

O programa Alegria Centro e o desenvolvimento da cidade de Santos¹

The Alegria Centro program and the development of the city of Santos

Natasha Gimenes Goulart de Almeida²

João Pedro de Oliveira Caetano³

Ligia Maria Comis Dutra⁴

Jaqueline Fernández Alves⁵

SUMÁRIO: Introdução. 1. Estatuto da Cidade (Lei 10.257). 1.1 Dos instrumentos do Estatuto que incorporam o Plano Diretor do município de Santos e influenciam no programa Alegria Centro. 2. Tombamento como forma de proteção ao bem cultural na esfera Federal e Estadual. 3. Santos. 3.1 Patrimônios culturais e tombamentos em Santos. 3.2 O Plano Diretor em relação à defesa do patrimônio histórico. 4. Alegria Centro. 4.2 Estratégia e execução. Conclusão. Referências.

RESUMO: Santos é uma cidade histórica, sendo uma das mais antigas do Brasil e possuindo um grande patrimônio histórico-cultural, principalmente na área de arquitetura, onde podem ser encontrados casarões, igrejas e museus. Em decorrência disso, a cidade possui inúmeros bens tombados para garantir a preservação desses imóveis. Com o intuito de reurbanizar e revitalizar o centro histórico, foi criada a Lei Complementar nº 470, de 05 de fevereiro de 2003, que criou o Programa de Revitalização e Desenvolvimento Urbano da Macrozona Centro, também conhecido como Alegria Centro. Esse programa visa à proteção do patrimônio cultural e histórico do centro de Santos, baseando-se nas áreas de proteção cultural. Diante disso, o presente texto busca avaliar sua eficácia, seus impactos na preservação de bens históricos e culturais e como o programa se

¹ Esse trabalho foi apresentado originalmente no XXII Congresso de Direito Ambiental realizado em 15 e 16 de maio de 2023 na Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Em função da recomendação de publicação da Comissão Científica do Congresso, fez-se a presente versão.

² Graduanda em Direito pela Universidade Santa Cecília e bolsista voluntária pelo programa de Iniciação Científica da Universidade Santa Cecília dos anos de 2022 a 2023. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9821371619953819>. ORCID: 0009-0002-3566-706X.

³ Graduando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Paulista. ORCID: 0009-0005-2747-5713.

⁴ Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Santa Cecília - UNISANTA (1985) e em Ciências Jurídicas pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS (2001). Pós-graduada em Direito do Estado pela UNICAM - Universidade Cândido Mendes (2006) e mestre em Direito Ambiental pela UNISANTOS. (2007). Atualmente é professora da Faculdade de Direito da Universidade Santa Cecília e engenheira civil da Prefeitura de Santos. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9272238212718224>. ORCID: 0009-0007-6252-1660.

⁵ Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Católica de Santos (1985). Mestre em Restauração e Reabilitação de Edifícios pela Escola Técnica Superior de Arquitetura da Universidade Politécnica de Madrid (1992) e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2000). Atualmente é doutoranda pelo programa de pós-graduação *strictu sensu* em arquitetura e urbanismo da Universidade São Judas Tadeu, professora de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Paulista e da Universidade Santa Cecília, conselheira do CAU São Paulo (2021-2023), criadora do Blog Santos Antiga e criadora e membro do comitê gestor da Jornada Santista do Patrimônio Histórico e membro do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico de São Vicente - CONDEPHASV. Criadora e membro do comitê gestor da Jornada Santista do Patrimônio. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1104943783678290>. ORCID: 0009-0001-4939-0324.

relaciona com o Estatuto da Cidade, sendo utilizada a metodologia de pesquisa bibliográfica e análise documental, por meios de livros, leis, cartilhas, entre outros.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Alegria Centro; Patrimônio Cultural.

ABSTRACT: Santos is a historic city, one of the oldest in Brazil, with a great cultural heritage, especially with relation to architecture, where you can find mansions, churches and museums. As a result, the city has numerous listed assets to ensure the preservation of these properties. In order to reurbanize and revitalize the historic city center, complementary law no. 470, of february 05, 2003, was created, which created the Program for Revitalization and Urban Development of Macrozone Centro, also called “Alegria Centro”, which aims to protect the cultural and historical heritage of the city center of Santos based on cultural protection areas. Given this, this text seeks to evaluate its effectiveness, its impact on the preservation of historical and cultural assets and how the program relates to the City Statute being using the methodology of bibliographic research and document analysis, through books, laws, booklets, among others.

Keywords: City Statute; Alegria Centro; Cultural Patrimony.

INTRODUÇÃO

O Brasil foi colonizado em 1500 por Portugal e se tornou o lugar com a maior concentração de escravos do mundo. Na virada do século XIX, o país recebeu milhares de imigrantes, o que o transformou em uma nação multicultural, onde diversas culturas, estilos de vida e formas de moradia convivem e produzem um rico patrimônio material e imaterial.

A salvaguarda desse rico patrimônio se faz presente em vários instrumentos jurídicos e políticas públicas que foram criadas para esse fim. A primeira iniciativa foi a criação da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, que criou os primeiros tombamentos.

Em 1988, a Constituição Federal legitimou a preocupação com a preservação do patrimônio cultural do país no artigo 216.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º 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).

Ao tratar de política urbana, o constituinte originário estabeleceu ser competência do Município a execução da política de desenvolvimento urbano conforme diretrizes fixadas em lei:

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 (Brasil, 2001).

Para cumprimento do artigo 182, CF/88 foi publicada, em 2001, a lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, para:

Regulamentar as disposições constitucionais relativas ao tema, estabelecendo diretrizes, objetivos e aplicando institutos jurídicos no sentido de estabelecer a ordem pública ambiental e adequar a política urbana ao interesse social (Trennepohl, 2023).

A CF/88 ao tratar da tutela da cultura estabelece caber ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro por meio de instrumentos urbanísticos, financeiros entre outros, descrevendo, exemplificativamente, o instituto do tombamento:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 1º 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).

O Estatuto da Cidade também dispõe de instrumentos relacionados ao patrimônio histórico, visando sua proteção como, entre eles, o tombamento (Art. 4º, IV, “d”).

Vale ressaltar que a partir da Constituição de 88, essencialmente, e do Estatuto da Cidade que os mecanismos oficiais de preservação passaram a ser descentralizados, para os municípios legislarem sobre seus bens culturais, criando conselhos de preservação municipais, contudo, sempre respeitando o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal, como normas de hierarquicamente superiores.

Santos é um dos municípios mais antigos do país e passou por três fases de categorias urbanas: o povoado, entre 1540 e 1546; a vila, entre 1546 e 1839; e a cidade, desde 1839 até os dias atuais.

Nesse longo período, foi construída uma infinidade de edifícios, seguindo o estilo arquitetônico de cada época. Após quase cinco séculos de construções, reformas e demolições, a massa de edifícios que compõe a cidade se apresenta hoje como um caleidoscópio de formas e cores, idades e funções. Longe de ser uma massa caótica, são registros preciosos das várias fases por que passou a cidade ao longo do tempo,

assim como os estratos nas rochas são registros das eras geológicas do planeta (Júnior. A. F. M.; Carvalho. A. C. R, 2011).

A cidade de Santos, com esse acervo de cultura e história, possui diversos estilos arquitetônicos que compõem a cidade, desde o barroco até o modernismo do brutalismo. Nesse sentido, tornou-se necessário implementar políticas urbanas para a proteção desses imóveis.

Com esse intuito, foi criado o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA) e um programa de revitalização e requalificação urbana denominado "Alegria Centro", com o objetivo de requalificar o centro histórico da cidade e estabelecer diretrizes para proteção desses patrimônios.

Por essa razão, o presente artigo tem como objetivo avaliar os instrumentos do Estatuto da Cidade e do Programa Alegria Centro, utilizando-se a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, fazendo uso de livros, leis, artigos científicos e entre outros, visando analisar como o Estatuto e o Programa promovem o desenvolvimento urbano sustentável e a preservação do patrimônio cultural de Santos, uma vez que há desafios para a manutenção desses locais, mas também políticas de revitalização de imóveis antigos, preservando sua história.

1 ESTATUTO DA CIDADE (LEI 10.257)

Criada a Lei em 10 de julho de 2001, a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, dispõe das diretrizes gerais da política urbana, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental, conforme previsto no § único, do artigo 1º da referida Lei.

Para Mukai (2019), no parágrafo supracitado, pode-se entender que as diretrizes e normas da Lei não se destinam apenas ao direito urbanístico, mas também ao direito ambiental.

Neste sentido, a lei visa tutelar o meio ambiente artificial e cultural. Sendo o meio ambiente artificial construído pelo homem, podendo alcançar áreas rurais e urbanas, pode-se afirmar ser o meio ambiente artificial gênero, cujas espécies são espaços rurais e urbanos. A ocupação dos espaços naturais é gradativa, transformando-os em espaços urbanos artificiais abertos, como praças, avenidas, etc., ou fechados, como edifícios, casas, clubes, entre outros (Sirvinskas, 2022).

Já o meio ambiente cultural entende-se por uma criação humana, meio ambiente artificial que, entretanto, expressa múltiplas facetas sócio-culturais: formas de expressão, conjuntos urbanos de valor histórico, modos de criar, fazer e viver, entre outros.

Esse patrimônio cultural é formado por uma gama diversificada de produtos e subprodutos provenientes da sociedade e, em razão do seu valor cultural, deve ser protegido, porque constitui a memória de um país, não se tratando de interesse particular (Sirvinskas, 2022).

No que tange ao meio ambiente cultural, pode-se observar normas que protegem o patrimônio histórico-cultural por meio de tombamento, registro, desapropriação e

outros, o que fica expresso logo em seu artigo 2º, inciso XII, da supracitada Lei 10.257/01, que prevê a proteção desse meio ambiente:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (Brasil, 2001).

Já em seu artigo 4º, *caput*, estão previstos além de planos nacionais, regionais, estaduais de ordenação do território, planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e do espaço municipal, institutos tributários e financeiros, jurídicos e políticos, estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O inciso V do referido artigo 4º, prevê expressamente como institutos jurídicos e políticos de proteção para esses patrimônios culturais:

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;

(...) (Brasil, 2001).

Observa-se também, no artigo 4º em seus incisos e alíneas, os instrumentos da política urbana. José dos Santos Carvalho Filho (2013) entende que a relação desses instrumentos não é taxativa (*numerus clausus*), sendo uma relação meramente exemplificativa, uma vez que a própria lei admite a existência de outros instrumentos que, apesar de não serem muitos, preenchem o quadro dos mecanismos necessários à preservação da ordem urbanística: (i) O IPTU progressivo no tempo, (ii) desapropriação com pagamento em títulos. (iii) da usucapião especial em imóvel urbano, (iv) da concessão de uso especial para fins de moradia, (v) do direito de superfície, (vi) do direito de preempção, (vii) da outorga onerosa do direito de construir, (viii) das operações urbanas consorciadas, (ix) da transferência do direito de construir, (x) do estudo do impacto de vizinhança, (xi) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis subutilizado e (xii) usucapião para reforma agrária, (xiii) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, (xiv) instituição de unidades de conservação, mantendo abertura para os demais entes criarem outros instrumentos.

Observa ainda Carvalho Filho (2013), que alguns dos instrumentos constantes da relação não são disciplinados no Estatuto, pois a CF/88 facultou, a regulamentação por lei específica municipal, aos Municípios que quiserem utilizar os referidos instrumentos.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano (art. 182, § 1º, CF/88), onde se encontram as exigências para o planejamento municipal e bem como dos seguintes institutos: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação urbanística sancionatória, o usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o solo criado, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança.

1.1 DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO QUE INCORPORAM O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SANTOS E INFLUENCIAM NO PROGRAMA ALEGRIA CENTRO

No âmbito de instrumento de proteção do patrimônio cultural previstos no Estatuto da Cidade, temos cinco instrumentos: (i) O Plano Diretor, (ii) Instituição de Zonas Especiais (ZEIS), (iii) Tombamentos de imóveis ou de mobiliário urbano, (iii) Operações urbanas consorciadas e (iv) transferência no direito de construir.

O Plano Diretor atua como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expressão urbana (CF/88, art. 182, § 1º; art. 40, Lei 10.257/01), e expressa as exigências fundamentais para o cumprimento da função social da propriedade urbana, assegurando qualidade de vida aos moradores (CF/88, art. 182, *caput*; art. 39, Lei 10.257/01), passando a ser obrigatório nas seguintes situações:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Brasil, 2001).

A cidade que pretenda planejar o território municipal e regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único, Estatuto da Cidade) deverá elaborar um Plano Diretor. De acordo com Carvalho Filho (2013), o planejamento municipal (§1º do art. 40 da Lei 10.257), abrange um agrupamento de métodos, ações, estratégias e estudos com determinado objetivo, sendo o planejamento não um processo, ele apenas gera um processo, compostos de etapas, dando origem a um processo de execução, ou seja, o planejamento em si não tem perfil de um processo.

Nessa toada, o Plano Diretor deve abranger toda a área municipal (§2º do art. 40, da Lei 10.257) e estimular o desenvolvimento para essas áreas e, o patrimônio histórico, como parte integrante do patrimônio municipal, deve ser incluído no Plano Diretor da cidade e objeto de tutela por intermédio dos institutos previstos no Estatuto da Cidade

com o objetivo de preservar a memória cultural. Cabe ao município atuar, proteger, abranger e dar diretrizes em prol do patrimônio histórico.

Assim, é possível afirmar que é no Plano Diretor da cidade onde se encontra o planejamento para alcançar suas funções sociais e o uso da propriedade urbana em prol do bem-estar social de seus habitantes os próximos, pelo menos, 10 anos, que é o prazo máximo para sua revisão (art. 40, § 3º , Estatuto da Cidade).

A instituição de zonas especiais de interesse social, mais conhecida como ZEIS, foi criada pelo art. 4º, inciso V, alínea “F”, do Estatuto que visa estabelecer plano infraconstitucional o comando descrito no art. 225, §1, inciso III, da Constituição Federal, sendo os espaços especialmente protegidos poderão estar localizado em áreas públicas ou privadas, por serem dotados de atributos ambientais, e elas merecem um tratamento especial e diferente, pois sujeitam-se ao regime jurídico do meio ambiente artificial (Fiorillo, C. A. P.; Ferreira, R., 2019).

Vale ressaltar que as ZEIS são reguladas pelo Município e, em Santos, no seu Plano Diretor (Lei Complementar 1.181, de 08 de novembro de 2022), art. 30, faz referência a áreas habitacionais de população de baixa renda, surgidas espontaneamente ou propostas pelo Poder Público, onde for possível a urbanização e a regularização fundiária.

O objetivo das ZEIS é destinar áreas para moradia digna da população de baixa renda por meio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, sendo plenamente possível e viável o convívio entre os usos social, ambiental e cultural:

Art. 30. As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são determinadas porções de território com destinação específica e que atendem às normas próprias de uso e ocupação do solo, destinadas à regularização fundiária e urbanística, produção e manutenção de Habitação de Interesse Social – HIS e de Habitação de Mercado Popular – HMP, obedecendo à seguinte classificação:

I - Zonas Especiais de Interesse Social 1– ZEIS-1, que são áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana e à legalização das edificações salubres por meio de projeto que preveja obrigatoriamente o atendimento da população registrada no cadastro físico e social da respectiva ZEIS existente no órgão de planejamento ou de habitação do Município;

II - Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS-2, que são constituídas por glebas ou terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que, por sua localização e características, sejam destinados à implantação de programas de Habitação de Interesse Social – HIS e de Habitação de Mercado Popular – HMP;

III - Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS-3, que são áreas com concentração de edificações de uso residencial plurifamiliar precário, nas quais serão desenvolvidos programas e projetos habitacionais destinados, prioritariamente, ao atendimento e fixação da

população de baixa renda familiar moradora na respectiva ZEIS, conforme cadastro existente no órgão de planejamento ou de habitação do Município (Santos-SP, 2021).

No art. 32 do Estatuto da Cidade fica garantida a possibilidade da reurbanização das áreas em parceria com proprietários e investidores em operações urbanas consorciadas:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Brasil, 2001).

Nesse diapasão, integrando todos os instrumentos, o tombamento com a finalidade de garantir a reconversão dentro de um conjunto de intervenções arquitetônicas destinados fundamentalmente a atualizar e preservar o acervo construído, pode viabilizar sua utilização para novo fim, desde que as características principais da construção sejam respeitadas (Fiorillo, C.A.P.; Ferreira, R.M., 2019).

O programa Alegria Centro criado em 2003, substituído em 2019 visando adequá-lo às demais normas urbanísticas municipais atualizadas (Lei de Uso e Ocupação do Solo, Plano Diretor), dispõe suas estratégias de implementação, incluindo operações urbanas consorciadas, conforme previsto na alínea “s”, do inciso IV, do Art. 6º da Lei Complementar nº 1.085 de 2019.

O Estatuto da Cidade também faculta ao poder público municipal por intermédio da transferência do direito de construir, previsto no inciso II do art. 35 do Estatuto, baseada no Plano Diretor da lei municipal, ao proprietário do imóvel urbano de interesse histórico ou cultural pode exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, minimizando eventuais prejuízos ao seu patrimônio:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir. (Brasil, 2001).

O presente instrumento encontra-se previsto no artigo 33 do Plano Diretor de Santos, podendo ser adotado nas Áreas de Proteção Cultural. As Áreas de Proteção Cultural (APCs) delimitadas e definidas no Plano Diretor com o objetivo de proteger e preservar o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico.

Fiorillo, C.A.P. e Ferreira, R.M. (2019) acrescentam que esse instrumento é diretamente vinculado ao meio ambiente artificial, o que possibilita não só o exercício em outro território, como também a alienação (transferência gratuita ou onerosa a outrem) do direito de construir. Além disso, o proprietário pode doar ao Poder Público seu imóvel.

2 TOMBAMENTO COMO FORMA DE PROTEÇÃO AO BEM CULTURAL NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

O tombamento é uma ferramenta importante na preservação e proteção de patrimônios culturais, arquitetônicos e até mesmo ambientais, regulamentado pelo Decreto-Lei 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Para tombamento de um imóvel, segundo Sirvinskas (2022), é necessário que a coisa se revista de requisitos necessários para integrar o patrimônio histórico e artístico nacional e submetê-lo ao no livro nº 3 do Registro de Imóveis, assim como nos Livros do Tombo Arqueológico, Etnológico e Paisagístico, Histórico, das Belas Artes, das Artes Aplicadas e das Artes Populares no Estado de São Paulo (arts 4º a 10, DL 25/37).

O ato de tombamento é realizado pelo poder público nas diferentes esferas: Federal, Estadual e Municipal e consiste na aplicação da legislação vigente para a preservação de bens culturais, arquitetônicos e ambientais, evitando que sejam descaracterizados ou destruídos.

A Carta Maior de 1988, no art. 226 e incisos, estabelece o que constitui o patrimônio cultural brasileiro.

Art. 226. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem;

I- as formas de expressão;

II- os modos de criar, fazer e viver;

III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (CF/88).

Menciona ainda a Constituição Federal no §1º do art. transcrito acima, que o Poder Público, em conjunto com a comunidade, tem a responsabilidade de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. Para cumprimento desse objetivo o texto constitucional faz menção exemplificativamente aos institutos: inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação de bens culturais. A importância na preservação,

conservação e recuperação desse patrimônio está também na garantia de seu uso e fruição pelas gerações presentes e futuras.

O Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é uma Autarquia Federal com o intuito de preservar o patrimônio cultural brasileiro. Ele atua de acordo com o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, em âmbito Federal, que define um bem tombado como um bem de importância cultural e histórica que recebe proteção integral.

O tombamento é uma das ações mais importantes quando relacionada à preservação de um bem cultural e/ou histórico.

Art. 1º - Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no País e cuja conservação seja do interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (DL 25/37).

Diferentemente do Iphan, que atua em âmbito Federal, o Condephaat (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo) atua no Estado de São Paulo, ou seja, em âmbito estadual. O Condephaat é um órgão subordinado à Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, criado pela Lei Estadual 10.247 de 22 de outubro de 1968. Ele é responsável por proteger, valorizar e divulgar o patrimônio cultural do Estado de São Paulo.

Artigo 2.º - Competirá ao Conselho a adoção de todas as medidas para a defesa do patrimônio histórico, artístico e turístico do Estado, cuja conservação se imponha em razão de fatos históricos memoráveis, do seu valor folclórico, artístico, documental ou turístico, bem assim dos recantos paisagísticos, que mereçam ser preservados.

Parágrafo único - Caberá ao Conselho, para a efetivação do disposto neste artigo:

I - propor às autoridades competentes o tombamento dos bens nele referidos, bem como solicitar a sua desapropriação quando tal medida se fizer necessária;

II - celebrar convênios ou acordos com entidades públicas ou particulares, visando a preservação do patrimônio de que trata este artigo;

III - propor a compra de bens móveis ou seu recebimento em doação;

IV - sugerir a concessão de auxílio ou subvenções a entidades que objetivem as mesmas finalidades do Conselho, ou a particulares que conservem e protejam documentos, obras e locais de valor histórico, artístico ou turístico; (São Paulo (Estado), 1969).

3 NO MUNICÍPIO DE SANTOS

3.1 PATRIMÔNIOS CULTURAIS E TOMBAMENTOS EM SANTOS

O Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos, ou CONDEPASA (Lei Municipal nº 753/1991), é o agente fiscalizador do acervo cultural e histórico de Santos e condutor de iniciativas que visam à recuperação da memória. Composto por membros da sociedade civil e do poder público, sua função principal é a preservação do patrimônio cultural da cidade de Santos, além de promover ações que visem à valorização e divulgação desse patrimônio.

Artigo 2.º - Compete ao CONDEPASA:

- I- Definir a política municipal de defesa e proteção do patrimônio cultural e natural compreendendo o histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico, arquivístico, antropológico e genético do município;
- II- Deliberar sobre o tombamento de bens móveis e imóveis de valor reconhecido para Santos;
- III- Comunicar o tombamento de bens ao oficial do respectivo Cartório de Registro para a realização dos competentes assentamentos bem como aos órgãos estaduais e federais;
- IV- Definir a área do entorno do bem tombado a ser controlado por sistemas de ordenações especiais adequadas;
- V- Promover a estratégia de fiscalização da preservação e do uso dos bens tombados;
- VI- Adotar as medidas necessárias a que se produzem os efeitos do tombamento;
- VII- Em caso de excepcional necessidade, deliberar sobre as propostas de revisão do processo de tombamento;
- VIII- Pleitear benefícios para os proprietários de bens tombados;
- IX- Opinar sobre planos, projetos e propostas de qualquer espécie referentes à preservação de bens culturais e naturais;
- X- Manter permanente contato com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando à obtenção de recursos, cooperação técnica e cultural para planejamento das etapas de preservação e revitalização dos bens culturais do Município;
- XI- Manifestar-se sobre projetos, planos e propostas de construção, conservação, reparação, restauração e demolição, bem como os pedidos de licença para funcionamento de atividades comerciais prestadoras de serviços em imóveis situados em local definido como área de preservação e bens culturais e naturais, ouvido o órgão municipal expedidor da respectiva licença;
- XII- Promover a identificação, o inventário, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural e natural;
- XIII- Elaborar o seu Regimento Interno (Santos, São Paulo, 1991).

3.2 O PLANO DIRETOR EM RELAÇÃO À DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Atendendo ao disposto no art. Com a revisão de 10 em 10 anos, pelo menos, (art. 40, § 3º), conforme previsto no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Santos foi revisto em novembro de 2022, gerando assim a Lei Complementar nº 1.181.

O atual Plano Diretor, privilegiando a enorme bagagem cultural de Santos, propõe como objetivos específicos a reutilização e regeneração das áreas abandonadas (inciso I do art. 5º) e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (inciso VII, art. 44 da Lei Complementar nº 1.181 de 2022). O atual Plano Diretor visa também fortalecer e fomentar o programa Alegria Centro (inciso XVII do art. 4º), que foi criado em 2003.

4 ALEGRIA CENTRO

Programa de revitalização e desenvolvimento da região central histórica de Santos – Alegria Centro, foi criado a partir da Lei Complementar 470, de 05 de fevereiro de 2003, estabeleceu a gestão de competência da SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de Santos em 2003, e a operacionalização da Seção de Projetos Urbanos.

Com o objetivo de criar um escritório de revitalização, núcleos condominiais, incentivos fiscais e também promover intervenções fiscais e estruturais, campanhas de marketing, eventos e atrações. O Programa Alegria Centro abrange os bairros Valongo, Chinês (que passou a ostentar o *status* de bairro após a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2018), Centro, Paquetá, Vila Nova, Vila Mathias, Porto Valongo e Porto Paquetá, áreas consideradas de proteção cultural (APCs). São também objetivos do Programa Alegria Centro:

Art. 5º [...]

I - reverter o processo de esvaziamento na área de abrangência do Programa;

II - promover a preservação e recuperação do meio ambiente construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico de forma integrada à renovação do espaço, da paisagem e do desenho urbano;

III - promover o adensamento sustentável e a renovação urbana nas áreas periféricas às Áreas de Proteção Cultural e ao longo das linhas de transporte público;

IV - garantir a transição harmônica entre as Zonas Especiais de Renovação Urbana e as Áreas de Proteção Cultural;

V - promover a revitalização urbana em sinergia com o aprimoramento das relações de cidadania;

VI - propor a ampliação e a melhoria da rede de serviços públicos na área de abrangência do Programa, especialmente os de caráter social;

VII - promover e consolidar a área de abrangência do Programa como polo de desenvolvimento educacional, tecnológico, de inovação e de economia criativa;

VIII - desenvolver as potencialidades locais de modo a dinamizar as vocações do Centro Histórico de Santos para que se consolide como destino turístico e cultural no âmbito metropolitano, estadual, federal e internacional. (Santos, São Paulo, 2019)

O papel fundamental da lei do Alegria Centro é promover a ocupação da área de abrangência com usos que gerem desenvolvimento e revitalizem essa região, atraindo para o Centro ações de alto potencial econômico, criando emprego e renda para proprietários, empresários e a comunidade como um todo, tais como atividades de lazer e cultura, educacionais, comércio varejista, negócios do café, porto, petróleo e gás.

Além disso, o Alegria Centro quer incrementar o uso noturno da área central, incentivando a instalação ali de danceterias, teatros etc., utilizando assim o potencial único na cidade de uma área praticamente desabitada, onde as atividades de lazer noturno causam pouco ou nenhum impacto de vizinhança (Cartilha do Patrimônio Cultural. Condepasa, 2010).

Entretanto, a Lei Complementar revisora nº 1.085, de 30 de dezembro de 2019, redefiniu o perímetro que delimitava a área objeto do programa e os níveis de proteção.

A revisão da Lei Complementar pode ser entendida como uma tentativa de atualizar o programa Alegria Centro às novas demandas e desafios da região central de Santos, como também pode ser vista como uma forma de alinhar o programa às diretrizes do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que visam promover o desenvolvimento sustentável e a renovação urbana do município.

No entanto, essa revisão também pode ser questionada quanto aos seus possíveis impactos negativos sobre a região central de Santos. Por exemplo, a flexibilização dos critérios de proteção dos imóveis históricos pode comprometer a preservação da identidade cultural e paisagística da área.

[...]Observou-se, nesse sentido, a preocupação com a apresentação, o mais rápido possível, de resultados concretos para ganhar o apoio da população dividida pelas eleições. Exemplo disso foi a modificação, ainda nos primeiros meses de governo, de dispositivos do programa Alegria Centro a fim de conter críticas e atender reivindicações que já vinham desde o final da administração Mansur de uma parcela dos empresários por melhores resultados. As alterações procuraram flexibilizar algumas exigências do programa no intuito de impulsionar sua efetividade, pois em pouco mais de três anos de funcionamento havia concedido apenas 65 benefícios de isenção fiscal entre ITBI, IPTU, ISS, além de taxas de licença (A Tribuna, 2005).

Ainda, a valorização imobiliária decorrente do programa pode gerar processos de gentrificação e expulsão dos moradores de baixa renda que vivem em cortiços e habitações precárias.

4.1 ESTRATÉGIA E EXECUÇÃO

Algumas das estratégias do Programa Alegria Centro, previstas na LC 1.085/19, artigo 6º, incisos e alíneas, incluem a recuperação da paisagem urbana e a restauração, preservação, recuperação ou conservação de imóveis do patrimônio cultural.

Os imóveis estão classificados em seis categorias diferentes: NP1a, NP1b, NP2a, NP2b, NP3a e NP3b.

Essas categorias são baseadas na referência histórica e arquitetônica dos imóveis.

Os critérios de proteção estarão mais flexíveis a partir dos imóveis com NP2, o que significa que esses imóveis poderão modernizar esquadrias e elementos de fachada; alterar a volumetria do prédio, ocupar parte da cobertura, criar espaços de lazer e ampliar a possibilidade de publicidade para o pavimento superior. Isso significa que os proprietários desses imóveis terão mais liberdade para fazer mudanças em seus imóveis, desde que sigam as diretrizes estabelecidas pelo programa.

A Lei Complementar nº 1.085 de 30 de dezembro de 2019 elenca também como estratégia a intensificação da divulgação do Programa entre os proprietários dos imóveis históricos inseridos em Área de Proteção Cultural. Outra estratégia adotada é a ação conjunta promovida entre a Prefeitura e outras entidades visando estabelecer a interação entre os diversos segmentos de interessados em fazer parte do programa e os potenciais patrocinadores.

Em 2023 foi criado o Invest Centro, diretamente ligado à Secretaria de Governo – SEGOV, para atuar no escritório do programa Alegria Centro, aberto ao público como uma unidade de apoio para interessados em investir na Região Central de Santos, visando agilizar e desburocratizar a abertura de novos negócios ou empreendimentos e até a ampliação de estabelecimentos e empresas já existentes no Centro da Cidade. Comerciantes e empresários poderão contar, por exemplo, com acesso a informações sobre leis municipais de incentivo tanto para a abertura de estabelecimentos quanto para a construção.

Segundo Maziviero (2016) desde 2003 foram concedidas 382 isenções fiscais pelo programa e a lei já contribuiu para 490 obras de conservação, restauração e reforma, somando-se ao todo, 1.805 imóveis com níveis de proteção 1 (NP1 - preservação total) e 2 (NP2 - proteção parcial: fachadas, inclusive coberturas).

Nessa toada, o projeto de revitalização e reurbanização da região do Mercado também integra as ações do Alegria Centro.

Novas atividades serão instaladas no Mercado Municipal. Um grupo interdisciplinar formado por representantes de secretarias municipais e comunidade dá prosseguimento aos trabalhos:

Com um olhar especial para a revitalização da Região Central, a Prefeitura também vem promovendo intervenções e obras fundamentais para o desenvolvimento do Centro. Para 2023, estão previstas as seguintes ações:

A Nova Rua Tuiuti - reformulação da via com ampliação da calçada, novo paisagismo, mobiliário urbano (bancos e lixeiras), área gastronômica, fonte, playground e área de lazer

Reformulação da Rua XV de Novembro - (entre as ruas Frei Gaspar e Riachuelo), com novo bulevar dando prioridade aos pedestres

Revitalização da Rua República Portuguesa – com o intuito de resgatar e valorizar as identidades portuguesa e africana do local

Modernização do Elevado Aristides de Machado – readequação da estrutura, com implantação de quadra de basquete, pista de skate street, paisagismo, instalação de bancos, lixeiras e iluminação (Prefeitura de Santos (SP), 2023).

O Município de Santos tem apresentado alternativas para prosseguir com relevante programa – Alegria Centro, atento às necessidades de atualizar constantemente suas estratégias para conquistar o arrojado e almejado objetivo principal – identificar e proteger bens culturais imprescindíveis para a manutenção da memória de um povo, condição para bem-estar sócio-ambiental e, principalmente, para que as futuras gerações conheçam seu passado para melhores escolhas para o futuro.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo tecer breves observações após análise sob o aspecto da efetividade do programa "Alegria Centro" em promover o desenvolvimento urbano sustentável em Santos, considerando a problemática da preservação do patrimônio cultural da cidade. Para isso, pesquisou-se sobre os reflexos do Estatuto da Cidade, do Programa Alegria Centro bem como seus instrumentos e atuações.

A análise buscou compreender se o programa e o Estatuto da Cidade estão de fato contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável e a preservação do patrimônio cultural de Santos.

Podemos compreender que a defesa e preservação do patrimônio histórico-cultural não se restringe apenas à arquitetura, mas também abrange o aspecto histórico-social.

Manter esses bens preservados significa manter viva na memória da população toda a cultura que o local transmite, perpetuando a imagem e a memória de séculos passados. Dessa forma, a preservação do patrimônio cultural contribui para a valorização da identidade e da história de uma cidade ou região, além de ser um importante recurso para o turismo cultural e para a economia local.

Considerando isso, o programa Alegria Centro, tendo como fundamentação jurídica a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do município de Santos, busca alcançar um equilíbrio entre a preservação dos imóveis históricos e a modernização da cidade.

É importante notar que esse objetivo é alcançado através da interligação entre o programa e o Estatuto da Cidade, que utiliza instrumentos como as operações consorciadas e a transferência do direito de construir, viabilizando a operação desses institutos de tutela do patrimônio histórico-cultural, promovendo a função sócio-ambiental das cidades, o interesse público e o bem-estar dos cidadãos, bem como a preservação do meio ambiente cultural.

Dessa forma, pode-se afirmar que iniciativas como a do Programa Alegria Centro, com seus erros e acertos, mas sempre na expectativa de nunca desistir de perseguir e conquistar um bem maior que é o bem-estar dos habitantes do município, se torna uma importante ferramenta para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável e a proteção do patrimônio histórico-cultural da cidade de Santos.

REFERÊNCIAS

- Alegria centro entra na segunda fase.** Prefeitura de Santos, 2004. Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/alegria-centro-entra-na-segunda-fase>>. Data de acesso: 06 de maio de 2023 às 20h17min.
- Alegria Centro é mudado para ter novos parceiros.** A Tribuna, Santos, 23 mar. 2005.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1937.
- BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 01 de julho de 2001. Dispõe sobre a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DF: Diário Oficial da União, 2001.
- Cartilha do patrimônio cultural de Santos.** CONDEPASA. 2010.
- FILHO, José dos Santos C. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 5. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013. E-book.
- FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Estatuto da Cidade comentado.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.
- JUNIOR, A. F. M.; CARVALHO, A. C. R. **Inventário de Estilos Arquitetônicos da Cidade de Santos.** Santos: E&M, 2011. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CONDEPASA/inventario_de_estilos_arquitetnicos_da_cidade_de_santos.pdf>. Data de acesso: 01 de maio de 2023 às 11h57min.
- MAZIVIERO, M.C. **Entre a recuperação patrimonial e a questão da moradia: projetos de renovação urbana para o centro de Santos.** Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Vol. 8, n.2, págs. 181-196. Maio/Ago, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.008.002.A002>>. Data de acesso: 01 de maio de 2023 às 19h32min.
- MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.
- SANTOS (SP). **Lei Complementar nº 1.085.** Cria o programa de revitalização e desenvolvimento urbano da macrozona centro - “alegria centro”, e dá outras providências, 2019.
- SANTOS (SP). **Lei Complementar nº 1.181.** Institui o Plano Diretor de desenvolvimento e expansão urbana do município de Santos, e dá outras providências, 2022.
- SANTOS (SP). **Lei nº 753.** Dispõe sobre o conselho de defesa do patrimônio cultural de Santos – Condepasa e dá outras providências, 1991.
- SÃO PAULO (estado). **Lei nº 10.247**, de 22 de outubro de 1968. Dispõe sobre a competência, organização e o funcionamento do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Turístico do Estado, criado pelo Artigo 123 da Constituição Estadual e dá outras providências. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1968.
- SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.
- TRENNEPOHL, T. **Manual de direito ambiental.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.