

LAGOA DA PAMPULHA: NO CORAÇÃO DE BELO HORIZONTE (MG), UM PATRIMÔNIO QUE RECLAMA RESTAURAÇÃO E PARTICIPAÇÃO



Maria Cecília Borges

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e de Direito Administrativo em cursos jurídicos.

A LAGOA DA PAMPULHA E SEU RECONHECIMENTO COMO PATRIMÔNIO CULTURAL

A Lagoa da Pampulha integra o Conjunto Paisagístico e Arquitetônico da Pampulha, projeto idealizado por Juscelino Kubitschek – JK –, na década de 1940, com o intuito de oportunizar espaço de lazer e turismo para a capital mineira, o que causou grande impacto na vida dos moradores, que tiveram seus hábitos influenciados pelo novo centro de lazer da cidade.¹ Para isso, foram convidados Oscar Niemeyer e Roberto Burle Marx, além de outros artistas de renome, que consagraram um trabalho singular.

A ideia de implementar na região da Pampulha um novo centro de lazer foi concebida por um conjunto de monumentos que circundam o *espelho d'água* de uma lagoa. Dessa forma, criou-se o Conjunto Paisagístico e Arquitetônico da Pampulha, formado pela Lagoa da Pampulha, pelo late Tênis Clube, pelo Cassino – atual Museu –, pela Casa do Baile e pela Igrejinha de São Francisco de Assis, além de outros que ficaram apenas nas pranchetas de Niemeyer.

O Conjunto, que completou 80 anos em 2023, já foi palco, desde sua inauguração, de competições esportivas, eventos artísticos e bailes, constituindo-se no principal cartão-postal de Belo Horizonte.

Diante de tamanha importância, o Conjunto Paisagístico da Pampulha é considerado patrimônio cultural, o que o fez ser merecedor de especial proteção, mediante tombamento pelas três esferas da federação, nos moldes do art. 216 da Constituição da República de 1988 (CR/88).

Trata-se, assim, de bem cultural protegido por tombamento, constituindo patrimônio cultural do povo belo-horizontino, do mineiro e do brasileiro. Soma-se a tais reconhecimentos o título de Patrimônio Cultural da Humanidade.

Para entender a importância desse patrimônio cultural, é preciso compreender também seu contexto de criação, além de que a Lagoa da Pampulha, bem como os monumentos que a circundam, têm sua razão de ser que ultrapassa a individualidade de cada bem em si. O paisagismo final depende da har-

¹ IEPHA - INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Conjunto arquitetônico da Pampulha. Disponível em: <https://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoess/patrimonio-cultural-protetido/bens-tombados/details/1/131/bens-tombados-conjunto-arquitet%C3%B4nico-da-pampulha>. Acesso em: 10 out. 2024.

monia do todo e é entregue pelos reflexos proporcionados pelo *espelho d'água* e pela *orla*, grandes responsáveis por criar o enlace que traz unidade ao conjunto, devendo se manter intactos a fim de que consigam cumprir a especial função que lhes foi designada, entregando o efeito final projetado. Nesse ponto, as *visadas* – pontos privilegiados de observação – permitem o vislumbre do efeito final alcançado, resultante da harmonia e integração de todos os bens que compõem o conjunto.

Toda essa relevância refletiu na inclusão da Lagoa da Pampulha, seu *espelho d'água* e toda a sua *orla* nos perímetros de tombamento, ensejando proteção coletiva, eficiente e eficaz de toda a *dimensão paisagística* do Conjunto.

O CONJUNTO PAISAGÍSTICO E ARQUITETÔNICO DA PAMPULHA E SUA PROTEÇÃO AMBIENTAL: CONSTITUCIONAL, LEGAL E ADMINISTRATIVA

O Conjunto Paisagístico e Arquitetônico da Pampulha se consubstancia em bem cultural. Isso não só em razão dos sucessivos tombamentos que lhe garantiram tal *status*, como ainda por proteção constitucional. Integra, portanto, na forma do art. 216, V, da CR/88, o *patrimônio cultural brasileiro*, em razão do valor histórico, paisagístico, artístico e ecológico de referido conjunto urbano.

Quando se fala em Lagoa da Pampulha e em seu Conjunto Paisagístico, se está a tratar, inquestionavelmente, de meio ambiente, em suas várias dimensões ou vertentes.

O conceito de meio ambiente passou por grandes evoluções ao longo dos anos, ampliando o seu espectro e agregando novas abordagens. Pode-se afirmar que ocorreu um processo de amadurecimento de tal conceito, fruto da busca de se atender aos anseios da coletividade ao mesmo tempo que se mantinha firme no escopo de proteger e preservar os bens que lhe compõem para as presentes e futuras gerações. Assim, quando se fala em meio ambiente nos dias atuais, visualiza-se um feixe de dimensões que se completam a fim de abarcarem a maior proteção possível aos bens jurídicos objetos de tutela.

Sobre o tema, leciona Edis Milaré² que “o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos”. E que, “nessa perspectiva ampla, o **meio ambiente** seria ‘a **interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais** que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Reforçando tais lições, ensina Marcos Paulo de Souza Miranda³:

A Constituição Federal de 1988, por questão de sistematização legislativa, estabeleceu em capítulos apartados as diretrizes atinentes à preservação do patrimônio cultural (art. 216) e do meio ambiente (art. 225), dispondo, contudo, de forma idêntica, que incumbe ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, o dever de preservá-los e defendê-los.

Em que pese a divisão topológica feita pelo legislador constitucional no tratamento das matérias, certo é que meio ambiente e patrimônio cultural são temas incidíveis sob a ótica do direito.

Assim, o bem ambiental em questão é tutelado tanto nos arts. 216 e 225 da CR/88 quanto no Decreto-Lei n. 25/1937 e na Lei n. 6.938/1981, tendo sido objeto de sucessivos tombamentos, inicialmente

2 MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 806.

3 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 11-13.

pelo Estado de Minas Gerais (1984)⁴, seguido pela União (1997)⁵, após pelo município (2003)⁶, até que foi inserido na lista de bens integrantes do Patrimônio Cultural da Humanidade (2016)⁷, na categoria *Paisagem Cultural*.

Diante dessa contextualização, a compreensão da interdependência existente entre cultura e natureza é fundamental, uma vez que ambos se unem e se inter-relacionam na construção da identidade e memória dos indivíduos.

A fruição do patrimônio cultural é essencial para a coletividade, sendo direito de sua titularidade. Com isso, é possível definir, ainda, o direito tutelado como difuso de terceira geração. Isso porque toda a coletividade de indivíduos do gênero humano detém titularidade do direito de usufruí-lo e do correlato dever de preservá-lo, em consonância com os interesses das presentes e das futuras gerações.

Aliado a isso, os bens culturais são dotados de proteção especial. Nesse sentido, o Enunciado n. 29 da I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural⁸ e o art. 17 do Decreto-Lei n. 25/1937 vedam, expressamente, a sujeição dos bens tombados a quaisquer intervenções que possam trazer risco de *destruição, demolição, mutilação, redução de suas características e comprometimento* do bem.

Nesse sentido e dada a representatividade cultural do Conjunto, a toda a coletividade se impõe o dever não só de preservá-lo, como também de cuidado para que seus elementos formadores se mantenham íntegros.

Com isso, o exercício do dever-poder de preservação do patrimônio cultural deve se concretizar de maneira colaborativa. Isso, pois, a cooperação entre o poder público e a sociedade, mediante o controle social, é primordial tanto para a assertividade das atuações quanto para a garantia do princípio da participação ambiental.

PATRIMÔNIO QUE RECLAMA PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO POR PARTE DE TODOS, POR FORÇA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO AMBIENTAL

A preservação de todos os elementos que se inserem no perímetro de tombamento do Conjunto Paisagístico e Arquitetônico da Pampulha é dever jurídico geral, possuindo enfoque especial a *orla* e o *espelho d'água* da Lagoa da Pampulha, diante de suas características unificadoras e integradoras de toda a dimensão paisagística do local.

Entretanto, em que pese tal responsabilidade coletiva, é visível que a Lagoa da Pampulha vem sofrendo deformações em seu desenho original, seja pelo recebimento indevido e irresponsável de poluentes de toda sorte, seja pela atuação culturalmente descuidada do poder público.

4 MINAS GERAIS. Decreto estadual n. 23.646, de 26 de junho de 1984. Aprova o tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Pampulha, em Belo Horizonte. **Diário do Executivo**, 27 jun. 1984, p. 6. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/23646/1984/>. Acesso em: 2 maio 2024.

5 BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Portaria n. 188, de 20 de outubro de 1997. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/FMC_dossie_conjunto_moderno_%20da_pampulha.pdf. Acesso em: 2 maio 2024.

6 BELO HORIZONTE. Fundação Municipal de Cultura. Certidão de Registro de Tombamento, de 5 de novembro de 2014. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/FMC_dossie_conjunto_moderno_%20da_pampulha.pdf. Acesso em: 2 maio 2024.

7 O título foi concedido em 2016 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO/ONU). Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/FMC_dossie_conjunto_moderno_%20da_pampulha.pdf. Acesso em: 2 maio 2024.

8 JORNADA de Direito do Patrimônio Cultural e Natural: enunciados aprovados. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2023.

Nessa temática, chama-se atenção especial para as *destruições* ocorridas na *orla* da Lagoa da Pampulha, bem como as *mutilações* à integralidade de seu *espelho d'água*, especialmente por meio de processos de assoreamento e aterramento visíveis em sua extremidade oeste.

A situação narrada pode ser constatada pela própria criação do “Parque Ecológico da Pampulha”, inaugurado no início dos anos 2000, que é resultado do acúmulo indevido de rejeitos e do aterramento da Enseada dos Córregos Ressaca e Sarandi, onde era *espelho d'água* tombado.

Nesse cenário, a atuação da administração pública municipal de desassorear a lagoa sem estancar o depósito contínuo de rejeitos tem se revelado ineficiente, já que não se trata a causa dos problemas. Ademais, outro problema que envolve a Lagoa da Pampulha é em outra de suas enseadas, a do Zoológico, onde deveria ser *espelho d'água*, que vem sendo utilizada como área de suposta secagem e depósito de material extraído da lagoa, o que culminou em seu aterramento.

Perceba-se que tais condutas, além de contrariarem os preceitos de proteção ao meio ambiente, em suas dimensões cultural, natural e construído, refletem incontestável descaso do poder público face ao seu dever legal de proteção e restauração do *espelho d'água* e da *orla* da Lagoa da Pampulha.

Isso porque, quando se trata de patrimônio cultural, emergem as premissas de retorno ao *status quo ante* e da reparação integral *in natura*, fundamentos esses que versam sobre o dever de reparação integral dos danos provocados ao bem cultural, objetivando seu retorno à condição e capacidade funcional inicialmente verificada e que motivaram os respectivos tombamentos.

Integram a estrutura básica da **ordem pública de proteção do patrimônio cultural e natural**, entre outros, os princípios da vedação de salvaguarda deficiente, *in dubio pro* patrimônio público, da proibição do retrocesso cultural e/ou ambiental, da função memorativa da propriedade cultural, da prevenção de dano, da precaução, da solidariedade intergeracional, da cooperação internacional, da função ecossocial da propriedade e da fruição coletiva, conforme enunciados do CJF/CEJ-STJ⁹.

Nesse sentido, a atuação da administração deveria se pautar pela promoção da reparação qualitativa e quantitativa integral do *espelho d'água* da Lagoa da Pampulha, fato esse longe de ser observado.

O cenário é alarmante, haja vista que o que se observa na Lagoa da Pampulha é o dispêndio de elevado montante de recursos públicos, sem que se vislumbre resultado no devido retorno para a sociedade na promoção do pleno acesso ao direito fundamental ao meio ambiente, em suas dimensões cultural e natural.¹⁰

Assim, o aterramento da Enseada dos Córregos Ressaca e Sarandi, aliado ao uso indevido da Enseada do Zoológico, bem como ao não tratamento da causa, fulmina o bem cultural de *destruição* e *mutilação*, em violação frontal às normas constitucionais e infraconstitucionais protetivas no ordenamento jurídico brasileiro, consoante art. 216 da CR/88 e Decreto-Lei nº 25/1937.

9 JORNADA de Direito do Patrimônio Cultural e Natural: enunciados aprovados. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2023:

ENUNCIADO 9 – Integram a estrutura básica da ordem pública de proteção do patrimônio cultural e natural, entre outros, os princípios da vedação de salvaguarda deficiente; *in dubio pro* patrimônio público; da proibição do retrocesso cultural e/ou ambiental; da função memorativa da propriedade cultural; da prevenção de dano; da precaução; da *responsabilização in integrum*; da solidariedade intergeracional; da cooperação internacional; da participação pública; da função ecossocial da propriedade; da fruição coletiva; e do respeito à ancestralidade e à diversidade. (g.n)

10 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Patrimônio histórico e cultural**: salvaguarda e atuação do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/patrimonio_historico_e_cultural.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

Nessa toada, a atuação descuidada do poder público, além da má gestão de recursos públicos e omissão face ao seu dever-poder de proteção do bem cultural, compromete negativamente o senso de identidade, memória e representatividade do povo, afetando a própria dignidade da pessoa humana. Como bem tombado e patrimônio mundial, se está a tratar de um patrimônio do belo-horizontino, do povo mineiro, do povo brasileiro e de todos os povos do mundo.

Não se pode descurar que, também por comando constitucional, a comunidade também tem o dever de preservar tal patrimônio, em razão do princípio constitucional da participação ambiental.

O princípio da participação assegura a todo cidadão a efetiva participação nas questões ambientais, de modo que a ele devem ser resguardados os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos que efetivam o princípio¹¹, corolário do princípio democrático, pressupondo o também direito ambiental da informação¹².

CONCLUSÃO

Deve-se entender o meio ambiente em suas dimensões natural, cultural e construído, sendo direito difuso, de titularidade de toda a coletividade, a quem se impõe atuar em prol de sua preservação, com base no princípio da participação ambiental.

À luz do art. 216 da CR/88 e do art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, os bens tombados são dotados de proteção especial, o que não se coaduna com a ilicitude de atos de degradação.

Diante disso, sendo o Conjunto Paisagístico e Arquitetônico da Pampulha Patrimônio Cultural da Humanidade, a preservação da totalidade de seu perímetro de tombamento se impõe à coletividade, com especial atenção ao *espelho d'água* e à *orla* da Lagoa da Pampulha, diante de sua importância articuladora dos demais elementos.

A Lagoa da Pampulha é símbolo da identidade do povo brasileiro, do mineiro e do belo-horizontino, e de todos os povos do mundo, possuindo influência essencial no desenvolvimento do senso de pertencimento, memória, representatividade e identidade da população. Ainda, sua preservação impacta a garantia dos direitos fundamentais, tutelados constitucionalmente.

Nesse cenário, emana do texto constitucional e de diplomas normativos específicos o dever-poder de proteção e restauração integral do patrimônio cultural. Assim, impõe-se ao poder público a observância de seus deveres legais de preservação, enquanto à coletividade o exercício legítimo de participação.

Afinal, a promoção da recuperação integral da *orla* e do *espelho d'água* da Lagoa da Pampulha, notadamente em suas enseadas degradadas, consiste em dever e interesse coletivo, devendo ser alcançada por gestão eficiente de recursos públicos e pela participação legítima e indispensável da coletividade.

11 FARIAS, Talden. **Introdução ao direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 55.

12 MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 115-116.