITES ACESSADOS

História de Cabo Frio. Disponível em: <[http://www.cabofrio.rj.gov.br/downloads/hist\\_1.pdf](http://www.cabofrio.rj.gov.br/downloads/hist_1.pdf)> Acesso em: 28 jul. 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330070>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

Histórico do Instituto Estadual do Patrimônio Cultural Disponível em: <<http://www.inepac.rj.gov.br/index.php/home/historico>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

RESEX Marinha do Município de Arraial do Cabo. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/uc/590409>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

Inepac - Instituto Estadual do Patrimônio Cultural. Disponível em: <<http://www.inepac.rj.gov.br/index.php>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

## APÊNDICE

APÊNDICE A – Quadro Parâmetros Urbanísticos para Área “E” das Dunas de Cabo Frio.

APÊNDICE B – Mapas de trabalho do Inepac com os Loteamentos de Cabo Frio existentes na área “E”. Professor Miguel Couto –Gleba 2 (Arraial do Cabo) e Montes Brancos II (Cabo Frio).

APÊNDICE C – Mapa de trabalho do Inepac com os Loteamento Montes Brancos I e II, Cabo Frio.

APÊNDICE A – Quadro Parâmetros Urbanísticos para Área “E” das Dunas de Cabo Frio. Fonte: pesquisa e elaboração gráfica pela autora.

Quadro Parâmetros Urbanísticos na área "E" das Dunas de Cabo Frio								
Parâmetros urbanísticos	INEPAC		MUNICÍPIO DE CABO FRIO		MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO		INEA	IPHAN
	Parâmetros mencionados explicitamente no Processo de Tombamento (Processo E-07/201.717/84)	Parâmetros vigentes (Processo E-07/201.717/84 + alterações)	ZR-1 (Lei 116 de novembro de 1979 - Cabo Frio + Arraial do Cabo -4º distrito)	ZR-1 (Alterado pelas Leis: nº 362/1981; nº 600/1982; nº 143/1983; nº1676/2003)	ZCVS-3	ZOC-1	Aguardando conclusão do PLANO DE MANEJO	Setor 8 - Canal/Foguete
Gabarito (máx.)	2 pavimentos (térreo + 1)	2 pavimentos (térreo + 1)	2 pavimentos (térreo + 1)	2 pavimentos (térreo + 1)	2 pav.	2 pav.		
Altura da edificação (máx.)	8,50m	8,50m	–	8,50m	8m	8m		7,5m
Afastamento frontal (min.)	–	–	3m	3m	5m	3m		–
Afastamento lateral (min.)	–	1,50m	1m	1,5m	5m	1,50m		–
Soma dos afastamentos laterais (min.)	–	4,00m	3m	1,5m	10m	3m		–
Edificação colada nas divisas	–	NP	sim	sim	NP	NP		–
Afastamento de fundos (min.)	–	–	–	1,5m	5,00m	1,50m		–
Admite-se colar nas divisas (incluindo os fundos)*	–	–	sim	sim	NP	NP		–
Afastamento entre construções contíguas (min.)	–	4m	–	3m	–	–		–
Pé direito (máximo)	–	3,50m	3,50m	3,50m	3,00m	3,00m		–
Cobertura	–	Telhas cerâmicas sem platibanda **	–	–	–	–		Telhas cerâmicas sem platibanda
Taxa de ocupação (máx.)	–	50%	60%	60%	20%	40%		60%
Extensão de fachada voltada para o mar (máx.)	–	15m	–	–	–	–		–
Muro da fachada do lote	Vazado ou com cerca-viva	Vazado ou com cerca-viva	–	–	–	–		–
Testada do lote (min.)	12m	12m	12m	12m	20m	12m		–
Área do lote (min.)	360m2	360m2	360m2	360m2	2.000m2	360m2		–
Subsolo	–	NP	AD	AD	NP	NP		–
Uso Residencial Unifamiliar	–	AD	AD	AD	V	AD		–
Uso Res Bifamiliar (mesmo lote)	–	AD	–	AD	V	AD		–
Uso Residencial Multifamiliar	–	AD	AD	AD	V	AD		–
Uso Comercial	–	AD	AD	AD	V	AD		–
Uso Hospedagem (até 6 quartos)	–	AD	–	–	AD	AD		–
Uso Hospedagem (hotel/pousada)	–	AD	AD	AD	AD	AD		–
Condomínio horizontal	–	AD	V	AD	V	AD		–
Vila	–	AD	AD	AD	V	AD		–
Área de recreação do condomínio (interna)	–	> 20%	> 20%	> 20%	–	–		–
Vagas de estacionamento p/ unid.	–	1	1	1	1/2	1		–

## LEGENDA:

AD - Admitido

V - Vetado

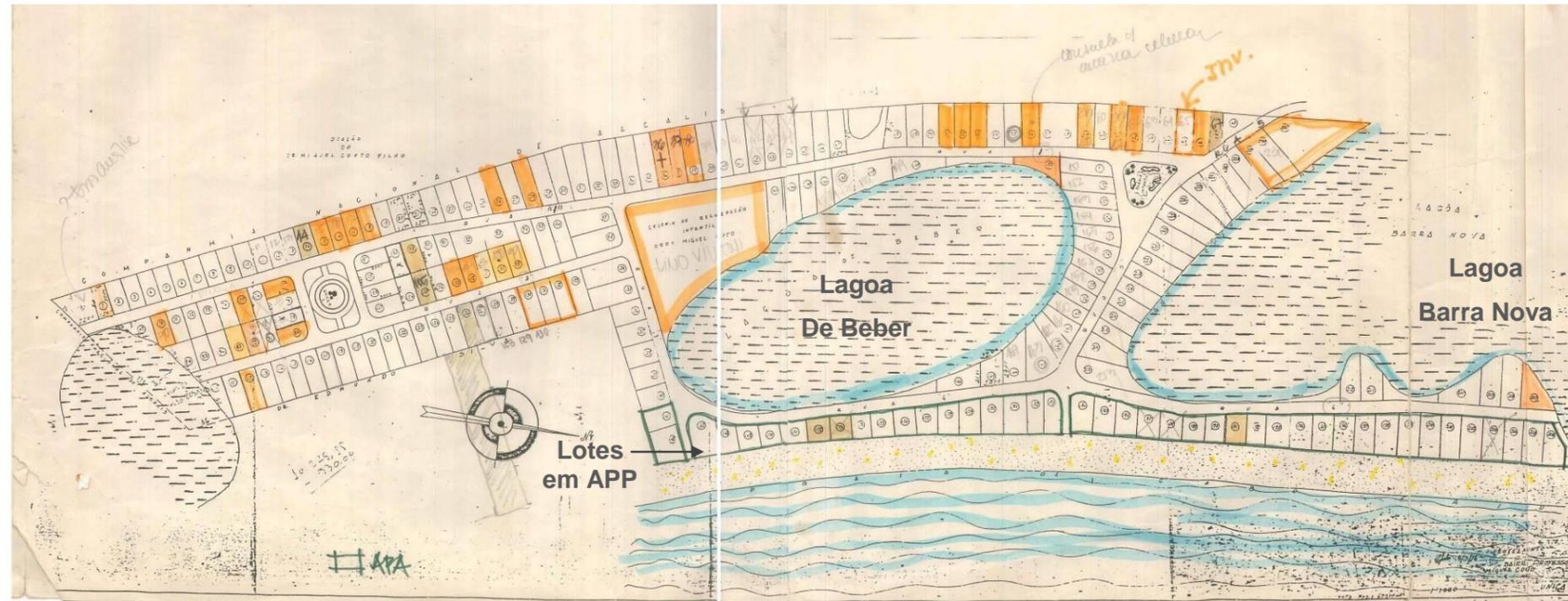
NP - Não permitido

\_ Não mencionado

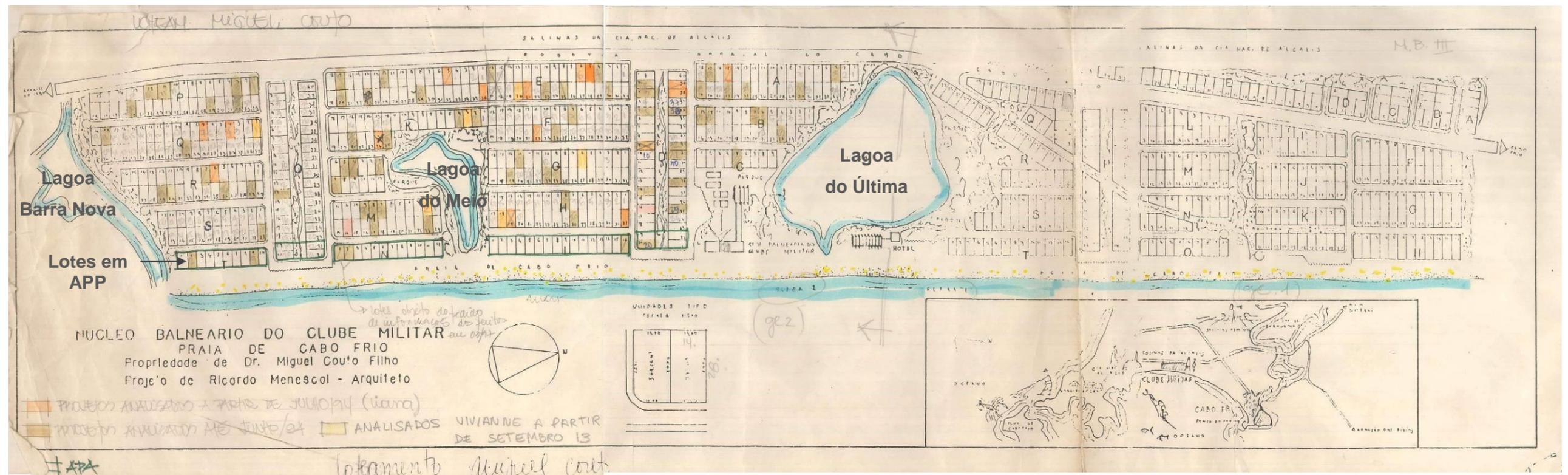
\* Item relacionado a Cabo Frio: ver tabela da Fig. 35 - Quadro V da Lei nº 116/79 contém os parâmetros de assentamento de edificações para o município de Cabo Frio.

\*\* Já houve exceção e aprovação de telhado verde e telhado com sistema de captação de águas pluviais.

APÊNDICE B – Projeto de Loteamentos Professor Miguel Couto – Gleba 2 (Arraial do Cabo), e Montes Brancos II (Cabo Frio).



Mapa 1- Planta do Loteamento Professor Miguel Couto – Gleba 2. Fonte: acervo Inepac. Acréscimos do autor.



Mapa 2 – Planta do Loteamento Miguel Couto e Loteamento Montes Brancos II. Fonte: acervo Inepac. Acréscimos do autor.



## **ANEXOS**

ANEXO A - Publicação do Tombamento definitivo das Dunas de Cabo Frio

ANEXO B – Mapa com os setores de Tombamento das Dunas de Cabo Frio e limites do PECSol e sua área de amortecimento

ANEXO C – Ficha de análise de projetos na área de entorno das Dunas de Cabo Frio e Arraial do Cabo do Inepac

ANEXO D – Mapa de Setorização da Área Tombada do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio – RJ e de seu entorno

ANEXO A - Publicação do Tombamento definitivo das Dunas de Cabo Frio. Fonte: Acervo Inepac

D.O. 8/04/88 P. 19/20

**Secretaria de Estado  
de Cultura**

**Atos do Secretário**  
RESOLUÇÃO Nº 046 DE 21 DE MARÇO DE 1988

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE CULTURA, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o que consta do processo nº E-07/201.717/84,

**RESOLVE:**

Determinar, nos termos do artigo 59, inciso V, da letra a, e seu parágrafo 2º, do Decreto nº 5808 de 13 de julho de 1951, e na conformidade do parecer do Conselho Estadual de Tombamento, autorizado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado em ato de 03 de março de 1988, o tombamento definitivo dos terrenos que constituem o bem cultural de nome Dunas de Cabo Frio, nos trechos identificados como "A", "B", "C" e "D" e das áreas de tutela para proteção da ambiência "E" e "F", localizados nos municípios de Cabo Frio e Arraial do Cabo, conforme fixado em mapa integrante do processo nº E-07/201.717/84 e cujos limites assina-se das crevem:

**Área "A"** - Inicia-se no ponto 1, no encontro da Av. do Contorno com a Av. Nilo Fecanha. Segue pela Av. do Contorno na direção SW, no seu prolongamento até encontrar o ponto 2, no cruzamento com o prolongamento da rua Engenheiro Ricardo Sanches. Segue por esta rua em direção NW até encontrar o ponto 3 no cruzamento com a Rua 14 (última Rua do bairro de Braga paralela à praia) e por esta, rumo SW até o ponto 4, de encontro com a RJ-140 (rodovia Cabo Frio - Arraial do Cabo). Segue pela rodovia, rumo NW, encontrando o ponto 5. Desse ponto, em direção SW pela linha limite da propriedade dos herdeiros de Miguel Couto Filho, com uma extensão de, aproximadamente 1.500m, onde encontra a vala de drenagem do marnel 8 da Companhia Nacional de Alcalis, ponto 6. Segue por esta vala, rumo S, numa extensão de, aproximadamente 1.230m, ponto 7. Desse ponto segue pelo canal do marnel 8 que contorna a duna Dana Branca, numa extensão de, aproximadamente 850m, até o ponto de encontro do canal com a linha de contorno dos concentradores do marnel 8, ponto 8. Segue por essa linha, em direção E, numa extensão de, aproximadamente 500m, onde encontra a vala de drenagem do mesmo marnel, ponto 9. Segue por esta vala, em direção E, numa extensão de, aproximadamente 1.180m, até o ponto 10, situado no início da vala de drenagem do marnel 3 pela qual segue na direção SW, numa extensão de, aproximadamente 1.200m até o ponto 11. Desse ponto, em direção S, encontra a vala de alimentação do marnel 6 por onde segue, com extensão de, aproximadamente 900m até o ponto 12, onde encontra a vala de drenagem do mesmo marnel. Segue por ele na direção W, numa extensão de, aproximadamente 1.240m, ao lado da vala de alimentação dos concentradores dos Andradás, ponto 13. Segue pelos limites desses concentradores, em direção E, até o encontro com a rodovia RJ-140 (Cabo Frio - Arraial do Cabo) numa extensão de, aproximadamente 1.850m, ponto 14. Desse ponto segue pela margem Oeste dessa rodovia na direção de Cabo Frio, até encontrar o ponto 15, acompanhando, a partir daí, o limite Oeste dos loteamentos Montes Brancos I, II e III, confrontantes com as propriedades da Companhia Nacional de Alcalis e dos herdeiros de Miguel Couto Filho, respectivamente até encontrar a RJ-140, ponto 16. Desse ponto segue em direção SE, pela rua I do loteamento Montes Brancos, em aproximadamente 800m, até a linha de baía-mar, ponto 17. Segue pela praia, pela linha de baía-mar, em direção a Cabo Frio, numa extensão de, aproximadamente 1.400m, ponto 18. Desse ponto em direção NW, com aproximadamente 200m, encontra o ponto 1, fechando o perímetro.

**Área "B"** - O perímetro da área "B" inicia no ponto 1 interseção da rodovia RJ-102 com a estrada vicinal que liga esta rodovia à Praia do Sudoeste e que é a divisa das terras da Companhia Nacional de Alcalis, ao Sul, com as terras das Salinas Perysas, ao Norte, segue, por essa estrada, numa extensão de, aproximadamente 2.430m na direção E, onde encontra a estrada vicinal paralela à referida praia, ponto 2. Continua, então, por essa estrada, em direção N, com, aproximadamente 740m até encontrar o canal de escoamento de água doce, ponto 3. Segue esse canal até alcançar o caminho interno de serviço das Salinas Perysas, numa extensão de, aproximadamente 2800m, ponto 4. Daí segue por esse caminho, na direção SE, numa extensão de, aproximadamente 1.850m, encontrando o ponto 1, fechando o perímetro.

**Área "C"** - O perímetro tem início no ponto 1, formado pela interseção da RJ-102 com o caminho de serviço da Companhia Nacional de Alcalis, na altura do marnel 3 desta Companhia. Segue por esse caminho, na direção SE, com uma extensão de, aproximadamente, 1.180m até o ponto 2 onde se inicia a divisa de propriedade de Dona Rosa de Oliveira Salles. Segue na mesma direção, pela borda dos concentradores do marnel 3, até a vala de drenagem que margeia a estrada interna de serviço, numa extensão de, aproximadamente 1.400m, ponto 3. Segue por esse vale, em direção S, numa extensão de, aproximadamente 230m, ponto 4. Desse ponto, segue em direção E, pela vala de drenagem do marnel 7, numa extensão de, aproximadamente 1.800m, ponto 5. Daí segue, na mesma direção, pelos contornos dos concentradores do marnel 9, numa extensão de, aproximadamente 950m, ponto 6 de encontro com a RJ-102, ponto 6. Segue por essa rodovia, em direção N, numa extensão de, aproximadamente 150m, alcançando o ponto 1, fechando o perímetro.

**Área "D"** - O perímetro dessa área inicia, no ponto 1, constituído pelo cruzamento da rodovia RJ-102 com o alinhamento e calha de salmoura dos concentradores dos Andradás. Segue por este alinhamento, em direção aos cristalizadores da Ticundiba (SW) com, aproximadamente, 430m, ponto 2, constituído pelo encontro do referido alinhamento com a calha de recolhimento da Ticundiba. Prossegue pela calha, em direção SE, numa extensão de, aproximadamente, 1.180m, ponto 3, cruzamento da calha da Ticundiba com o canal de descarga do Pontal. Segue por esse canal em direção NE, onde encontra a rodovia RJ-102 numa extensão de, aproximadamente, 530m, ponto 4. Daí segue pela sua margem SW, no sentido de Cabo Frio, até o ponto inicial do perímetro numa extensão de, aproximadamente, 1.000m.

**Área "E"** - Constitui-se em área de tutela para proteção da ambiência da Área "A". Inicia-se no ponto 17 da Área "A". Segue em direção NW até encontrar o ponto 16 da Área "A", situado na margem Oeste da rodovia RJ-140. Segue na direção Sul acompanhando parte do perímetro da Área "A", localizado entre os pontos 16 e 15, seguindo pela rodovia RJ-140 em direção a Arraial do Cabo até encontrar a vala de alimentação dos concentradores do Pontal, ponto a. Segue por esta vala, em direção SE, numa extensão de, aproximadamente, 1.000m onde encontra o canal de descarga do Pontal, ponto b. Segue por este canal, em direção ao mar, numa extensão de, aproximadamente, 850m, até a linha de baía-mar, ponto c. Segue pela praia, pela linha de baía-mar, numa extensão de 5.400m, em direção a Cabo Frio, onde encontra o ponto 17, fechando o perímetro.

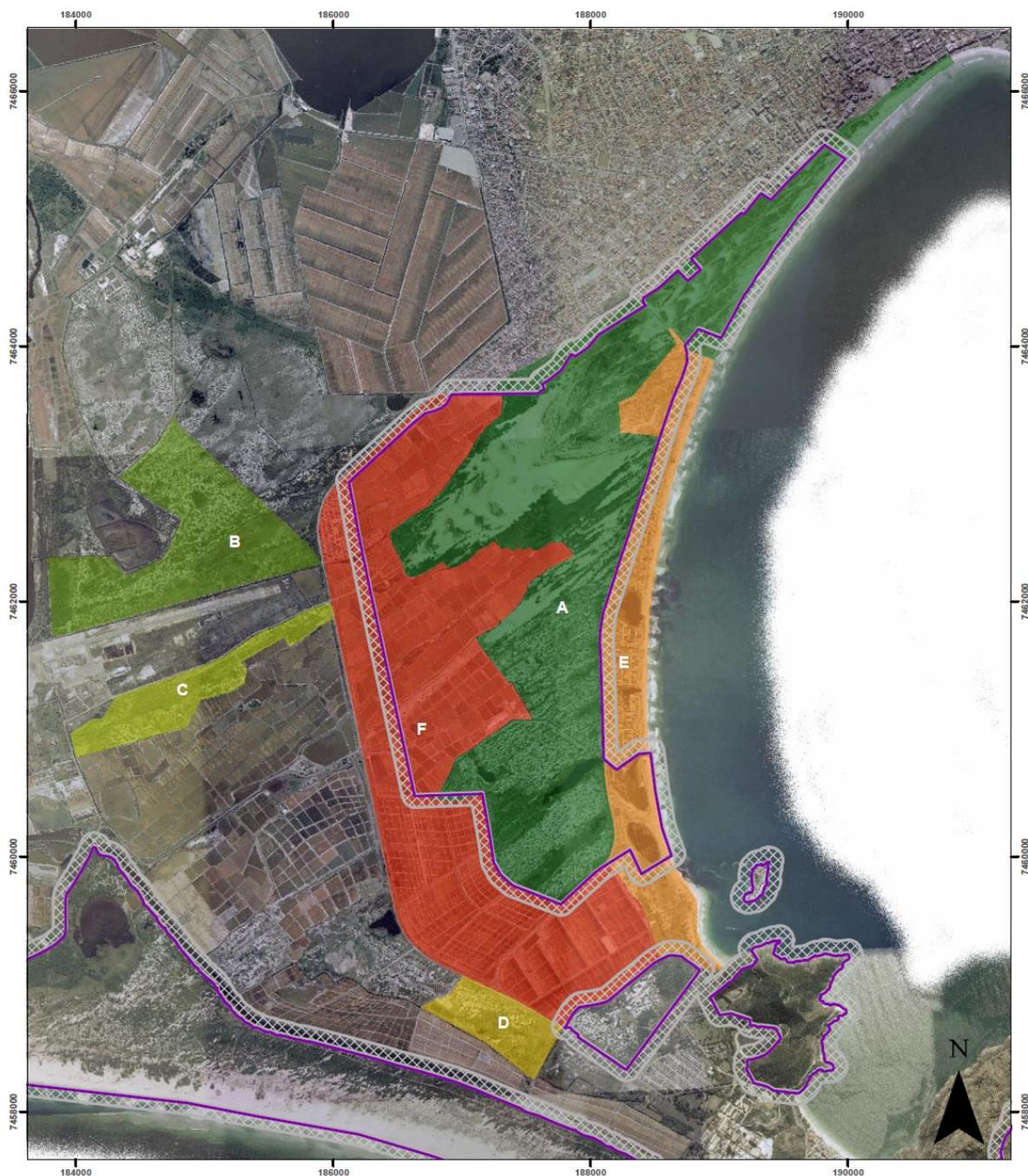
**Área "F"** - Complementa a área "E", área de tutela para proteção da ambiência da Área "A". Inicia-se no ponto "a", ponto de encontro da RJ-140 com a vala de alimentação dos concentradores do Pontal. Segue por essa vala, em direção S, até o ponto "b", onde encontra o canal de descarga do Pontal. Segue pelo canal, em direção W, até encontrar o ponto 4, vértice da área "D" tombada. Desse ponto, segue pela RJ-102 em direção à Cabo Frio, rumo N, até encontrar o ponto "x", vértice do triângulo formado pelo loteamento Jardim Boa Vista e cortado pela RJ-102. Do ponto "x", em direção L, pela rua do loteamento que confronta com os marnéis da Companhia Nacional de Alcalis até encontrar o ponto "6" (da área "A") onde encontra a vala de drenagem do marnel 8 da Companhia Nacional de Alcalis. Do ponto 6, em direção SW, seguindo do pelos limites da área "A" definidos pelos segmentos que unem os pontos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 até reencontrar o ponto "a" inicial, fechando o perímetro.

Nas áreas tombadas e de proteção das respectivas ambiências, serão observadas as condições estabelecidas no processo nº E-07/201.717/84.

Rio de Janeiro, 21 de março de 1988

RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES  
Secretário de Estado de Cultura

ANEXO B – Mapa com os setores de Tombamento das Dunas de Cabo Frio e limites do PECSol e sua área de amortecimento. Fonte: Acervo Inepac



### LEGENDA

#### Área tombada

- |   |   |
|---|---|
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#4CAF50; border:1px solid black;"></span> Área A | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#FFEB3B; border:1px solid black;"></span> Área D |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#8BC34A; border:1px solid black;"></span> Área B | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#FF9800; border:1px solid black;"></span> Área E |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#C8E6C9; border:1px solid black;"></span> Área C | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#F44336; border:1px solid black;"></span> Área F |

#### Parque Estadual da Costa do Sol

- |   |
|---|
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:2px dashed purple;"></span> Núcleo Atalaia - Dama Branca |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:1px dashed grey;"></span> Área de amortecimento 100m     |

Projeção UTM  
Datum WGS84 fuso 23 S

0 600 1.200 2.400 Metros

#### Tombamento Estadual das Dunas de Cabo Frio – Rio de Janeiro

Área tombada: orla oceânica da Praia de Cabo Frio ou do Forte até a Praia do Pontal, junto ao morro do Forno em Arraial do Cabo - RJ

Processo nº E-07/201.717/84

Tomb. Definitivo – Data: 08.04.1988

Fonte da Ortofoto(2005): IBGE

Escala do mapa: 1:30000

ANEXO C – Ficha de análise de projetos na Área “E” (DPCN/Inepac). Fonte: Acervo Inepac

CABO FRIO – Ficha de análise de projetos

Protocolo n.º ..... Data : .....

endereço : .....  
.....

proprietário : .....

proposta apresentada : .....  
.....

carimbo e assinatura do técnico responsável : .....  
.....

cópia da escritura : .....

gabarito (térreo ou térreo +1) : .....

taxa de ocupação (máx=60%) : .....

\*afastamentos laterais(mín=1,50m) : .....

\*soma dos afastamentos laterais=4,00m? .....

\*afastamentos min=4,00m entre construções contíguas? .....

\*extensão max=15,00m nas fachadas voltadas p/ o mar? .....

pé-direito máx=3,50m? .....

vagas(residencial:01p/unidade//serv.hospedagem:01p/apto.ouquarto).....

área de recreação de condomínio (interna) maior ou = 20% da área total do condomínio ?  
.....

telha de barro? .....

observações : .....  
.....

\*ítems suspensos pelo CET em Sessão Plenária (485ª) – volta aos critérios antigos, estabelecidos no processo de tombamento até entendimentos com a Prefeitura Municipal

ANEXO D – Mapa de Setorização da Área Tombada do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio – RJ e de seu entorno. Fonte: Barreto Junior (2013)

