



# CIDADE PARA TODOS



Karine Grassi  
Cássio Alberto Arend  
Airton Guilherme Berger Filho  
Organizadores



# **CIDADE PARA TODOS**

## **Organizadores**

Karine Grassi

Cássio Alberto Arend

Airton Guilherme Berger Filho

## **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Presidente:*

José Quadros dos Santos

## **UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Reitor:*

Evaldo Antonio Kuiava

*Vice-Reitor:*

Odacir Deonísio Gracioli

*Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:*

Juliano Rodrigues Gimenez

*Pró-Reitora Acadêmica:*

Nilda Stecanela

*Chefe de Gabinete:*

Gelson Leonardo Rech

*Coordenadora da Educs:*

Simone Côrte Real Barbieri

## **CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS**

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS) – presidente

Cleide Calgato (UCS)

Gelson Leonardo Rech (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Juliano Rodrigues Gimenez (UCS)

Nilda Stecanela (UCS)

Simone Côrte Real Barbieri (UCS)

Terciane Ângela Luchese (UCS)

Vania Elisabete Schneider (UCS)

# CIDADE PARA TODOS

## Organizadores

### Karine Grassi

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), área de concentração: Direito, Política e Sociedade, linha de Pesquisa: Direito, Meio Ambiente e Ecologia Política. Bolsista CAPES. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), área de concentração Direito Ambiental e Sociedade. Graduada em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC). Realizou estudos de Direito do Ambiente, na Universidade Lusíada do Porto, em Portugal. Integrante do Grupo de Pesquisa em Latim e Fontes de Direito Romano: Ius Dicere (UFSC/CNPq) e do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico: Teoria do Direito, Teoria Social e Ambiente (UCS/CNPq). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Urbanístico e Ambiental. É autora do livro Plano diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos, publicado pela Editora Lumen Juris.

### Cássio Alberto Arend

Doutorando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2008). Pós-Graduado em Demandas Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2006). Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2004). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico: Teoria do Direito, Teoria Social e Ambiente (UCS/CNPq). Advogado. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Subcoordenador do Curso de Direito sede da UNISC. Conselheiro da Comissão de Assuntos Jurídicos do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA). Presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB de Santa Cruz do Sul. Membro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Vale do Rio Pardo. Membro da Associação Gaúcha dos Advogados de Direito Ambiental Empresarial (AGAAE). Membro da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA).

### Airton Guilherme Berger Filho

Doutor em Direito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS (2016), Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul – UCS (2004), Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2001). Atualmente é professor da Universidade de Caxias do Sul nos cursos de Graduação em Direito e Pós-Graduação em Direito Ambiental. Possui experiência na docência e pesquisa nas áreas de Direito Ambiental, Direito Internacional e Propriedade Intelectual.



© dos organizadores

**Revisão:** Izabete Polidoro Lima

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
UCS – BICE – Processamento Técnico

C568	Cidade para todos [recurso eletrônico] / org. Airton Guilherme Berger Filho, Karine Grassi, Cássio Alberto Arend. – Caxias do Sul, RS :Educs, 2021. Dados eletrônicos (1 arquivo)  ISBN 978-65-5807-048-1 Apresenta bibliografia. Modo de acesso: World Wide Web.  1. Direito à moradia. 2. Planejamento urbano. 3. Cidades e vilas. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Berger Filho, Airton Guilherme. II. Grassi, Karine. III. Arend, Cássio Alberto.  CDU 2. ed.: 347.254
------	---

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito à moradia	347.254
2. Planejamento urbano	711.4
3. Cidades e vilas	711.41
4. Desenvolvimento sustentável	502.131.1

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Paula Fernanda Fedatto Leal – CRB 10/2291

Direitos reservados à:



**EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul**

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: [www.ucs.br](http://www.ucs.br) – E-mail: [educs@ucs.br](mailto:educs@ucs.br)

## SUMÁRIO

<b>Apresentação .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Cidade sustentável: direito a uma vida urbana digna .....</b>	<b>9</b>
Ismael Telles Ferreira, Marina Panazzolo e Vanessa Luísa Köhler	
<b>2. O patrimônio histórico e cultural como direito fundamental: uma reflexão do comum na cidade contemporânea .....</b>	<b>26</b>
Airton Guilherme Berger Filho e Sílvia Rafaela Scapin Nunes	
<b>3. Cidade para quem? A insegurança das mulheres nos espaços comuns de convivência.....</b>	<b>56</b>
Karine Grassi, Marja Mangili Laurindo e Viviane Grassi	
<b>4. Direito das cidades: a atuação do gestor público com base na teoria da complexidade para a garantia do direito dos comuns.....</b>	<b>67</b>
Lucas Henrique Martini de Andrade, Murilo Justino Barcelos e Ricardo Stanzola Vieira	
<b>5. Cidade e turismo: uma outra dimensão da exclusão social .....</b>	<b>85</b>
Jasmine Pereira Vieira e Susana de Araújo Gastal	
<b>6. Desafios para a consolidação de um comum urbano: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo, SP, BRASIL .....</b>	<b>103</b>
Rodrigo José Paixão e Vanessa Lucena Empinotti	
<b>7. O direito à cidade: uma reivindicação cultural da “batalha da estação” ..</b>	<b>123</b>
Denise Feldmann Flores	
<b>8. A integração comunitária e a cidade como um espaço comum: o cultivo ecológico de alimentos em áreas públicas de Florianópolis, SC .....</b>	<b>138</b>
Karine Grassi e Allana Ariel Wilmsen Dalla Santa	

## Apresentação

As cidades contemporâneas têm se caracterizado por ser o *locus* da efervescência social, em razão da sua concentração populacional, bem como de sua complexidade e conflituosidade. Nesse sentido, o ambiente citadino se desenha pelos seus aspectos econômicos, sociais, culturais e de ordenamento territorial, aliado ao contexto histórico e geopolítico, no qual está inserido. Em suma, as cidades são frutos da interação humana e das relações por ela produzidas, às quais influenciam sua própria gênese e repercutem em diversas áreas.

Discutir o *comum* nas cidades significa refletir acerca de sua conformação e compreender a identidade e a interdependência, as quais a própria diversidade urbana proporciona; discutir e identificar de que maneira ocorrem os fenômenos de apropriação e regulação dos espaços urbanos. Nesse sentido, o comum permite uma reflexão necessária para a superação da concepção moderna e tradicional de propriedade, ao superar a dicotomia “público e privado”. Diante disso, eclode a ideia de bem comum: construído e apropriado por todos ou por uma comunidade. Não se trata apenas do bem em si, mas das relações sociais produzidas a partir dele.

O mundo globalizado, em face do paradigma de mercado, tem dificuldades de compreender a existência do bem comum, em razão de considerar apenas dois atores no cenário global: Estado e mercado. Isso significa a percepção da existência jurídica de bem público e bem privado, sendo o primeiro de propriedade do Estado e servindo à burocracia estatal, e o segundo relegado aos proprietários privados. No entanto, o bem comum supera essa concepção moderna e engendra o reconhecimento de que alguns bens, em face da sua relação social, não são públicos nem privados, como o patrimônio cultural de uma determinada comunidade, por exemplo.

Nessa linha de discussão é que se apresenta a presente obra intitulada ***Cidade para todos***, em que se busca justamente discutir temas importantes do espaço urbano, vislumbrando um cenário de sustentabilidade e de respeito às construções sociais comuns. Trata-se do reconhecimento daquilo que é “comum” na cidade.

O texto “Cidade sustentável: direito a uma vida urbana digna”, dos autores Ismael Telles Ferreira, Marina Panazzolo e Vanessa Luísa Köhler, trabalha a ideia de sustentabilidade e seus benefícios para a cidade, buscando uma vida digna

urbana. O trabalho “O patrimônio histórico e cultural como direito fundamental: uma reflexão do comum na cidade contemporânea”, proposto pelos autores Airton Guilherme Berger Filho e Sílvia Rafaela Scapin Nunes, destaca a necessária preservação do patrimônio cultural frente à renovação urbana das cidades, compreendendo esse patrimônio como direito fundamental no ordenamento jurídico-brasileiro. O estudo “Cidade para quem? a insegurança das mulheres nos espaços comuns de convivência”, das pesquisadoras Karine Grassi, Marja Mangili Laurindo e Viviane Grassi, aborda de que forma a criação do espaço urbano favorece o aumento da violência contra as mulheres nas cidades, bem como evidencia a participação das mesmas na construção de políticas públicas.

O artigo “Direito das cidades: a atuação do gestor público com base na teoria da complexidade para a garantia do direito dos comuns”, dos autores Lucas Henrique Martini de Andrade, Murilo Justino Barcelos e Ricardo Stanzola Vieira, assenta para a necessidade de políticas públicas que visem à preservação do patrimônio cultural e as dificuldades do gestor público brasileiro, permeado pela teoria da complexidade e pelo direito dos comuns. No trabalho “Cidade e turismo: uma outra dimensão da exclusão social”, os autores Jasmine Pereira Vieira e Susana de Araújo Gastal apontam para a heterogeneidade do desenvolvimento urbano e a exclusão territorial, econômica, social e cultural, proporcionada a determinados grupos, analisando o caso de uma comunidade periférica de Caxias do Sul, RS e como a mesma concebe a prática do turismo. O estudo “Desafios para a consolidação de um comum urbano: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo, SP, Brasil”, de autoria de Rodrigo José Paixão e Vanessa Lucena Empinotti, assenta na análise de caso específico de uma área do Município de Vinhedo-SP, em face da formação e consolidação dos comuns na cidade, em contraponto ao processo de mercantilização e espoliação do espaço urbano.

O estudo “O direito à cidade: uma reivindicação cultural da “Batalha da Estação”, proposto pela autora Denise Feldmann Flores, denota, a partir do movimento cultural denominado a *Batalha da Estação*, como uma forma de reivindicação ao direito à cidade, bem como a garantia de acesso à cultura a todos os cidadãos. No texto “A integração comunitária e a cidade como um espaço comum: o cultivo ecológico de alimentos em áreas públicas de Florianópolis, SC”, protagonizado pelas autoras Karine Grassi e Allana Ariel Wilmsen Dalla Santa, enfoca a implementação de hortas coletivas em terrenos



públicos e privados, na cidade de Florianópolis, SC, como forma de integração comunitária e a compreensão da cidade como um espaço comum.

Diante disso, observa-se uma produção científica extremamente relevante, voltada para a discussão do comum nas cidades, mediante diversas perspectivas, e que denotam cada vez mais a necessidade de regulação e planejamento do espaço urbano. A cidade contemporânea reclama sua sustentabilidade, diversidade, o respeito aos seus bens comuns, de forma democrática, ou seja, uma cidade para todos.

### **Os Organizadores**

# 1

## Cidade sustentável: direito a uma vida urbana digna

*Sustainable city: right to a digna urban life*

Ismael Telles Ferreira<sup>\*</sup>  
Marina Panazzolo<sup>\*\*</sup>  
Vanessa Luísa Köhler<sup>\*\*\*</sup>

**Resumo:** O tema da pesquisa se desenvolve a partir do estudo do que é uma cidade sustentável e a preocupação do Poder Estatal na valorização das suas diretrizes. A primeira parte do trabalho trata sobre a previsão normativa para a concretização deste projeto de cidade, seguindo com uma análise sobre o desenvolvimento sustentável e a cidade sustentável, finalizando com a tratativa sobre a dimensão da sustentabilidade e seus benefícios para a progressão das cidades. O método de pesquisa utilizado foi o analítico e o procedimento, o comparativo. Dentre as conclusões, afirmou-se que é possível existir uma cidade sustentável, contanto que haja apoio normativo- administrativo; parcerias público-privadas e participação da sociedade.

**Palavras-chave:** Cidade sustentável. Meio ambiente. Vida digna. Sustentabilidade. Poder estatal.

**Abstract:** The research subject develops from the study of what is a sustainable city and the concern of the State Power in valuing its guidelines. The first part of the paper deals with the normative forecast for the realization of this city project, following with an analysis on sustainable development and sustainable city, ending with the discussion about the dimension of sustainability and its benefits for the progression of cities. The research method used is analytical and the procedure is comparative. Among the conclusions, it was stated that it is possible to have a sustainable city, as long as there is normative, administrative support, public-private partnerships and participation of society.

**Keywords:** Sustainable city. Environment. Dignified life. Sustainability. State Power.

### Introdução

A cidade sustentável tem como objetivo assegurar aos cidadãos que nela habitam as condições mínimas de existência para uma vida digna, sem esquecer-se da defesa ao meio ambiente. Desde que nasceu o conceito de cidade sustentável, na década de 70 (século XX), quando iniciaram as preocupações referentes à degradação do meio ambiente, em razão do crescimento

---

<sup>\*</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), com aderência à linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos. Membro do Grupo de Pesquisa Alfajus (UCS). Bolsista Capes na modalidade taxa. Advogado. *E-mail:* ismatferreira@gmail.com

<sup>\*\*</sup> Especialista em Direito Público pela Escola Superior de Magistratura Federal do RS – (Esmafe/RS). Graduada em Direito pelo Centro Universitário da Serra Gaúcha (FSG). Advogada inscrita na OAB/RS sob o n. 97.310. *E-mail:* marinapanazzolo@hotmail.com

<sup>\*\*\*</sup> Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Escrivã de Polícia na Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* vanessaluisak@hotmail.com

populacional urbano, o tema cidade sustentável vem sendo cada vez mais abordado.

A garantia à terra, à moradia, ao saneamento, à iluminação, ao transporte, à saúde, à segurança, entre outros direitos fundamentais, abrange o conceito de cidade sustentável, pois visa a assegurar o direito à dignidade da pessoa humana, dentro do contexto urbano.

A primeira etapa consiste em pesquisar a legislação que fundamenta o direito à cidade sustentável, bem como abordar sua importância num Estado Democrático de Direito, fazendo um panorama da legislação infraconstitucional, como, por exemplo, o Estatuto das Cidades – Lei n. 10.257/2001 – com a Carta Maior. Na sequência, está diferenciar o conceito de cidade sustentável e desenvolvimento sustentável, analisando os contrapontos, a correlação de cada conceito e sua abrangência na prática da vida urbana. Por fim, avaliar a dimensão da sustentabilidade e seus benefícios para a progressão das cidades, bem como para a garantia de uma vida digna a todo e qualquer cidadão.

Caso comprovada a hipótese inicial, será possível esclarecer a ineficiência do Poder Estatal e suas políticas públicas, em face da cidade sustentável para esta e para as futuras gerações.

## **1 O direito à cidade sustentável**

A Constituição Federal brasileira assegura aos cidadãos o direito à sadia qualidade de vida, ao mesmo tempo em lhes imputa a obrigação de preservar o meio ambiente por ser um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, termo preceituado no art. 225 da Constituição.<sup>1</sup>

Não obstante a norma Constitucional, no ano de 2001 surge o Estatuto da Cidade, o qual dispõe sobre o conceito e as diretrizes de uma cidade sustentável, bem como os direitos e as garantias fundamentais que a embasam e a definem. Tão importante quanto a definição do que compõe uma cidade sustentável é saber que o amparo está na Carta Magna de 1988, a qual enfatiza a preocupação em uma cidade melhor de se viver, ressaltando a importância de um meio ambiente equilibrado, conforme dito anteriormente. No que se refere à entrada em vigor do Estatuto da Cidade, Medauar ensina:

---

<sup>1</sup> BUTZKE, Alindo; ZIENBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: EDUCS, 2006. p. 16.

O Estatuto da Cidade representa, sem dúvida, um passo marcante em matéria urbanística, que estivera pouco lembrada e tratada no Brasil desde as décadas de 60 e 70 do século XX, época do florescimento de inúmeros estudos, livro, artigos, projetos e mesmo órgãos públicos dedicados aos temas urbanos, seguindo-se um longo período de quase despreocupação, paralelo ao progressivo agravamento da realidade urbana nas cidades. Esta lei faz renascer o interesse pela questão urbana e praticamente impõe aos governantes municipais e ao setor privado muita atenção na matéria, pois, ao final no seu artigo 53, acrescenta, ao rol de itens objeto da ação civil pública, a ordem urbanística [...]<sup>2</sup>

A preocupação de pensar em uma cidade sustentável, assegurando uma vida digna a todos surgiu tardiamente, pois pensar em qualidade de vida e meio ambiente equilibrado já era preocupação bem antes da promulgação do Estatuto das Cidades que, na verdade, nasceu juntamente com o conceito de direito ambiental; a origem dos conceitos de cidades sustentáveis data dos anos 70, momento em que o ser humano teve consciência da nocividade de suas ações para o meio natural, e como consequência, para si mesmo.

Com a Conferência de Estocolmo de 1972, assim como na Conferência das Nações Unidas sobre os Estabelecimentos Humanos, realizada em Vancouver, Canadá, em 1976, ou o contemporâneo programa MAB da UNESCO, o conceito de cidade sustentável – que implica a consideração da cidade como um sistema – não havia aparecido no quadro mundial, senão a partir da década de 90 (século XX). Assim, depois da realização da “Conferência Habitat I” e a instalação do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos (CNUEH) em Nairobi, vários eventos ligados aos estabelecimentos humanos tiveram lugar em nível supranacional.<sup>3</sup>

Com esses eventos, firma-se o conceito de cidade sustentável, marcos temporais que corroboram o nascer do Estatuto da Cidade no ordenamento brasileiro; como Medauar proclama,

o Estatuto apresenta como objetivos da política urbana o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, da mesma forma que assegura a todos um direito às cidades sustentáveis, direito que compreende a mais ampla solidariedade e se traduz em vida urbana digna para todos, e que permitiu igualmente a emergência do conceito de cidade sustentável no

<sup>2</sup> MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (dir.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 214.

<sup>3</sup> SILVA, José Antônio Tietzmann E. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. **Revista de Direito Ambiental**, v. 43, p.133-176, 2006.

Brasil. Por certo, o artigo 2º, I, do Estatuto, ao esboçar uma definição de cidade sustentável prevê: 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: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.<sup>4</sup>

Direitos fundamentais assegurados a todos, previstos na Constituição Federal de 1988, e corroborados pelo Estatuto das Cidades, os direitos sociais previstos devem ser colocados em prática, a fim de garantir uma cidade sustentável digna a todos. Não é à toa que tais direitos existem e devem ser colocados em prática, e, na medida do crescimento populacional estudados pelo Plano Diretor dos Municípios, resguardar a população e dirimir as desigualdades sociais existentes.

Terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços público, trabalho e lazer, todos esses direitos são e devem ser garantidos para as presentes e futuras gerações, o que afirma a proximidade com o que emana o art. 225 da Constituição Federal, e implica solidariedade entre as gerações.

A cidade sustentável representa um elemento de grande importância no mundo de hoje, quando a visão do homem, em relação ao meio em que habita, demonstra claramente uma evolução no seu modo de agir. Essa evolução, por sua vez, volta-se ao atendimento das demandas dos cidadãos, que são cada vez mais numerosos, num mundo que vê suas aglomerações urbanas aumentarem exponencialmente em tamanho e número.<sup>5</sup>

Realmente, no que diz respeito à evolução demográfica e espacial do meio urbano sobre a Terra, ela não pode receber outra qualificação senão de surpreendente: se em 1800 o Planeta contava com apenas meio milhão de pessoas, 5% das quais eram habitantes do meio urbano, o ano 2000 revelou números impressionantes: uma população de 6 bilhões de pessoas, dentre as quais 50% residem em cidades. E, nesse universo cada vez mais urbano, nota-se toda uma série de problemas, ligados de modo direto ou indireto à ausência de mecanismos, em nível local, para assegurar aos cidadãos o reconhecimento e o

---

<sup>4</sup> MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (dir.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 214.

<sup>5</sup> SILVA, José Antônio Tietzmann E. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e prática. **Revista do Direito Ambiental**, p. 133, jul./set. 2006.

exercício de seus direitos; um defeito que pode ser vencido pela adoção do conceito da cidade sustentável.<sup>6</sup>

Esse conceito traz consigo elementos ligados ao bem-estar do cidadão e da sociedade e, por conseguinte, fundamenta-se em assegurar certos direitos, essenciais a cada um dos membros dessa sociedade. Tais direitos podem ter ou não o *status* de fundamentais e se explicitam, entre outros, no direito à moradia, no direito à terra (urbana ou rural), no direito ao meio ambiente natural preservado ou no direito aos serviços público-essenciais.<sup>7</sup>

De fato, o direito às cidades sustentáveis, estabelecido na legislação, configura um novo direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser observado pelo Poder Público e não apenas deixado no papel. E, por essa razão, atos do governo e do Poder Público têm suma importância para a concretização do direito a uma cidade sustentável. Administrar e gerir uma cidade sustentável significa colocar em prática ações sustentáveis em prol da comunidade local, e faz parte de uma boa governança, afinal oferece melhor qualidade de vida para todos os cidadãos.

Com certeza, além do Poder Público, é importante ressaltar a participação da iniciativa privada e da sociedade em geral, no sentido de preservar, cultivar, educar e gerir, a fim de melhorar cada vez mais a vida de todos que convivem em comunidade. Atos simples que buscam melhorar e organizar o local em que vivemos, resumindo, a busca diária por uma cidade cada vez mais sustentável.

Atualmente, falar de uma cidade sustentável significa falar de uma integração complexa entre o homem e a natureza, mais avançada em relação ao que se pode ver no quadro “clássico” do direito ambiental. Isso porque seus objetivos não residem somente na integração entre o homem e a natureza, mas também estão presentes na integração do meio humano ao meio natural, do meio construído ao meio verde, das atividades humanas às atividades naturais, e tudo isso sem esquecer que essa integração deve ser feita por uma única razão: assegurar tal equilíbrio a cada um desses meios, que a qualidade de vida não seja diferente dos elementos que o compõem.<sup>8</sup>

A concretização da cidade sustentável implica, inicialmente, uma sintonia e, em seguida, uma cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público. Esta cooperação deve ser feita considerando a necessária autonomia de que

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Idem*.

deve gozar o nível local de poder, já que a importância da relação que deve existir entre as diferentes esferas da administração pública, em nível vertical, é evidente. É preciso que haja solidariedade entre os indivíduos, entre os territórios e entre as gerações.<sup>9</sup> Conforme bem enuncia Gaudin:

Promover a cidade sustentável é colocar fim a uma tripla negligência: negligência da cidade, negligência de seu ecossistema e negligência de seu patrimônio. Assim, fazendo um paradoxo, foi tão somente a partir da constatação de certas negligências no meio urbano que a elaboração de um conceito capaz de propiciar uma qualidade de vida digna a seus habitantes foi possível, de forma similar às regras do direito ambiental, que não viram a luz do dia senão após grandes catástrofes ecológicas.<sup>10</sup>

É importante observar que não há cidadania e tampouco dignidade da pessoa humana com o caos urbano que se verifica nas grandes cidades, com ocupações urbanas ou rurais sem sustentabilidade ambiental, física, social e econômica. É preciso equilibrar saneamento ambiental com moradia, com trabalho, com infraestrutura urbana, com lazer, com qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. É preciso estabelecer cientificamente um padrão ideal de qualidade de vida e construir um planejamento jurídico que garanta que todos os empreendimentos do homem assegurem esse padrão de qualidade e sustentabilidade. É preciso organizar e redefinir a forma de destinação final dos resíduos sólidos e líquidos, decorrentes do consumo e da industrialização.<sup>11</sup>

Não há dúvidas de que somos capazes de utilizar tecnologia para dar novas formas, agregar novos elementos e mais utilidade aos bens potencialmente existentes na natureza; somos também capazes de fazer o mesmo ao devolvê-los à natureza de forma correta.<sup>12</sup>

O Estatuto da Cidade é um avanço, editando instrumentos e normas gerais de direito urbanístico, que buscam orientar a construção de um projeto de cidade. Mas o projeto de cidade se constrói através do Plano Diretor e de demais leis municipais, como a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Posturas, Código de Obras, Código Tributário, Zoneamento Ambiental, o que significa construir e planejar um doutrinário de direito urbanístico municipal de forma

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>10</sup> GAUDIN, Jean-Pierre. **Desenho e futuro das cidades**: uma antologia. Rio de Janeiro: Rio Books, 2014.

<sup>11</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 43.

<sup>12</sup> *Idem*.

científica, para que assegure um Projeto de Cidade Sustentável, de dignidade e qualidade de vida.<sup>13</sup>

Não importa o quadro geográfico, social, econômico, ambiental ou jurídico considerado: é evidente que a prática de cidades sustentáveis não é uma tarefa simples. A cidade sustentável implica, igualmente, que as funções sociais da cidade e da propriedade – expressões que são cada vez mais utilizadas aos temas de urbanismo – sejam alcançadas, na medida em que elas constituem um dos objetivos da política de um tal modelo urbano. Diante disso, percebe-se que converter o conceito cidade sustentável, na realidade, em cada estabelecimento humano do Planeta é uma necessidade indispensável, tanto para a cidade como para o meio ambiente considerado de forma ampla.<sup>14</sup>

## 2 Diferenciação entre desenvolvimento sustentável e cidade sustentável

No início da década de 70, diversas correntes de pensamentos sobre o futuro surgiram abrangendo reflexões desde as mudanças climáticas até as relações sociais frente ao meio ambiente. O mundo passou a debater e planejar um futuro aproveitável para o bem comum, a partir da Conferência das Nações Unidas, quando foi firmado um conceito mundial de “desenvolvimento sustentável”, externalizando sentimentos coletivos de democracia e liberdade.<sup>15</sup>

Para Veiga, ainda está em construção esse sentimento coletivo de “Futuro comum”, assim como o conceito de desenvolvimento sustentável, e a explicação plausível de que não podemos medir e esgotar todas as necessidades da atual geração, bem como não podemos saber quais serão todas as necessidades da futura geração.<sup>16</sup> Assim sendo, a equidade social e ambiental, para criar alternativas sustentáveis, fica vinculada ao desenvolvimento econômico; desta maneira, é imperioso ter o conhecimento do comportamento humano, seus hábitos de consumo e modos de produção.<sup>17</sup>

Com o objetivo de controlar as expectativas globais, os países desenvolvidos, que, em dissonância são os principais causadores de danos ao meio ambiente, foram pressionados por ONGs em defesa do meio ambiente, e

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 135.

<sup>15</sup> VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Ed. da Unicamp, 2005.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*



passaram a desenvolver acordos como o ECO 92, no Rio de Janeiro, em 1992; Protocolo de Kyoto, no Japão, em 1997, dentre outros.<sup>18</sup>

Muito embora esses países desenvolvidos tenham assumido maiores compromissos, os países ricos e industrializados são os mais resistentes ao cumprimento dos acordos antes mencionados, e, como prova, há a informação de que, no ano de 2005, apenas os países ricos não tinham atingido as metas previstas pelos acordos.

Segundo Mendes, “para alcançarmos o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente tem que ser entendida como parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente”.<sup>19</sup>

O desenvolvimento sustentável, o uso dos recursos naturais e a conservação da biodiversidade são preocupações gerais que afetam cada vez mais pesquisadores, gestores públicos, entidades públicas e privadas e, inclusive, boa parte da população geral, mas, para isso, se faz necessária a redução da velocidade de consumo dos recursos naturais renováveis, a fim de que a natureza consiga ter tempo para renovar seus ciclos: as pessoas devem ter a consciência racional do melhor uso dos recursos não renováveis, ou seja, uma forma inteligente de ação para o homem na atual sociedade e nas futuras, pois assim é que se possibilitará à ciência e à tecnologia novas pesquisas e disponibilização do aproveitamento de outros recursos fornecidos pela natureza.<sup>20</sup>

O Estado, os indivíduos na condição de cidadãos e a sociedade organizada, independente do país ou das diferentes organizações internacionais, devem assumir suas responsabilidades, embasados em princípios éticos, educacionais e jurídicos cabíveis, com vistas a recuperar e/ou assegurar uma sadia qualidade de vida tanto para as atuais quanto para as futuras gerações, sob um pensamento de que se deve salvar a natureza para, através dela, salvar o homem.<sup>21</sup>

A preocupação com o desenvolvimento sustentável traz à tona um pensamento inquietante, que é sobre qual sustentabilidade buscamos. Isso nos permite refletir se estamos de fato buscando a sustentabilidade ambiental, ou se apenas estamos idealizando a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade

---

<sup>18</sup> PRAHALAD, C. K. **A riqueza na base da pirâmide**: como erradicar a pobreza com o lucro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

<sup>19</sup> MENDES, Marina Ceccato. **Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: [http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m\\_a\\_txt2.html](http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html). Acesso em: 17 ago. 2019.

<sup>20</sup> BUTZKE; ZIENBOWICZ; CERVI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 16

social. A resposta é simples, se o homem quiser manter a sustentabilidade dos sistemas naturais que englobam diferentes formas de vida da biosfera, precisará reavaliar seu modo de viver no Planeta, talvez precisando dispender de conforto e bem-estar, buscando, até mesmo, sua preferência no desenvolvimento da capacidade intelectual, na cultura dos valores sociais e éticos, dentre outros, em desvantagem do amontoado de riquezas e bem-estar.<sup>22</sup>

Segundo o doutrinador Leff, quanto mais o homem avança com o desenvolvimento e, em consequência, mais a tecnologia é dominada pelo homem, os recursos naturais são apropriados com mais facilidade. Ao colacionar sustentabilidade com desenvolvimento, ou com desenvolvimento sustentável, sem dúvida poder-se-ia rematar que foi por conta do uso dos recursos naturais que a humanidade sobreviveu no passar dos anos.

Para o autor, para ser possível assegurar um desenvolvimento sustentável, é necessário um conjunto de mudanças institucionais e sociais e conter seus efeitos ecodestrutivos.<sup>23</sup>

### **3 A dimensão da sustentabilidade e seus benefícios para a progressão das cidades**

Como já foi dito no capítulo acima, existem variadas categorias de sustentabilidade. Sachs catalogou oito tipos de sustentabilidade: 1) sustentabilidade social (como igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais); 2) sustentabilidade cultural (equilíbrio entre o respeito à tradição e à inovação); 3) sustentabilidade ecológica (preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis); 4) sustentabilidade ambiental (respeitar e realçar a capacidade de autodesenvolvimento dos ecossistemas naturais); 5) sustentabilidade territorial (melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades inter-regionais, estratégias de desenvolvimento ambiental seguras, para as áreas ecologicamente frágeis, com a conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento); 6) sustentabilidade econômica (segurança alimentar, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional); 7) sustentabilidade político-nacional (um nível razoável de coesão social); e 8) sustentabilidade político-

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, 2006, p. 15.

<sup>23</sup> LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Trad. de Sandra Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 191.

internacional (eficácia do sistema de prevenção de guerras por parte da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional).<sup>24</sup>

O desenvolvimento é importante para o homem na Terra, considerando que o avanço científico produz conhecimento que é posto à disposição do homem, e, por conseguinte, gera tecnologia para a produção de conforto ou bens de consumo, fármacos, medicamentos para a saúde humana e progressos na medicina. Entretanto, a degradação ambiental não deve ser uma consequência intrínseca do desenvolvimento.<sup>25</sup> Wilson aborda a questão fazendo menção que a sustentabilidade ambiental não é um assunto atrativo para aqueles que ocupam o poder.

Índices de qualidade ambiental não são populares em congressos internacionais de economia. Nos hotéis e auditórios climatizados que os participantes frequentam a derrubada de florestas e a extinção de espécies podem ser facilmente menosprezados como “externalidades”. Chefes de Estado e ministros de finanças sabem que não irão conquistar muitos adeptos em seus países por assinarem acordos de preservação do ambiente. Em geral, os líderes religiosos também não têm uma história de defesa do ambiente de que possam se orgulhar.<sup>26</sup>

Na sociedade atual, o homem atingiu seu mais alto padrão de vida, seu mais alto desenvolvimento e, conseqüentemente, a procura por bens de uso comum se elevou de forma frenética, seja por conta do aumento da população humana, seja pelo padrão de vida elevado que levam os habitantes do primeiro mundo.<sup>27</sup>

Mas, quando vemos um grande número de cidadãos vivendo em pobreza absoluta, não tendo acesso a uma refeição completa por dia, sem acesso à água potável, surge a dúvida se de fato somos todos habitantes do mesmo Planeta Terra, com o mesmo fornecimento de recursos naturais. Não existe uma explicação ética ou moral que justifique o aniquilamento do ambiente em proveito do desenvolvimento.<sup>28</sup>

A apreensão com o fornecimento de bens de consumo, provenientes dos recursos naturais, e a disponibilidade dos mesmos num futuro próximo merecem análises adequadas: a começar pela premissa de que os administradores públicos

---

<sup>24</sup> SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 21.

<sup>25</sup> WILSON, Eduard. **O futuro da vida**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 63.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>28</sup> WILSON, *op. cit.*, p. 64.

deveriam se preocupar com a gestão dos bens naturais, independentemente se sob o aspecto público ou empresarial.<sup>29</sup>

É importante ressaltar a contribuição de Freitas sobre o conceito de sustentabilidade e sua importância:

Princípio constitucional que determina, independentemente de regulação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.<sup>30</sup>

Incontestemente é a importância da sustentabilidade como forma de melhorias e progressão para as cidades, reconhecendo, assim, a dignidade do ambiente, uma vez que os recursos naturais não podem ser sacrificados a todo custo em prol da economia. Ainda, conforme ensina Freitas:

A sustentabilidade insere-se como um princípio jurídico, de status constitucional e com dimensões materiais e imateriais. Em sua dimensão social, reforça-se o conteúdo não excludente do princípio, com a valorização dos direitos fundamentais sociais e a busca da sua efetivação. Sob a dimensão ética, a sustentabilidade resulta em um dever ético e racional de expansão do conceito, destacando a relação entre ética e economia. A importância de mudanças paradigmáticas e a consolidação do princípio da sustentabilidade por meio de uma nova hermenêutica, a ter como máximas de interpretação jurídica sustentável: que os princípios e direitos fundamentais sejam o ápice da ordem jurídica, que o mínimo seja sacrificado para preservação do máximo dos princípios e direitos fundamentais e que, sem desprezar o texto, a interpretação avance para além de sua letra.<sup>31</sup>

Pensar sustentavelmente não deve ser apenas uma preocupação do Poder Público; obviamente, cada cidadão é responsável pelo seu conjunto de atos e atitudes perante o meio ambiente, que deve ser preservado em todas as esferas públicas e residências particulares. Existem inúmeras ações para se pôr em prática, a fim de buscar uma cidade sustentável e, conseqüentemente, uma melhora na qualidade de vida de todos, o que não se pode é cruzar os braços e

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>30</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2011. p. 40-41.

<sup>31</sup> *Idem*.

nada fazer, afinal, o direito a um meio ambiente equilibrado é um direito fundamental e deve ser garantido para esta e para as futuras gerações.

O grande problema de tudo isso é que as cidades não param de crescer, e a população não avalia os danos que pode causar, se não forem concretizadas as devidas práticas e medidas que impulsionam a sustentabilidade. O consumismo desenfreado, a busca por querer sempre mais e mais, não demonstra a preocupação devida com o meio ambiente, o que, atual e futuramente, causará inúmeros prejuízos ao ambiente em que vivemos. Nesse sentido, as palavras de Villac evidenciam o caos, se não pararmos com os comportamentos prejudiciais ao meio ambiente:

Há grande concentração de pessoas nas cidades. Há grande concentração de pessoas consumindo nas cidades. Há grande concentração de pessoas consumindo cada vez mais equipamentos eletrônicos nas cidades. A oferta e os preços fazem com que as pessoas sintam a necessidade de trocar seus computadores, *notebooks*, telefones celulares, *tablets* e muito mais. Uma razão clara é a evolução e o desenvolvimento rápido da tecnologia desses equipamentos; a outra razão é a necessidade de status que estes equipamentos trazem para as pessoas. É, portanto nas cidades que acontece o descarte desses equipamentos e a gestão dos resíduos sólidos conhecidos como lixo eletrônico. Algumas alternativas como os centros de coleta especializados e catadores treinados para receber e consertar esses equipamentos são possibilidades concretas. Mas reutilizar não basta, há necessidade de diminuir o consumo, ou seja, trocar os equipamentos eletrônicos quando houver necessidade. Os critérios podem ser diversos e cabe a cada prefeitura encontrar os seus. A especificidade de cada município fará com que os critérios trazidos pelo Guia de Compras Sustentáveis possam ser aplicados nas contratações públicas sustentáveis e esse conjunto possibilitará a redução do descarte de lixo eletrônico e, quando for o caso, a destinação adequada.<sup>32</sup>

Ainda, nesse contexto, é importante destacar a afirmativa de Otsu sobre o tema:

O problema não é o desejo natural em si, mas o consumismo desenfreado e a falta de percepção daquilo que é suficiente. Em termos ecológicos, aquele que deseja demais é, de forma direta ou indireta, um grande predador. Aquele que busca apenas o suficiente, ou algo próximo disso, contribui para um mundo sustentável e equilibrado.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> VILLAC, Teresa; BLACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de. **Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública**. Belo Horizonte. Ed. Fórum, 2014. p. 249-250.

<sup>33</sup> OTSU, Roberto. **A sabedoria da natureza**. São Paulo: Ágora, 2006. p. 71.

Não basta o Poder Público fazer a sua parte, são necessários a cooperação e o engajamento da população; a conscientização de diminuir o consumismo; a separação correta do lixo; a diminuição da poluição e dos gases tóxicos; a preservação dos espaços verdes, enfim, medidas pequenas que possuem o condão de cuidar, zelar, preservar o meio ambiente em que vivemos. Dessa forma, cada vez mais cidades sustentáveis se desenvolverão, e um meio ambiente sadio e equilibrado não será mais utopia mas concretização.

O equilíbrio, ou a sustentabilidade, não é uma invenção humana, tampouco do Direito, mas é um princípio de direito imanente à própria natureza, que se revela como regra fundamental e obrigatória, sob pena de violação do próprio ciclo. A violação das leis da natureza gera degradação ambiental, cidades alagadas, sem água, sem verde, com saúde comprometida, qualidade de vida e sem sustentabilidade. A força e a perfeição das leis da natureza se constituem em algo que está distante da capacidade humana de fazer igual. Na realidade, a natureza cuida de tudo, e o melhor que se tem a fazer é não atrapalhar e não tentar controlá-la, mas sempre respeitá-la.<sup>34</sup>

A sustentabilidade não é uma invenção, tampouco uma teoria, é pensar e agir em prol de uma cidade melhor para se morar, com erradicação das periferias, melhor tratamento da água e do solo, espaços verdes de lazer, melhorias para um direito fundamental inerente a todas essas medidas, qual seja, a saúde. Afinal, cidade sustentável se faz por um conjunto de ações que tendem a melhorar a saúde de todos. Nesse contexto, Fensterseifer ensina:

O direito social que apresenta maior convergência do seu âmbito de proteção com a tutela do ambiente é o direito fundamental à saúde, merecendo destaque a própria previsão constitucional do caput do artigo 225 que coloca o ambiente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida. O equilíbrio da vida natural (animal não humana, vegetal, mineral, etc.) deve ser tomado como condição elementar para a saúde humana, reconhecendo-se, portanto, o vínculo existencial entre todos os seres vivos na composição e manutenção da teia da vida.<sup>35</sup>

O homem, ao longo da História, tem escolhido os melhores locais para morar, comer, beber, procriar e viver com segurança. A busca por esse desejo de

---

<sup>34</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: Educus, 2016. p. 53.

<sup>35</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **A dimensão ecológica da dignidade humana**: as projeções normativas do direito e (dever) fundamental ao ambiente no estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 24.

viver bem é o que o nosso direito denomina de busca da dignidade. Essas escolhas são naturais, porque são antropológicas. Não há como viver bem sem respeitar a biodiversidade e os ecossistemas, e sem estar em harmonia com a natureza. Há que se estabelecer um equilíbrio que será a manifestação racional e, ao mesmo tempo, natural, que, no direito se denomina princípio da sustentabilidade.<sup>36</sup>

Tudo leva a concluir que a natureza é a base do direito e da dignidade humana. Não há vida sem preservação da natureza, sem respeito ao ciclo natural, pois dele faz parte o próprio homem. Mas a dignidade é também um processo de construção dos equilíbrios ambiental, social e econômico, porque, diferentemente dos animais, o homem tem inteligência que o torna mais exigente e capaz de aprimorar sua forma de vida, com casas mais sofisticadas, meios de sobrevivência mais seguros e formas de comunicação nunca antes imaginadas. Essas diferenças nos fazem acreditar que somos os senhores da natureza, o que nos leva a ter uma relação coisificada e sem nenhuma preocupação ética.<sup>37</sup>

O problema todo está no homem querer somente o melhor, ter sempre o melhor e esquecer que a natureza é a principal fornecedora; sem os recursos naturais apropriados não há que se falar em melhorias. Por essa razão, o equilíbrio entre o consumo e o uso dos recursos naturais é medida que se impõe, e Krell defende que é imprescindível uma reflexão pragmática sobre o direito ambiental no Brasil, que ultrapasse os confins da norma legal e examine os complexos fenômenos jurídicos, políticos e socioeconômicos, que condicionam sua viabilidade e utilidade social e local.<sup>38</sup>

O que vemos nas grandes cidades é oposto do que realmente deveria ser: descaso com o meio ambiente ainda impera; como muito bem colaciona Leff, que diz “enquanto se protesta pela derrubada de uma árvore, a vida cresce de forma legal ou informal nas periferias, devastando tudo sem observância a uma racionalidade ambiental da ocupação dos espaços, na qual seja possível construir uma coalizão de economia e desenvolvimento locais sustentáveis”.<sup>39</sup>

Na realidade, nas nossas cidades a natureza é objetivada, os espaços verdes são mais valiosos, quando ocupados por prédios e fábricas, sem nenhum

---

<sup>36</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 55.

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 90.

<sup>39</sup> LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Trad. de Silvana Cabucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 36-37.

respeito ou necessidade de que ela faça parte dos espaços a serem ocupados pelo homem. Essa cultura não admite qualquer relação ética com a natureza, porque o espaço urbano é o espaço de criação humana, e cidade é lugar de homem “civilizado” e não de mato e animais. Essa relação com o meio ambiente equivocada torna as nossas cidades fruto de uma ética antropocentrada, que coloca o homem no centro do Universo e de todos os interesses, e ignora a importância das demais formas e vida e os ecossistemas. O espaço urbano ou rural, ocupado e explorado pelo homem, não é exclusivo e tampouco está apenas a serviço do homem.<sup>40</sup> Por essa lógica, Leff recomenda:

Há necessidade de se estabelecer um diálogo entre a economia e o meio ambiente e fazer uma proposta para construir outra economia baseada em uma racionalidade ambiental. O equilíbrio ecológico, a preservação da biodiversidade e a qualidade de vida dos seres humanos são fundamentais para a sustentabilidade da própria economia. Um futuro sustentável implica em definir metas que levem a vislumbrar mudanças de tendências, a restabelecer os equilíbrios ecológicos e a instituir uma economia sustentável.<sup>41</sup>

Obviamente, não há como falar em cidade sustentável e separá-la da economia, o crescimento de uma cidade está consequentemente ligado às questões econômicas, o que não se pode é deixar de lado o meio ambiente equilibrado, na busca desenfreada pelo mercado. Respeitar a natureza e seus recursos é condição sem a qual não há que se falar em sustentabilidade e cidades sustentáveis, ou seja, como ensina Leff, “a perspectiva ambiental implica, desta forma, a desconstrução da racionalidade dominante e a construção de uma nova racionalidade. Um futuro sustentável não pode basear-se na cegueira que se apoderou de nossa existência”.<sup>42</sup>

Pensando nessa lógica, de um futuro sustentável e a necessidade de sua aplicação, é importante destacar o texto da Declaração do Rio (1992), traduz, em seu Princípio 5, que todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da população do mundo.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 62.

<sup>41</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 79.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao\\_Rio\\_Meio\\_Ambiente\\_Desenvolvimento.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf). Declaração Rio 1992. Acesso em: 20 ago. 2019.



## 4 Considerações finais

Gerir uma cidade sustentável demanda recursos e comprometimento do Poder Público com a população, o que não deveria ser nenhum problema, afinal está garantido na Constituição Federal que todos devam ter direito à moradia, saneamento básico, iluminação, saúde, transporte, segurança, um mínimo existencial para ter qualidade de vida digna.

Fato é que as desigualdades sociais frente à falta de recursos provenientes do Poder Público não deixaram de existir com o passar do tempo, uma vez que o crescimento populacional faz parte da evolução de uma cidade, e não há como não avaliar os riscos e prejuízos que causam ao ambiente.

A busca incansável por um meio ambiente sadio e equilibrado deve estar presente no pensamento e nas ações de cada ser humano, a começar pelo gestor público, que tem a obrigação de administrar a cidade de forma sustentável, preocupando-se com o meio ambiente e com os recursos naturais que são ofertados. Cidades sustentáveis são exemplos, pois se diferenciam e se preocupam não só com o presente, mas também com o futuro; se destacam pela preocupação com a natureza, com os malefícios que a industrialização e o crescimento urbano causam e, em contrapartida pensam em programas que tendem a preservar o meio ambiente e proporcionar melhores condições para a vida da população.

Uma cidade sustentável não deve ser utopia, mas realidade. O Plano Diretor de cada cidade deve prever cuidados e resguardos à população com uma visão sustentável capaz de não prejudicar a natureza em prol do crescimento urbano. Aliado ao Poder Público, as parcerias público-privadas, bem como a participação da sociedade nas mudanças de comportamento, em um conjunto de solidariedade, são capazes de concretizar cidades sustentáveis. A partir dessas ações, estaremos, sim, garantindo uma cidade sustentável com vida digna para todos.

### Referências

BUTZKE, Alindo. Zienbowicz, Giuliano. Cervi, Jacson Roberto. **O direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A dimensão ecológica da dignidade humana**: as projeções normativas do direito e (dever) fundamental ao ambiente no estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

- GAUDIN, Jean-Pierre. **Desenho e futuro das cidades**: uma antologia. Rio de Janeiro: Ed. Rio Books, 2014.
- LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Trad. de Sandra Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- KRELL, Andreas J. **Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (dir.). **Estatuto da cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MENDES, Marina Ceccato. **Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: [http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m\\_a\\_txt2.html](http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html).
- OTSU, Roberto. **A sabedoria da natureza**. São Paulo: Ágora, 2006.
- PRAHALAD, C. K. **A riqueza na base da pirâmide**: como erradicar a pobreza com o lucro. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.
- SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- SILVA, José Antônio Tietzmann E. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. **Revista de Direito Ambiental**, v. 43, 2006.
- VILLAC, Teresa; BLACHERIS, Marcos Weiss; SOUZA, Lilian Castro de. **Panorama de licitações sustentáveis**: Direito e gestão pública. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.
- VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. da Unicamp, 2005.
- WILSON, Eduard. **O futuro da vida**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

## 2

### **O patrimônio histórico e cultural como direito fundamental: uma reflexão do comum na cidade contemporânea**

*Historical and cultural heritage as a fundamental right: a reflection of the  
common in contemporary city*

Sílvia Rafaela Scapin Nunes\*  
Airton Guilherme Berger Filho\*\*

**Resumo:** Este artigo versa sobre como o patrimônio cultural se apresenta na Constituição brasileira e se é possível ao mesmo constituir-se como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, levando em conta os tratados internacionais acerca do patrimônio cultural material e imaterial, dos quais o Brasil é signatário. A metodologia adotada será a analítico-indutiva, através de pesquisa exploratória literário-jurídica, acerca do patrimônio cultural, orientada aos direitos fundamentais, em relação à questão da preservação do patrimônio histórico e cultural coletivo, frente às renovações urbanísticas das cidades. O artigo procura compreender como se pode dialogar com os processos contemporâneos de renovação urbana das cidades, sem colocar em risco o patrimônio histórico edificado, contextualizando o patrimônio histórico e cultural nos tratados internacionais, na Constituição brasileira e na literatura acerca dos direitos fundamentais, apresentando dois casos de processos em preservação do patrimônio histórico, com resultados diferentes frente aos direitos transindividuais – sendo um que fere o Plano Diretor e a Constituição e o outro (apesar da extinção do bem), que indica que seja realizado inventário dos bens, no âmbito municipal como um todo. A pesquisa conclui que o patrimônio cultural, como bem de titularidade coletiva, apresenta elementos consistentes que o constituem como direito fundamental no ordenamento jurídico-brasileiro.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais. Patrimônio cultural. Urbanismo.

**Abstract:** The subject of this article is about how cultural heritage is presented in the Brazilian Constitution and whether it can be constituted as a fundamental right in the Brazilian legal system, taking into account international treaties on material and immaterial cultural heritage, of which Brazil is a signatory. The adopted methodology will be the analytical and inductive through exploratory literary and legal research about the cultural heritage, oriented to the fundamental rights in relation to the preservation of collective historical and cultural heritage in face of the urbanistic renewals of the cities. The paper seeks to understand how is possible to dialogue with the contemporary processes of urban renewal of cities, without compromising the built historical heritage, referring to the historical and cultural heritage in the international treaties and the Brazilian Constitution and also the literature about fundamental rights, presenting two cases of

---

\* Arquiteta e urbanista (UCS/RS). Especialista MBA em Gestão de Projetos (UNISINOS/RS). Mestranda em Direito – Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade, na Universidade de Caxias do Sul – UCS. E-mail: arq.silvianunes@live.com

\*\* Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, RS (2002). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2004). Doutor em Direito pela UNISINOS/RS (2016). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental na Graduação na Pós-Graduação *stricto sensu*, em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS/RS). Integrante do “Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico”, da UCS/RS. E-mail: agbergef@ucs.br

processes in preservation of the historical patrimony with different results in relation to the transindividual rights – being one hurts the Master Plan and the Constitution and the other (after the extinction of the good) indicating that the inventory of the goods in the municipal scope is taken as a whole. The research concludes that cultural heritage as a collective property presents elements that constitutes it as a fundamental right in the Brazilian legal system.

**Keywords:** Fundamental rights. Cultural heritage. Urbanism.

## **Introdução**

Este artigo reflete acerca da caracterização do patrimônio histórico e cultural, desde as principais influências dos tratados internacionais acerca das políticas de preservação, na medida em que estiveram compatíveis com o ordenamento constitucional brasileiro, sob a perspectiva de proteger a cultura, enquanto direito fundamental.

A proposta do estudo consiste em analisar como o patrimônio cultural se afirma em relação à identidade e a interdependência que a diversidade proporciona. Inicialmente, são levantados os aspectos antropológicos acerca do patrimônio cultural e como ocorreu a evolução do tema no Brasil, levando em conta a apropriação simbólica e suas relações com os espaços urbanos. Ademais, são elencadas as origens e a evolução dos instrumentos internacionais relacionados ao patrimônio histórico, vinculados à arquitetura, e os esforços referentes à proteção dos sítios históricos, frente às renovações urbanas nos períodos dos grandes conflitos históricos, que culminaram na perda de grande parte do acervo patrimonial edificado na Europa.

A pesquisa passa então a analisar brevemente como a cultura e o patrimônio cultural se inserem na Carta Magna, em relação aos demais temas tratados na Constituição. Ademais, é incorporada pesquisa literária de autores que afirmam o direito ao patrimônio cultural como fundamental e estabelecem vínculos com a dignidade da pessoa humana e a qualidade de vida, associados aos valores culturais. Apresenta-se ainda um caso em Sant’Ana do Livramento, RS, – caso do Cine Teatro Colombo –, onde se instaura inquérito civil contra uma ação que pretende retirar a proteção já conferida ao bem, ferindo as diretrizes do Plano Diretor Municipal e os princípios da Constituição brasileira.

A seguir, é feita uma abordagem acerca dos principais aspectos das necessidades contemporâneas e suas relações com os direitos fundamentais. De igual modo, é analisado o caso da antiga CESA em Caxias do Sul, RS, quando da demolição autorizada de um bem histórico, que não se encontrava listado, e que culminou na perda do bem pela comunidade. Por fim, discorre-se sobre a

importância da preservação dos sítios arquitetônicos e naturais, e sua relevância para a diversidade, bem como políticas públicas de proteção do patrimônio cultural do Brasil.

## **1 Metodologia**

Este texto procura contextualizar e caracterizar o patrimônio cultural e, por conseguinte, o patrimônio histórico edificado como um direito fundamental, uma vez que a cultura, assim como o meio ambiente, estão em capítulos separados no catálogo dos Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. No entanto, existem relações diretas da cultura com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, da fundamentalidade ao ambiente ecologicamente equilibrado e aos outros direitos relacionados – a exemplo da educação, do esporte e do lazer, que se encontram na mesma condição e que estão vinculados à cultura.

Para tanto, são apresentadas questões inerentes ao patrimônio cultural, que colaboram com o entendimento acerca da sua fundamentalidade constitucional, de modo que diversos autores já referem a cultura como direito fundamental. Para apresentar a discussão proposta por este artigo, o método utilizado é o analítico-indutivo, a partir da pesquisa exploratória na literatura acerca da teoria dos princípios fundamentais, na perspectiva do enquadramento dogmático dos tratados internacionais e na Constituição brasileira, e como se relacionam com a cultura. Desse modo, buscar-se-á a compreensão do tema Patrimônio Histórico e Cultural *strictu sensu e lato sensu*, bem como julgados de dois casos relacionados à descaracterização e demolição de patrimônio histórico e suas relações com os instrumentos e tratados de preservação dos quais o Brasil é signatário.

## **2 Cultura: identidade, diversidade e interdependência**

O patrimônio cultural é um bem coletivo que marca a evolução dos grupos sociais e reafirma a identidade dos indivíduos na história das cidades. A cultura, enquanto modo de expressão humana é decorrente de processos que se revelam na diversidade – urbana inclusive, de modo que ela é – e deve ser, objeto de planejamento territorial, compondo o arranjo formal das cidades, enquanto construção social ao longo do tempo. Dessa forma, no ordenamento brasileiro, o

direito ao ambiente ecologicamente equilibrado envolve a tutela dos bens culturais coletivos, que correspondem diretamente à identidade, ao senso de pertencimento familiar e à vida social das pessoas.

Esta condição antropológica é abordada por Ana Maria Moreira Marchesan, quando afirma que “a cultura é tudo aquilo que é criado pelo homem. É também um conjunto de entes que, embora não seja fruto da criação humana (ex.: as paisagens naturais), são valorados pelo homem como bens culturais. Não há sociedade sem cultura”.<sup>1</sup> Neste sentido, Robert Alexy ensina que os elementos naturais ou produtos da cultura podem ser objetos de valoração, porém o “valor” de algo só pode ser atribuído por meio de critérios específicos, que compõem com os princípios a estrutura das normas de direitos fundamentais.<sup>2</sup> No patrimônio histórico e cultural das cidades, isso se traduz pelos Critérios de Salvaguarda, que são os instrumentos de política de preservação do patrimônio cultural de uma determinada comunidade.<sup>3</sup>

Os principais marcos em prol da proteção do patrimônio histórico e cultural no Brasil, remontam a Semana de Arte Moderna de 1922, quando se discutiram a importância de uma identidade nacional e a necessidade de instauração de uma política cultural no País.<sup>4</sup> Em 1934, ocorreu o tombamento da cidade de Ouro Preto e, no mesmo ano, foi criada a Inspeção de Monumentos Nacionais para a salvaguarda de bens móveis e para impedir a destruição de edificações históricas, de modo que, no ano de 1937, essa situação culminou na criação da instituição que atua pela preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro<sup>5</sup> – o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Segundo Marchesan, este ano foi marcante para o patrimônio histórico e cultural, pois com a Constituição de 1937 – a Constituição Polaca, é atribuído o dever federativo de preservação, incluindo-se à gravidade de atentado ao

---

<sup>1</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 17.

<sup>2</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 150.

<sup>3</sup> Neste sentido, Marchesan afirma que “os valores estão em constante mudança no contexto social. A par disso, só se valoriza o que se conhece, de sorte que o sentido de preservação será tanto maior quanto mais instruída a população de determinado país” (MARCHESAN, 2007, p. 205).

<sup>4</sup> Iphan, 2012. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/901>. Acesso em: 6 out. 2019.

<sup>5</sup> Atuação que deu origem ao Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN (criado pela Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937) – atual IPHAN, autarquia do governo federal, atualmente vinculada ao Ministério da Cidadania – através da Secretaria Especial da Cultura.

patrimônio nacional os danos contra o patrimônio histórico e cultural brasileiro.<sup>6</sup> Por convite do intelectual Mário de Andrade, o advogado mineiro Rodrigo Melo Franco de Andrade, primeiro presidente do SPHAN à época (atual IPHAN), foi o responsável pelo anteprojeto de lei que organizou a proteção dos bens históricos no País e que culminou no Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, conhecida por Lei do Tombamento, influenciada pelo período artístico e modernista no Brasil.<sup>7</sup>

Na legislação brasileira, o Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, introduz o principal instrumento de proteção do patrimônio histórico e cultural – o Tombamento, e o vincula aos bens materiais e imateriais, ao incluir proteção aos eventos, monumentos naturais, sítios e às paisagens,<sup>8</sup> veja-se:

Art. 1º. Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§ 1º. Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º. Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.<sup>9</sup>

Neste sentido, Marchesan compreende que a proteção auferida aos bens ambientais também seja estendida ao patrimônio cultural, quando afirma “[...] hodiernamente, parece indiscutível o entendimento de serem os bens culturais integrantes do todo formado pelos bens ambientais. Partindo-se dessa premissa,

---

<sup>6</sup> MARCHESAN, 2007, p. 52.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 50-52.

<sup>8</sup> O que remete à atual vinculação constitucional do meio ambiente e da cultura na literatura jurídica.

<sup>9</sup> Em referência aos quatro Livros do Tombo, são eles: (i) Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; (ii) Livro do Tombo Histórico (bens móveis e imóveis); (iii) Livro do Tombo de Belas Artes (coisas caráter não utilitário, nacional ou estrangeira) e o (iv) Livro do Tombo das Artes Aplicadas (valor artístico associado à função utilitária – incluem-se as obras de arquitetura e artes decorativas). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/608>. Acesso em: 1º set. 2019.

é possível afirmar que todo o resguardo legal hoje assegurado ao patrimônio natural pode ser estendido ao patrimônio cultural”.<sup>10</sup>

O período de 1937 a 1967 utilizou-se do instrumento *Tombamento*, que garantiu a preservação de grande parte do acervo do patrimônio histórico-nacional – especialmente as construções, tais como igrejas, fortificações, engenhos e edifícios públicos, compartilhando responsabilidades entre os entes federativos e os proprietários privados.<sup>11</sup> Neste sentido, o art. 17, DL 25/37 atribui deveres aos proprietários das coisas tombadas, na forma de um dever de diligência imposto aos proprietários – uma vez que seus direitos passam a cumprir limites normativos, mas em acordo com uma ética social imperante.<sup>12</sup>

Cumprido que o direito de propriedade vinculado à função social passa a ser combinado com as relações de vizinhança,<sup>13</sup> alçado no art. 18, DL 25/37, que reconhece uma visão holística do meio ambiente, quando trata da proteção do entorno do bem, de modo que outras edificações não venham a comprometer a visibilidade do patrimônio histórico. Ademais, o cuidado com o bem (Princípio da Prevenção) passa a considerar a integridade do entorno dos bens históricos (Princípio da Precaução), como dignos de tutela para as gerações futuras. Anos depois, acerca disso, a Carta de Veneza (1964) estabelece:

Art. 1º. A noção de monumento histórico compreende a criação arquitetônica isolada, bem como o sítio urbano ou rural que dá testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico. Entende-se não só às grandes criações, mas também às obras modestas, que tenham adquirido, com o tempo uma significação cultural. [...]

Art. 7º. O monumento é inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa. Por isso, o deslocamento de todo o monumento ou de parte dele não pode ser tolerado, exceto quando a salvaguarda do monumento o exigir ou quando o justificarem razões de grande interesse nacional ou internacional.

Art. 8º. Os elementos de escultura, pintura ou decoração que são parte integrante do monumento não lhes podem ser retirados a não

---

<sup>10</sup> MARCHESAN *apud* RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 5.

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. O Iphan e o Patrimônio Cultural Brasileiro. [s.n]. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Curso reabilitação urbana com foco em áreas centrais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008, [s.n.].

<sup>12</sup> MARCHESAN, *op. cit.*, 2007, p. 146.

<sup>13</sup> *Unidade de Vizinhança* é uma expressão usada pelo americano Clarence Arthur Perry em 1920, que conceitualmente relaciona o dimensionamento de quadra, a capacidade de conectividade viária, largura das vias, acessibilidade, densidade e as características socioculturais da população (TANSCHKEIT, Paula. Unidades de vizinhança: uma forma sustentável de promover a conectividade nas cidades. **The City Fix Brasil**, publicado em 24 de outubro de 2016. Disponível em: <https://thecityfixbrasil.com/2016/10/24/unidades-de-vizinhanca-uma-forma-sustentavel-de-promover-a-conectividade-nas-cidades>. Acesso em: 24 ago. 2019).



ser que essa medida seja a única capaz de assegurar sua conservação.<sup>14</sup>

As relações que o patrimônio histórico estabelece e o contexto social (ou comunitário), referido anteriormente por Marchesan, encontram ressonância no pensamento do geógrafo e pesquisador Ângelo Serpa sobre as identidades sociais que, em um processo de apropriação simbólica dos territórios e à forma de uso dos espaços da cidade contemporânea, as relações são tais que os modos de consumo se traduzem pelos estilos de vida e pelas relações sociais. Ademais, em referência aos espaços homogêneos entendidos por Henri Lefebvre, Serpa faz um alerta de que, nos espaços artificiais onde prevalece a história repetitiva (ou a arquitetura repetitiva), esta não contribui para a diversidade e pode comprometer construções que surgiram espontaneamente dos processos culturais das comunidades ao longo do tempo e, por conseguinte, são únicas no espaço urbano.<sup>15</sup>

Nesse sentido, os tratados internacionais têm contribuído sobremaneira na proteção do patrimônio histórico e cultural das cidades ao longo do tempo, através de convenções e tratados de cooperação internacional acerca do tema e com a adesão de nações – tal como o Brasil –, em prol da proteção da identidade cultural que a diversidade proporciona.

## 2.1 Instrumentos internacionais de preservação

Os instrumentos internacionais de preservação do patrimônio histórico e cultural foram amplamente discutidos na Europa, após o período de 1789 a 1799 da Revolução Francesa,<sup>16</sup> de modo que dado ao aspecto multidisciplinar e intergerencial – ou ainda, ao diálogo intercultural que difundiu o princípio da dignidade da pessoa humana,<sup>17</sup> teve relevante impacto no Brasil Império,<sup>18-19</sup> a exemplo da preocupação com a preservação da diversidade de bens que

---

<sup>14</sup> **Carta de Veneza.** Carta internacional sobre a conservação e restauração de monumentos e sítios. Publicada em maio de 1964. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>. Acesso em: 1º set. 2019.

<sup>15</sup> SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea.** São Paulo: Contexto, 2011, p.19-20.

<sup>16</sup> MARCHESAN, *op. cit.*, 2007, p. 33.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>19</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Constituição Federal assegura ampla proteção ao patrimônio cultural do País. **Ambiente Jurídico**, 2018a. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2018-ago-11/constituicao-assegura-ampla-protecao-patrimonio-cultural-pais?imprimir=1#\\_ftn11](https://www.conjur.com.br/2018-ago-11/constituicao-assegura-ampla-protecao-patrimonio-cultural-pais?imprimir=1#_ftn11). Acesso em: 1º set. 2019.

remonta ao ano 1742, com a preocupação do Vice-Rei D. André de Melo e Castro com a preservação de fortificações deixadas por holandeses em Pernambuco.

No que se relaciona ao patrimônio histórico edificado, a Carta de Atenas de 1931 alude à necessidade de organização frente às garantias de direitos coletivos<sup>20</sup> e, ainda, na Carta de Atenas de 1933 é feita menção direta às cidades frente às renovações urbanas, decorrentes do crescimento urbano, suas implicações na infraestrutura e a necessidade de planejamento regional, bem como suas relações acerca da preservação dos sítios urbanos.<sup>21</sup>

Com a criação em 1945 da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)<sup>22</sup> – instituída logo após a Segunda Guerra Mundial, as políticas públicas em patrimônio cultural, como exercício de cidadania, obtiveram mais força, sendo pautadas pela dignidade da pessoa humana e enfatizado o reconhecimento dos bens como culturais em âmbito global. O Brasil participa da UNESCO desde 1964 como Estado-membro signatário, junto com mais 192 países – na busca por soluções para os problemas da sociedade contemporânea.<sup>23</sup>

A Carta de Veneza, elaborada em 1964, no II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos – adaptada e traduzida pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS),<sup>24</sup> faz referência à importância da interdependência e da tutela compartilhada do patrimônio histórico e cultural (Princípio da Solidariedade), como segue:

---

<sup>20</sup> Ver: IPHAN. Cartas Patrimoniais. Carta de Atenas – Sociedade das Nações – Outubro de 1931. Conclusões Gerais e Deliberações da Sociedade das Nações, do Escritório Internacional dos Museus.

<sup>21</sup> Ver: IPHAN. Cartas Patrimoniais. Carta de Atenas – CIAM – novembro de 1933. Generalidades, diagnósticos e conclusões sobre os problemas urbanísticos das principais e grandes cidades do mundo, apurados pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em Atenas.

<sup>22</sup> A Unesco foi criada em 16 de novembro de 1945 em Londres, no Reino Unido, e atua nas áreas de Educação, Ciências Naturais, Cultura e Comunicação e Informação.

<sup>23</sup> UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. s.d. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>24</sup> “O ICOMOS, o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, é uma organização não governamental global associada à UNESCO. A sua missão é promover a conservação, a proteção, o uso e a valorização de monumentos, centros urbanos e sítios. Participa no desenvolvimento da doutrina, evolução e divulgação de ideias, e realiza ações de sensibilização e defesa. O ICOMOS é o organismo consultor do Comitê do Patrimônio Mundial para a implementação da Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO.” Disponível em: <https://www.icomos.org.br/miss-o>. Acesso em: 1º set. 2019. “O ICOMOS é uma rede de especialistas que se beneficia do intercâmbio interdisciplinar entre os seus membros, entre os quais estão arquitetos, historiadores, arqueólogos, historiadores de arte, geógrafos, antropólogos, engenheiros e urbanistas. Os membros do ICOMOS contribuem para o aperfeiçoamento da preservação do patrimônio, das normas, e das técnicas para cada tipo de bem do patrimônio cultural: edifícios, cidades históricas, paisagens culturais e sítios arqueológicos. Em Março de 2015, o ICOMOS tinha 9.500 membros individuais em 144 países, 110 Comitês Nacionais e 28 Comitês Científicos Internacionais.” Disponível em: <https://www.icomos.org.br/o-icomos>. Acesso em: 1º set. 2019.

Portadores de mensagem espiritual do passado, as obras monumentais de cada povo no presente como o testemunho vivo de suas tradições seculares. A humanidade, cada vez mais consciente da unidade dos valores humanos, as considera um patrimônio comum e, perante as gerações futuras, se reconhece **solidariamente** responsável por preservá-las, impondo a si mesma o dever de transmiti-las na plenitude de sua autenticidade. É, portanto, essencial que os princípios que devem presidir à conservação e à restauração dos monumentos sejam elaborados em comum e formulados num plano internacional, ainda que caiba a cada nação aplicá-los no contexto de sua própria cultura e de suas tradições.<sup>25</sup>

Ao longo do tempo, houve marcos importantes, na compreensão do patrimônio histórico e cultural e, em relação ao que refere este artigo acerca das preservação do patrimônio histórico, frente às renovações urbanas, pode-se destacar as que segue: a Declaração de Estocolmo (1972) – Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que problematiza os critérios comuns de preservação dos ecossistemas ambientais, frente aos aspectos sociais e econômicos; a Carta de Washington (1986) – Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas, em relação aos centros e bairros históricos e a infraestrutura urbana; a Carta Petrópolis (1987) – 1º Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centros Históricos, enfatizando o sítio histórico e os instrumentos de planejamento urbano (ex.: Tombamento, Inventário e Desapropriação, entre outros) e, ainda, como exemplo, a Carta do Rio (1992) – Conferência Geral das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que reafirma a Declaração de Estocolmo e estabelece novos acordos internacionais visando a integridade global do patrimônio histórico e mundial.<sup>26</sup>

Como signatário do Protocolo de San Salvador, de 17 de novembro de 1988 em El Salvador, o Brasil ratificou o texto do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, através do Decreto Federal n. 3.321/1999.

Preâmbulo: [...] de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e com a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, só pode tornar-se realidade o ideal do ser humano livre, isento de temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada

<sup>25</sup> IPHAN. Carta de Veneza. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>. Acesso em: 1º set. 2019. Grifo nosso.

<sup>26</sup> IPHAN. Cartas Patrimoniais. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/226>. Acesso em: 20 set. 2019.

pessoa gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como de seus direitos civis e políticos; Levando em conta que, embora outros **instrumentos internacionais**, tanto de âmbito universal como regional, **tenham reconhecido direitos econômicos, sociais e culturais fundamentais**, é muito importante que esses direitos sejam reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos [...].

E, ainda, tem-se como referência recente a Carta de Brasília (2010), que acolheu as experiências do Fórum Juvenil de Patrimônio Mundial acerca da proteção e promoção do Patrimônio Mundial, com vistas ao turismo sustentável e responsável – dentre outros. E, também, a Carta de Juiz de Fora (2010), que refere à Carta dos Jardins Históricos Brasileiros para a salvaguarda dos jardins, bem como reconhece seus ciclos naturais e a capacidade dinâmica dos elementos vivos nos jardins históricos.<sup>27</sup>

### **3 A fundamentalidade do patrimônio histórico e cultural na Constituição brasileira**

A História da humanidade e seus feitos no meio ambiente (natural e/ou construído) são objeto de estudos pela antropologia,<sup>28</sup> pois o homem sempre encontrou meios de registrar os costumes e as culturas de seu tempo, de modo que estes servem de legado para as gerações futuras. Tais feitos, quando repetidos ao longo do tempo, conferem técnica e arte aos artefatos ou modos de fazer, os quais são percebidos (valorados)<sup>29</sup> e passam a ser compreendidos como herança cultural ou patrimônio cultural. Em relação ao patrimônio histórico – em referência aos bens edificados, seja por demonstrar singularidade na técnica empregada, inovação estética ou, ainda, a importância de um acontecimento que ocorreu em determinado lugar – e que é reconhecido pelas pessoas, as expressões que os prédios históricos podem alcançar passam a assumir relevância tal, que a obra passa a integrar-se ao sítio como um elemento único e conciso.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> IPHAN. **Cartas patrimoniais**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/226>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>28</sup> A antropologia é a ciência que tem por objeto o estudo e a classificação dos caracteres físicos do homem e dos agrupamentos humanos (origem, evolução, desenvolvimento físico e material), bem como seu comportamento, costumes, crenças sociais, etc. (Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br>. Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>29</sup> ALEXY, *op. cit.*, p. 150.

<sup>30</sup> Entende-se aqui a unidade da edificação e do sítio enquanto conjunto.

A Constituição Federal brasileira de 1988 tem como princípios<sup>31</sup> de Estado a busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos e nações da América Latina, reconhecendo a diversidade como elemento inerente às comunidades, no que refere aos tratados internacionais e, neste sentido, à dogmática da dignidade da pessoa humana, uma vez que promove o enriquecimento cultural do indivíduo.

Acerca disso, o Promotor de Justiça Marcos Paulo de Souza Miranda<sup>32</sup> é referência na temática do patrimônio cultural e, em sua pesquisa acerca da fundamentalidade do patrimônio cultural na Constituição Federal brasileira, ensina:

Com a promulgação da Constituição de 1988 alcançou-se o mais alto degrau na evolução normativa de proteção bens culturais em nosso país, posto que a *lex maxima*, em seu Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Seção II (Da Cultura), nos arts. 215 e 216, delineou o conceito, a abrangência, os instrumentos e as responsabilidades pela proteção do patrimônio cultural brasileiro.<sup>33</sup>

Esse promotor discorre também acerca da proteção do patrimônio cultural na Constituição Federal, trazendo o pensamento de Max Dvorák e do Desembargador Federal Reis Friede:

[...] o patrimônio cultural está entre um dos mais importantes bens ideais responsáveis por provocar na coletividade um sentimento que está acima das preocupações e esforços materialistas do cotidiano. O grande mérito da satisfação que nos proporcionam hoje as obras de arte antiga reside no fato de que esse prazer não se limita a um determinado grupo de monumentos e nem é privilégio de certas classes sociais.<sup>34</sup> Nesse cenário, evidente que a fruição de um patrimônio cultural hígido é corolário da dignidade da pessoa humana e da cidadania (fundamentos da República Federativa do Brasil) e constitui direito fundamental de terceira geração, sendo incontestado que a tutela desse direito satisfaz a humanidade como um

---

<sup>31</sup> BRASIL, 1988, CF/88 – art. 4º, parágrafo único.

<sup>32</sup> Marcos Paulo de Souza Miranda é promotor de Justiça em Minas Gerais, coordenador do “Grupo de Trabalho sobre Patrimônio Cultural da Rede Latino-Americana do Ministério Público” e membro do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos-Brasil).

<sup>33</sup> MIRANDA, *op. cit.*, 2018a.

<sup>34</sup> Ver: DVORÁK, Max. **Catecismo da preservação de monumentos**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2008. p. 86-87. (DVORÁK, *apud* MIRANDA, *op. cit.*).

todo (direito difuso), na medida em que preserva a sua memória e seus valores, assegurando a sua transmissão às gerações futuras.<sup>35</sup>

O patrimônio histórico e cultural integra o rol de direitos de titularidade coletiva, também designados por direitos difusos. Neste sentido, uma discussão importante versa sobre a questão de que o patrimônio cultural é considerado como um direito fundamental implícito na Carta Magna, apesar de se encontrar fora do catálogo,<sup>36</sup> por ser considerado como tal em diversos julgados relacionados ao patrimônio histórico e cultural. Essa condição é reforçada por Ana Maria Moreira Marchesan, quando afirma que o pressuposto de fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é submetido aos rigores do art. 60 – que estabelece as cláusulas pétreas, de modo que o direito fundamental ao meio ambiente é indissociável do viés cultural, uma vez que a qualidade de vida inclui os valores associados à cultura.<sup>37</sup>

Ingo Sarlet pondera que, em tratados internacionais, tal como na Declaração Universal da Organização das Nações Unidas (ONU), existe um entendimento universal acerca de que coexistem universalidades abstratas e concretas que alcançam todas as pessoas, aproximando os direitos fundamentais àqueles direitos humanos já previstos nos tratados de Direito Internacional,<sup>38</sup> referência que encontra amparo em Bonavides,<sup>39</sup> acerca da universalidade do gênero humano.

Robert Alexy colabora com a discussão ao bordar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental social. Neste sentido, este conceito envolve o direito por prestações, que confere proteção, por meio de normas de direito existentes, novas normas ou, ainda, procedimentos.<sup>40</sup> Porém, o raciocínio de Alexy fica melhor apresentado segundo seus próprios termos, como segue:

---

<sup>35</sup> A fundamentalidade do direito ao patrimônio cultural foi objeto de expresse reconhecimento pelo TRF 2ª R.; AC 0000228-15.2005.4.02.5106; Sétima Turma Especializada; Rel. Des. Fed. Reis Friede; DEJF 30/05/2012; Pág. 401.

<sup>36</sup> MARCHESAN, *op. cit.*, p. 105.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 107-109.

<sup>38</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 39.

<sup>39</sup> Ver: BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 525. (BONAVIDES *apud* SARLET, *op. cit.*, p. 39).

<sup>40</sup> ALEXY, *op. cit.*, p. 442.

Um direito fundamental ao meio ambiente corresponde mais àquilo que acima se denominou “direito fundamental completo”. Ele é formado por um feixe de posições de espécies bastante distintas. Assim, aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática).<sup>41</sup>

Para tanto, cabe uma breve análise conceitual comentada de como se insere a Cultura e, por conseguinte, o patrimônio histórico e cultural na Constituição Federal brasileira, seja no sentido estrito seja no sentido amplo conferido ao tema, como segue:

- Título I – Dos Princípios Fundamentais

Constitui no art. 1º o Estado Democrático de Direito, que fundamenta no inciso III a dignidade da pessoa humana e, no art. 4º, dispõe sobre as relações internacionais do Brasil, orientadas para “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina”.

- Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

O art. 5º faz um recorte ao tema do patrimônio cultural, no que trata do princípio da igualdade – enquanto direitos comuns; da liberdade – enquanto expressão; do acesso das pessoas à cultura e à propriedade – enquanto titularidade privada, quando vinculadas a um instrumento jurídico tal como o *Tombamento*, que passa então a atribuir uma função social ao bem ou, ainda, em relação a um bem público extrapatrimonial que, tutelado pelo Estado, é patrimônio da coletividade, entendidos aqui os cidadãos e a comunidade.<sup>42</sup> Dessa forma, em relação aos bens de interesses difusos (bens de interesse

---

<sup>41</sup> ALEXY, *op. cit.*, p. 443.

<sup>42</sup> Conforme CF/88 no Capítulo I dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

comum) é prevista no ordenamento jurídico a ação popular de proteção<sup>43</sup> e a ação civil pública<sup>44</sup> na proteção do patrimônio histórico e cultural.

- Capítulo II – Dos Direitos Sociais

O art. 6º estabelece relação com o art. 5º, de modo que a cultura figura implícita nas formas de expressão e tem reflexo direto na educação, no esporte e no lazer – que já são direitos fundamentais sociais consensuados no catálogo constitucional.

- Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto

Neste aspecto, a educação, a cultura e o desporto são caracterizados como direitos de todos, o que inflige um dever ao Estado, atuando em parceria com a sociedade de forma colaborativa,<sup>45</sup> no que se refere à proteção desses direitos. À Educação<sup>46</sup> a Constituição assegura o acesso à “criação artística” e o “respeito aos valores culturais e artísticos”, enquanto que ao Desporto é assegurada a proteção<sup>47</sup> das “manifestações desportivas” e, ainda, o incentivo ao “lazer como forma de promoção social”.

- Seção II – Da Cultura

O art. 215 atribui ao Estado a garantia dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, protegendo as manifestações culturais populares; atribuindo significado às datas comemorativas e estabelecendo o Plano Nacional de Cultura. Já o art. 216 define o patrimônio cultural brasileiro em âmbito material e imaterial – ou seja, todos os bens e, ainda, quando tomados individualmente ou em conjunto. O inciso IV faz referência ao patrimônio, às edificações e aos demais espaços destinados às manifestações culturais e complementa, no inciso V, a referência aos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, definindo no § 1º os instrumentos jurídicos de proteção, por meio de “Inventários, Registros, Vigilância, Tombamento, Desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação”.

Os instrumentos de tutela e proteção do patrimônio histórico e cultural aludem ao Princípio da Prevenção, assegurando a preservação do patrimônio histórico para a sociedade enquanto titular de direito transindividual – para as

---

<sup>43</sup> Função promovida pelo Ministério Público (art. 129, III, CF/88).

<sup>44</sup> Disciplinada pela Lei n. 7.347/85 – art. 4º – Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar danos ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. E, ainda, no art. 5º, V, alínea b.

<sup>45</sup> Princípio da Participação Democrática ou Comunitária.

<sup>46</sup> CF/88 – art. 208, inc. V e art. 210, *caput*.

<sup>47</sup> CF/88 – art. 217, inc. I e no § 3º.



presentes e futuras gerações. Ademais, o acautelamento reporta-se ao Princípio da Precaução, largamente difundido pela UNESCO como instrumento eficaz, no que refere ao patrimônio cultural, previsto no art. 5º inc. LXXIII da Constituição brasileira, que aponta a ação popular como medida adequada a empregar, na hipótese de lesão aos bens culturais.

Tomando como exemplo o instrumento jurídico *Inventário*, este relaciona o bem à comunidade e proporciona um estudo apurado do patrimônio histórico-cultural, pois, sendo um documento técnico, ele opera de forma similar ao instrumento urbanístico, Estudo de Impacto de Vizinhança, e abre espaço para o processo democrático de forma colaborativa, enriquecendo os critérios de valoração atribuídos ao bem. O inventário trata de uma listagem detalhada e descritiva, que identifica, seleciona e estuda os bens, podendo ainda indicá-los para preservação já apontando a forma de preservação.<sup>48</sup>

O art. 216, §1º, dispõe sobre o processo democrático, em que o Poder Público e a comunidade colaboram e assumem seus devidos papéis em prol da cultura, na definição dos bens culturais. Outro aspecto que colabora com a fundamentalidade do patrimônio cultural é que o art. 216 refere a caracterização da paisagem ou de sítios ecológicos, estabelecendo um vínculo importante com o capítulo que trata do meio ambiente.

- Capítulo VI – Do Meio Ambiente

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, referenciado no art. 225 da CF, confere à sadia qualidade de vida elemento essencial para a efetivação do princípio da dignidade humana. Por conseguinte, no § 1º, inciso III, quando trata dos espaços territoriais e de seus componentes naturais – no qual se pode incluir aqueles construídos pelo homem, remonta ao art. 216, inciso V, e pode estabelecer um vínculo direto que congrega ambos os temas: meio ambiente e cultura.

Por fim, no arranjo político-brasileiro, a Constituição Federal da República do Brasil de 1988 (CF/88) atribui a todos os entes – União, estados, Distrito Federal (art. 24, inc. VII, VIII e IX) e municípios, como aqueles responsáveis pela proteção e promoção do patrimônio cultural (art. 30, inc. IX). Soma-se, ainda, o modelo federativo,<sup>49</sup> em curso a partir da instituição do Estatuto da MetrÓpole –

---

<sup>48</sup> MOTTA, Lia; REZENDE, Maria Beatriz. *Inventário. Dicionário do Patrimônio Cultural* – IPHAN, [2016?]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Inventário%20pdf.pdf>. Acesso em: 6 out. 2019.

<sup>49</sup> Ver: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 19-21.

Lei Federal n.13.089/2015, que reconhece a esfera de regiões metropolitanas e trata do planejamento integrado das regiões, visando restringir a urbanização em defesa do patrimônio cultural (art. 12, inc. V), e também no Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/2001, que trata da política urbana (art. 2º, inc. XII), que indica a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído; do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico e, ainda, atribui instrumentos urbanísticos<sup>50</sup> diretamente relacionados (art. 26, art. 32, art. 35, art. 37 e art. 39) e destaca o *Tombamento* como instituto jurídico e político (art. 4º), entre outros – na proteção do patrimônio histórico e cultural.

Distintos instrumentos jurídicos colaboram na tutela do patrimônio cultural, no entanto, aqui será considerado aquele que possui força constitucional em âmbito estadual, como segue:

- Constituição Estadual do Rio Grande do Sul'

O art. 221, § 1º, assegura aos proprietários de bens tombados pelo Estado (bens de qualquer natureza) o recebimento de incentivos para preservá-los e conservá-los. Já no § 3º, aponta que as instituições público-estaduais ocuparão preferencialmente prédios tombados, desde que não haja ofensa à sua preservação e, ainda, no parágrafo único, aponta que “os planos diretores e as diretrizes gerais de ocupação dos territórios municipais disporão, necessariamente, sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural”, reafirmando o âmbito de proteção estatal aos bens culturais.

Desse modo, os mecanismos de tutela estatal se somam e mutuamente colaboram na constituição do patrimônio cultural brasileiro, configurando uma rede de proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro.

Para ilustrar a forma de discussão pautada, quando da proteção do patrimônio histórico e cultural, frente às renovações urbanas, toma-se como exemplo o caso de Sant’Ana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul – sede do antigo Cine Teatro Colombo, que faz parte da história dos cinemas de

---

<sup>50</sup> Lei Federal n. 10.257/2001: art. 26 – Direito de Preempção; art. 32 – Operações Urbanas Consorciadas; art. 35 – Transferência do Direito de Construir; art. 37 – Estudo de Impacto de Vizinhança e art. 39 – Plano Diretor.

rua no Rio Grande do Sul.<sup>51</sup> A edificação tinha capacidade de 750 lugares e projetava filmes de 35mm.<sup>52</sup>

O prédio centenário está em ruínas, pois existem apenas as paredes externas que se encontram sem manutenção pelos proprietários do bem. O Poder Executivo municipal decide pela exclusão da edificação, no Inventário do Patrimônio Cultural do Município, além de outras. Tal medida retira a proteção que o instrumento confere ao bem, com a justificativa da intenção dos proprietários do imóvel em questão, para a construção de um empreendimento comercial no local, sem que sejam demonstradas intenções consistentes em compatibilizar a história do lugar com a nova proposta de uso.

Desse modo, o Ministério Público do Rio Grande do Sul<sup>53</sup> instaura o Inquérito Civil – IC 01612.000.394/2018,<sup>54</sup> em que se verifica risco de demolição indevida do bem e, ainda, a ausência de participação e ouvida da comunidade no caso. É identificado que o ato administrativo fere a Constituição Federal (art. 216, § 1º, CF) e a estadual (art. 222). Ainda há, como agravante ao caso, o fato de que tal medida fere o Plano Diretor em vigor – Lei Complementar n. 04/2018, da qual a iniciativa do Poder Público municipal acaba por – junto do ato que dá vez ao caso presente, ainda retira o rol de proteção de todos os bens inventariados, quando da revisão do Plano Diretor, culminando em um retrocesso jurídico que compromete sobremaneira a cultura local, ao fragilizar o patrimônio histórico de forma irreversível no tempo.

No caso em tela, são identificados pelo Ministério Público direitos fundamentais com interesses divergentes: o direito de propriedade pelo Município e os direitos sociais (direitos difusos) em defesa da comunidade. Em

---

<sup>51</sup> Notícia do CAU/RS: **CAU/RS defende a preservação do Cine Teatro Colombo em Sant’Ana do Livramento**. 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.caurs.gov.br/caurs-defende-a-preservacao-do-cine-teatro-colombo-em-santana-do-livramento/>. Acesso em: 20 ago. 2019

<sup>52</sup> O filme com 35mm refere à bitola cinematográfica (bobina analógica), garante qualidade superior de filmagem.

<sup>53</sup> Lei n. 7.347/85 dispõe sobre a ação civil pública e, em referência às competências do MP, refere-se ao art. 4º: “Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

<sup>54</sup> MPRS Promotoria de Justiça Especializada de Santana do Livramento – IC 01612.000.394/2018 – “Descrição: Verificar a retirada do imóvel situado na Rua dos Andradas, 611, Centro, nesta Cidade, do rol constante no anexo IX do Inventário do Patrimônio Cultural, que integra o Plano Diretor Participativo, do Município de Santana do Livramento (Lei Complementar n. 45/2006) e apurar ameaça de demolição do referido imóvel, para construção de prédio comercial, em área conhecida como Zona de Interesse Cultural – ZICs Isoladas, inserida na Zona Central”. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/atendimento/consulta-processo/processo/?sis=SIM&id=442666>. Acesso em: 20 set. 2019.

que pese ainda haver o que Sarlet chama de processo de complementaridade,<sup>55</sup> em que ocorre um contexto multidimensional dos direitos fundamentais, que, no caso, refere-se aos direitos de 1ª dimensão – enquanto direito de propriedade<sup>56</sup> mas, dado ao instrumento Inventário, obriga o proprietário do bem a observar o interesse da coletividade, enquanto referência histórica e cultural ao cidadão, configurada pelo direito de 2ª dimensão – direitos sociais atribuídos como prestação de cultura ao indivíduo<sup>57</sup> e, por conseguinte, os direitos de 3ª dimensão, como direitos de titularidade coletiva ou difusa, cujo destinatário envolve a humanidade, que envolve os direitos à paz, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ainda, o direito ao patrimônio histórico e cultural.<sup>58</sup>

A perda de patrimônio histórico decorre de não haver procedimentos claros de aplicação de instrumentos, como suporte à preservação dos bens culturais, de modo que o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) realizou um importante trabalho de compilação da legislação relacionada ao Patrimônio Cultural e à Cartilha de Orientação à Atuação do Ministério Público na Proteção do Patrimônio Cultural, publicações em apoio às Promotorias de Justiça do estado.<sup>59</sup>

#### **4 Contemporaneidade dinâmica e as renovações urbanas**

Segundo as Nações Unidas, os espaços urbanos contam com uma população crescente de 7,7 bilhões de indivíduos em 2019 e até 2050 a previsão é de que esse número aumente para 9,7 bilhões de pessoas no Planeta.<sup>60</sup> Com este crescimento, a ocupação do território urbano requer planejamento integrado e compartilhamento de esforços para a configuração das cidades do futuro, que, normalmente, se traduzem por investimentos em infraestrutura,

---

<sup>55</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 45.

<sup>56</sup> Refere aos direitos fundamentais da primeira dimensão, neste caso, como um direito negativo, decorrente da autonomia do indivíduo e liberdade de usufruir de sua propriedade.

<sup>57</sup> Refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, no caso, como direito positivo onde ocorre a liberdade por intermédio do Estado (SARLET, 2011, p. 47).

<sup>58</sup> SARLET, *op. cit.*, 2011, p. 48.

<sup>59</sup> RIO GRANDE DO SUL, 2016.

<sup>60</sup> Ver: Perspectivas Mundiais de População 2019 das Nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/populacao-mundial-deve-chegar-a-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 17 jun. 2019.

aporte de tecnologia e novas lógicas sociais, em busca da sustentabilidade socioeconômica – *a priori*.

As necessidades contemporâneas de ocupação de território nas cidades têm atribuído ao urbanismo um componente econômico que privilegia novas construções ou em espaços *kitsch*<sup>61</sup> contemporâneos, que se traduzem por modelos de cidades, tais como as “cidades inteligentes” – que são orientadas pelo conhecimento e aporte de tecnologia aos serviços urbanos. Existe também o modelo do tipo “cidade compacta” – orientados a uma lógica de densificação vinculada à oferta de infraestruturas públicas, cuja discussão fica alicerçada sobre aspectos técnicos e na racionalização das infraestruturas urbanas, sendo o modelo pautado pela dimensão integrada que os bens coletivos podem vir a alavancar em determinado lugar. Nesse sentido, em ambos os casos o discurso do desenvolvimento tecnológico e do crescimento urbano são pautados na perspectiva de horizontes futuros (ou futuristas) e que ocorrem – normalmente em detrimento da preservação dos bens históricos locais –, inclusive àqueles protegidos por instrumentos, tais como o *Tombamento* e o *Inventário* (art. 216, § 1º, CF/88).

Ocorre que existe outro modelo de planejamento apoiado pelo governo federal<sup>62</sup> e pela UNESCO,<sup>63</sup> caracterizado por uma rede de “cidades criativas”, diretamente pautado pela temática do turismo e da cultura, acolhendo o patrimônio histórico-cultural, em especial ao patrimônio edificado e ao ambiente natural em sentido amplo – enquanto patrimônio material e imaterial, especialmente no âmbito local. Neste sentido, a economista italiana Donatella Strangio ensina que há um processo de patrimonialização da cultura, que traz à pauta a valorização dos vínculos culturais das comunidades com o patrimônio, culminando no enriquecimento cultural de cada indivíduo.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Neste texto, o termo *kitsh* caracteriza a industrialização das coisas, no sentido de importação de valores não condizentes com a vocação dos lugares ou a evolução da cultura local, mas que são aceitos pela sociedade. Como diria Arendt, o *kitsh* na relação intelectual que une sociedade e cultura (ARENDR, 1975, p. 249).

<sup>62</sup> Ver: MINISTÉRIO DO TURISMO. Turismo e cidadania discutem a criação da Rede Brasileira de Cidades Criativas. 2019. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/12972-minist%C3%A9rios-do-turismo-e-da-cidadania-discutem-cria%C3%A7%C3%A3o-da-rede-brasileira-de-cidades-criativas.html>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>63</sup> Ver: UNESCO. Rede de Cidades Criativas da Unesco. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/ia/about-this-office/networks/specialized-communities/specilized-communities-clt/uccn/>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>64</sup> Comunicação proferida no *painel Economia e Valorizzazione del Patrimonio Culturale in una Visione Diacronica: gli strumenti e le definizioni*. In: CULTURAL HERITAGE ENHANCEMENT, Universidade de Caxias do Sul, em 3 out. 2019.

Em todo o caso, os modelos de cidade que se apresentam na contemporaneidade referem-se a alternativas que podem ser exploradas dentro da realidade, da História e da vocação de cada cidade. Ademais, os processos de renovações urbanas pelas quais as cidades estão passando e suas relações com o patrimônio histórico e cultural consolidado, representam um tópico importante a ser discutido no contexto das cidades contemporâneas.

Segundo o historiador Tessari, as práticas de preservação mais rígidas – como o *Tombamento*, estiveram historicamente ligadas aos programas de governo de cada época, pois ficaram vinculadas aos ciclos econômicos de cada período e garantiram a preservação de grande parte do acervo cultural brasileiro – tanto em relação às edificações quanto aos sítios urbanos.<sup>65</sup> No entanto, muitas das cidades que passaram por esse processo ficaram empobrecidas, decorrentes de mudanças na matriz econômica e também de um movimento de globalização que exalta o novo, em detrimento da herança histórico-arquitetônica – especialmente aquelas obras que não apresentam relação direta com a história política vinculadas às estruturas de poder brasileiras.

Nas cidades contemporâneas, é possível verificar certo descompasso entre a cidade rápida e o tempo lento, revelando-se aqui, através da abordagem dialética das necessidades dinâmicas do século XXI e suas relações – ou não relações, com o simbolismo histórico e significado, inerentes ao patrimônio cultural. Uma vez que os bens de valor histórico e culturais encontram-se sob a tutela de proprietários públicos ou privados – que exercem seus direitos legítimos de uso, este patrimônio compõe tanto herança cultural e histórica do indivíduo quanto acervo comum da sociedade – que possui direitos legítimos de fruição dos bens.

As obras de arquitetura<sup>66</sup> são elementos importantes que compõem a forma das cidades e, dado às necessidades de renovações urbanas, o que tem sido noticiado na atualidade são as perdas de obras do patrimônio histórico, relacionadas a demandas de mercado, que buscam a captura de valor econômico no curto prazo e têm promovido, sistematicamente, a demolição e/ou descaracterização dos bens coletivos culturais edificados. Como exemplo disso, a

---

<sup>65</sup> Comunicação proferida no painel “Apontamentos sobre a história da preservação do Patrimônio Cultural no Brasil”. In: CULTURAL HERITAGE ENHANCEMENT, Universidade de Caxias do Sul, em 3 out. 2019. A fase heróica do Sphan possibilitou a conservação do acervo histórico de diversas cidades, especialmente aquelas vinculadas ao ciclo do ouro, da cana-de-açúcar e o do café.

<sup>66</sup> As obras de arquitetura, bem como as obras de arte de engenharia, que são as pontes, estradas, os viadutos, as passarelas e outras infraestruturas similares.

comunidade de Caxias do Sul perdeu uma importante obra de arquitetura e engenharia, que foi sede da antiga Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA) no Município, cujo destaque se dava na cobertura composta pela sequência de arcos, de modo que a inovação se deu pelo processo construtivo, executado em alvenaria armada – um dos poucos exemplares construídos no Brasil.

A obra possuía licença para demolição, sendo destruída para a instalação de um mercado e loja de departamentos – ambos com apelo comercial e promessas de geração de emprego e renda no Município, discurso que prevaleceu sobre a mobilização comunitária que defende a herança arquitetônica de Caxias do Sul, como noticiado pelo CAU/RS:

As estruturas do complexo da antiga Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA), às margens da RSC-453, em Caxias do Sul, não sobreviveram ao processo de análise sobre seu possível valor histórico. A edificação virou escombros no final de março. A área foi comprada por uma empresa de lojas de departamento para instalação de nova filial em parceria com outra rede que já atua no estado. Desde que a notícia da compra veio à tona, um grupo formado por arquitetos e urbanistas e pesquisadores tentou reunir informações para alertar a cidade sobre a importância histórica da edificação. O Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (COMPAHC) emitiu parecer sobre a edificação em 28 de março. No dia seguinte, parte da estrutura já havia sido demolida.<sup>67</sup>

No caso em tela, o Ministério Público do Rio Grande do Sul – motivado por ação comunitária, instaurou Inquérito Civil (IC.00748.00036/2018) para investigar acerca do valor arquitetônico e histórico do conjunto edificado da antiga CESA, bem como os procedimentos adotados pelo Município em relação ao pedido de demolição do imóvel para empreendimento privado. O Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural de Caxias do Sul (COMPAHC), expediu em 28/3/2019, parecer com o reconhecimento de valor da obra e a recomendação pela preservação do bem. O procedimento investigatório foi aberto em 29/3/2019, mesmo dia em que houve a demolição e, por ausência de comprovação de ilícito penal no caso, em 19/22/2019, o processo foi arquivado.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Notícia do CAU/RS. **Bate-papo na FSG discute patrimônio e o caso da demolição da Cesa em Caxias do Sul**. 10 abr. 2018. Disponível em: <https://www.cours.gov.br/debate-cesa/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

<sup>68</sup> MPRS – Promotoria de Justiça Especializada de Caxias do Sul – IC. 00748.00036/2018. “Objeto: Investigar a existência de valor arquitetônico/histórico no prédio da antiga CESA e os procedimentos adotados pelo

O desfecho do processo se deu no sentido de Recomendação ao Poder Público Municipal, para elaborar “inventário dos bens remanescentes que apresentem valor histórico e cultural, prevenindo, assim, que bens que não estejam protegidos pelo Plano Diretor Municipal e pelo art. 2º da Lei Ordinária n. 7.495/2012 – que dispõe sobre a proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caxias do Sul, sejam perdidos sem prévia análise dos órgãos competentes”. No caso do antigo CESA, perdeu-se um exemplar único no Município, frente a protocolos que permitiram a licença de demolição do conjunto edificado e que, por não estar inventariado como bem de valor cultural, acabou por ser extinto. A recomendação para que o instrumento Inventário seja revisado possibilita a retomada da discussão e a descoberta de outras obras a serem identificadas, valoradas e protegidas juridicamente na cidade. Abriu-se novo debate.

O patrimônio histórico – normalmente traduzido pelas obras de arquitetura e urbanismo nas cidades – possui um significado latente que não silencia novas obras ou outras expressões culturais – antes o contrário! Sarlet já previa possibilidades de integração nas dimensões de direitos fundamentais e a sustentabilidade das gerações futuras, quando afirma:

Ressalta-se, [...] a dimensão profética e promocional dos direitos fundamentais, que, mesmo não limitada aos direitos da terceira e da quarta dimensões, é com relação a estes que assume particular relevância, patenteando que todos os direitos fundamentais são permanentemente direcionados para o futuro, gerando a perspectiva e a possibilidade de mudanças e de progresso. De outra parte, verifica-se que os direitos da terceira e da quarta dimensões (ou mesmo de uma quinta dimensão, como preferem alguns), que ainda se encontram em fase de reconhecimento e positivação, seja na esfera internacional, mas principalmente em nível do direito constitucional interno, constituem, na verdade, direitos em processo de formação, razão pela qual costumam ser caracterizados como autêntico *law in making*, cuja importância jurídica e política não deve, contudo, ser menosprezada.<sup>69</sup>

Percebe-se, com o raciocínio de Sarlet, que a História dialoga com o presente o tempo todo e, quando compatibilizados, permite alcançar novas

---

Município de Caxias do Sul em relação ao pedido de demolição do imóvel para empreendimento privado. Partes: Taísa Festugatto (representante); Município de Caxias do Sul e Bella Citta Empreendimentos Imobiliários Ltda. Local: Caxias do Sul.” Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/atendimento/consulta-processo/processo/?sis=SGP&id=19030104>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>69</sup> SARLET, *op. cit.*, 2012, p. 39.



formas de expressar o novo, transcendendo os objetos temporais nas renovações dinâmicas do presente.

Leal entende que o Direito tende a proteger os bens através de formas rígidas, tal como o *Tombamento*, enquanto poderia empoderar a comunidade para isso, *in verbis*: “O valor do patrimônio é criado pela sociedade e não pelo poder público”.<sup>70</sup> Neste sentido, o Doutor em Arqueologia Clássica pela *Université de Paris*, Ulpiano Toledo Bezerra de Meneses,<sup>71</sup> fundamenta o pensamento de Leal, quando defende:

[...] a nova Constituição Federal reconheceu aquilo que é posição corrente, há muito tempo, nas ciências sociais: os valores culturais (os valores, em geral) não são criados pelo poder público, mas pela sociedade. O patrimônio é, antes de mais nada, um fato social. [...] o estado e o governo podem participar da criação desses valores, privilegiando ou marginalizando uns e outros, mas sempre no jogo das práticas sociais. Estas é que são o ventre gerador. O poder público, agora, tem um papel declaratório e lhe compete, sobretudo, proteção, em colaboração com o produtor de valor, a comunidade (para usar um termo problemático pela sua ambiguidade e utilizado pelo constituinte). Entretanto, mesmo sem qualquer intervenção do poder público, existe o “patrimônio cultural nacional”.<sup>72</sup>

Entretanto, no entendimento do maranhense e Promotor de Justiça Luís Fernando Cabral Barreto Júnior, os instrumentos de proteção do patrimônio cultural consideram a imaterialidade – que transcende ao objeto, a sociabilidade – enquanto identidade de uma comunidade e a publicidade, cujo imanescente interesse público confere ao detentor do bem histórico e cultural a tutela do patrimônio e a obrigação de preservar, em benefício comum para todas as pessoas. Desse modo, havendo o dano extrapatrimonial – tal como ocorre em casos controversos de demolições do patrimônio histórico, os danos referem-se

---

<sup>70</sup> Comunicação proferida na palestra “Patrimônio, Participação e Direito: preservação do patrimônio cultural como política pública para o exercício da cidadania”, no Dia do Patrimônio Cultural: Encontro de Reflexão, realizado no MPRS, em 16 de agosto de 2019.

<sup>71</sup> Ulpiano é Professor Emérito na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Conselheiro do Iphan desde 2005 e um dos mais importantes nomes brasileiros no tema de museus e estudos sobre cultura material e visual.

<sup>72</sup> MENEZES, Ulpiano. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: **FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL**, 2., Conferência Magna. Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: Desafios, Estratégias e Experiências para uma Nova Gestão, 2009, Ouro Preto, MG. Anais [...]. Ouro Preto, MG, 2009, p. 33. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/4%20-%20MENEZES.pdf>. Acesso em: 6 set. 2019, p. 33.

aos de natureza material ou econômica e, ainda, dano aos valores morais da sociedade.<sup>73</sup>

A pesquisa do arquiteto e urbanista Jorge Luis Stocker Júnior, sobre a preservação do patrimônio histórico, destaca o instrumento *Inventário*, e ensina que esse é um recurso que procura descrever as coisas, mas apresenta potencial para que se descubra qual o sentido das coisas (significado). O *Inventário* é um documento formatado como uma ficha, que sintetiza os seguintes elementos: compreensão do lugar; interpretação; reconhecimento (campo de valoração); participação individual ou comunitária; ficha (estudo individual) e sugere a gestão do bem (o que efetiva a preservação). É um instrumento que pode desvelar como aproximar o patrimônio do cidadão comum (a exemplo do potencial do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV). As comunidades estabelecem uma relação de referência de memória com os lugares, que se constituem de formas diferentes, de modo que o *Inventário* pode estabelecer os níveis de preservação dos bens culturais coletivos.<sup>74</sup>

Segundo Marchesan, o patrimônio histórico e cultural é um bem fundamental coletivo; portanto, além do uso dos instrumentos *Tombamento* e *Inventário*, é preciso arranjar outros apoios para a preservação e recuperação dos bens extrapatrimoniais, tal como a redução de IPTU, acordos em ação civil e pública e, ainda, a recuperação pecuniária (índices construtivos), por exemplo.<sup>75</sup>

No que refere ao patrimônio ambiental, em referência à Chancela da Paisagem Cultural Brasileira<sup>76</sup> do IPHAN, seus arts. 1º e 2º reconhecem a interação do homem no ambiente natural cujas peculiaridades imprimem marcas e atribuem valores à paisagem e, portanto, atendem ao interesse público e contribuem para a preservação do patrimônio cultural. Esse instrumento legal, no art. 3º apresenta ainda uma concepção ampla do patrimônio, pois reafirma o “caráter dinâmico da cultura e da ação humana sobre as porções do território a que se aplica” e valoriza as manifestações como agentes transformadores do desenvolvimento econômico e social de forma sustentável.

---

<sup>73</sup> Comunicação proferida na palestra “Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural”, no Dia do Patrimônio Cultural: Encontro de Reflexão, realizado no MPRS, em 16 de agosto de 2019.

<sup>74</sup> Comunicação proferida na palestra “O papel do inventário de patrimônio arquitetônico e paisagístico nas políticas de preservação”, no Dia do Patrimônio Cultural: Encontro de Reflexão, realizado no MPRS, em 16 de agosto de 2019.

<sup>75</sup> Comunicação proferida na mediação da palestra “Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural”, no Dia do Patrimônio Cultural: Encontro de Reflexão, realizado no MPRS, em 16 de agosto de 2019.

<sup>76</sup> Ver: Iphan, Portaria n. 127, de 30 de abril de 2009.

Segundo a UNESCO, de 167 bens culturais declarados Sítios do Patrimônio Mundial, 22 se encontram em território brasileiro, são eles:

#### **Sítios do Patrimônio Natural**

- Parque Nacional de Iguaçu, em Foz do Iguaçu, Paraná e Argentina (1986);
- Mata Atlântica – reservas do Sudeste, São Paulo e Paraná (1999);
- Costa do Descobrimento – Reservas da Mata Atlântica, Bahia e Espírito Santo (1999);
- Complexo de Áreas Protegidas da Amazônia Central (2000);
- Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (2000);
- Áreas protegidas do Cerrado: Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional das Emas, Goiás (2001);
- Ilhas Atlânticas brasileiras: reservas de Fernando de Noronha e Atol das Rocas (2001);

#### **Sítios do Patrimônio Cultural**

- A Cidade Histórica de Ouro Preto, Minas Gerais (1980);
- O Centro Histórico de Olinda, Pernambuco (1982);
- As Missões Jesuíticas Guaranis, Ruínas de São Miguel das Missões, Rio Grande de Sul e Argentina (1983);
- O Centro Histórico de Salvador, Bahia (1985);
- O Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos, em Congonhas do Campo, Minas Gerais (1985);
- O Plano Piloto de Brasília, Distrito Federal (1987);
- O Parque Nacional Serra da Capivara, em São Raimundo Nonato, Piauí (1991);
- O Centro Histórico de São Luís do Maranhão (1997);
- Centro Histórico da Cidade de Diamantina, Minas Gerais (1999);
- Centro Histórico da Cidade de Goiás (2001);
- Praça de São Francisco, na cidade de São Cristóvão, Sergipe (2010);
- Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar (2012);
- Conjunto Moderno da Pampulha (2016);
- Sítio Arqueológico Cais do Valongo (2017);
- Paraty e Ilha Grande – Cultura e Diversidade (2019)<sup>77</sup> (grifo nosso).

Outro exemplo é a cidade do Rio de Janeiro no Brasil, que é a primeira Capital Mundial da Arquitetura. O título foi entregue em cerimônia em 17/1/2019 em Paris, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

---

<sup>77</sup> Adaptado de Unesco. **Patrimônio Mundial no Brasil**. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/>. Acesso em: 1º set. 2019.

Apesar de relativamente nova, a cidade do Rio já deixou valiosas referências na história da arquitetura. Ao longo de seus poucos séculos, passou por transformações substanciais, de grande magnitude, com técnicas complexas da engenharia e do urbanismo contemporâneos. Poucas cidades tiveram alteração tão expressiva em sua topografia original. Temos uma mescla eclética de estilos arquitetônicos e paisagem urbana reverenciada pelo mundo por suas condições naturais. O título de Capital Mundial da Arquitetura é a justa condecoração desta história.<sup>78</sup>

A agenda ambiental e o patrimônio histórico, artístico e cultural trazem consigo os elementos que integram e articulam as Políticas Públicas Culturais no Brasil, de modo que a aplicação de diretrizes culturais assegure a adequada conservação dos bens (materiais e imateriais) e a valorização do entorno urbano histórico, em equilíbrio com o meio ambiente natural e construído, fazendo uso da participação das pessoas e promovendo a integração dos instrumentos que colaboram para a preservação do patrimônio histórico e cultural e dinamizam a vitalidade urbana das cidades, bem como o legado cultural das nações.

Mesmo no que tange às dificuldades inerentes à preservação e interdependência dos bens culturais, a paisagem edificada não pode dissociar o indivíduo, a comunidade e o meio ambiente. Desse modo, Dardot e Laval trazem a reflexão de Lucarelli, de que o direito aos bens comuns possui uma dimensão ativa, pois o Comum acolhe a biodiversidade de forma sustentável.<sup>79</sup> Desse modo é possível compreender que o patrimônio histórico e cultural não precisa ter sua fundamentalidade declarada diretamente, pois enquanto sociedade, o patrimônio histórico e cultural já figura como um direito intrínseco do indivíduo e bem comum da comunidade.

## 5 Considerações finais

A Cultura se forma através de modos de ser, de fazer e de viver, de modo que existem interdependências que transcendem ao indivíduo e acolhem tanto ele mesmo quanto a coletividade na construção, afirmação e reafirmação do si mesmo, pois envolve as pessoas e o meio onde elas se encontram. Desse modo, por patrimônio histórico e cultural se entende o ambiente natural e o construído,

---

<sup>78</sup> Verena Andreatta, Secretária de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/18/rio-recebe-titulo-de-capital-mundial-da-arquitetura-em-2020-pela-unesco.ghtml>. Acesso: 1º set. 2019.

<sup>79</sup> LUCARELLI *apud* DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editora, 2017, p. 556.

em que ambos estabelecem um diálogo permanente entre o que foi e o que se pretende que venha a ser o futuro.

Esta pesquisa percorreu as trilhas deixadas pela vontade de preservação do patrimônio histórico e cultural, construídas ao longo dos tempos, através de iniciativas e tratados que influenciaram a Constituição do Brasil quanto à multidisciplinaridade que a cultura abraça. Ademais, as reflexões acerca dos direitos fundamentais, trazidos à luz pelos autores estudados demonstram que quanto mais a pesquisa avança, mais se afirmam os princípios que conduzem à fundamentalidade do patrimônio histórico e cultural no ordenamento jurídico nacional e internacional.

Os exemplos dos casos dos processos analisados também colaboraram à discussão, em que se pode entender que decisões discricionárias comprometem o planejamento territorial e contrariam os princípios do ordenamento jurídico na esfera municipal e federal. Por outro lado, tratar o patrimônio histórico como mero processo administrativo, sem considerar seu valor histórico, fere o direito dos cidadãos a conhecerem sua própria história. Em ambos os casos, os principais instrumentos de proteção são dotados de grande força de proteção e devem ser melhor explorados, para que os valores por eles tutelados sejam percebidos como parte importante das cidades, mesmo nos processos de avanço de tecnologias, racionalização do uso dos espaços públicos, frente às necessidades contemporâneas do mundo globalizado; a valorização dos bens locais surge como elemento dinamizador da vida urbana.

Em relação ao patrimônio histórico e cultural, os tratados internacionais, bem como a legislação brasileira são decorrentes de um processo que se construiu de modo consistente ao longo do tempo, sendo portanto convergentes e compatíveis enquanto normas jurídicas positivadas. A comunidade deve ter um papel ativo no planejamento urbano, de modo que as pessoas precisam conhecer a cidade onde vivem para ajudar a construí-la de forma sustentável para o presente e para as gerações futuras.

A Constituição brasileira acolhe o patrimônio histórico e cultural, de modo que não apresenta conflito ou colisão de princípios de direitos fundamentais, uma vez que tanto as leis, quanto os tratados internacionais são pautados pela dignidade da pessoa humana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e acolhem um direito à cultura para todos que, por efeito, assegura a proteção do patrimônio histórico e cultural, uma vez que, ao referir a

integridade da arquitetura nas cidades e da paisagem natural enquanto conjunto, expressa a cultura local e reforça a identidade da sociedade no todo.

Conclui-se que os bens históricos e culturais não são elementos impeditivos ao progresso das cidades, pois permitem colaborar positivamente com a humanização dos espaços públicos e ainda reforçar a percepção da paisagem edificada e natural, no contexto em que os bens culturais estejam inseridos, assegurando-se, assim, o legado do patrimônio natural e histórico e cultural como direitos fundamentais de todos.

### Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Trad. de Mauro W. Barbosa. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015

BARRETO JÚNIOR, Luís Fernando Cabral. Instrumentos de proteção do patrimônio cultural. *In*: DIA DO PATRIMÔNIO CULTURAL: ENCONTRO DE REFLEXÃO. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, 2019. **Anais [...]**. Porto Alegre: MPRS, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. ministério das cidades. **Manual de reabilitação de áreas urbanas centrais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL. **Bate-papo na FSG discute patrimônio e o caso da demolição da CESA em Caxias do Sul**. 10 abr. 2018. Disponível em: <https://www.caurs.gov.br/debate-cesa/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL. **CAU/RS defende a preservação do Cine Teatro Colombo em Sant'Ana do Livramento**. 20 fev. 2019. Porto Alegre: CAURS, 2019. Disponível em: <https://www.caurs.gov.br/caurs-defende-a-preservacao-do-cine-teatro-colombo-em-santana-do-livramento/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editora, 2017.

IPHAN. **17 de agosto: Dia do Patrimônio Histórico Artístico e Cultural**. Brasília: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2012. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/901>. Acesso em: 20 ago. 2019.

IPHAN. **Cartas Patrimoniais**. Brasília: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201931.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

IPHAN. Carta de Veneza [1964]. **Cartas Patrimoniais**. Brasília: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

LEAL, Cláudia Feierabend Baeta. Patrimônio, participação e direito: preservação do patrimônio cultural como política pública para o exercício da cidadania. *In*: DIA DO PATRIMÔNIO CULTURAL: ENCONTRO DE REFLEXÃO. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, 2019. **Anais [...]**. Porto Alegre: MPRS, 2019.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Instrumentos de proteção do patrimônio cultural: preservação do patrimônio cultural como política pública para o exercício da cidadania. *In*: DIA DO PATRIMÔNIO CULTURAL: ENCONTRO DE REFLEXÃO. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, 2019. **Anais [...]**. Porto Alegre: MPRS, 2019.

MENEZES, Ulpiano. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. *In*: FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 2., Conferência Magna. Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: Desafios, Estratégias e Experiências para uma Nova Gestão, 2009, Ouro Preto, MG. **Anais [...]**. Ouro Preto, MG, 2009, p. 33. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/4%20-%20MENESES.pdf>. Acesso em: 6 set. 2019.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Constituição Federal assegura ampla proteção ao patrimônio cultural do País. **Ambiente Jurídico**, 2018a. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2018-ago-11/constituicao-assegura-ampla-protecao-patrimonio-cultural-pais?imprimir=1#\\_ftn11](https://www.conjur.com.br/2018-ago-11/constituicao-assegura-ampla-protecao-patrimonio-cultural-pais?imprimir=1#_ftn11). Acesso em: 1º set. 2019.

MOTTA, Lia; REZENDE, Maria Beatriz. Inventário. **Dicionário do Patrimônio Cultural – IPHAN**, [2016?]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Inventário%20pdf.pdf>. Acesso em: 6 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente. Grupo de Trabalho “Proteção do Patrimônio Cultural”. **Cartilha de Orientação à Atuação do Ministério Público na Proteção do Patrimônio Cultural**, Porto Alegre: MPRS, 2016. Disponível em: [https://www.mprs.mp.br/media/areas/ambiente/arquivos/cartilha\\_patrimonio\\_cultural\\_2016/cartilha\\_prot\\_patr\\_cult\\_final\\_publicada.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/ambiente/arquivos/cartilha_patrimonio_cultural_2016/cartilha_prot_patr_cult_final_publicada.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2011.

STOCKER JUNIOR, Jorge Luís. O papel do inventário de patrimônio arquitetônico e paisagístico nas políticas de preservação. *In*: DIA DO PATRIMÔNIO CULTURAL: ENCONTRO DE REFLEXÃO. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, 2019 . **Anais** [...]. Porto Alegre: MPRS, 2019.

STRANGIO, Donatella. Economia e valorizzazione del patrimonio culturale in una visione diacronica: gli strumenti e le definizioni. *In*: CULTURAL HERITAGE ENHANCEMENT, 2019, Caxias do Sul, RS. **Anais** [...]. Caxias do Sul, RS: Sapienza Università di Roma; Universidade de Caxias do Sul, 2019.

TESSARI, Anthony Beux. Apontamentos sobre a história da preservação do Patrimônio Cultural no Brasil. *In*: CULTURAL HERITAGE ENHANCEMENT, 2019, Caxias do Sul, RS. **Anais** [...]. Caxias do Sul, RS: Sapienza Università di Roma; Universidade de Caxias do Sul, 2019.

UNESCO. Convenção sobre a salvaguarda do patrimônio mundial, cultural e natural. *In*: IPHAN. **Cartas Patrimoniais**. Brasília: Iphan, 1995.



### 3

## Cidade para quem? A insegurança das mulheres nos espaços comuns de convivência

*Who is the city for? The insecurity of women in the common spaces of coexistence*

Karine Grassi<sup>\*</sup>  
Marja Mangili Laurindo<sup>\*\*</sup>  
Viviane Grassi<sup>\*\*\*</sup>

**Resumo:** O presente trabalho delimita-se em analisar a criação do espaço citadino como um dos principais fatores do aumento da violência de gênero nos centros urbanos, e tem por finalidade e objetivo, apresentar as dificuldades enfrentadas por mulheres nas cidades (segurança e bem-estar), bem como elencar possíveis soluções para esta questão, em especial, o aumento da participação da mulher em políticas públicas urbanas. Trabalhou-se com as noções de desigualdade de gênero e violência urbana, com a criação de uma base em dados fornecidos por Institutos, a fim de demonstrar a atual situação da violência no Brasil. Desenvolveram-se as noções de planejamento territorial e direito à cidade, a fim de elencar um fator sintomático e histórico: a participação da mulher no âmbito público e decisório. Por fim, trabalhou-se com diretrizes fornecidas pela literatura especializada para a promoção e inserção da mulher em políticas urbano-afirmativas, em especial, no instrumento do plano diretor participativo dos municípios.

**Palavras-chave:** Violência urbana. Comuns urbanos. Mulheres. Participação social. Políticas urbanas.

**Abstract:** The present work is based on analyzing the creation of the city space as one of the main factors of the increase in gender violence in urban centers and, its purpose and objective, to present the difficulties faced by women in the city (its security and well-being), as well as to provide possible solutions to this issue, in particular the increase in women's participation in urban public policies. The notions of gender inequality and urban violence were worked with the creation of a database of data provided by Institutes in order to demonstrate the current situation of violence in Brazil. The notions of territorial planning and right to the city were developed in order to list a symptomatic and historical factor: the participation of women in the public and decision-making spheres. Finally, we worked with guidelines provided by the

---

\* Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC). Bolsista Capes. Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDir/UCS). Graduada em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC). Contato: grassik@gmail.com

\*\* Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC). Bolsista CNPq. Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Contato: marjamangili@gmail.com

\*\*\* Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação – Doutorado em Direito (DINTER UVA / UNIFACVEST). Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDir/UCS). Graduada em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac). Professora universitária no Centro Universitário Unifacvest. Contato: vi.grassi@gmail.com

specialized literature for the promotion and insertion of women in affirmative urban policies, especially in the instrument of the participatory master plan of the municipalities.

**Keywords:** Urban violence. Urban commons. Women. Social participation. Urban politics.

## Introdução

Diversos fatores sociais, históricos, econômicos e culturais contribuem para a violência urbana, especialmente aquela contra a mulher. Em termos gerais, no imaginário social, a violência contra a mulher<sup>1</sup> ainda está associada ao âmbito doméstico, isto é, o autor da violência tem um vínculo afetivo com a vítima, o que a torna mais vulnerável seja pela condição financeira, seja pela familiar. Entretanto, percebe-se a necessidade de um debate acerca da violência contra a mulher e sua relação com o ambiente urbano: calçadas que carecem de iluminação, ruas e viadutos vazios, pontos de ônibus sem estrutura adequada, etc.

Deste modo, o presente trabalho delimita-se em analisar espaço citadino noturno e hostil como um dos principais fatores do aumento da violência de gênero nos centros urbanos, e tem por finalidade e objetivo apresentar as dificuldades enfrentadas pelas mulheres nas cidades, no que diz respeito à segurança e bem-estar, bem como elencar possíveis soluções para esta questão, em especial, o aumento da participação da mulher em políticas públicas urbanas.

O problema que direcionou esta pesquisa foi: De que modo o planejamento territorial e as políticas urbanas afirmativas podem contribuir para a redução da insegurança da mulher nos espaços comuns de convivência? A principal hipótese elencada é a de que, com aumento da participação da mulher nos âmbitos decisórios, quando do planejamento territorial, haverá uma redução da violência urbana contra a mulher, bem como uma redução da desigualdade de gênero em questões urbanas, uma vez que a cidade será projetada e estruturada também pelo olhar feminino.

Justifica-se a presente pesquisa, em especial, pela carência de estudos na temática, que vincule de que modo o desenho urbano influencia no

---

<sup>1</sup> Para fins de padronização, optou-se por utilizar o termo genérico “violência” ao longo do texto. Entretanto, o debate aqui proposto estende-se para os seguintes tipos de violência, no âmbito público-urbano: física, sexual, emocional, social e psicológica, excluindo os tipos ligados à violência no âmbito doméstico (abandono, negligência, financeira, econômica, etc.). Tipificação adaptada com base em GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza; SILVA, Cláudio Felipe Ribeiro da. Violência contra a mulher: uma questão transnacional e transcultural das relações de gênero. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Brasília, 2005. p. 120-121.

comportamento que desencadeia a violência contra a mulher, que perpassa a histórica ligação da atuação da mulher exclusivamente no ambiente doméstico.

Na primeira parte, trabalhou-se com as noções de desigualdade de gênero e violência urbana, com a criação de uma base em dados fornecidos por Institutos, a fim demonstrar a atual situação da violência no Brasil – tanto nos casos de homicídios, feminicídios e diversos tipos de violência não letal contra mulheres.

Na sequência, desenvolveram-se as noções de planejamento territorial e direito à cidade, a fim de elencar um fator sintomático e histórico: a participação da mulher no âmbito público e decisório. Por fim, trabalhou-se com diretrizes fornecidas pela literatura especializada para a promoção e inserção da mulher em políticas urbanas afirmativas, em especial, no Plano Diretor Participativo dos municípios. Cumpre esclarecer que a pesquisa foi realizada por meio da técnica de investigação legislativo-bibliográfica, com a utilização do método analítico.

## **1 Violência contra a mulher: apontamentos iniciais**

A violência é uma questão antiga e eterna para a teoria social, de modo que se desconhece uma sociedade que não a tenha enfrentado enquanto fenômeno, buscando compreender “sua natureza, suas origens e meios apropriados, a fim de atenuá-la, preveni-la e eliminá-la da convivência social”.<sup>2</sup> A configuração da violência perpassa diversos problemas de caráter transdisciplinar e pluritemático envolvendo a moral, o direito, a psicologia, a política e as relações institucionais e sociais.<sup>3</sup>

Os atuais dados do *Atlas da Violência*, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fornecem o tom da temática: o Brasil, em 2017, teve o maior nível de letalidade violenta intencional já registrado, com 65.602 homicídios.<sup>4</sup> Com relação aos homicídios femininos, os dados apontam para um aumento desde 2007: cerca de 13 assassinatos por dia, totalizando 4.936 mulheres mortas no País em 2017, sendo que 66% delas eram negras.<sup>5</sup> A evidência é de que não há apenas uma dificuldade estrutural do Estado brasileiro

---

<sup>2</sup> MINAYO, Maria Cecília de Souza. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, suppl.1, p. 7, 1994.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>4</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (org.). **Atlas da violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p. 5.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 35, 39.

no combate à violência letal, em termos de gênero, como também em termos de étnicos.

Para além da questão da violência seguida de morte, para fins do presente texto, destacar-se-á a violência cometida no âmbito urbano contra mulheres, isto é, nos espaços comuns de convivência, não configurando, necessariamente, casos de homicídio femininos ou feminicídio,<sup>6</sup> uma vez que a violência pode ser caracterizada em suas diferentes maneiras: físicas, emocional, sexual, etc.

O *Anuário de Segurança Pública*, de 2016, apresenta uma seção sobre o combate à violência de gênero, descrevendo uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Datafolha. Tal pesquisa demonstrou que 30% dos entrevistados (homens e mulheres) concordam com a frase: *A mulher que usa roupas provocantes não pode reclamar se for estuprada.*<sup>7</sup> Diante desses resultados, há que se debater não só os dados da violência contra a mulher como também a permanente cultura de culpabilização da vítima, fator que contribui para que inúmeros casos não sejam registrados nas delegacias do País. A vítima, por vezes, encontra uma estrutura burocrática e despreparada para atendê-la, configurando um outro tipo de violência, a institucional.

A cultura da objetificação da mulher é outro fator a ser considerado, quando se analisa a situação. Em pesquisa sobre a percepção da violência sexual, 35% das mulheres entrevistadas afirmaram presenciar ou conhecer alguma mulher vítima de abordagem ameaçadora com conotação sexual (ser seguida nas ruas, ouvir cantadas, comentários de conotação sexual, etc.).<sup>8</sup> A mesma pesquisa aponta que, diante dessa situação, 30% sentem medo, 19% sentem nojo e 10% sentem indignação,<sup>9</sup> evidenciando, assim, insegurança das mulheres nas cidades brasileiras, com atenuação da responsabilidade do agressor:

O fenômeno da violência contra as mulheres, entendido como importante e persistente mecanismo de submissão feminina e perpetuação de uma ordem baseada no primado masculino na sociedade, normalmente está relacionado a algumas características: é visto como aceitável (dentro de alguns limites); é naturalizado

---

<sup>6</sup> Essa distinção terminológica deu-se tão somente em razão da tipificação penal do feminicídio ter sido incorporado na legislação penal apenas em 2015, com o advento da Lei n. 13.104.

<sup>7</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário brasileiro de segurança pública*. 2016. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/10\\_anuario\\_site\\_18-11-2016-retificado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf). Acesso em: 20 jul. 19. p. 38.

<sup>8</sup> INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO; LOCOMOTIVA. *Percepções e comportamentos sobre violência sexual no Brasil*. 2016. Disponível em: [https://assets-institucional-ipg.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2016/12/Pesquisa\\_ViolenciaSexual\\_2016.pdf](https://assets-institucional-ipg.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2016/12/Pesquisa_ViolenciaSexual_2016.pdf). Acesso em: 20 ago. 19, p. 14.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 22.

como algo pertencente à sociedade e inerente às relações entre homens e mulheres; o agressor tem sua responsabilidade atenuada, seja porque não estava no exercício pleno da consciência, ou porque é muito pressionado socialmente, ou porque não consegue controlar seus instintos; e a mulher é vista como responsável pela violência, porque provocou o homem, porque não cumpriu com seus deveres de esposa e de mãe de família, porque de alguma forma não se comportou de maneira devida.<sup>10</sup>

Diante dos dados, pode-se afirmar que o machismo ainda permeia fortemente as relações sociais no País. A responsabilização da mulher diante da violência sofrida é uma característica preocupante, uma vez que não se toca na raiz do problema, ou seja, o comportamento do agressor. Outro ponto a ser considerado é de que modo o planejamento do espaço urbano contribui negativamente para que esse tipo de violência se perpetue ao longo dos tempos.

## 2 Planejamento urbano e a mulher no espaço público-decisório

Partindo do problema que guia o presente texto, isto é: *De que modo o planejamento territorial e as políticas urbanas afirmativas podem contribuir para a redução da insegurança da mulher nas cidades*, afirma-se que, com o aumento da participação da mulher no planejamento territorial: (i) haverá uma redução da violência urbana contra a mulher; e (ii) haverá uma redução da desigualdade de gênero em questões urbanas. Tais afirmações são baseadas conforme a literatura especializada, apresentada em seguida.

Daniel Innerarity afirma que, não obstante a existência de conceitos e ideias, com relação ao espaço público, expressas nos textos legais, ainda persiste a instabilidade semântica, quando dos seus significados:

A ideia de espaço público e outros conceitos semelhantes como bem comum, interesse geral, opinião pública, publicidade, e contraposições como esfera pública e âmbito íntimo, transparência e segredo, função pública e vida privada, exclusivo e comum, multilateral e universal, são elementos importantes na semântica das modernas sociedades democráticas. São conceitos que estão – implícita ou expressamente – nos textos constitucionais, nas leis e sentenças em que se articula à nossa maneira de entender a política.

---

<sup>10</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Tolerância social à violência contra as mulheres**. 2014. Disponível em: [https://assets-compromissoeatitude-ipc.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/04/IPEA\\_sips\\_violenciamulheres04042014.pdf](https://assets-compromissoeatitude-ipc.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/04/IPEA_sips_violenciamulheres04042014.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019. p. 19.

Mas configuram, apesar de tudo, um campo semântico especialmente instável, com significações frequentemente ambíguas, complementares ou controvertidas.<sup>11</sup>

Em termos de desigualdade de gênero na tomada de decisões e na atuação da vida pública, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017 apenas 10,5% dos assentos na Câmara dos Deputados eram ocupados por mulheres, e 39,1% dos cargos gerenciais eram administrados por mulheres.<sup>12</sup> Medidas como a criação de legislação com cotas eleitorais contribuem para a maior participação das mulheres em espaços públicos:

Desde 1995, o Brasil possui legislação que prevê cotas eleitorais, reservando um percentual de candidaturas em eleições proporcionais para as mulheres. Contudo, apenas com a Lei n. 12.034, de 29.09.2009, essas cotas tornaram-se obrigatórias, de modo que, em eleições proporcionais, haja no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas de cada sexo, por cada partido ou coligação partidária.<sup>13</sup>

Ferreira, ao questionar as razões da insegurança da mulher no espaço urbano, esclarece que as divisões tradicionais de papéis, na sociedade, remonta à ideia de o espaço público estar destinado ao homem, e o privado, à mulher, acarretando a reprodução da dominação e do poder entre gêneros na cidade.<sup>14</sup> Essa afirmação pode corroborar o dado de que, no Brasil, em 2016, “as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos cerca de 73% a mais de horas do que os homens (18,1 horas contra 10,5 horas)”,<sup>15</sup> realidade que contribui ao afastamento da mulher nos âmbitos de decisão pública.

Por sua vez, Santoro alerta:

[...] pensar a desigualdade de gênero no território em um plano vai além de escrever princípios e diretrizes, ou determinar onde estarão equipamentos, mas também, por exemplo, entender o olhar diferenciado das mulheres sobre o espaço. As mulheres são sensíveis aos lugares abandonados (por questões de segurança que muitas vezes significam uma ameaça maior a elas do que aos homens); à necessidade

---

<sup>11</sup> INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**: que significado pode ter hoje uma cultura pública comum? Trad. de Manuel Ruas. Lisboa: Editorial Teorema S.A, 2010. p.10-11.

<sup>12</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2019. Disponível em:

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf). Acesso em: 2 fev. 2021.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>14</sup> FERREIRA, Ana Paula. Cidades seguras para as mulheres. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Edição 87, 2 out. 2014. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/cidades-seguras-para-as-mulheres/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

<sup>15</sup> IBGE, *op. cit.*, p. 1.

de lazer para seus filhos; ao transporte com qualidade e em quantidade suficiente para garantir seu espaço dentro do espaço coletivo.<sup>16</sup>

Lefèbvre, na obra *A revolução urbana*, afirmou que alterações paradigmáticas no fenômeno urbano possui ligação com o conhecimento específico urbano, de modo que para concebê-lo é necessário pensar em termos de interesse coletivo.<sup>17</sup>

Harvey, com base nos estudos teóricos e dialéticos de Lefèbvre, mostra que movimentos que buscaram a superação de um modelo posto – político, social ou econômico -, conseguiram uma nova “dimensão urbana”; o que nos dá luzes para evidenciar a importância do movimento feminista na luta urbana.<sup>18</sup> O autor faz crítica ao papel considerado de segundo plano, que diversos movimentos recebem: “subestimados como meras tentativas reformistas de lidas com questões específicas”.<sup>19</sup> A ideia principal do autor é de que trabalhar tais mudanças de maneira sistêmica possibilita que uma “multiplicidade de práticas prestes a transbordar de possibilidades alternativas”.<sup>20</sup>

Em termos práticos, Ferreira<sup>21</sup> assevera que assédios, abusos e estupros são elementos que sinalizam a hostilidade do espaço público diante da mulher, somados à precariedade de serviços públicos (iluminação, transporte, por exemplo), ocasionando espaços propícios à vulnerabilidade, especialmente no período noturno. A cidade e seu planejamento, enquanto interesse público, não se adequa às cidadãs: “[...] são elas que mudam hábitos, roupas, percursos e horários para driblar o medo da violência”, afirma Ferreira.<sup>22</sup>

Defende-se a ideia de que o acesso aos espaços de poder, em especial, na produção social e territorial do espaço, são fatores que podem contribuir com a segurança da mulher nas cidades. O Direito à cidade, previsto na legislação brasileira, em seu sentido mais contemporâneo, “não é a liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”.<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**, 16., 2008, Caxambu-MG. *Anais* [...], Caxambu-MG: ABEP, 2008. p. 3.

<sup>17</sup> LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004 [1970], p. 126-128.

<sup>18</sup> HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. *et al.* **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013a. p. 16.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 16-17.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>21</sup> FERREIRA, *op. cit.*

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> HARVEY, David. Direito à cidade. **Revista Piauí**, Edição 82, jul. 2013, s.p.

O planejamento e o desenvolvimento das cidades está fixado na sadia qualidade de vida de seus moradores e moradoras, bem como função social da cidade, em conformidade com o art. 182, *caput*, da CRFB, e o Plano Diretor figura como instrumento da gestão participativa do território urbano (art. 182, §1º), todos regulamentados pela Lei n.10.257/2001, autodenominada *Estatuto da Cidade* (EC).

O debate público acerca da violência contra a mulher contribui para o surgimento de políticas públicas afirmativas,<sup>24</sup> como é o caso da Lei Maria da Penha. Entretanto, em termos de políticas urbanas, verifica-se um déficit. Silva esclarece que a dimensão de gênero é um desafio na questão urbana e que os avanços são resultados “da ação das mulheres dos movimentos e organizações do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que desde 2005 traçou estratégias para sua inserção e prioridade das políticas de habitação e saneamento”.<sup>25</sup>

### 3 Considerações finais

Buscou-se, ao longo do texto, verificar de que modo a cidade – entendida enquanto um espaço comum de convivência social – pode ser considerada hostil e contribuir com os fatores do aumento da violência de gênero. Apresentaram-se as dificuldades enfrentadas pelas mulheres nas cidades, no que tange à segurança e ao bem-estar; os principais dados de segurança no Brasil; bem como de que modo a participação da mulher nos âmbitos de decisão podem contribuir com a redução dos índices elevados de violência de gênero.

O entendimento de que há uma forte ligação entre a violência urbana e a produção do espaço urbano remete à necessidade de uma redistribuição dos papéis no âmbito público: a mulher enquanto sujeito ativo, em substituição à mulher doméstica. Essa figura doméstica feminina, ainda, permanece quando da edição de normas, de políticas públicas.

---

<sup>24</sup> Gomes conceitua as ações afirmativas enquanto “[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego” (GOMES, J.B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 15-58, 2003. Disponível em: [www.geledes.org.br/odebate-constitucional-sobre-as-acoes-afirmativaspor-joaquim-barbosa/](http://www.geledes.org.br/odebate-constitucional-sobre-as-acoes-afirmativaspor-joaquim-barbosa/). Acesso em: 18 jun. 2019. p. 9-10).

<sup>25</sup> SILVA, Mércia Maria Alves da. Mulheres e direito à cidade: dilemas para igualdade de gênero no âmbito das políticas públicas de habitação. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO; WOMEN'S WORLDS CONGRESS*, 11, 13., 2017, Florianópolis. *Anais Eletrônicos* [...], Florianópolis, 2017. ISSN 2179-510X, p. 8.



Com fundamento na literatura especializada e em dados de realidade, verificou-se que a evolução legislativa urbana, no que diz respeito ao papel da mulher, está fixada apenas nas áreas que dizem respeito à moradia e ao saneamento básico, não contemplando, ainda, a questão de outros aspectos urbanos, como o caso da iluminação pública ou do planejamento das cidades em seu sentido lato. Não obstante a legislação nacional prever cotas de ocupação de cargos por mulheres, visando à redução das desigualdades de gênero, é importante evidenciar a imensa lacuna entre o viés propositivo e a realidade posta.

### Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. *In*: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: Imed, 2011.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2016. p. 359-373.

BAVA, Silvio Caccia. A cidade como mercadoria. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Ed. 73, ago. 2013.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 14 maio 2019.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. *In*: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32.

FERREIRA, Ana Paula. Cidades seguras para as mulheres. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Edição 87, 2 out. 2014. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/cidades-seguras-para-as-mulheres/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 2016. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/10\\_anuario\\_site\\_18-11-2016-retificado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

GOMES, J.B. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. **DP&A**, Rio de Janeiro, p.15-58, 2003. Disponível em: [www.geledes.org.br/odebate-constitucional-sobre-as-acoes-afirmativaspor-joaquim-barbosa/](http://www.geledes.org.br/odebate-constitucional-sobre-as-acoes-afirmativaspor-joaquim-barbosa/). Acesso em: 18 jun. 2019.

GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza; SILVA, Cláudio Felipe Ribeiro da. Violência contra a mulher: uma questão transnacional e transcultural das relações de gênero. *In*: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Brasília, 2005. p. 117-140.

HARVEY, David. Direito à cidade. **Revista Piauí**, Edição 82, jul. 2013, s.p.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. *In*: MARICATO, Ermínia. *et al.* **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013a.

INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**: que significado pode ter hoje uma cultura pública comum? Trad. de Manuel Ruas. Lisboa: Editorial Teorema S.A, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. **2019**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf) . Acesso em: 10 ago. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (org.). **Atlas da violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Tolerância social à violência contra as mulheres**. 2014. Disponível em: [https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/04/IPEA\\_sips\\_violenciamulheres04042014.pdf](https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/04/IPEA_sips_violenciamulheres04042014.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO; LOCOMOTIVA. **Percepções e comportamentos sobre violência sexual no Brasil**. 2016. Disponível em: [https://assets-institucional-ipg.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2016/12/Pesquisa\\_ViolenciaSexual\\_2016.pdf](https://assets-institucional-ipg.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2016/12/Pesquisa_ViolenciaSexual_2016.pdf) . Acesso em: 20 ago. 2019.

LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004 [1970].

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. **Revista VeraCidade**, ano I, n. 4, mar. 2009. s.p.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! *In*: MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.10, suppl. 1,1994.

PEREIRA, Elson Manoel. Introdução. *In*: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade**. Florianópolis: Insular, 2015.

PILATI, José Isaac; GRASSI, Karine. A produção do espaço urbano brasileiro e a mercantilização da cidade. *In*: GRASSI, Karine; CARVALHO, Claudio Oliveira de; GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos (org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades**: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul: EDUCS, 2018. p. 22-40. v. 1.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Desafios da questão urbana. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 4, n. 45, abr. 2011.

SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu-MG. **Anais** [...] Caxambu-MG: Abep, 2008.

SILVA, Mércia Maria Alves da. Mulheres e direito à cidade: dilemas para igualdade de gênero no âmbito das políticas públicas de habitação. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO; WOMEN'S WORLDS CONGRESS, 11, 13., 2017, Florianópolis. **Anais Eletrônicos** [...] Florianópolis, 2017. ISSN 2179-510X.

## 4

# Direito das cidades: a atuação do agente político com base na teoria da complexidade para a garantia do direito dos comuns ao acesso do patrimônio cultural

*City law: the performance of the political agent based on complexity theory to guarantee the common to access cultural heritage*

Lucas Henrique Martini de Andrade<sup>\*</sup>  
Murilo Justino Barcelos<sup>\*\*</sup>  
Ricardo Stanziola Vieira<sup>\*\*\*</sup>

**Resumo:** O ordenamento jurídico-brasileiro apresenta um norte para que o gestor saiba identificar o que de fato é patrimônio cultural, porém cabe ao mesmo aplicar as Políticas Públicas necessárias, para que a preservação das culturas do patrimônio de fato ocorra, garantindo assim o Direito dos Comuns. Tem suma importância que seja levada em consideração a Teoria da Complexidade, que garantirá o melhor resultado para sua aplicação, uma vez que trabalhará com a interdisciplinaridade. Dessa forma, os objetivos do presente trabalho são: a) estudar a importância da aplicação de Políticas Públicas na manutenção e desenvolvimento da preservação das culturas patrimoniais; b) compreender as dificuldades enfrentadas pelo Agente Político, na preservação das culturas patrimoniais; c) analisar a contribuição da Teoria da Complexidade para a melhor aplicação da preservação cultural discutida neste artigo, somada a um melhor resultado para o Direito dos Comuns.

**Palavras-chave:** Complexidade. Direitos dos comuns. Políticas públicas. Cultura patrimonial.

**Abstract:** The Brazilian legal system presents a north so that the Manager knows how to identify what is in fact cultural patrimony, but it is the same to apply the Public Policies necessary for the preservation of the heritage cultures of fact to occur, thus guaranteeing the Right of the Commons, and being of paramount importance to be taken into account the Complexity Theory which will guarantee the best result for its application, since it will work with interdisciplinarity. Thus, the objectives of the present work are: a) to study the importance of the application of Public Policies in the maintenance and development of the preservation of the patrimonial cultures; b) to understand the difficulties faced by Political Agent in the preservation of heritage crops; c) to analyze the contribution of the Complexity Theory to the best application of the cultural preservation discussed in this article, added to a better result for Commons.

**Keywords:** Complexity. Common law. Public policy. Patrimonial culture.

---

\* Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) – Univali. Advogado. *E-mail:* lucasadvandrade@gmail.com

\*\* Doutorando em Ciência Jurídica, no Programa Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Univali. Mestre em Ciência Jurídica no Programa Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Univali. Docente na Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Imobiliário e na Graduação de Direito na Universidade do Vale do Itajaí – (Univa). *E-mail:* murilobarcelos@univali.br

\*\*\* Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutor no Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Urbanismo e Gestão do Território (Crideau, Universidade de Limoges – França). Docente no Programa Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Univali. *E-mail:* eletrônico: ricardostanziola@univali.br

## **Introdução**

Este artigo busca entender e identificar a atuação do agente político como ator na implementação de políticas públicas, para a preservação das culturas patrimoniais, e pensando sob o prisma do pertencimento, do direito comum e observando a Teoria da Complexidade.

Com o crescimento acelerado dos centros urbanos, os gestores enfrentam diversos desafios para preservar a cultura local e associá-la à tecnologia e a outras demandas sociais comunitárias. Como uma forma de trazer melhor compreensão sobre o tema e sua necessária interdisciplinaridade, é fundamental observar a Teoria da Complexidade e o Direito dos Comuns.

Assim, os objetivos do presente trabalho são: a) estudar a importância da aplicação de Políticas Públicas na manutenção e desenvolvimento da preservação das culturas patrimoniais; b) compreender as dificuldades enfrentadas pelos Agentes Políticos, na preservação das culturas patrimoniais; c) analisar a contribuição da Teoria da Complexidade para a melhor aplicação da preservação cultural discutida neste artigo, somada a melhor resultado para o Direito dos Comuns.

Como conclusões observou-se que o conceito da Propriedade Imobiliária Urbana, como Direito Absoluto, veio sofrendo relativizações com o desenvolvimento social, inclusive com efeitos legislativos, especialmente no tocante à aplicação da Função Social da Propriedade.

Diante do novo momento, verificou-se a necessidade de repensar o Direito sob um viés macro, com incidências dos recursos e das demandas atuais, colaborando com a reconceituação deste direito e, em detrimento de seu considerável impacto social, é salutar nos valermos da Teoria da Complexidade, chegando ao Direito dos Comuns.

O método utilizado na fase de investigação foi o indutivo, com técnicas o referente, bem como com pesquisa bibliográfica. Na fase de tratamento dos dados, foi utilizado o método cartesiano e, no relatório da pesquisa, foi empregada a base indutiva.

### **1 Do patrimônio cultural no Brasil e sua ligação com a democracia**

O patrimônio cultural vem sendo objeto de preocupação e de preservação com um considerável crescimento, tanto entre a população brasileira de modo geral, quanto pelos agentes políticos.

É inegável que o patrimônio e a cultura estão diretamente ligados, uma vez que compõem a cultura e a linguagem que as pessoas utilizam para a comunicação, relatam suas histórias, escrevem poemas, constroem sua casa, preparam seus alimentos, fazem suas festas e rezam.<sup>1</sup>

Fica assim notório que tanto o patrimônio quanto a cultura resultam de atos praticados pelos homens, no decorrer dos anos, e que se perpetua com seu passar. A Constituição Federal brasileira de 1988,<sup>2</sup> em seu art. 216, colabora ainda mais para essa conexão direta entre patrimônio e cultura, quando dispõe que patrimônio cultural são as formas com as quais nos expressamos, criamos e vivemos.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens naturais 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 e fazer;

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.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)<sup>3</sup> destaca a importância do patrimônio cultural e o categorizada:

O patrimônio cultural é de fundamental importância para a memória, a identidade e a criatividade dos povos e a riqueza das culturas.

Patrimônio Cultural mundial: é composto por monumentos, grupos de edifícios ou sítios que tenham um excepcional e universal valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico ou antropológico.

Fonseca<sup>4</sup> também discorre sobre a conceituação de patrimônio cultural, indo de encontro à Constituição Federal brasileira e à UNESCO, destacando que

<sup>1</sup> BRAYNER, Natália Guerra. **Patrimônio cultural imaterial**: para saber mais. Brasília/DF: Iphan, 2007. p. 6.

<sup>2</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/cultural-heritage/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>4</sup> FONSECA, Maria Cecília Londres *et al.* Celebrações e saberes da cultura popular: pesquisa, inventário, crítica, perspectivas. **Série Encontros e Estudos**, v. 5. Rio de Janeiro: CNFCP/Funarte/Iphan, 2004. p. 68.

cultura é tudo aquilo que criamos, damos valor e buscamos preservar, é aquilo que produzimos de forma manual, através de ideias e fantasias.

O Brasil, indiscutivelmente, é um dos países que detêm o maior patrimônio cultural do mundo, dada sua diversificação cultural resultante da população indígena que já habitava nosso País, e dos imigrantes que vieram para cá de vários lugares do Planeta, seja através de uma migração por opção, seja mediante migração forçada, como foi a dos escravos, por exemplo, o que resulta em um intenso choque cultural que, como consequência, mantém culturas já existentes e cria culturas nunca vistas.

A Constituição de 1998 e a UNESCO demonstram que o patrimônio histórico e cultural pode ser subdividido em duas classes, Patrimônio Cultural Imaterial e Material. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional<sup>5</sup> (IPHAN) dispõe que a UNESCO definiu como patrimônio cultural imaterial “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos os indivíduos, reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural”, que foi ratificada pelo Brasil, no ano de 2006. Acerca do tema, assim entende Cunha:

Pois bem, um Estado tem seu corpo, representado por seus prédios, monumentos, praças e espaços, mas também tem sua alma, que é o seu povo, e esta seus matizes: esse é o patrimônio imaterial; assim, cada povo possui uma alma repleta de cores que variam conforme se vá às serras, ao sertão, vales e litoral [...].<sup>6</sup>

Temos assim como patrimônio cultural imaterial aquilo que é intangível, algo não palpável, como a música, danças, formas de agir de determinada comunidade, dentre outros.

Como exemplo de patrimônio cultural material teríamos as construções antigas, ferramentas, objetos pessoais, monumentos, documentos, instrumentos musicais, dentre outras coisas tangíveis. O IPHAN é o responsável pela preservação do patrimônio cultural brasileiro, sendo que classifica o *material* e o *imaterial* conforme sua origem, com base nos quatro livros do Tombo.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234>. Acesso em: 28 ago. 2019.

<sup>6</sup> CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. **Patrimônio cultural: proteção legal e constitucional**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. p. 121.

Temos assim que o patrimônio material corresponde de fato ao sentido literal da palavra “Material. Que se refere ao corpo, em oposição ao espírito; corpóreo, concreto”.<sup>7</sup> Como exemplos práticos temos, no Rio Grande do Sul, a Igreja de Nossa Senhora das Dores em Porto Alegre; em Santa Catarina, os municípios açorianos, que reconhecem as casas antigas de pescadores como tal ou, ainda, a cidade de São Luis, no Maranhão, que foi reconhecida pela UNESCO como patrimônio cultural da humanidade.

Em relação ao patrimônio cultural imaterial, temos como exemplos as músicas, a diversidade da linguagem indígena existente em nosso País, receitas que foram aqui criadas sejam elas de medicamentos, sejam de alimentação, dentre outras coisas.

Face à sua patente importância, o patrimônio cultural é reconhecido como um direito fundamental e, dessa forma, deverá sempre ser protegido pelo Estado. Acerca do tema, Piovesan<sup>8</sup> inclui o patrimônio cultural na terceira geração dos direitos fundamentais, “direito ao meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, progresso, paz, autodeterminação dos povos e outros direitos difusos, cuja titularidade coletiva consagra o princípio da fraternidade”.

Também é sobre essa ideia que a Constituição protege de forma direta o patrimônio cultural. Tomaz assim dispõe:

Esse contexto expõe o repositório de elementos culturais de uma comunidade e que são desvelados a partir da consideração de que somos vinculados aos efeitos da história, da finitude, da cotidianidade de onde emerge a vida, a existência concreta a determinar em toda situação hermenêutica singular a defesa do princípio da dignidade, tudo, enfim, sob o fio condutor de uma principiologia constitucional que o Direito Constitucional permite conhecer e manejar ao declarado escopo.<sup>9</sup>

É possível inclusive concluir que a democracia depende dessa estruturação cultural dentro da sociedade, para que assim se desenvolva de forma a não encontrar barreiras, uma vez que o sufocamento de qualquer cultura pode gerar uma desordem ao Estado Democrático de Direito.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.dicio.com.br/material/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

<sup>8</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 37.

<sup>9</sup> TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Constituição, cultura e direitos: o direito constitucional como fio condutor da hermenêutica da dignidade**. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/183/177>. Acesso em: 28 ago. 2019. p. 2.



## 2 Da ligação entre o patrimônio cultural com a teoria da complexidade

O patrimônio cultural possui visível conexão com a Teoria da Complexidade, conforme será possível identificar a seguir. Destacamos que a referida teoria é extremamente complexa e extensa, e objeto de estudo por muitos pesquisadores, de modo que o presente artigo busca contribuir com eles, fazendo uma análise, para buscar compreender de que forma o patrimônio cultural se enquadra em tal teoria.

Abrindo a temática do presente capítulo, valemo-nos dos ensinamentos repassados por Morin, que é considerado o pai da teoria da complexidade, e que alerta: para debater o tema se faz necessária uma visão mais macro do mundo, e não trabalhar com pensamentos simples, ou de fácil compreensão. Vejamos:

Será preciso ver se há um modo de pensar, ou um método capaz de responder aos desafios da complexidade. Não se trata de retomar a ambição do pensamento simples, que é a de controlar e dominar o real. Trata-se de exercer um pensamento capaz de lidar com o real, de com ele dialogar e negociar.<sup>10</sup>

É importante ressaltar que essa teoria considera o ser humano, meio ambiente e o mundo como um só, visando fazer uma releitura na forma como pensamos a respeito da ciência e sobre a vida. Em sua obra classifica o *complexus* como um composto de objetos diversos presos a uma célula, mas que não podem se desconectar. Morin propõe assim uma alteração epistemológica na forma como pensamos em relação ao mundo:

O trabalho com a incerteza incita ao pensamento complexo: a incompressibilidade paradigmática de meu tetragrama (ordem/desordem/interação/organização) mostra-nos que nunca haverá uma palavra-chave – uma fórmula chave, uma ideia-chave – que comande o universo. E a complexidade não é só pensar o uno e o múltiplo conjuntamente; é também pensar conjuntamente o incerto e o certo, o lógico e o contraditório, e é a inclusão do observador na observação.<sup>11</sup>

Grande entusiasta e estudioso da complexidade, Luhmann<sup>12</sup> também desenvolveu sua teoria social, resultado de suas pesquisas. Concluiu que a

---

<sup>10</sup> MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2015c. p. 8.

<sup>11</sup> MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Trad. de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Doria. 16. ed. rer. e modif. pelo autor. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

<sup>12</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: ed. da UnB, 1980. p. 27.

sociedade estaria diretamente ligada à comunicação, e considera que a sociedade só poderia ser descrita dentro de si mesma e, dessa forma, pode ser observada, conforme a comunicação e a relação social, ou seja, ela mesma se descreve.

De acordo com Luhmann, o homem vive em meio a muitas possibilidades e fatos, o que resulta em uma infinita gama de experiências a serem vividas. Assim descreve:

O homem vive em um mundo constituído sensorialmente, cuja relevância não é inequivocamente definida através do seu organismo. O mundo apresenta ao homem uma multiplicidade de possíveis experiências e ações em contraposição ao seu limitado potencial em termos de percepção, assimilação de informação e ação atual e consciente. Cada experiência concreta apresenta um conteúdo evidente que remete a outras possibilidades que são ao mesmo tempo complexas e contingentes. Por complexidade entende-se que existem mais possibilidades do que se pode realizar. Por contingência entendemos o fato de que as possibilidades apontadas para as demais experiências poderiam ser diferentes das esperadas; ou seja, que essa indicação pode ser enganosa por referir-se a algo inexistente, inatingível, ou algo que após tomadas as medidas necessárias para a experiência concreta (por ex, indo-se ao ponto determinado), não mais lá está.<sup>13</sup>

Com base na interpretação apresentada por Luhmann, podemos, sim, identificar que seu raciocínio é aplicável à nossa vida, nos desafios que nos são impostos diariamente, e que fazem com que busquemos soluções.

Outro autor que também detinha essa macrovisão era o biólogo Bertalanffy, que escreveu algumas obras sobre abordagem sistêmica, nas quais defendia que o mundo deveria ser visto como algo maior que a soma da totalidade. Assim leciona:

É necessário estudar não somente partes e processos isoladamente, mas também resolver os decisivos problemas encontrados na organização e na ordem que os unifica, resultante da interação dinâmica das partes, tornando o comportamento das partes diferentes quando estudado isoladamente e quando tratado no todo.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. p. 45-46. 1 v.

<sup>14</sup> BERTALANFFY, L. v. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1973. p. 53.

É possível assim dizer que a interdisciplinaridade é fundamental para a compreensão do complexo. Weill<sup>15</sup> dispõe que nela é possível juntar os diversos campos do conhecimento, superando a ideia de que ambas são independentes, unindo essas para haver melhor compreensão sobre determinado tema ou, ainda, para se chegar à resolução de algum problema, com o objetivo de compreender a realidade.

No que diz respeito ao patrimônio cultural, podemos afirmar que este não tem somente uma ligação com a sociedade, mas que ele é a sociedade, principalmente quando falamos do povo brasileiro que tem a maior diversificação cultural do Planeta. Cabe ao agente político agir de modo a garantir que esse patrimônio cultural seja incentivado, através de eventos que impulsionem a cultura imaterial, ou através de atos administrativos, para garantir que a cultura material seja preservada através de seus bens tangíveis.

Tem suma importância a participação popular para que seja preservado o direito dos Comuns, valorizando as culturas existentes e garantindo o acesso das futuras gerações.

É inegável que essa interdisciplinaridade entre as partes que compõem todo o processo de preservação, ou de criação de um novo patrimônio cultural, reflete de forma clara a Teoria da Complexidade.

Para Morin:<sup>16</sup> “a complexidade não é a chave do mundo, mas o desafio a enfrentar, por sua vez, o pensamento complexo não é o que evita ou suprime o desafio, mas o que ajuda a revelá-lo e às vezes a superá-lo”. É possível assim compreender que a complexidade nos permite entender os desafios existentes na preservação do patrimônio cultural, e buscar formas de ultrapassar tais barreiras, para garantir como unidade os direitos dos comuns ao acesso continuado à cultura.

### **3 Da atuação do agente político para a garantia aos bens comuns/*Commons***

Nos últimos 50 anos, o êxodo rural no Brasil fez com que milhares de brasileiros se mudassem para os grandes centros, ou cidade menores, porém urbanizadas. Diante de tal cenário, o patrimônio cultural imaterial e material sofreu mutações, tendo em vista que uma grande centralização de pessoas gera

---

<sup>15</sup> WEILL, P.; DÍAMBROSO, U.; CREMA, R. **Rumo à nova transdisciplinaridade: sistemas abertos de conhecimento**. 3. ed. São Paulo (SP): Summus, 1993.

<sup>16</sup> MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2015c. p. 8.

uma nova demanda, a moradia, que resulta em grande valorização de imóveis e, como consequência, a perda de muitos outros que contavam e viveram a história daquele local, para que se construam novos empreendimentos, que supram a demanda do mercado imobiliário.

Dessa forma, o agente político se vê obrigado a tomar atitudes, a fim de preservar esse patrimônio cultural; porém destaca-se que nem todos os agentes políticos tiveram tal preocupação, até porque em nosso País temos um forte histórico de sobreposição do interesse de particulares sobre o dos comuns.

Essa mutação cultural também ocorre nas cidades rurais, cujas pessoas migram para regiões urbanizadas, resultando muitas vezes em uma redução da cultural local imaterial, tendo em vista que a sua propagação é reduzida.

Porém, é importante ressaltar que tal êxodo teve outro efeito, que podemos considerar positivo, pois resultou em uma nova propagação cultural: quem migrava do interior para os grandes centros levava consigo sua cultura, tanto a artesanal como a imaterialidade dos trejeitos, resultando assim em um choque cultural extremamente relevante para a sociedade brasileira de modo geral, difundindo ainda mais as culturas desses inúmeros “Brasis” (autor desconhecido) que existem em nosso País.

Porém, é necessário que ocorra a preservação das culturas já existentes e das novas, cabendo à comunidade, de modo geral, sua propagação e ao Estado formas de incentivar para que elas sejam difundidas e sofram a manutenção necessária, para que os comuns tenham acesso a elas no presente e no futuro.

Antes de verificar quais as medidas cabíveis para a manutenção das nossas diversas culturas, cabe breve reflexão sobre o que seriam *Commons* e de que forma eles colidem com o interesse das culturas.

A teoria dos *Commons* surgiu através de um artigo escrito pelo ecologista Hardin,<sup>17</sup> denominado de *The tragedy of commons* (1968), em que abordou a forma como o ser humano utilizava os recursos naturais finitos, como se infinitos fossem e o trágico resultado que poderia ocorrer com o passar dos anos. Conceituou esses recursos de *bem comum*, e a necessária cessação da sua utilização, para garanti-los às futuras gerações, trazendo assim uma visão mais radical sobre o tema.

É importante aqui fazer um parêntese para informar que a palavra *Commons*, em tradução livre, significa *Comunismo*, inexistindo qualquer ligação

---

<sup>17</sup> HARDIN, G. The tragedy of commons. *Science*, v. 162, p. 1243-1248, 1968.

entre elas, sendo que, quando Hardin se vale do termo, ele quer falar sobre a atmosfera, águas subterrâneas, e aqui podemos incluir também o patrimônio cultural. Nesse sentido complementa Prado, apresentando sua interpretação quanto ao estudo de Hardin:

A tragédia dos comuns refere-se à superexploração dos recursos naturais. O meio ambiente é interessante para os commons? O conceito ampliado, de mãe-terra, deveria ser. Se o sentido de commons estivesse embutido em todo mundo em relação ao planeta, não estaríamos fazendo a desgraça que estamos fazendo. Alguém falou algo interessante: ninguém que tenha a percepção da terra como mãe furaria a mãe para tirar o sangue e transformar em combustível para automóvel. O problema dos commons é resgatar a possibilidade da existência de territórios comuns a todos, que deveriam estar muito mais próximos da gente do que efetivamente estão. Viraram coisas utópicas, teóricas.<sup>18</sup>

Com base na teoria desenvolvida por Hardin, surgiram muitos estudos acerca do tema com o passar dos anos, sendo que Ostrom,<sup>19</sup> em estudo publicado, discorda parcialmente de que seria necessária a paralisação de atividades que se valessem desses bens comuns, para seu regular desenvolvimento, cabendo apenas melhor regulamentação de seu uso, visto que os recursos seriam renováveis.

Em sua obra Ostrom elenca oito princípios básicos para a utilização dos bens comuns, chamados de *design principles*: (1) fronteira de usuários e do recurso natural bem definida; (2) regras entre apropriação e provisão devem ser congruentes, e também deve haver congruência com as condições locais; (3) arranjos de escolha coletiva afetados pelas regras devem poder participar da elaboração e modificação destas; (4) monitoramento do recurso e do comportamento dos usuários do recurso; (5) existência de sanções graduais; (6) existência de mecanismos eficientes de resolução de conflitos; (7) reconhecimento mínimo de direitos; e (8) gestão do recurso organizada em múltiplas camadas.

Disposta a conceituação e o surgimento do *Common*, é possível fazer um *link* entre ele e o patrimônio público e cultural, e analisar formas e modos de agir

---

<sup>18</sup> PRADO, Claudio. **A vez dos comuns**. Entrevista por Flavia Pardini, 2008, p. 22. Disponível em: <http://pagina22.com.br/2008/12/29/a-vez-dos-comuns/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

<sup>19</sup> OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

do agente político, para garantir que o *Comun* seja protegido, recebendo a correta manutenção, e para que perdure no decorrer dos anos.

Atualmente, como pesquisadores expoentes, podemos citar Laval:<sup>20</sup> “O comum tal como o entendemos significa, sobretudo, o autogoverno dos seres humanos, das instituições e das regras criadas para ordenar suas relações mútuas. Está, portanto, enraizado na tradição política da democracia, em especial a experiência grega”.

Sobre a definição de *agente público*, Mello<sup>21</sup> dispõe que eles são os titulares dos cargos estruturais da organização política do País, sendo os formadores da vontade superior do Estado. Nessa toada, Meirelles também contribui:

Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.<sup>22</sup>

Podemos assim destacar que a ligação entre tal agente com o Estado é de natureza distinta da profissional, sendo um cargo de natureza política, existindo, para tanto, direitos e deveres que emanam na Constituição Federal brasileira.

No presente artigo será debatido especificamente sobre a figura do agente político enquanto prefeito, e suas atitudes para a preservação/manutenção do patrimônio cultural local, nas cidades que são responsáveis pela administração.

É de extrema importância que, antes de discutirmos métodos e formas de preservação, termos a compreensão da diferença entre as duas palavras. Medeiros,<sup>23</sup> em sua obra, dispõe que “preservação engloba, de maneira mais ampla, todas as ações que beneficiam a manutenção do bem cultural”, já a conservação “visa interromper os processos de deterioração, conferindo estabilidade à obra”.

---

<sup>20</sup> LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Común**: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona: Gedisa, 2016. p. 519.

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 246.

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 75.

<sup>23</sup> MEDEIROS, Gilca Flores de. Por que preservar, conservar e restaurar? **Caderno do Professor do Calendário Museológico**. Minas Gerais: Superintendência de Museus do Estado de Minas Gerais, 2005.

Como forma de preservação de patrimônio histórico e cultural à disposição dos agentes públicos, é fundamental citar a legislação nacional brasileira. Como exemplo podemos identificar a Lei n. 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, criada com o objetivo de captar recursos para a cultura nacional, através da iniciativa privada, que ganha incentivos fiscais, conforme participa com valores. Leis como esta auxiliam a manutenção do nosso patrimônio cultural, conforme podemos identificar a seguir:

- Art. 1º. Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:
- I – contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
  - II – promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
  - III – apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
  - IV – proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
  - V – salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;
  - VI – preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
  - VII – desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
  - VIII – estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
  - IX – priorizar o produto cultural originário do País.

Em todos os incisos temos a cultura presente; em especial no inciso VI podemos identificar a ideia de preservar os bens materiais e imateriais. Cabe destacar que essa lei está à disposição somente em nível federal.

A Lei n. 10.257/2001 popularmente conhecida como Estatuto da Cidade, no *caput* do seu art. 2º deixa claro que a política urbana deve ter como foco total o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, apontando as diretrizes em seus incisos, trazendo a seguinte disposição para o inciso XII: “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.

Nesse diapasão, o art. 4º também da Lei n.10.257/2001, apresenta em seu inciso II a possibilidade administrativa de que o agente político providencie que imóveis sejam tombados, sendo que o procedimento administrativo a ser executado deverá observar o Decreto-Lei n. 25/1937. Em sua obra, Pires assim define o tombamento:

O ato final resultante e procedimento administrativo mediante o qual o Poder Público, intervindo na propriedade privada ou Pública, integra-se na gestão do bem móvel ou imóvel de caráter histórico, artístico, arqueológico, documental ou natural, sujeitando-o à regime jurídico especial e tutela pública, tendo em vista a realização de interesse coletivo de preservação do patrimônio.<sup>24</sup>

Podemos assim concluir que o Tombamento se dá exclusivamente sobre o patrimônio material, uma vez precisa ser um bem tangível, algo que seja palpável. Tal procedimento está disponível ao agente político tanto na esfera municipal quanto na estadual e federal.

Após o efetivo Tombamento do Patrimônio Cultural, o art. 4º do referido Decreto-Lei dispõe que passará a compor o Patrimônio Nacional devendo ser inscrito em um dos quatro Livros do Tombo já dispostos no primeiro capítulo deste artigo, devendo observar demais procedimentos legais, presentes no referido Decreto-Lei, para a preservação do bem imóvel ou móvel.

Outra alternativa para o agente político garantir a proteção do patrimônio cultural é através da *Desapropriação*, também presente no art. 216 da Constituição Federal brasileira, que pode ocorrer, diante de determinado motivo, como de utilidade pública (nesse caso o patrimônio a ser protegido), com regulamentação pelo Decreto-Lei n. 3.365/41, e Lei n. 4.132/62. Miranda, ao tratar sobre a Desapropriação, dá a entender que essa opção deve ser considerada somente em caráter emergencial, como a descrito a seguir:

[...] tipo de desapropriação, que não pressupõe o prévio tombamento dos objetos a serem desapropriados, tem sido utilizado principalmente para a preservação de conjuntos urbanos, com o objetivo de alterar o uso de regiões da cidade de forma que conjuntos históricos e arquitetônicos não sejam deteriorados.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Del Rey. 1994. p. 78.

<sup>25</sup> MIRANDA, Marcos Paulo Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**: Doutrina Jurisprudência-Legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 60.



Visivelmente as duas possibilidades apresentadas têm extrema relevância e efetividade, para a aplicação da proteção do patrimônio cultural material em esfera municipal, tendo em vista que caberá ao agente político observar os procedimentos administrativos necessários, para garantir aos *communs* acesso a essa forma de cultura, e compreender o *status quo* daqueles que viveram, ou desenvolveram a região na qual residem.

No que diz respeito ao patrimônio cultural imaterial temos o Decreto-Lei n. 3.551, de 4 de agosto de 2000 (BRASIL, 2000), a qual, de igual modo, dispõe que os registros devem ser providenciados em quatro livros:

Art. 1º. Fica instituído o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro.

§ 1º. Esse registro se fará em um dos seguintes livros:

I – Livro de Registro dos Saberes, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades;

II – Livro de Registro das Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social;

III – Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas;

IV – Livro de Registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.

§ 2º. A inscrição num dos livros de registro terá sempre como referência a continuidade histórica do bem e sua relevância nacional para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira.

§ 3º. Outros livros de registro poderão ser abertos para a inscrição de bens culturais de natureza imaterial que constituam patrimônio cultural brasileiro e não se enquadrem nos livros definidos no parágrafo primeiro deste artigo.

No artigo citado, é possível identificar inclusive uma grande preocupação por parte do legislador ao abordar a temática, no que diz respeito a culturas não identificadas, ou novas possibilidades após a criação da referida lei.

Quanto aos agentes responsáveis por provocar a instauração do referido processo, temos o art. 2º que dispõe, em seu inciso III, que os municípios são competentes para tanto, possibilitando novamente a atuação do agente político na preservação do patrimônio cultural. Conforme se vislumbra, o agente político municipal é munido de diversas possibilidades para manter a cultura local preservada, cabendo a ele identificar quais políticas públicas são aplicáveis para a sua realidade.

Determinados municípios disponibilizam, por exemplo, redução do Imposto Predial e Territorial Urbano para aqueles que mantêm a fachada de imóvel ligada à cultural local, como, por exemplo, Blumenau (SC) e Pomerôde (SC). Já no patrimônio imaterial temos incentivos a festas locais, que ocorrem com o apoio municipal e propulsionam diversas culturas, como na cidade de São Paulo (SP), que, por ser a área urbana que mais recebeu pessoas vindas dos diversos cantos do Brasil, vivencia encontros focados em outras culturas, como a dos nordestinos, que têm, inclusive, um Centro de Tradições Nordestinas.

Mas também não é possível que esse agente político atue de forma a proteger apenas as culturas que lhe interessam, ou com as quais simpatiza; é dever proteger toda forma de patrimônio cultural indiscriminadamente.

Porém sabemos que essa nem sempre é uma realidade local, principalmente quando nos voltamos para atividades ligadas às culturas periféricas, como, por exemplo, a conhecida “Batalha da Estação”, que ocorre na cidade de Caxias do Sul (RS); segundo relato de participantes e pessoas que incentivam o evento, sofreu e sofre forte represália por simples preconceito.

Destaca-se ainda que a fiscalização é feita pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), porém cabe também ao agente político, na esfera municipal e estadual, criar formas de fazer o controle e a fiscalização necessários.

Assim sendo, fica evidente que o patrimônio cultural material e imaterial pertence aos comuns; dessa forma, o agente político-municipal tem o dever de preservá-lo, dispondo inclusive de legislações específicas para tanto. Não cabe a ele selecionar quais culturas terão preferência, uma vez que seu dever é garantir que a cultura local permaneça no ambiente do comun, ficando disponível para todos aqueles que desejam ter contato com elas, independentemente da passagem do tempo.

#### **4 Considerações finais**

Chegamos ao final da presente pesquisa, concluindo que há muito mais a ser debatido quanto à matéria, apresentado as seguintes considerações: o patrimônio cultural vem ganhando cada vez mais espaço no País tendo extrema relevância para o nosso desenvolvimento enquanto sociedade. É possível concluir também que ele vai muito além daquilo que é tangível, porque o patrimônio cultural imaterial é uma fonte inesgotável de cultura da população;

dissipa-se entre coisas simples, como receitas características de determinada região do Brasil, ou através das formas de comunicação desenvolvidas por várias tribos indígenas.

A respeito da Teoria da Complexidade, é possível identificar que o patrimônio cultural brasileiro sem dúvidas compõe o complexo, tendo em vista que ele é a nossa sociedade, inexistindo a possibilidade da retirada da cultura, sem que cause impacto que pode resultar em prejuízos até para a democracia. Aliada à Complexidade, temos a interdisciplinaridade a qual é responsável por desconstruir a ideia de que uma área não pode se somar a outra, para assim buscar melhor resultado para determinados problemas.

Sobre a atuação do agente político para a garantia dos direitos dos comuns, ou *commons*, é nítido que o patrimônio cultural compõe o comum, uma vez que faz parte do nosso meio, seja de forma imaterial, seja na material. Cabe assim ao agente político se valer das ferramentas que têm à sua disposição, para garantir que isso se perpetue no decorrer dos anos, através de políticas públicas que resultem em preservação e na sua divulgação, não sendo identificada alguma dificuldade que possa ser determinante para a preservação do patrimônio cultural.

Destacamos ainda que as políticas públicas a serem aplicadas sofrem variações de região para região, uma vez que não existe um procedimento padrão que resulte no sucesso, retomando assim a necessidade da observação da complexidade e da interdisciplinaridade para tanto. Fica ainda a reflexão para que possamos observar mais o ambiente a nossa volta, para compreender a cultura local que é vivenciada por onde passamos, bem como as atitudes dos agentes políticos para sua preservação e disseminação.

Chegamos ao final do trabalho, com a certeza de que o tema demanda maiores estudos e aprofundamentos, principalmente no que diz respeito ao patrimônio cultural imaterial, que de forma mística é criado e muitas vezes é extinto de igual modo.

#### **Referências**

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRAYNER, Natália Guerra. **Patrimônio cultural imaterial: para saber mais**. Brasília/DF: IPHAN, 2007.

- CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. **Patrimônio cultural**: proteção legal e constitucional. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.
- FONSECA, Maria Cecília Londres *et al.* **Celebrações e saberes da cultura popular**: pesquisa, inventário, crítica, perspectivas. Rio de Janeiro: CNFCP/Funarte/Iphan, 2004. v. 5. (Série Encontros e Estudos).
- HARDIN, G. The tragedy of commons. **Science**, v. 162, 1968.
- LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Común**: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona: Gedisa, 2016.
- LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Ed. da UnB, 1980.
- LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. 1 v.
- MEDEIROS, Gilca Flores de. Por que preservar, conservar e restaurar? **Caderno do Professor do Calendário Museológico**, Minas Gerais: Superintendência de Museus do Estado de Minas Gerais, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2015c.
- MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Trad. de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Doria. 16. ed. rev. mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- OSTROM, E. 1990. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.
- PRADO, Claudio. **A vez dos comuns**. Entrevista por Flavia Pardini, 2008, p. 22. Disponível em: <http://pagina22.com.br/2008/12/29/a-vez-dos-comuns/>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- ROCHA, José Carlos. A sociedade como universo de todas as comunicações possíveis. **Líbero**, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 94-105, 2004.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Constituição, cultura e direitos**: o direito constitucional como fio condutor da hermenêutica da dignidade. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/183/177>. Acesso em: 28 ago. 2019.

UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/cultura/world-heritage/cultural-heritage/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

WEILL, P.; DÍAMBROSO, U.; CREMA, R. **Rumo à nova transdisciplinaridade**: sistemas abertos de conhecimento. 3. ed. São Paulo, SP: Summus, 1993.

## Cidade e turismo: uma outra dimensão da exclusão social\*

*City and tourism: another dimension of social exclusion*

Jasmine Pereira Vieira\*\*  
Susana de Araújo Gastal\*\*\*

**Resumo:** As cidades, espaço de convivência por excelência, atraem maior número de pessoas à medida que seu desenvolvimento se acentua. Como o desenvolvimento não costuma ser homogêneo ou constante, historicamente tal crescimento urbano vem associado à dialética inclusão-exclusão econômica, territorial, social e cultural. Nesse sentido, coloca-se como questão se a exclusão territorial de determinados grupos, tanto ou mais do que a econômica, pode desencadear a falta de acesso ao turismo, enquanto prática social e cultural associada. Considera-se, para fins da presente investigação, que o entendimento de turismo inclui os deslocamentos, mais propriamente, mas também o acesso a estruturas de apoio como hospedagem, alimentação e lazer. Para aprofundar o questionamento, reporta-se que, ao longo de sua história, a prática de viagens esteve permeada pela dialética inclusão-exclusão, na qual a determinadas camadas sociais é permitida a viagem por lazer, em detrimento de uma maioria sem esse direito. Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar como uma comunidade periférica de Caxias do Sul, RS, no Sul do Brasil, concebe o turismo, no intento de apreender se a prática permeia a conjuntura dos moradores locais, como e se ela é, de fato, realizada. Com os achados de pesquisa de viés qualitativo e tendo como técnicas a observação e a entrevista, pretende-se (re)pensar o turismo pela via da inclusão social, tendo como premissa a compreensão dos hábitos de viagem desses sujeitos, enquanto um ato de resistência ao sistema dominante. Isso quer dizer que o turismo pode, enquanto prática social, oportunizar um olhar para sua prática como superação da exclusão econômica e social na cidade.

**Palavras-chave:** Turismo. Cidade. Exclusão social. Inclusão social. Caxias do Sul, RS, Brasil.

**Abstract:** Cities, a living space for excellence, attract more people as their development increases. Since development is usually not homogeneous or constant, historically such urban growth has been associated with the dialectic of economic, territorial, social and cultural inclusion-exclusion. In this sense the question is: territorial exclusion of certain groups may trigger the lack of access to tourism and to its associated social and cultural practice? For the purposes of this research, it is considered that tourism includes displacement, more specifically, but also access to support structures such as lodging, food and leisure. To deepen the question, it is reported that throughout its history, the practice of travel has been permeated by the dialectic inclusion-exclusion, in which certain social layers are allowed to travel for leisure, to the detriment of a majority without that rights. The present study aims to analyze how a peripheral

---

\* Este artigo configura-se como ramificação de um projeto maior, em que são tecidas reflexões sobre a dialética da inclusão/exclusão na cidade, enquanto espaço de convivência humana, e no turismo, entendido como a prática social das viagens.

\*\* Bacharela em Turismo, pela Universidade de Caxias do Sul. Mestranda em Turismo e Hospitalidade pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, na UCS. Bolsista Capes/Prosc. *E-mail:* jasmine.pvieira@gmail.com

\*\*\* Doutora em Comunicação Social. Professora titular no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, na Universidade de Caxias do Sul. Bolsista CNPq Produtividade. *E-mail:* susanagastal@gmail.com

community of Caxias do Sul/RS, in southern Brazil, conceives tourism, in order to understand if the practice permeates the conjuncture of local residents and how it is in fact, accomplished. The research with qualitative bias and having as techniques observation and interview, we intend to (re)think tourism through the social inclusion. The premise is to understand travel habits of these subjects as an act of resistance to the dominant system. This means that tourism can, as a social practice, provide an opportunity to look at its practice while overcoming economic and social exclusion in the city.

**Keywords:** City. Tourism. Social exclusion. Social inclusion. Caxias do Sul, RS.

## **Introdução**

Deslocar-se é parte constituinte dos processos de humanização desde os primórdios, mas marca-se por especificidades de organização e motivação em diferentes momentos históricos. Se os nomadismos originais dependiam apenas do caminhar, a Idade Moderna, em presença da Revolução Industrial, mecanizou os deslocamentos. Em suas configurações contemporâneas, os transportes associam, cada vez mais, máquina e tecnologia, para acionar diferentes modais que beneficiam diretamente os deslocamentos hoje tratados como “turismo”. Da mesma maneira, no percurso da História ocidental é possível compreender que a expansão urbana se dá em detrimento dos extratos mais pobres, delegando-lhes os espaços periféricos ao centro político, econômico e social da cidade, o que leva ao pouco ou nenhum protagonismo dessas pessoas em termos de práticas turísticas, ou seja, no desfrute de viagens e serviços relacionados.

No resgate teórico-histórico que sustentará a presente reflexão, buscou-se percorrer os processos de exclusão na cidade, questionando-lhes possíveis decorrências em termos culturais, econômicos e turísticos. O foco empírico da presente pesquisa busca discutir os processos histórico-sociais de uma comunidade periférica de Caxias do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul, a Cooperativa Habitacional Marianinha de Queiroz. Trata-se de um agrupamento urbano proveniente da ocupação de uma área, antes pública e pertencente à municipalidade. Diferentes processos políticos e institucionais levaram à organização dos ocupantes na forma de Cooperativa Habitacional, para alcançar a posse legal do terreno. Portanto, trata-se de uma comunidade que alcançou a auto-organização, viabilizando o cooperativismo habitacional em prol da conquista da casa própria. Nesse sentido, pretende-se entender como os moradores dessa comunidade concebem o turismo; se empreendem viagens, como as realizam, e quais os serviços de que usufruem em seus deslocamentos.

Metodologicamente, a investigação apoia-se na Pesquisa Participante, experienciando um modelo para a coleta de dados que desenhe um futuro modelo de trabalho, capaz de instrumentalizar outros atores na idealização de ações turísticas includentes. Ressalta-se, no entanto, que este artigo registra o momento atual de pesquisa em andamento, que não conta, ainda, com achados provenientes do campo empírico, pois não foram idealizadas, no período, a coleta e análise dos dados. Discorreremos sobre como se desenvolverá a pesquisa proposta e a partir de quais lentes teóricas serão feitas as análises de dados.

No que segue à presente introdução, o primeiro segmento discorrerá teoricamente sobre a conformação da cidade desde os primeiros agrupamentos surgidos na Idade Antiga, percorrendo a Idade Média e a Idade Moderna, para, então, abordar a cidade contemporânea e suas principais marcas, dentre elas a eminência da exclusão social nas cidades, para a qual dedicamos um subcapítulo. No prosseguimento, buscamos evidenciar em que medida o turismo se consolida como uma prática social excludente, à medida que as transformações no mundo desencadeiam novos processos no ato de viajar. Como encaminhamentos preliminares, tratamos de apresentar a metodologia a ser desenvolvida no estudo.

## **1 A cidade na lógica da exclusão**

A cidade configura-se de diferentes maneiras ao longo da História, mas sempre se dará como atrator, centralizando negócios e pessoas. Na Antiguidade, o modelo que se destaca é o da Grécia clássica, importante porque se tornou modelo para muitas outras urbes, posteriormente. A cidade medieval europeia, muitas vezes cercada por muros, será moldada por novos pressupostos. Embora as Américas não tenham vivido um modelo medieval aos moldes europeus, os colonizadores que para ela se deslocaram, em muitos casos, trouxeram consigo práticas urbanas e culturais, ainda associadas àquele período. A cidade moderna, tendo Paris como paradigmático de modernidade, também teve o modelo ali estruturado, copiado em muitos outros locais. Por fim, a cidade contemporânea, herdeira das matrizes até aqui citadas, será fortemente marcada pela exclusão de partes significativas de sua população. Para a revisão histórica desses modelos, seguir-se-á Fustel Coulanges (1961), Le Goff (1998) e Sandra Pesavento (2001), além do geógrafo Milton Santos (2000, 2009a; 2009b) e Adir U. Rech (2007), para discussão no que se refere aos contextos inclusão-exclusão.



A gênese da cidade estaria associada ao processo de sedentarização, demarcando uma nova relação com a natureza: plantar significa fixar-se no território, pelo menos por algum tempo, até a colheita. Depois, há o armazenamento, pois nem sempre era possível ao nômade carregar consigo a safra. A cidade também é símbolo de convivência humana e de proteção. Esta última, porque é nela que os seres humanos se estabelecem para salvaguarda mútua em relação aos perigos externos. E ela é local de convivência, pois nasce para cumprir a função antropológica de abrigar, em seu interior, pessoas de todas as tribos, crenças e hábitos.<sup>1</sup> Aos poucos, tais funções se diversificam, tornando-a espaço de comércio e de outros serviços, de educação e cultura. Cada cidade, em diferentes momentos históricos, agrega algumas dessas funções – ou todas –, surgindo daí suas especificidades.<sup>2</sup>

Na Idade Antiga, a natureza ainda submetia as pessoas, que dependiam da luz do sol e temiam a escuridão e as chuvas, que também comprometiam o cultivo da terra. Os perigos daí advindos influenciaram a constituição das cidades, nelas buscando-se segurança, mesmo que em muitos casos ainda se tratassem de protocidades. A localização e fundação da cidade era um ato religioso, tutelado pelas divindades. Ali, no interior dos limites nos quais eram construídas muralhas, a vida aconteceria. A família era a formação de grupo possível, que tinha no culto aos deuses domésticos, herdados dos antepassados de laços sanguíneos, importante elo de ligação e gerência tanto da vida pública como da privada. A cidade não se formava com o tempo, mas era construída em poucos dias.<sup>3</sup>

No mundo helênico – Dórios em Esparta e Jônios em Atenas –, o estabelecimento da cidade-estado possibilitou a expansão territorial dos gregos em toda a costa mediterrânea, consolidando por muitos séculos sua hegemonia política e religiosa na região. A civilização helênica era escravista. Em Atenas, os direitos civis estavam limitados aos *homens livres*, maiores de 18 anos, proprietários e reconhecidamente gregos. Em Esparta, a hierarquia social separava os proprietários de terras, únicos com direitos políticos, dos periecos (comerciantes) e hilotas (escravos).

Na Idade Média, as cidades eram cercadas por muralhas que separavam a vida urbana do campo a sua volta, onde se dava o cultivo, e da floresta, que

---

<sup>1</sup> RECH, 2007.

<sup>2</sup> ROLNICK, 1995; RECH, 2007.

<sup>3</sup> COULANGES, 1961.

ficava mais além. A hegemonia católica levava ao exercício do poder da Igreja sobre a cidade, entre outras, pela presença física e simbólica do relógio e do sino na torre das igrejas, a controlar o tempo dos cidadãos e ordenar serviços domésticos, laborais e de devoção. No desenho urbano, a praça pública assumia uma função social importante, quando era ocupada como espaço de feiras de comércio, que também se tornavam espaço de socialização e cultura. O que, entre os gregos, era discutido na praça, passa a ser sediado no interior ou em frente às igrejas. A circulação de ordens mendicantes de cidade em cidade ficava circunscrita à proximidade dos muros.<sup>4</sup> Quando permitido o ingresso dos monges na cidadela, tal acontecia para que os mais abonados pudessem exercitar a caridade e a misericórdia, na sua solidariedade aos pobres e necessitados, para garantir um lugar ao lado de Deus via aceitação e atendimento aos desprivilegiados.<sup>5</sup> As cidades medievais eram insalubres; os pobres perambulavam por suas vielas, em mendicância, mas os estrangeiros bem-nascidos eram recebidos com apreço. Foi após a primeira Cruzada, no século XI, a mando do Papa Urbano II, que se registrou um período de grande urbanização nas cidades medievais.<sup>6</sup>

A transição para a Idade Moderna trouxe consigo os traços de urbanização desordenada, marca do período medieval. O caso da emblemática Paris, onde as intervenções urbanas capitaneadas por Haussmann são modelo visto como ideal de urbanidade moderna.<sup>7</sup> A Paris redesenhada foi submetida a um movimento de demolição – reconstrução, sinónimo de modernidade. Muda-se a relação com o passado, e surgem as cidades das altas concentrações populacionais e, conseqüentemente, do adensamento de moradias precárias nas periferias. Senra defende que os princípios da cidade aberta foram abraçados por higienistas, engenheiros e urbanistas, dados os impactos das fábricas, movidas a carvão, sobre a cidade. Assim, da iluminação pública à largura das ruas, marcas do desenho da “nova” Paris, influenciaram muitas outras cidades.

Segundo a mesma autora, a visão higienista, que coloca a cidade como corpo de doenças, fundamentou as reformas parisienses, que implicaram a demolição, destruição e reconstrução dos lugares; a valorização do solo urbano e o desenvolvimento de meios de comunicação, bem como a otimização na

---

<sup>4</sup> LE GOFF, 1998.

<sup>5</sup> GASTAL; MARTINS, 2018.

<sup>6</sup> LE GOFF, 1998.

<sup>7</sup> PESAVENTO, 2001.

prestação de serviços públicos. E, ato contínuo, o deslocamento dos mais pobres para longe desse centro urbano requalificado. Antes disso, porém, já era possível perceber a ascensão do cidadão parisiense. Apoiada em Balzac, Pesavento<sup>8</sup> reflete que as “novas” regras de conduta social eram orientadas pelo poder do dinheiro aliado ao prazer e ao domínio da cidade. De um lado, estão os literatos que tecem o perfil da Paris pré-haussmaniana como a cidade burguesa e, de outro, os literatos que narram a história dos miseráveis. Daí emerge a questão social como ponto de discussão na “quase” modernizada Paris, do século XVIII. Os contrastes presentes na cidade moderna de Haussmann apresentam a riqueza e pobreza, a ordem e o caos, a opulência e a degradação, o trabalho e o ócio pela diferenciação social e espacial das massas, a fragmentação da cidade com barreiras invisíveis, que separam segmentos sociais.<sup>9</sup> Segundo Schorske,<sup>10</sup> essa cidade, que não se orientaria nem pelo passado e nem pelo futuro, mas pela ideia do aqui e do agora, é o seu próprio tempo, abrigo de forças díspares e conflituosas.

Ao refletirmos sobre a urbe contemporânea, é possível encontrar a marcante presença do discurso de progresso, associado à alta concentração de lucros nas grandes cidades, levando ao surgimento das conhecidas megacidades, metrópoles e cidades globais. Há, também, evidências de que é na cidade contemporânea que as obras arquitetônicas concursam entre o mundial e o nacional, sendo o espetáculo e o gigantismo suas principais marcas, constituindo-se em “[...] verdadeiras ‘grifes’ do mercado imobiliário [...]”,<sup>11</sup> nas quais o estilo de vida das classes médias homogeneiza as diferentes culturas em prol de modos de consumo mundializados, sustentados pelo discurso de novos comportamentos de lazer. É ainda nessa cidade que a noção de tempo recebe utilização que tem provocado renovação, no âmbito das relações sociais e espaciais.<sup>12</sup> O espaço passa a ser o aspecto com maior relevância para essas cidades,<sup>13</sup> devido ao menor índice de barreiras, o que permite fluidez em seu interior, extravasando limites locais, e “anulando” fronteiras geográficas e

---

<sup>8</sup> PESAVENTO, 2001.

<sup>9</sup> SENRA, 2011.

<sup>10</sup> SCHORSKE, 2000.

<sup>11</sup> SERPA, 2011, p. 43.

<sup>12</sup> LINARDI, 1994.

<sup>13</sup> MAIA; KRAPP, 2009.

sociais, embora ainda abrigue ambiguidades ao pensarmos em termos de situações de igualdade.<sup>14</sup>

Mesmo as relações de vizinhança na cidade contemporânea estão condicionadas às diferenças de classe social, conforme Serpa,<sup>15</sup> sinalizando o individualismo como um modo de vida ideal, que se dá em detrimento do coletivo, visto como decadente; quanto menos precisarem de seus vizinhos, menor será o grau de interação entre os pares. Ou seja, é por uma questão de necessidade que se dariam as relações, daí ser possível pensar os bairros populares como sedes de uma cultura própria de manifestações sociais. Ainda segundo Serpa, é nessas cidades que o consumo indica o novo paradigma da cultura, gerando uma urbanidade nele baseada, assim como na proliferação desigualmente distribuída de equipamentos e serviços culturais. Os lucros concentram-se nas mãos de poucos empresários que rentabilizam a história dos lugares, sua cultura e seu patrimônio. Isso também se reflete na forma como o turismo é desenvolvido em lugares com potencial para tal.

Para Santos,<sup>16</sup> o acesso efetivo a bens e serviços distribuídos na hierarquia urbana depende, essencialmente, do lugar socioeconômico e do lugar geográfico em que se encontram os sujeitos. Daí ser possível entender por que, na abordagem de Serpa,<sup>17</sup> o desfrute de espaços públicos, por exemplo, é seletivo. Pensar uma cidade inclusiva implica considerar a exclusão como presença, decorrência do modelo econômico que orienta o modelo político e cívico. À medida que a lógica de consumo avança, invadindo o cotidiano da sociedade através da mídia, que impõe gostos e valores, avançam também o apagamento das relações interpessoais e da cidade como espaço de convivência, que sucumbem ao valor econômico de seus espaços.

No entanto, aos pobres excluídos, experimentar a verdadeira liberdade no exercício da cidadania é ter o direito à esperança, calcado na conquista, nas palavras de Santos<sup>18</sup> (2000), daquilo que é essencial para que possam, de fato, descobrir seu lugar na cidade. Isso pode ser representado na realidade daqueles que vivem a “insalubridade” do processo de ocupação de uma área pública na cidade. Em nenhuma circunstância esses sujeitos almejam conquistar os tesouros

---

<sup>14</sup> LINARDI, 1994.

<sup>15</sup> SERPA, 2011.

<sup>16</sup> SANTOS, 2000.

<sup>17</sup> SERPA, 2011.

<sup>18</sup> SANTOS, 2000.

que abarrotam a casa dos ricos, pois estão preocupados essencialmente em conquistar condições de vida dignas.

### **1.1 Exclusão social eminente na cidade**

As reflexões de Milton Santos<sup>19</sup> permitem uma construção teórico-introdutória, para discutir como a exclusão social é eminente no contexto atual das cidades. Segundo ele, a problemática da pobreza e da periferia no Brasil se reporta, diretamente, ao impacto de políticas de planejamento, enquanto sistema formal e lógico imposto à economia política nacional, essencialmente a partir da década de 30 (século XX). Tal política alimentava-se por pressupostos de desenvolvimento, a partir de projetos baseados em lógicas do sistema capitalista, que seriam promissoras nos países centrais. Junto a isso, houve o alastramento da sociedade de consumo, agravando a relação de dominação e dependência dos países periféricos ao capitalismo central. As oportunidades de os pequenos negócios ascenderem são sufocadas pelas forças hegemônicas do mercado, mas que seguem a ocupar um importante papel no sistema vigente. A expansão limitada das classes médias só reitera o poder do setor capitalista moderno, enquanto as classes mais baixas estão privadas desses direitos por não terem a elas direcionadas soluções para suplantar a miséria coexistente.<sup>20</sup>

O crescimento registrado depois da Segunda Guerra Mundial, ainda conforme Santos, é oligárquico, uma vez que houve a crescente facilitação da expansão do capital estrangeiro em território brasileiro, gerando a urbanização macrocefálica das cidades com maior potencial para receber as organizações estrangeiras. Ou seja, o que se tem é a alta concentração populacional nessas cidades, desproporcionalmente à infraestrutura existente. O problema da “periferização” urbana seria, então, essencialmente político. Há conflitos de interesse calcados pelo desenvolvimento capitalista, que compromete as ações de cunho social, capazes de mudar o cenário de pobreza, nas grandes cidades. Os custos do Estado, por sua vez, deveriam prezar por obras de infraestrutura pública, que pudessem atender às camadas dos de menor renda. No entanto, o que se registra é o crescente investimento em facilidades para o ingresso e permanência do capital nos centros urbanos, oferecendo pouco retorno ao

---

<sup>19</sup> SANTOS, 2003.

<sup>20</sup> SANTOS, 2009a.

Estado e quase nenhum retorno social a quem realmente precisaria de sua atenção.<sup>21</sup>

É nesse sentido que inserimos a discussão sobre o lugar da Cooperativa Habitacional Marianinha de Queiroz (COOPEMARQUE) em Caxias do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul. A comunidade, que atualmente abriga 155 famílias, iniciou como uma ocupação irregular no final da década de 80 e início da de 90, em um terreno pertencente à municipalidade. Na época, cerca de sessenta e duas famílias ocuparam o espaço em pouco tempo, construindo casas improvisadas na área, que contava somente com um terreno destinado à Escola Municipal de Ensino Fundamental Marianinha Queiroz; o restante era considerado área de preservação.

Durante cerca de dois anos, as instalações dos moradores foram precarizadas em termos de serviços básicos de energia e água tratada. Em 1994, por incentivo do uruguaio Walter Mario Rodrigues Mazzoni, em visita ao local, a comunidade passou a organizar-se para instituir uma cooperativa habitacional, que teria como finalidade arrecadar fundos para a compra do terreno ocupado. Nos cinco anos seguintes à ocupação, houve muitas ameaças de reintegração de posse por parte do Poder Público municipal. Seguiram-se as negociações possíveis a cada momento, com o apoio de entidades como a União das Associações de Bairros. Como resultado, houve a oferta de 96 mil reais pela compra do terreno, oferta essa aceita e viabilizada pelos moradores, que levaram cerca de quatro anos para a arrecadação do montante.

Em 1996, a Prefeitura apresenta a primeira proposta para a construção de moradias e urbanização do local, aceita pelas famílias. As obras iniciaram em 1998, concomitantemente ao pagamento do valor integral do terreno, e com término em 1999. No entanto, a comunidade aguardou cerca de vinte e cinco anos para ter seus imóveis regularizados, considerando-se o início da ocupação. Ou seja, mesmo que fossem donos do terreno, a partir de 1998, não o eram de suas próprias casas. Somente em 2015, a Prefeitura atendeu aos inúmeros pedidos, e os moradores começaram a pagar pelos imóveis, à época, financiados pelo Projeto Pró-Moradia, em parceria com a Caixa Econômica Federal. Atualmente, residem na comunidade poucas famílias que protagonizaram o processo inicial de ocupação, e isso tem provocado uma perda significativa de traços de uma história de luta e de resistência na cidade.

---

<sup>21</sup> SANTOS, 2003; 2009b.

A COOPEMARQUE foi pensada enquanto objeto de estudo empírico, no âmbito da presente pesquisa, dadas suas particularidades histórico-sociais. Ainda que tenha contado com as contrapartidas do município depois de anos de negociação, a comunidade carece de oferta de atividades culturais e áreas de lazer. Localizada a cerca de 10 quilômetros do centro da cidade, essa distância se agrava ano a ano, face às deficiências e o encarecimento do transporte público. Os moradores dependem da região central para trabalhar e dispor de facilidades, como agências bancárias, cinemas, espaços culturais, participação em eventos, dentre outros.

Quando relacionamos o que escreve Santos,<sup>22</sup> é possível entender que muito embora a casa própria tenha sido uma conquista àqueles moradores, o espaço que lhes é reservado será permanentemente dependente da região central para o exercício da cidadania. Periféricos não só por uma questão geográfica, mas também social. A comunidade é composta por famílias, em sua maioria, migrantes vindas de outras regiões de estados do Sul do Brasil, atraídas para Caxias do Sul em busca de emprego e qualidade de vida, que segue sendo fator determinante para sua permanência: as oportunidades. É sobre isso que disserta Santos, pois o desenvolvimento econômico das cidades atrai para seu interior, cada vez mais, maior número de pessoas em busca de melhores condições de vida; no entanto, o espaço divide-se entre o lugar dos ricos e o lugar dos pobres, que são mão de obra barata às realizações da classe dominante.

## **2 Turismo enquanto prática social**

Para apresentar a consolidação do turismo como uma prática social, os historiadores espanhóis Faraldo e López<sup>23</sup> se debruçaram sobre a história do turismo europeu, sinalizando em que medida a prática era exclusiva de determinadas classes sociais, em detrimento de outras. Considera-se, como já colocado, que os primeiros humanos eram nômades, cujos deslocamentos marcavam-se pelas necessidades da sobrevivência. Com a sedentarização, a viagem passou a implicar ida e volta para o lugar de origem.

Os mesmos autores destacam que, na Idade Antiga, as viagens eram consideradas como perigosas, sendo realizadas apenas pelas classes

---

<sup>22</sup> SANTOS, 2000, 2003, 2009a, 2009b.

<sup>23</sup> FARALDO; LÓPEZ, 2013.

privilegiadas, no cumprimento de tarefas de Estado, visita a familiares e peregrinações religiosas. Em III a.C., na Grécia antiga, foram elencadas as Sete Maravilhas do Mundo, sinalizando os locais a serem visitados pelas camadas sociais dotadas de meios e de tempo para tais visitas. Na mesma Grécia clássica, os Jogos Olímpicos marcaram-se por atrair muitos participantes, levando à concomitante necessidade de acolhida aos viajantes. Eram momentos festivos e de paz entre os deuses, durante os quais os mortais participavam de atividades culturais e esportivas. Já no Império romano, o termalismo foi um importante motivador de viagens, como já o fora para os gregos, levando à maior oferta de serviços nas estâncias termais. Os deslocamentos, religiosos ou por questões de saúde, movimentavam financeiramente hotéis, tabernas e outros serviços de comidas e bebidas.

Contudo, para que as viagens no mundo antigo fossem empreendidas de forma segura, era necessário despender tempo, dinheiro e esforço. Isso sinaliza algo importante: às famílias desprovidas de poder econômico, os trajetos figuravam um risco à sua sobrevivência, fato que os condenava (e ainda condena) à não realizarem viagens – parte integrante da vida nessas sociedades. No que se refere às viagens durante da Idade Média, entre os séculos V a.C. a XV d.C., Faraldo e López<sup>24</sup> lembram que, naquele período, justo por continuarem perigosas, as viagens mantiveram-se sendo realizadas pelas classes altas, por peregrinos religiosos e mercadores em busca de proveito econômico, mas também por grupos marginalizados. Elas não eram empreendidas por motivos relacionados ao prazer ou ao descanso, tinham como principais justificativas razões familiares, educativas, político-administrativas, bélicas ou econômicas, com o deslocamento de mercadores.

Os autores explicam que as feiras eram o principal motivo pelo qual os comerciantes e mercadores viajavam de uma cidade a outra. As feiras aconteciam uma ou duas vezes ao ano e eram amparadas por um santo patrono, em algumas importantes cidades medievais. Chegavam a se caracterizar como atrativos internacionais, possibilitando o aumento no número de hospedarias, tabernas e também de prostíbulos, nas cidades privilegiadas com a presença das feiras.

No século XIV as contínuas guerras, a miséria e as epidemias resultaram no desmantelamento de estradas e vias de acesso de uma cidade a outra; e a

---

<sup>24</sup> FARALDO; LÓPEZ, 2013.



viagem converteu-se em uma aventura ainda mais perigosa. Conflitos de cunho religioso, empreendidos no século XV, assim como os desmembramentos políticos, impossibilitavam a construção de novas estradas que ligassem os territórios do continente. A busca por termas, então interrompidas, retornam no século XVII, para desfrute da nobreza e por raros outros viajantes dispostos a embarcar em longas viagens. Os venezianos se destacaram como potência comercial e política europeia e promoviam viagens à Ásia, ao continente americano e à África. Viajantes portugueses, espanhóis e mais tarde holandeses e ingleses, mudaram completamente o mundo e o sentido das viagens, impulsionando a construção de um mundo transcontinental.

Nos séculos seguintes, autores<sup>25</sup> como Coriolano e Molina periodizam o turismo em três momentos: pré-turismo, turismo moderno e pós-turismo. O pré-turismo é aquele marcado pelo Grand Tour, viagens empreendidas entre os séculos XVII e XIX, por diferentes países europeus, em busca de conhecimento. Eram deslocamentos realizados pelos filhos homens da nobreza inglesa e funcionavam como um rito de passagem para a vida adulta àqueles jovens que, no retorno da viagem, exerceriam cargos socialmente importantes como empresários, políticos ou militares.

A fase posterior é marcada especialmente pela Revolução Industrial, ocorrida nos fins do século XVIII e início do século XIX e que trouxe consigo importantes transformações sociais, que repercutiram na forma como as pessoas viajavam.<sup>26</sup> Faraldo e López<sup>27</sup> lembram que, no final do século XIX, trens e navios já contavam com espaços reservados e transportavam número significativo de pessoas em seu interior. Nos trens era comum encontrarem-se vagões–restaurante, quartos de banho e cassinos.<sup>28</sup> É um período em que se registra o reconhecimento de novos destinos turísticos, graças à facilidade dos transportes que permitiam às classes privilegiadas deslocamentos maiores em menos tempo. Urry<sup>29</sup> discorre sobre a popularização dos balneários entre a classe trabalhadora, na costa inglesa, antes de acesso restrito aos aristocratas, que agora buscavam outros destinos, mais distantes.

---

<sup>25</sup> CORIOLANO, 2006.

<sup>26</sup> PIRES, 2001.

<sup>27</sup> FARALDO; LÓPEZ, 2013.

<sup>28</sup> PIRES, 2001.

<sup>29</sup> URRY, John. **O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas**. 3. ed. São Paulo: Sesc, 2001.

O turismo de massa, um segmento frequentemente questionado, surge nessa época em virtude, principalmente, da conquista do direito a férias por parte dos operários que, com o tempo, poderiam investir seus ganhos em viagens.<sup>30</sup> Contudo, a abrangência do turismo é discutível à época, uma vez que, quanto mais se popularizava a prática, mais cara ela ficava, dentro da lógica de exploração capitalista do “produto” *turismo*.<sup>31</sup> Dentro desse mesmo espectro, a viagem se consolida como uma alternativa de escape às exaustivas rotinas de trabalho e ao clima acinzentado das cidades.<sup>32</sup>

Conforme lembra Boyer,<sup>33</sup> os turistas eram raros nos séculos XVIII e XIX, pois, essencialmente, era a alta sociedade que consagrava os lugares turísticos, pois tinham as “chaves da cultura”. Os demais estratos sociais, quando praticavam turismo, copiavam os comportamentos das altas camadas, porque ser turista lhes conferia *status* social. No entanto, no século XIX, somente um décimo da população havia viajado, não por acaso, percentual representado pelos ricos e privilegiados. Para o autor, as “[...] práticas e as escolhas do turismo se difundem do alto para baixo, sem atingir a base. O ‘não público’ do turismo era a maioria durante o essencial desse período; ele continuou a ser, no final do século XX, uma forte minoria [...]”.<sup>34</sup>

Especialmente, depois da Segunda Guerra Mundial, a sociedade experimentaria avanços tecnológicos como melhorias na telefonia e telegrafia, bem como significativa melhora nas infraestruturas relacionadas aos meios de transporte popularizados, tais como o carro e o avião, com estradas e aeroportos com qualidade. Antes de desfrutar da aristocracia e da mais alta burguesia, as “[...] praias próximas a muitos municípios se enchiam de banhistas, trabalhadores seguramente, que agora decidiam somar-se à moda e ao ócio turístico [...]”.<sup>35</sup>

Na contemporaneidade, temos a evolução para a fase do pós-turismo, proposta por Molina,<sup>36</sup> marcada por outro perfil de turista, socialmente preocupado com as demandas ambientais e culturais e que busca destinos turísticos diferentes dos convencionais, exóticos e associados à autenticidade.

---

<sup>30</sup> CORIOLANO, 2006; BOYER, 2001.

<sup>31</sup> CORIOLANO, 2006.

<sup>32</sup> KRIPPENDORF, 2003.

<sup>33</sup> BOYER, Marc. **História do turismo de massa**. Bauru, SP: Edusc, 2003.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>35</sup> FARALDO; LÓPEZ, 2013, p. 110. Tradução nossa.

<sup>36</sup> MOLINA, Sergio. **Pós-turismo**. São Paulo: Aleph, 2003.

Além disso, Coriolano<sup>37</sup> defende que esses turistas prezam por satisfações específicas, segmentadas e personalizadas. As práticas ditas turísticas são associadas aos discursos de inclusão social, preservação ambiental e cultural das comunidades tradicionais.

Nesse sentido, Molina<sup>38</sup> discorre que o turismo na era pós-industrial é marcado pela diferenciação dos produtos turísticos, desmassificação dos mercados e introdução de novas tecnologias que afetam o comportamento da demanda. O autor desenvolve o conceito de pós-turismo, alinhado especialmente às tecnologias de informação e comunicação enquanto integrantes do fazer turístico. Os novos estilos de vida nas sociedades de maior poder aquisitivo alteram gostos e preferências do mercado turístico emergente: ao invés de novos produtos, os turistas buscam novas experiências, o que implica a ampliação territorial do mercado turístico e novas expectativas das comunidades locais, em relação aos benefícios do turismo. Assim, a cultura do pós-turismo, para Molina<sup>39</sup> (2003), é a tecnológica; os produtos pós-turísticos utilizam a tecnologia para criar ambientes diversos ou recriar o passado, não significando, entretanto, que se mantenham muitas exclusões.

### 3 Encaminhamentos

Conforme explicitado na introdução, este artigo trata da apresentação e das discussões preliminares do projeto de dissertação que vem sendo desenvolvido desde 2018, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, da Universidade de Caxias do Sul. Portanto, sua estrutura trata de apresentar as lentes teóricas que auxiliarão na leitura dos dados provenientes da pesquisa de campo. O que se pretende é discutir como o processo de exclusão social na cidade vem atrelado a outras exclusões como cultural e turística. O turismo, entendido como prática social, consolida-se enquanto excludente. Associar ambos os fenômenos – cidade e turismo – é o desafio deste trabalho, que buscará ouvir uma comunidade periférica de Caxias do Sul, RS, a fim de escrever sobre essa história e inserir o discurso do sujeito excluído no conhecimento produzido tanto sobre cidade quanto sobre turismo.

---

<sup>37</sup> CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. **O Turismo nos discursos, nas políticas e no ombate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

<sup>38</sup> MOLINA, Sergio. **Pós-turismo**. São Paulo: Aleph, 2003.

<sup>39</sup> *Idem*.

Partiremos do reconhecimento dos hábitos de viagem desses sujeitos como potenciais sinalizadores de inclusão social, principalmente por acreditarmos que a exclusão, o não protagonismo das camadas sociais mais baixas, no que se teoriza sobre turismo, pode dever-se principalmente à exclusão de seu discurso com relação à prática. A viabilização do modelo de trabalho, como instrumento para outros atores, se dará pela aplicação da metodologia e análise dos resultados. Ao escutarmos os “excluídos” estaremos ampliando o espectro de discussão sobre um turismo, que possa chegar nesses cidadãos, pensando essencialmente no seu lugar na cidade e como lidar com as dificuldades impostas pelo sistema.

Neste estudo, de cunho qualitativo, optou-se por desenvolver a metodologia da Pesquisa Participante (PPAR), para a qual há referências latino-americanas. A metodologia foi aprimorada e amplamente difundida na América Latina em décadas conflituosas e de regimes autoritários e em presença do empobrecimento das populações, devido à explosão demográfica e subalternização dos papéis sociais por eles desempenhados, considerada um modelo de resistência que parte da construção coletiva e participativa de conhecimento.<sup>40</sup>

No Brasil, se reconhece o protagonismo de Carlos Brandão, que estudou a realidade de comunidades étnicas locais. Nos anos 70, a metodologia se difundiu à margem de universidades, tendo como foco principal a participação popular em experiências práticas de diálogo.<sup>41</sup> Nesse sentido, a pesquisa participante dá origem a um conhecimento coletivo da realidade, em que os sujeitos de pesquisa se transformam, em parte, em pesquisadores, e o pesquisador, em sujeito. No caso de pesquisas que não envolvem diretamente os sujeitos pesquisados, ela deve ser capaz de produzir um conhecimento que se coloca à disposição das transformações sociais do contexto em que se insere. Pesquisador e sujeitos envolvidos são uma unidade na ação que busca desvendar a realidade. A PPAR implica tomar criticamente a realidade como objeto de estudo, daí a importância da inserção do pesquisador na realidade social, para dar vida à ciência comprometida com aquela conjuntura.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> GABARRÓN; LANDA, 2006.

<sup>41</sup> BRANDÃO, 2006; GAJARDO, 1999.

<sup>42</sup> SILVA; SILVA, 2006.

Silva e Silva<sup>43</sup> destacam dois atributos da pesquisa participante: a relação de reciprocidade entre sujeito e sujeito, ou seja, o uso de técnicas capazes de propiciar o diálogo entre iguais, de modo a que ambos os lados sejam ativos no processo; e a relação dialética entre teoria e prática; isso quer dizer que os conhecimentos construídos no processo de pesquisa participante devem ser capazes de articular os construtos teóricos à realidade estudada. No processo de pesquisa, é necessário destacar os sujeitos a serem envolvidos na investigação, pois são dotados de saberes fundamentais e complementares àqueles já postos. Além disso, as técnicas que auxiliarão a germinar o conhecimento, fruto da pesquisa participante, podem ser entrevistas semiestruturadas, entrevistas coletivas que possibilitam o momento de debate de ideias e de posturas.<sup>44</sup>

Para tanto, serão realizadas oficinas temáticas com os moradores da comunidade, a fim de discutir, conjuntamente, os temas desenvolvidos na pesquisa – história da comunidade, cidade e turismo. Apoiadas na Pesquisa Participante, entende-se que os momentos de socialização entre sujeitos podem propiciar a construção coletiva de conhecimentos e conceitos que virão ao encontro da proposta da pesquisa. Será também realizada uma pesquisa de perfil da comunidade para aproximação às categorias de classe determinadas pelo Critério Brasil, na qual serão mapeados sujeitos-chave, para além dos assinantes das primeiras Atas da Cooperativa, para que participem das entrevistas abertas, que serão feitas depois das oficinas.

## Referências

BOYER, Marc. **História do turismo de massa**. Bauru, SP: Edusc, 2003.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A pesquisa participante e a participação da pesquisa: um olhar sobre os tempos e espaços a partir da América Latina. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo Romeu (org.). **Pesquisa participante: o saber da partilha**. 2. ed. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006. p. 21-54.

COOPERATIVA HABITACIONAL MARIANINHA DE QUEIROZ. **Livro de Atas**. Caxias do Sul: s/n., 1994.

CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

COULANGES, Numa Denis Fustel. **Cidade antiga**. Trad. de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Editora das Américas S.A., 1961. Versão e-book, 2006.

---

<sup>43</sup> SILVA; SILVA, 2006.

<sup>44</sup> SOBOTKA; EGGERT; STRECK, 2006.

FARALDO, J. M.; LÓPEZ, C. R. **Introducción a la história del turismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

GABARRÓN, Luís R.; LANDA, Libertad Hernández. O que é a pesquisa participante? *In*: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo Romeu (org.). **Pesquisa participante: o saber da partilha**. 2. ed. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006. p. 93-121.

GAJARDO, Marcela. Pesquisa participante: propostas e projetos. *In*: BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 15-50.

GASTAL, Susana; MARTINS, Cristiane Mesquita Gomes. Hospitalidade e Festa do Espírito Santo: contributos da caridade, misericórdia e comensalidade. **Revista Hospitalidade**, v. 15, n. 1, 2018, p. 1-20.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. 3. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2003. (Turismo).

LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun**. Trad. de Reginaldo Carmello Corrêa. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998. (Prismas).

LINARDI, Maria Cecília Nogueira. Pensando sobre a cidade contemporânea. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 239-245, set. 1994.

MOLINA, Sergio. **Pós-turismo**. São Paulo: Aleph, 2003.

PIRES, Mário Jorge. **Raízes do turismo no Brasil: hóspedes, hospedeiros e viajantes no século XIX**. São Paulo: Manole, 2001.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. Trad. de Maria Irene de Q.F. Szmrecsányi. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Edusp, 2003.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000. (Coleção Espaço).

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009a.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009b.

SCHORSKE, Carl E. A ideia de cidade no pensamento europeu: de Voltaire a Spengler. Trad. de Pedro Maia Soares. *In*: \_\_\_\_\_. **Pensando com a história: indagações na passagem para o modernismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 53-72.

SENRA, Marcia. A cidade moderna: história, memória e literatura: Paris e Belo Horizonte. **Revista UNIVASP**, São José dos Campos, SP, v. 17, n. 29, ago. 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Refletindo a pesquisa participante**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Cortez, 1991.

SILVA; Ozanira da Silva e. Reconstruindo um processo participativo na produção do conhecimento: uma concepção e uma prática. *In*: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo Romeu (org.). **Pesquisa participante: o saber da partilha**. 2. ed. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006. p. 123-150.

URRY, John. **O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas**. 3. ed. São Paulo: Sesc, 2001.

## 6

### Desafios para a consolidação de um comum: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo, SP, Brasil

*Challenges for the consolidation of a common:  
the case of Fazenda Cachoeira in Vinhedo, SP, Brazil*

Rodrigo José Paixão\*  
Vanessa Lucena Empinotti\*\*

**Resumo:** Os notórios efeitos das políticas neoliberais têm contribuído com a emergência de importantes reflexões teóricas e práticas, nos ambientes políticos e acadêmicos. A privatização e a degradação sistemática de recursos naturais, junto com a retirada de direitos sociais e de ativos públicos, são as principais expressões deste problema. A grande relevância de bens, serviços, direitos e ecossistemas de interesse coletivo, que são alvos de espoliações e cercamentos, ao longo das últimas décadas, e o esgarçamento do tecido social, que tem sido presenciado, justificam a emergência do debate sobre os bens comuns. Este artigo tem como horizonte a formação e consolidação dos “comuns” nas cidades, como possível alternativa ao processo de mercantilização da terra e de espoliação do espaço urbano. A pesquisa se dá a partir da análise de caso específico: o de uma fração do território do Município de Vinhedo, SP, com o objetivo de entender, a partir de um estudo de caso, como este fenômeno é consolidado e quais fatores e variáveis atuam no sentido contrário. Com base no acúmulo teórico acerca do tema, será problematizada a definição contemporânea do conceito e os respectivos parâmetros que constituem o fenômeno. O objeto empírico proposto, a Fazenda Cachoeira, é um território que possui características de um “comum não consolidado”, constituído historicamente em um território híbrido, com uma propriedade privada combinada com áreas públicas e bens tomados pelo patrimônio histórico. Por razões históricas e causalidades contemporâneas, parcela importante do antigo latifúndio, de onde se originou o Município, resistiu às diversas ofensivas de interesses imobiliários e se converteu em uma fração do território resistente à mercantilização e principal área de convivência da cidade. De outro lado, mesmo tendo garantias legais, presença de áreas públicas circunscritas na propriedade, represas e nascentes que garantem parte do fornecimento de água, e sendo relevante para a integração do espaço urbano, para a cultura, para o turismo e para o lazer, ainda pode se tornar um “condomínio”. Ao estudar como este espaço pode se consolidar enquanto um bem comum, buscar-se-á compreender os desafios, para que este objetivo se concretize. Para tanto, além da revisão bibliográfica, metodologicamente foram realizadas buscas arquivísticas, incursões exploratórias, análise de dados, sistematização de informações e da teoria. O estudo indicou que a consolidação de um comum urbano se constitui a partir da atribuição de usos a uma área específica, por diferentes atores sociais, ao longo do tempo.

**Palavras-chave:** Comuns. Fazenda Cachoeira. Vinhedo. Mercantilização. *Commons*.

**Abstract:** The well-known effects of the neoliberal policies have contributed with the emergence of important theoretical and practical reflections on political and academic

---

\* Mestrando. Universidade Federal do ABC. Discente no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. *E-mail:* rodrigo.paixao@ufabc.edu.br

\*\* Doutora. Universidade Federal do ABC. Professora de Planejamento e Política Rural no Bacharelado em Planejamento Territorial. *E-mail:* v.empinotti@ufabc.edu.br



environments. The privatization and systematic degradation of natural resources, together with the withdrawal of social rights and public assets are the main expressions of this problem. The great relevance of goods, services, rights and ecosystems of collective interest that have been the target of plunder and encirclement over the last decades, and the thinning of the social fabric that has been witnessed, justify the emergence of the debate about the commons. This article has as its horizon the formation and consolidation of the “commons” in the cities, as a possible alternative to the process of land mercantilization and urban space dispossession. The research takes place from the analysis of the specific case of a fraction of the territory of the municipality of Vinhedo-SP, in order to understand, from a case study, how this phenomenon is consolidated and which factors and variables act towards contrary. Based on the theoretical accumulation about the theme, the contemporary definition of the concept and the respective parameters that constitute the phenomenon will be problematized. The proposed empirical object, Fazenda Cachoeira, is a territory that has characteristics of an “unconsolidated common”, historically constituted in a hybrid territory, with private property combined with public areas and assets taken by historical heritage. For historical reasons and contemporary causalities, an important portion of the old estate, from which the municipality originated, resisted the various offensives of real estate interests and became a fraction of the territory resistant to mercantilization and the city's main living area. On the other hand, even with legal guarantees, the presence of circumscribed public areas on the property, dams and springs that guarantee part of the water supply, and being relevant for the integration of urban space, culture, tourism and leisure, can still become a “condominium”. By studying how this space can be consolidated as a common good, we will seek to understand the challenges to achieve this goal. Therefore, in addition to literature review, methodologically were archival searches performed, exploratory forays, data analysis, systematization of information and theory. The study indicated that the consolidation of an urban common is constituted by the attribution of uses to a specific area, by different social actors, over time.

**Keywords:** Common. Fazenda Cachoeira. Vinhedo. Mercantilization. Commons.

## **Introdução, contextualização e método**

Os conhecidos efeitos da aplicação de políticas neoliberais, na maior parte do mundo, têm contribuído com o surgimento de importantes reflexões, em ambientes políticos e acadêmicos.<sup>1</sup> A degradação sistemática de recursos naturais, combinada com a retirada de direitos sociais e de ativos públicos, necessários à subsistência de milhões de pessoas, são as principais expressões deste dilema.<sup>2</sup>

A grande relevância de bens, serviços, direitos e ecossistemas de interesse estratégico, que ficaram na mira das políticas privatizantes, ao longo das últimas décadas, e o esgarçamento do tecido social, que tem sido presenciado na maioria das cidades, justificam a emergência do debate sobre os comuns.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> MCCARTHY, 2009; BOLLIER, 2010.

<sup>2</sup> CHATTERTON, 2010; BAVISKAR; GIDWANI, 2011.

<sup>3</sup> BAVISKAR; GIDWANI, 2011; JOHANSSON; PARKER, 2011.

Nos debates sobre o planejamento e a gestão dos territórios, existem situações em que as classificações normativas tradicionais são muito limitadas para explicar a realidade. No mesmo sentido, o regime de propriedade, que geralmente classifica as terras como públicas ou privadas, não corresponde totalmente a toda a diversidade existente ou é impreciso.<sup>4</sup>

Esta dificuldade decorre tanto de características geomorfológicas peculiares quanto de usos e conflitos, que interagem social, política e espacialmente. O caso dos “comuns” constituídos nas cidades é emblemático neste sentido. Tanto a sua formação quanto as interações que acontecem em sentido inverso, provocando a espoliação do tecido urbano, têm sido elementos de importantes debates, por se tratarem de fenômenos com impactos diretos e indiretos na organização das cidades.<sup>5</sup>

Existem diversos caminhos metodológicos e conceituais, que podem ser utilizados para superar a dificuldade inicial, na interpretação dos objetos empíricos. No Município de Vinhedo, no Estado de São Paulo, as interações de uma parcela do seu território com a política urbana, desafiam as explicações mais tradicionais.

Vinhedo é uma cidade relativamente nova, com 70 anos de emancipação político-administrativa. No entanto, as relações antrópicas com seu território remontam ao período anterior à colonização portuguesa. Deste então, o que hoje se conhece como a “Fazenda Cachoeira” já foi espaço de convivência indígena, pouso para tropeiros e viajantes, área de ocupação de colonos, sesmaria, fazenda de açúcar, café, uva e, finalmente, espaço de bairros abertos e loteamentos fechados.<sup>6</sup>

Esta fração do território do Município configurou-se historicamente como uma espécie de “comando central”, especialmente a partir do início do século XIX, quando os clãs Monteiro de Barros e Silva Prado, peças importantes na arquitetura de poder do Império, se uniram para formar um “familismo político”<sup>7</sup> na antiga Rocinha,<sup>8</sup> fenômeno observado na região de Campinas e no Brasil colonial.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> COUTINHO *et al.*, 2018; CALDASSO; VINHA; GULTBERLET, 2007.

<sup>5</sup> BOLLIER, 2010; CAMINHA, 2018.

<sup>6</sup> PAIXÃO, 2018.

<sup>7</sup> Termo utilizado por diversos autores para tratar da aliança político-econômica de algumas famílias, durante o período imperial (CONTADOR, 2017, p. 16).

<sup>8</sup> Rocinha era o antigo nome de Vinhedo. O termo fazia referência às roças que existiam no antigo caminho dos goiases, e que serviam de parada para tropeiros, sertanistas e bandeirantes.

<sup>9</sup> BROTERO, 1951; CONTADOR, 2017, LEVI, 1974.

Desde então, o que ocorreu na Fazenda repercutiu no restante do território. Mais do que isso, a cidade e seus bairros foram formados pelos fracionamentos deste antigo latifúndio, e o centro político-administrativo situa-se nas proximidades da antiga sede da Fazenda e da Estação Ferroviária.

Na última década, entretanto, ocorreu um hiato. Apesar das diversas tentativas, parcela importante da Fazenda Cachoeira não se converteu em um condomínio<sup>10</sup> e, desde o ano de 2006, a empresa incorporadora, Gálatas, com apoio de políticos locais, tenta mudar o Plano Diretor,<sup>11</sup> para viabilizar a implementação de um loteamento fechado de alto padrão.<sup>12</sup>

A partir dos dados obtidos através da observação direta, verificou-se uma forte pressão para a expansão urbana sobre as áreas cuja ocupação urbana ainda não se encontra consolidada, as quais são alvos de especulação imobiliária.<sup>13</sup>

As diversas intervenções ocorridas naquela área, os usos realizados pela população e algumas vezes atribuídos pelo Poder Público, as dinâmicas territoriais, além das contradições no sistema de poder local, possibilitaram a conformação intermediária daquilo que a literatura acadêmica convencionou chamar de “comum”, mas que não foi consolidado.

Um *comum* inserido no espaço urbano está ligado a três dimensões elementares que promovem gestão coletiva e que dialogam com o caso em tela: um recurso (a Fazenda), uma comunidade (a população local) e uma prática (as formas de uso). Na literatura aparecem práticas mais ligadas às pequenas comunidades até ao sentido mais geral de direito à cidade.<sup>14</sup>

Ocorre que, no entanto, neste momento, a Fazenda não é nem uma área com domínio da especulação imobiliária nem um bem comum,<sup>15</sup> no sentido contemporâneo do conceito. Existem circunscritos, naquele território, bens materiais e imateriais de interesse coletivo, mas que não estão submetidos às práticas do “comum”. É um território em disputa.

---

<sup>10</sup> A maior parte dos chamados “condomínios”, em Vinhedo, são loteamentos fechados que não possuem amparo na legislação nacional. Foram reconhecidos por meio de Termos de Ajustamento de Conduta no Ministério Público.

<sup>11</sup> Existem pressões constantes para que sejam alterados os Planos Diretores das cidades da região, para permitir a expansão urbana em áreas de proteção (GRABHER, 2014).

<sup>12</sup> PREFEITURA DE VINHEDO, 2018; JORNAL DE VINHEDO, 2019; MPFC, 2019.

<sup>13</sup> COMITÊ PCJ, 2019, p. 26.

<sup>14</sup> CHATTERTON, 2010; COSTA *et al.*, 2017; CRUZ, 2017; EIZENBERG, 2012; JOHANSSON; PARKER, 2011.

<sup>15</sup> A expressão “bem comum”, embora fundamental para compreender o fenômeno dos comuns, como será demonstrado, está mais ligada à tradição da economia política e da leitura das dinâmicas de pequenas comunidades.

Também não é uma propriedade tipicamente privada, já que existem terras públicas e bens tombados circunscritos em seu interior (submetido a um regime especial de intervenção do Estado, em nome do interesse público, histórico, paisagístico e artístico). O grande desafio, portanto, foi compreender as dinâmicas que ocorreram historicamente naquele território e que incidiram nas tensões entre a consolidação do comum e a mercantilização da área.

Este espaço do Município de Vinhedo, a maior fração do antigo latifúndio, de onde se formou o primeiro povoado, atualmente reserva ambiental e patrimônio histórico e cultural da cidade, é alvo da especulação imobiliária. Historicamente, as transformações ocorridas nesta parte do território tiveram efeito generalizante e, portanto, trata-se de área estratégica.

A Fazenda Cachoeira é uma área de conservação ambiental do Município de Vinhedo e a história do local está estreitamente ligada à organização do território municipal. Tombada como patrimônio cultural e com áreas públicas no seu interior, tem grande relevância para o Município. Em última análise, todo o território do núcleo central de Rocinha,<sup>16</sup> que formou o Município, pertencia a esta fazenda que passou a ser fragmentada, como desmembramento de um latifúndio que começava em Vinhedo e terminava em Campinas.<sup>17</sup>

O núcleo matricial da cidade de Vinhedo desde os tempos da primeira vila de Rocinha é a Fazenda Cachoeira, que ainda preserva o seu casarão, talvez como forma subliminar de o tempo cobrar dos vivos uma justa homenagem e reconhecimento de sua importância na região e na cidade.<sup>18</sup>

A Fazenda Cachoeira está situada em um raro remanescente de Mata Atlântica,<sup>19</sup> circunscrita na Serra dos Cocais, espaço natural com grande beleza, território estratégico do estado e sede de fauna e flora<sup>20</sup> ameaçadas de extinção. O local também é utilizado como espaço de convivência e para a prática de esportes.

---

<sup>16</sup> Antigo nome do povoado que formou o município.

<sup>17</sup> Blog trata da água “milagrosa” da Fonte Sônia, fração valinhense da Fazenda. Disponível em <https://campinasnostalgica.wordpress.com/2014/04/10/fazenda-cachoeirafonte-sonia/>. Acesso em: 22 ago. 2018.

<sup>18</sup> ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE VINHEDO – ACV, 2008, p. 52.

<sup>19</sup> “A região de Vinhedo está situada em área de domínio da Mata Atlântica, em Floresta Estacional Semidecidual, numa faixa de transição com a Floresta Ombrófila” (PREFEITURA DE VINHEDO, 2018).

<sup>20</sup> São centenas de insetos, pássaros, animais como onça parda, veado campeiro, jaguatirica, lobo-guará, cachorro-do-mato, sagui, jacupemba, bugio, tatu-canastra, macaco-sala. Algumas espécies com ameaça de extinção: cutia, araponga, paca, gato-mourisco e outros.

Nascentes que abastecem Campinas, Valinhos e Vinhedo brotam naquelas terras e nos arredores. Estão em seu território áreas públicas já desapropriadas, como barragens, três represas, estradas, um Casarão, uma Senzala, a Estátua do Cristo. Conformam a rede de mananciais cerca de 34 nascentes, parcela já soterrada.<sup>21</sup>

Este espaço do município se configurou historicamente como a principal área para diferentes práticas coletivas, muitas delas organizadas e decididas soberanamente pela comunidade local. Esta característica foi ressaltada pelo Promotor de Justiça da cidade, em audiência pública com uma Comissão oficial da Câmara Municipal, ocorrida em 16 de outubro de 2015 e está registrada na página cinco do Relatório Final.

Neste contexto, o promotor Rogério Sanches solicitou que a Prefeitura compre a área e recupere a Fazenda, ainda informou em razão da área da fazenda ser frequentada pela população há anos, as pessoas se veem como donas da área, como se fosse uma área pública.<sup>22</sup>

Para compreender sua arquitetura histórica e os usos atribuídos a este território, foi necessário montar o “quebra-cabeça” a partir das evidências e confirmações presentes em textos e documentos sobre a região, bem como recorrer a diversas fontes primárias que ainda não haviam sido exploradas, além de *sites*, jornais, dissertações, livros e teses.

Com a perspectiva da relevância teórica e prática do estudo, a pergunta que serviu como um “fio condutor” para a pesquisa foi: Quais são os desafios para a consolidação da Fazenda Cachoeira em um comum? Subsidiariamente, foram elencadas as seguintes questões que contribuiriam para responder à questão mais geral: Como foi formado o território de Vinhedo e Qual o papel cumprido pela Fazenda Cachoeira? Para a literatura acadêmica, o que consolida e desmantela um comum? Quais mecanismos podem ser utilizados para se constituir um comum?

Neste sentido, a pesquisa teve como objetivo geral entender, a partir da análise do caso da Fazenda Cachoeira, como o fenômeno denominado “comum” é consolidado nas cidades e quais fatores e variáveis atuam no sentido contrário. Entre os diversos objetivos específicos destacam-se:

---

<sup>21</sup> CALHEIROS, 2018.

<sup>22</sup> CÂMARA DE VINHEDO, 2019.

1. Compreender a construção histórica do território do município de Vinhedo, os principais atores e variáveis e o papel da Fazenda Cachoeira;
2. fazer uma revisão bibliográfica sobre as diferentes definições do comum;
3. identificar, na literatura, os parâmetros que definem um comum;
4. analisar como o acesso e uso da Fazenda Cachoeira proporcionam diferentes tipos de propriedade;
5. identificar os fatores que acionam o comum e os que atuam em sentido contrário.

Com base na literatura sobre o tema da pesquisa, os comuns, à luz do caso específico do Município de Vinhedo que, salvo melhor juízo, não se insere nem nos modelos de pequenas comunidades que possuem a posse coletiva das terras, nem nas experiências contra-hegemônicas, de consistentes mobilizações populares, a hipótese apresentada foi a de que a consolidação de um comum, para circunstâncias e contextos como os de Vinhedo, se constitui a partir da atribuição de usos a uma área específica, por diferentes atores sociais.

Para fazer a leitura dos dados, optou-se pelo uso de duas etapas, uma de leitura teórica e histórica, utilizando a lógica histórico-dialética e outra de análise causal que considerou a leitura e interpretação das variáveis contemporâneas, que incidem na Fazenda Cachoeira.

O método central utilizado para esta pesquisa foi o “estudo de caso”, tendo em vista que ela está delimitada ao entendimento de um fenômeno, a ativação e desativação dos comuns nas cidades, a partir da análise de uma fração do território do Município de Vinhedo, Estado de São Paulo. O recorte espacial, como já explicitado, foi a Fazenda Cachoeira, uma área de aproximadamente 1,7 km,<sup>2</sup> situada ao lado da região central do Município.

A proposta de pesquisa teve uma característica mais explicativa, pois pretendia verificar as causas que incidiram e incidem, para que um bem comum se consolide e seja reconhecido como tal, em determinado contexto e território. Estudos preliminares realizados em objetos que possuem similaridade indicaram que o melhor método que deveria ser adotado era justamente o estudo de caso.<sup>23</sup>

Esta metodologia tem sido utilizada em diversos estudos sobre a ação coletiva de bens comuns, notadamente pela escola neoinstitucionalista e, especialmente, em processos causais. Em pesquisas contemporâneas, este

---

<sup>23</sup> POTEETE; OSTROM; JANSSEN, 2011.

método é utilizado unanimemente, quando o conjunto de dados não está prontamente disponível.<sup>24</sup>

O estudo de caso foi realizado a partir da análise de um único objeto, a Fazenda Cachoeira, sem ater-se, portanto, a uma análise comparativa com outros casos, por se avaliar que se tratava de um caso emblemático e que possui uma teia de significados e atores, que compõem um todo, com potencial para explicar a formação do fenômeno “comuns”.

O recorte temporal inicia-se com o período das primeiras ocupações, o que se pode inferir dos estudos realizados na região de Vinhedo, ocorridas na Pré-História, há milhares de anos, até a atualidade, com o fechamento da porteira da Fazenda Cachoeira e o conseqüente cercamento dos bens, direitos, recursos e serviços ecossistêmicos, que até então eram utilizados de forma coletiva por parte da população vinhedense.

Esperava-se que o conjunto de fatores e variáveis, reunidos nesta fração do território de Vinhedo, permitisse a avaliação de evidências relevantes que contribuiriam com a reflexão proposta para a pesquisa. O diagnóstico das dinâmicas ocorridas nesta fração do território, e a história da formação do Município forneceram subsídios de problemáticas econômicas, políticas e sociais e de dinâmicas que atuam a favor da mercantilização do espaço, bem como em sentido inverso.

Portanto, o uso desta metodologia se enquadrou no caso em tela, já que se trata de um caso específico, circunscrito em um contexto próprio, mas que forneceu uma visão holística e generalizante sobre o fenômeno analisado e que contribuiu com *insights* para a problematização de uma teoria que já é amplamente aceita pela comunidade acadêmica.<sup>25</sup>

A explicação das causas que incidem positiva e negativamente para que este território, onde atuam forças espoliativas e não espoliativas, permitiu a avaliação das conexões com a teoria sobre o “comum”. Tratou-se, portanto, de um estudo de caso instrumental, na medida em que favoreceu a generalização de uma teoria emergente, oferecendo possíveis novas descobertas.

Ao se questionar como um bem, direito, recurso ou serviço ecossistêmico tornam-se um “comum” e por que esta configuração está sob constante ameaça, admitiu-se que a teoria que tem sido desenvolvida é um ponto de apoio

---

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> ALVESS-MAZZOTTI, 2006.

fundamental para a pesquisa. Como desdobramento desta questão-problema, foram verificados quais os obstáculos que estão atuando na situação concreta.

A questão desenvolvida foi de ordem empírica, na medida em que se pretendia checar a comprovação de uma teoria, a partir de uma realidade vivenciada no Município de Vinhedo. No entanto, ela também pode ter uma conotação prática, já que os resultados podem servir como uma devolutiva à comunidade local.

Assim, para fazer a coleta e leitura dos dados foram combinados métodos que contribuíram com a resposta às perguntas da pesquisa, que ficou dividida em três dimensões. Cada uma foi organizada para buscar responder a alguns dos aspectos das questões levantadas e atender aos objetivos propostos pela pesquisa.

Essas dimensões do levantamento de dados também foram complementares e se retroalimentaram. Ou seja, uma questão do problema proposto provocou, eventualmente, por exemplo, uma busca arquivística, complementada com uma revisão bibliográfica. Feitas as considerações sobre o método adotado, é importante discriminar como estas fontes de obtenção e análise de dados e informações foram formatadas, em seus três eixos.

Em primeiro lugar, a revisão bibliográfica teve como objetivo consultar as principais correntes teóricas sobre o bem comum (como identificar e classificar um comum urbano), suas interações com a realidade e, principalmente, aquelas que permitam responder às perguntas de pesquisa, atingir os objetivos traçados no projeto e melhor compreender o objeto de estudos.

A ideia foi arquitetar uma ferramenta de análise que contribuiria com a verificação de formas de se consolidar um comum e quais fatores incidem para sua desestruturação. Esta revisão teve como meta organizar um instrumental teórico capaz de responder, ao menos parte, às perguntas de pesquisa.

Em segundo lugar, para se verificar os fatores históricos que contribuíram com a formação da cidade, notadamente aqueles correlatos ao objeto de pesquisa, a Fazenda Cachoeira, foi necessário realizar cuidadosa pesquisa documental de acervos digitais e físicos, mapas, iconografias, teses, dissertações, arquivos, jornais, processos judiciais, entre outros documentos e informações.

Esta fase da pesquisa buscou complementar a revisão bibliográfica e claramente contribuiu com a compreensão sobre o histórico da Fazenda Cachoeira, diagnosticando como esta fração do território interagiu com as



dinâmicas históricas e sociais, consolidando ou desconsolidando a arquitetura do comum.

Em terceiro lugar, finalmente, foi feito o uso de incursões exploratórias naquele território, para que fosse feita a verificação pessoal de questões controversas ou que não estavam bem explicitadas em documentos ou em outras formas de fontes primárias. Como a trajetória acadêmica de um dos autores deste artigo, em alguns momentos, se confunde com as trajetórias político e profissional, alguns *insights* e evidências são expressões desta experiência.

Por se tratar de um fenômeno político-social complexo e de um objetivo com informações múltiplas e difusas, foi necessário um enorme esforço, para integrar os dados, sistematizar as informações e captar elementos essenciais de todas as etapas e dimensões da pesquisa.

## **1 Síntese da leitura teórica**

O comum não é definido somente pelo bem, recurso, direito ou serviço ecossistêmico que seja objeto de análise. É necessário que as relações históricas e sociais estabeleçam as condições para que as práticas sejam comuns e exista uma comunidade que tenha interação concreta. Para os objetivos deste artigo, o comum está muito mais ligado às práticas que se estabelecem ao longo do tempo e à atribuição de usos a determinado território do que à ideia de posse. O comum se conforma tanto como uma tradição de determinadas comunidades quanto como uma reação a ataques especulativos e à espoliação do espaço social, servindo como uma forma de resistência aos processos de ataques aos recursos e direitos de comunidades e de cidades. Ainda existe uma miríade de possibilidade, para se conceituar o comum, o que é expressão de distintas formas de pensar a propriedade e mesmo de projetos políticos distintos. Existe uma emergência do uso do conceito em ambientes acadêmicos e políticos, para expressar o uso compartilhado, tanto de meios e objetos materiais como imateriais. Neste trabalho, optou-se pela sistematização de duas grandes correntes teóricas: o neoinstitucionalismo, mais ligada à tradição da gestão de comunidades e das escolas de tradição mais contra-hegemônica (autonomistas, libertários, marxistas, bem-viver, etc.), cujos horizontes passam pelos debates dos espaços sociais das cidades e pelo objetivo de se transformar a sociedade. Como parâmetro para identificar os comuns, a partir da especificidade do objeto

de pesquisa, as escolas apresentam um conjunto de contribuições e nelas é possível identificar convergências.

O Neoinstitucionalismo aponta que é necessário existir entre outros aspectos: a consciência da população local quanto à importância de determinado comum; ter regras de apropriação conhecidas por todos; haver possibilidade de sanções para aqueles que atentam contra sua integridade, com mecanismos de resolução de conflitos e autodeterminação da comunidade (que pode atuar em parceria com o Poder Público). Quanto à corrente contra-hegemônica é afirmado: os bens comuns não são dados, nem compostos por formalismos institucionais, são socialmente produzidos e reproduzidos; deve existir uma comunidade, formada por indivíduos dispostos a defender um comum, com práticas colaboracionistas e uma lógica não mercantilizada; exige-se construção de regras e mecanismos de decisão objetivos. A desconstrução, o cercamento dos comuns e a espoliação do espaço urbano podem ser identificados de diversas formas. Se, no processo europeu, os *commons* foram gradativamente desconstituídos, para serem formadas as bases do sistema capitalista, no Brasil o processo colonial procedeu de forma semelhante em relação às terras, até então, de compartilhamento coletivo (e comum) entre os indígenas. Nos últimos séculos, outras tradições como a dos quilombolas ou a organização de colonos em terras coletivas também passaram por processos de mercantilização. As sesmarias, arquitetadas no século XVI em diante, foram um ponto de virada na desconstrução dos comuns, e o ápice deste processo se deu em 1850 com a promulgação da Lei de Terras, reconhecendo pela primeira vez a propriedade privada no Brasil.

Contemporaneamente, os processos de despossessão por acumulação, espoliação e mercantilização se tornaram muito mais sofisticados. Setores econômicos e sociais, em aliança com o Estado, conseguiram organizar diversas formas de cercamento dos comuns, como os processos de gentrificação, a cooptação de agentes sociais para atuarem a favor do mercado, a espoliação urbana, a derrapagem regulatória, entre outros. A forma como a propriedade se constituiu historicamente beneficia esta lógica e dificulta a arquitetura do comum. De outro lado, são constituídas formas modernas do comum, em claros processos de resistência, com o objetivo de se construir justiça espacial. Existem inúmeros exemplos identificados pela literatura em todos os continentes e, no Brasil, pode-se destacar a experiência do Parque Augusta, na capital de São Paulo.

## 2 Síntese do levantamento empírico

A análise da formação histórica da Fazenda Cachoeira, em Vinhedo, SP, permite a identificação das diversas formas de atribuição de uso, organização do comum ou, ao contrário, a verificação de variáveis que aturam para sua desconstituição ou mercantilização. A ocupação da microbacia dos rios Cachoeira e Pinheirinho por tribos indígenas constituiu, há milhares de anos, o uso comum daquelas terras. A primeira distribuição de sesmarias e a instabilidade gerada na região, em razão da Aliança Ibérica e da eminência da assinatura do Tratado de Madri, aliado a uma disputa comercial entre dois grandes sesmeiros, possibilitaram a ocupação de colonos que não possuíam sesmarias, com um uso que também era comum, ainda que de forma transitória. As sesmarias distribuídas no final do século XVIII, a introdução do açúcar e depois do café, como motores da economia e o “familismo político”, formado entre os Monteiros de Barros e os Silvas Prados, colocaram fim ao comum, introduzindo um regime centralizado e que espoliou os colonos até então soberanos naquelas terras. A crise da República Velha trouxe, em seguida, ares modernizantes para o que hoje se conhece como Vinhedo. Com o colapso do café, os barões venderam suas terras a baixíssimo custo para imigrantes europeus, fazendo surgir minifúndios, com sítios que passaram a produzir principalmente uva. Este processo gerou um mercado de terras que levou, finalmente, a um processo de transformação radical na estrutura fundiária e na organização espacial do Município que nascia, com autonomia político-administrativa, em meados do século XX. Nesta metamorfose da estrutura fundiária, a Fazenda Cachoeira, que compreendia praticamente todo o atual núcleo urbano de Vinhedo, com exceção do bairro de Capela, na Zona Oeste, se reduz aos atuais 1,7 km<sup>2</sup>, dando lugar a bairros e condomínios. O ponto culminante desta dinâmica ocorre com a edição do atual Plano Diretor (Lei Complementar n. 66/2007), de 17 de janeiro de 2007, que determinou o uso da área como de produção de água, preservação ambiental e contenção da expansão desordenada, bem como a proibição de novos condomínios.

Após a instituição da Fazenda Cachoeira como uma propriedade privada, especialmente da estabilização de seu fracionamento em diante, diversos atores disputam os rumos daquele espaço; as práticas e os usos atribuídos ora contribuíram com a arquitetura do comum, ora com seu desfazimento. O território da Fazenda foi, a partir do final dos anos 70, um local que reuniu, além

dos importantes serviços ecossistêmicos e espaços comuns, também intervenções do governo local, com o surgimento de áreas públicas e, do governo estadual, com o processo de Tombamento. É importante ressaltar que, tanto o uso feito pela comunidade como as intervenções do Poder Público tinham o consentimento de Dona Leontina Monteiro de Barros que, embora fosse filha e neta de barões do café, teve contato com ideias republicanas na Europa. Constituíram-se como áreas públicas os *decks*, as represas de abastecimento, a Estátua do Cristo, o Memorial Monsenhor Favorino, a Avenida Frank Swalles, o campo da Vila Planalto e diversas áreas de lazer. O antigo casarão histórico da fazenda cafeeira e os bens ao seu redor foram tombados como patrimônio histórico e cultural. Na maior fração remanescente de mata Atlântica da cidade, fincada na Serra dos Cocais, com abundante fauna e flora e mananciais que abastecem a região, a população de Vinhedo passou a fazer uso cotidiano dos equipamentos públicos que existiam e da área privada. Esses usos foram os mais diversos, com práticas de caminhada, reuniões públicas, yoga, integração de moradores, campeonatos esportivos, trilhas, encontro de amigos, contatos com a natureza, entre muitas outras, realizadas por pessoas de todas as idades e gerações, das diversas classes sociais, de bairros populares e condomínios e que, principalmente, decidiam tudo de forma autônoma e soberana.

A presença histórica de colonos e quilombolas, que também tinham o aval de Dona Leontina Monteiro de Barros, para permanecerem na área, também contribuíam para a conformação de um espaço de compartilhamento. No entanto, com a morte de Dona Leontina, uma nova dinâmica passa a ser observada. A *holding* Gálatas, nova proprietária do espaço passa a operar para alterar o Plano Diretor do Município, já no final de 2006, nas audiências públicas, para fazer um condomínio. São estabelecidos conflitos fundiários (alguns ainda presentes em processos tramitando na Justiça), a quase totalidade dos colonos e agricultores é retirada do local, e a casa que era o último remanescente quilombola conhecido da cidade, da família de Dona Lúcia Mateus, é derrubado.

A *Gálatas* começa a deixar o casarão histórico se deteriorar, as nascentes, matas e outras Áreas de Preservação Permanente também ficam abandonadas. Militantes do Movimento Parque Fazenda Cachoeira sofrem processos e recebem notificações. Paralelamente, forças políticas locais passam a dar guarida para o processo de mercantilização, operando, exemplificativamente, à alteração de leis de proteção e deixando a decretação de utilidade pública da área

prescrever. O ponto alto desta nova configuração é o fechamento da entrada para a fazenda e a interrupção da via pública, Frank Swalles, impedindo a população de ter acesso à Fazenda Cachoeira.

### 3 Considerações finais

A sistematização da leitura teórica, confrontada com as pesquisas e a análise empírica, possibilitou a análise dos dados obtidos, revelando que a base da teoria dos comuns, notadamente em relação aos parâmetros atribuídos pelas principais correntes de pensamento, permitiu a identificação dessas categorias no objeto de estudo. A natureza do fenômeno “comuns” se alterou ao longo do processo histórico, iniciando-se com as terras comuns indígenas e encerrando-se com o fechamento da porteira da Fazenda Cachoeira. As dinâmicas que levaram à mercantilização do espaço tiveram relação com os processos sociais e foram dinamizadas pelo formato que a propriedade adquiriu, historicamente, no Brasil. As práticas comuns, por sua vez, foram determinadas pela atribuição dos usos e pelas ações de distintos grupos sociais, ao longo do tempo, confirmando a hipótese testada neste trabalho.

### Referências

- AB'SABER, Aziz Nacib. A terra paulista. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 23, p. 5-38, 1956. Republicado em AB'SÁBER, A. N. **São Paulo: ensaios entreveros**. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2004.
- ABREU, Aurélio M. G. de. A Pré-História de Vinhedo. **Revista Paulista de Arqueologia**, 2. ed. São Paulo: Instituto Paulista de Arqueologia, 1983.
- ACOSTA, Alberto. **O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. Trad. de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária/Elefante, 2016.
- AGUIRRA, João Baptista de Campos. **Acervo histórico**. São Paulo: Acervo do Museu Paulista da USP, 2018.
- AIDAR, Davi Said. **A Mandaçaia: biologia e manejo de abelhas com ênfase à Melipona quadrifasciata Lep.** 2. ed. Ribeirão Preto: Funpec, 2010
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA/UFAM, 2008.
- MAZZOTTI, Alda Judith Alves. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cad. Pesq.**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, dez. 2006.

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. de Pietro Nassetti. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2007.
- ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE VINHEDO (ACV). **Cores e sabores de Vinhedo**: um tributo às etnias. Vinhedo: Editora Horizonte, 2008.
- BAVISKAR, Amita; GIDWANI, Vinay. Urban commons. **Economic and Political Weekly**, v. 46, n. 50, 2011.
- BREDARIOL, Márcio A. Serra dos Cocais: especulação imobiliária, destruição do meio e expropriação dos agricultores familiares – tombamento da área como forma de resistência. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 5, p. 319-340, 2015.
- BOLLIER, David. Bens Comuns: **Um setor negligenciado da criação de riqueza**. **Lugar Comum**, n. 31, 2007, p. 43-54 – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia Universidade Federal do Rio de Janeiro. Laboratório Território e Comunicação – LABTeC/ESS/UFRJ – v. 1, n. 1, (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ, n. 31-32 maio-dez. 2010.
- BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil brasileiro**. Acesso em: 13 jul. 2019.
- BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Lei da Mata Atlântica**. Acesso em: 13 jul. 2019.
- BROTERO, Frederico de Barros. **A família Monteiro de Barros**. São Paulo: [s.n.], 1951.
- CAFFENTZIS, George; FEDERICI, Silvia. Commons against and beyond capitalism. **Community Development Journal**, v. 49, suppl 1, p. 92-105, 2014.
- CALDASSO, Liandra Peres; VINHA, Valéria da.; GULTBERLET, Jutta. **Direitos de propriedade comum**: uma abordagem metodológica para reservas marinhas extrativistas no Brasil. Anppas, 2007.
- CALHEIROS, RINALDO. **Documentos do Plano de Sustentabilidade Hídrica**: revisão do Plano Diretor de Vinhedo. Vinhedo: PMV, 2019.
- CÂMARA DE VINHEDO. **Atividades legislativas**. Disponível em: <https://www.camaravinhedo.sp.gov.br/atividades-legislativas/>. Acesso em: 5 jul. 2019.
- CAMINHA, Julia Vilela. O comum como ação coletiva no espaço e cotidiano. **História, Natureza e Espaço** – Revista Eletrônica do Grupo de Pesquisa NIESBF, [S.l.], v. 7, n. 1, jul. 2018.
- CARRIÓN, Marcello *et al.* **Em defesa do bem comum**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.
- CASTRO-COMA, Mauro; MARTÍ-COSTA, Marc. **Comunes urbanos**: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad. *EURE [en línea]*, v. 42, January-April 2016.
- CENTRO DE APOIO OPERACIONAL À EXECUÇÃO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (CAEx). **Parecer Técnico**: intervenções sobre espaços territoriais especialmente protegidos na Fazenda Cachoeira. Vinhedo: Promotoria de Justiça, 2017.

CHATTERTON, Paul. Seeking the urban common: furthering the debate on spatial justice. **City**, v. 14, n. 6, p. 625-628, 2010.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. **Estratégia de família na ocupação do Planalto sul-rio-grandense no XIX**. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 9., 2008, Porto Alegre. Vestígios do Passado: a História e suas fontes: **Anais [...]** Eletrônicos. Porto Alegre: ANPUH/RS, 2008. p. 1-13.

CLEAVER, Frances. Getting Institutions right: interrogating theory and policy. In: \_\_\_\_\_. **Development through bricolage**. New York: Routledge, 2012. p. 1-32.

COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ (COMITÊ PCJ). **Documentos sobre a criação da Área de Proteção e Recuperação do Manancial Bom Jardim (APRM-BJ)**. Disponível em: <http://www.comitespcj.org.br/>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CONTADOR, Vicente. O familismo político no interior de São Paulo nos tempos colonial e imperial: as dimensões deste sistema em Campinas. **CreateSpace**, São Paulo, v. I, p. 1730-1797, 2017.

COSTA, Arkana Kelly Silva. **Loteamentos fechados e serviços ambientais: a apropriação da natureza em empreendimentos de alta renda na região metropolitana de Campinas**. 169 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, 2012.

COSTA, Leticia de Oliveira Santos *et al.* **Dos commons aos commons urbanos: territorialidade e desenvolvimento das cidades a partir dos recursos comuns urbanos**. Matinhos-PR: II Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável, 2017.

COUTINHO, Diogo *et al.*; **Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2018.

CRUZ, Mariana de Moura. O novo vocabulário do comum: ensaio para uma leitura pós-colonial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo: Enanpur. **Anais [...]**, São Paulo, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução do século XXI**. Trad. de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.

EIZENBERG, Efrat. Actually existing commons: three moments of space of community gardens in New York City. **Antipode**, v. 44, p. 764-782, 2012.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A – EMPLASA. **Relatórios Preliminares do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado** – PDUI. Campinas, 2018.

FILIPPINI, Elizabeth. **À sombra dos cafezais: sitiantes e chacareiros em Jundiaí 1890-1920**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 1998.

FONTES, Virginia. David Harvey: espoliação ou expropriação? Há “lado de forado capital?”. In: **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010. Cap. 1, p. 62-74. Disponível em: [http://resistir.info/livros/brasil\\_capital\\_imperialismo.pdf](http://resistir.info/livros/brasil_capital_imperialismo.pdf).

- FOSTER, Sheila, Collective action and the urban commons. **Notre Dame Law Review**, v. 87, n. 1, 2011.
- HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- GEHL, Jan. **Cidade para as pessoas**. 3. ed. São Paulo. Perspectiva, 2015.
- GRABHER, Claudia. **Microbacias hidrográficas: o berço das águas: protegendo as águas do Bom Jardim**, SP. Programa FGV Management, 2014.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. Trad. de Clóvis Marques. Rio de Janeiro, 2016.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- HARVEY, David. **The future of the commons**. **Radical History Review**, v. 2011, n. 109, p. 101-107, 2010.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HATTORI, Márcia Lika; STRAUSS, André Menezes. Kiju Sakai: o antropólogo japonês que dedicou sua vida a estudar o Brasil na primeira metade do século XX. **Boletim do Museu Paranaense Emílio Goeldi**, Ciências Humanas, v.11, n. 3, p. 715-726, 2016.
- HELFRICH, Silke. **As lógicas dos comuns e do mercado**: uma comparação resumida de suas principais concepções. Disponível em <http://wealthofthecommons.org/essay/logic-commons-market-shorthand-comparison-their-core-beliefs> Acesso em: 25 ago. 2019.
- HEYMANN, Luciana. **Odevoir de mémoire na França contemporânea**: entre a memória, história, legislação e direitos. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.
- IMPERATRIZ-FONSECA, V.L.; CANHOS, Dora; ALVES, Denise; SARAIVA, Antonio. **Polinizadores no Brasil – contribuição e perspectivas para a biodiversidade, uso sustentável, conservação e serviços ambientais**. São Paulo: Edusp, 2012.
- INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DE SÃO PAULO (IHGSP). **Revista do IHGSP**, v. XXXVIII, 1940.
- INSTITUTO PAULISTA DE ARQUEOLOGIA (IPA). Disponível em: <https://www.facebook.com/Instituto-Paulista-de-Arqueologia-180616532076810/>. Acesso em: 26 ago. 2019.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 2. ed. Coleção Mundo da Arte. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- JOHANSSON, Magnus; PARKER, Peter. **The uses and abuses of Elinor Ostrom's concept of commons in urban theorizing**. 2011.



KNAAP, Wim van der *et al.*. **Urban green commons**: insights on urban common property systems. 2013.

LASSALA, Gustavo; LASSALA, Simone. **O elo invisível**. São Paulo: Altamira Editorial, 2017.

LEROY, Jean Pierre. **Mercado ou bens comuns?** O papel dos povos indígenas, comunidades tradicionais e setores do campesinato diante da crise ambiental. Biblioteca do Comum, Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2016.

LESOROGOL, Carolyn. The impact of privatization on land inheritance among Samburu Pastoralists in Kenya. **Development and Change**, v. 41, n. 6, p. 1091-116, 2010.

LEVI, Darrell Erville. **A família Prado**. São Paulo: Cultura 70, 1977.

LUND, Christian. Twilight institutions: public authority and local politics in Africa. **Development and Change**, v. 37, n. 4, p. 685-705, 2006.

MAKINO, Miyoko. **Jundiáí: povoamento e desenvolvimento. 1655-1854**. 1981. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1981.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MAPBIOMAS. **Coleção Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso de Solo do Brasil**. Disponível em: <http://mapbiomas.org>. Acesso em: 13 jul. 2019.

MCCARTHY, James. Commons. In: CASTRE, N. *et al.* (ed.). **A Companion to Environmental Geography**, Oxford: Wiley-Blackwell, 2009. p. 498-514.

MARQUES, Juliano Ricardo. **Jundiáí, um impasse regional**: o papel do município de Jundiáí entre duas regiões metropolitanas. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. DOI: 10.11606/D.8.2008.tde-02102009-173006. Disponível em: acesso em: 4 jun. 2018.

MATTEI, Ugo. **Bienes comunes: un manifesto**. Madrid: Ed. Trotta, 2013.

MEHTA, Lyla; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. Editorial: **environmental governance in an uncertain world**, 2001.

MORALES, Walter Fagundes; MOI, Flávia Prado. Índios e africanos no interior paulista: um estudo sobre a transição do cativo indígena para a escravidão africana na Vila de Jundiáí, SP, no século XVIII. **Revista do Museu de Arqueologia e Etnologia**. 10.11606/ISSN. 2448-1750.revmae, 2008.

MORETTI, Julia Azevedo. **A terra urbana e os bens comuns**: uso social e acesso à terra – usucapião urbana coletiva e a teoria dos bens comuns. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

NAVARRO, Mina Lorena. Luchas por lo común contra el renovado cercamiento de bienes naturales en México. **Revista Bajo el Volcán**, México, n. 21, 2014.

ORGANISMO PARQUE AUGUSTA. Revista OPA. Ed 01. Disponível em:  
<https://issuu.com/organismopa/docs/revistaopa.0.1>. Acesso em: 13 jul. 2019.

OSTROM, Elinor. **El gobierno de los bienes comunes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Fondo de Cultura Económica; Cuernavaca: Unam, CRIM; Instituto de Investigaciones Sociales, 2000.

OSTROM, Elinor. Reformulating the commons. **Ambiente e Sociedade**, n. 10, p. 5-25, 2002.

PAIXÃO, Rodrigo José. **Vinhedo**: das aldeias indígenas aos condomínios fechados. Vinhedo: Horizonte, 2018.

PAUDEL, Dinesh, Re-inventing the commons: community forestry as accumulation without dispossession in Nepal. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 5, p. 989-1009, 2016.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Mercantilização da terra e do trabalho: um problema insolúvel? *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE TEORÍA SOCIAL. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, 1., 2015, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. **Anais [...]** Buenos Aires, 2015.

POTEETE, Amy R.; OSTROM, Elinor; JANSSEN, Marco A. **Trabalho em parceria**: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos. São Paulo: Editora Senac, 2011.

PUPO, Celso Maria de Melo. **Campinas, município do império**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1983.

ROGGE, Nicole; THEESFELD, Insa. Categorizing urban commons: community gardens in the Rhine-Ruhr agglomeration, Germany. **International Journal of the Commons**, v. 12, n. 2, p. 251-274, 2018.

ROLNIK, Raquel. Parque Augusta e o sentido do público. **Minha Cidade**, São Paulo, ano 15, n. 176.04, Vitruvius, mar. 2015. Disponível em:  
<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/14.176/5461>. Acesso em: MAIO 2011.

SAVAZONI, Rodrigo. **O comum entre nós**: da cultura digital à democracia do século 21. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum: pilar emergente do direito à cidade. **Observatório das Metrópoles**. Disponível em:  
<http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/cidade-como-um-bem-comum-pilar-emergente-do-direito-cidade/>. Acesso em: 30 ago. 2018.

SCHADEN, Egon. Os primitivos habitantes do território paulista. **Revista de História**, São Paulo, v. 8, n. 18, p. 385-406, jun. 1954. ISSN 2316-9141. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v8i18p385-406>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/36385>. Acesso em: 29 maio 2011.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu; SAVAZONI, Rodrigo. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. **LIINC EM REVISTA**, v. 14, p. 5-18. ISSN: 1808-3536, 2018.

SINGH, Neera, **Becoming a commoner**: the commons as sites for affective socio-nature encounters and co-becomings, p. 26. Ephemera, 2017.

SOUZA, Rodrigo Henrique Busnardo de. **A Fazenda Capuava em Valinhos**: estudo de caso de evolução urbana. 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2010.

SPECK, Jeff. **Cidade caminhável**. São Paulo: Perspectiva, 2017.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. *In*: J.L. FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

TOMANIK, Geny Brillas. **Noite com as estrelas**: o Observatório Abrahão de Moraes – IAG/USP. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Urban occupations as urban commons? Explorations from Belo Horizonte, Brazil. **Paper presented at the 1st IASC Thematic Conference on the Urban Commons**, Track 1: Claiming the Urban Commons. Bologna, 2015.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

VIEIRA, Miguel Said. **Bens comuns**: uma proposta de mapeamento. Texto-base para oficina preparatória ao Seminário sobre Bens Comuns. São Bernardo, 2016. (Oficina).

WICHERS, Camila Azevedo de Moraes. **Patrimônio arqueológico paulista**: proposições e provocações museológicas. 2012. Tese (Doutorado em Arqueologia) – Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

WOOD, Ellen Meiksins. **A origem do capitalismo**. Trad. de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

## O direito à cidade: uma reivindicação cultural da “batalha da estação”

*The right to the city: a cultural claim of the battle of the station*

Denise Feldmann Flores\*

**Resumo:** A busca *por* direito à cidade pode ser identificada na expressão reivindicatória deste direito pelo movimento cultural da “Batalha da Estação?” Com o objetivo de desenvolver tal temática, propõem-se estudar o direito à cidade e procurar elementos que tenham vinculação com a Batalha da Estação, como um movimento reivindicatório deste direito. O Poder Público municipal, não garantindo investimentos em cultura, prejudica o direito à cidade aos desfavorecidos economicamente, que estejam vinculados por laços culturais. O método utilizado foi o analítico.

**Palavras-chave:** Cultura. Juventude. Movimento. Cidade.

**Abstract:** The search for the right to the city can be identified in the claiming expression of this right by the Batalha da Estação cultural movement? In order to develop such a subject, we propose to study the Right to the City and to look for elements that are linked to the Battle of the Station as a movement that claims this right. The municipal government, not guaranteeing investments in culture, harms the right to the city to the economically disadvantaged who are bound by cultural ties. The method used was the analytical one.

**Keywords:** Culture. Youth. Movement. City.

### Introdução

Muitas são as interpretações debruçadas ao direito à cidade, muitos autores discorrem sobre o assunto e há um avanço científico significativo sobre a interpretação desta temática, a partir dos estudos do sociólogo e filósofo francês Henri Lefèbvre. É partir deste contexto que se quer trabalhar uma face do direito à cidade, que está associada, na atualidade, aos movimentos reivindicatórios identitários.

Assim, a busca pelo direito à cidade pode ser identificada na expressão reivindicatória deste direito pelo movimento cultural da Batalha da Estação? Com o objetivo de desenvolver tal temática, propõem-se estudar o direito à cidade e procurar elementos que tenham vinculação com a Batalha da Estação, como um movimento reivindicatório deste direito.

---

\* Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestranda em Direito, na Universidade de Caxias do Sul. Bolsista Prosuç/Capes (2019). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Sociais, da Universidade de Caxias do Sul (NEPPPS-UCS).

O Poder Público municipal, não garantindo investimentos em cultura, prejudica o direito à cidade aos desfavorecidos economicamente, que estejam vinculados por laços culturais. Não há, pelo que se pode auferir, interesse do Poder Público local em investir recursos significativos à cultura e a alternativas que viabilizem à juventude marginalizada da cidade ocupar e estar na cidade como cidadã.

Para desenvolver a primeira parte desta pesquisa, utilizou-se o método analítico, através de revisão bibliográfica de literatura especializada e de produções científicas atualizadas, como artigos, por exemplo. A segunda parte deste artigo discorre sobre o evento Batalha da Estação; buscou-se subsídio em pesquisa de observação e sítios eletrônicos não institucionais, além da boa e velha pesquisa bibliográfica.

Quanto ao procedimento de observação, aplicado na segunda parte deste trabalho; ao contrário dos outros, este tipo de pesquisa “consiste em examinar o que as pessoas fazem, pode ser definida como o processo sistemático de registro de padrões de comportamento das pessoas, objetos e acontecimentos sem fazer perguntas ou se comunicar com eles”.<sup>1</sup>

A observação natural não estruturada, utilizada, diz respeito a um exercício de pesquisa, em que os participantes não necessariamente sabem que estão sendo observados; ficam, assim, livres para exercer as atividades de costume, sem que isso os influencie e altere seu comportamento, devido à presença de intervenção externa. Quanto a ser não estruturada significa que, neste caso, não foram utilizados instrumentos específicos de coleta de dados, mas a observação pura e simples a respeito do comportamento observado.

## **1 A cidade e a obra em Henri Lefèbvre, especificidades da cidade**

Ao discorrer sobre a cidade, Lefèbvre considera que até “os últimos tempos, o pensamento teórico representava a cidade como uma entidade, como um organismo”.<sup>2</sup> Esse pensamento ao qual se refere o autor deu origem classificações como: “organicismo evolucionismo, continuísmo”<sup>3</sup> as quais, segundo ele, foram denunciadas por não conterem o nem conduzirem ao

---

<sup>1</sup> CHIODI, Luciana. Pesquisa de Observação, 2012.

<sup>2</sup> LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 51.

conhecimento da cidade, “mais ainda, bloqueavam a investigação num nível bem baixo, sendo antes ideologias do que conceitos e teorias”.<sup>4</sup>

Tal afirmação nos permite inferir que o conhecimento da cidade precisa estar para além das ideologias, já que, elas, por si mesmas, podem engessar uma discussão tão bela, e tão arдил como a que se propõe travar aqui, ainda que em poucas linhas.

Quando se refere ao “hoje”,<sup>5</sup> logo acima, considera o autor que “começamos a aprender a *especificidade* da cidade”, a qual denominou, também, de fenômenos urbanos.

A partir desta construção, Lefèbvre compreende a cidade não como um organismo, “órgão”, em que funciona a independência da vida que cada ser humano leva, mas como uma parte que sempre integrou a “sociedade no seu conjunto”, assim, por óbvio, a mudança da cidade acontece ao passo em que a sociedade muda em seu conjunto, como se pode verificar abaixo:

A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com a sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo poderes políticos, Estados etc.) com sua história. Portanto ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto.<sup>6</sup>

Essas mudanças/transformações na cidade precisam ser consideradas, a partir das relações que se estabelecem “entre as pessoas e grupos”, para além do imediatismo destas, ou seja, a cidade depende destas relações de imediatece, não se resumindo à organização destas relações, e suas modificações não dizem respeito só a mudanças nestas relações, exatamente pelo fato de que a cidade não seria só isso.

Percebe-se que, para o autor, é evidente que a cidade é muito mais que o que se pode ver, ou que se pode imaginar, a partir do que se vê. Por que ela não pode ser considerada um espaço físico, tampouco um espaço imaginário, onde vivem ou habitam os cidadãos. A cidade poderia ser considerada um exercício diário de tolerância, porque ali precisam estar todos em condições de igualdade, ainda que não estejam ali nas mesmas condições.

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Palavra empregada pelo autor na obra em análise, cuja primeira publicação se deu em 1968.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 51.

O sociólogo considera a cidade como uma “mediação entre as mediações”, porque ela se situa no entremeio do que chamara de *ordem próxima*<sup>7</sup> e *ordem distante*,<sup>8</sup> nas quais a segunda se evidencia através da imediatez da primeira, revigorando sua supremacia, e persuade a realidade para realizar seu poder de coação.

Com isso, pode-se perceber que dentre as relações entre os grupos e as relações de poder instituídas, tem-se a cidade, a qual fora posta em meio termo a estas reações que parecem ser e estar, ao mesmo tempo, em um determinado lugar, para além do espaço físico em que estas relações se desenvolvem.

Ao proceder a um caminho para desenvolver a ideia de cidade, o também filósofo, considera:

Contendo a ordem próxima ela a mantém; sustenta relações de produção e de propriedade; é o local de sua reprodução. Contida na ordem distante, ela se sustenta; encarna-a; projeta-a sobre um terreno (o lugar) e sobre um plano, o plano da vida imediata; a cidade inscreve essa ordem, prescreve-a, escreve-a, texto num contexto mais amplo e inapreensível como tal a não ser para a meditação.<sup>9</sup>

Quando o francês discorre sobre essas relações de produção, sustentadas pela sociedade, encara o termo “produção” em um sentido amplo (produção de obras e produção de relações sociais), o que desmembra em produção de cidades e produção de conhecimentos. Para exemplificar, a consideração da cidade como um objeto não instrumental e manejável, sua objetividade, poderia se aproximar da objetividade da linguagem, ou seja, a objetividade ligada a uma realidade cultural.

Pode-se observar que a cultura é muito relevante para a manutenção de uma cidade, por que os sujeitos ligados por uma realidade cultural também são a cidade. Estão ali para, quanto coletividade, reafirmar seu local de origem, de ordem próxima, e estão para à cidade, também, como garantia de sua perpetuação. Sim, cada vez mais longe da ordem distante.

Poder-se-ia considerar, ainda, a estrutura físico-arquitetônica e o urbano, para explicar a cidade. Acontece que o urbano não pode ser desenvolvido sobre o imaginário, e a cidade não é uma estrutura somente física. Então “a cidade

---

<sup>7</sup> A relação dos indivíduos em grupos e as relações destes grupos entre eles.

<sup>8</sup> A ordem da sociedade regida por grandes e poderosas instituições.

<sup>9</sup> LEFÈBVRE, *op. cit.*, p. 52.

escrita e prescrita, isto quer dizer que ela significa: ela ordena, ela estipula. O quê? Cabe à reflexão descobrir”.<sup>10</sup> Abaixo o chamamento do autor à reflexão da cidade como obra.

Não há obra sem uma sucessão regulamentada de atos e de ações, de decisões e de condutas, sem mensagens e sem códigos. Tampouco há obra sem coisas, sem uma matéria a ser modelada, sem uma realidade pratico-sensível, sem um lugar, uma “natureza”, um campo e um meio. As relações sociais são atingidas a partir do sensível; elas não se reduzem a esse mundo sensível e, no entanto, não flutuam no ar, não fogem a transcendência. Se a realidade social implica formas e relações, se ela não pode ser concebida de maneira homóloga ao objeto isolado, sensível ou técnico, ela não subsiste sem ligações, sem se apegar aos objetos, às coisas.<sup>11</sup>

Para Lefebvre é certo que a cidade é bem mais do que aquilo que se pode descrever e, ainda assim, se a pretensão for fazê-lo, não se pode menosprezar o lugar em que a cidade esta na sociedade, na mediação, no entremeio, a mediação das mediações como já falado; na tentativa de considerar esses aspectos, ele desenvolve a cidade como obra. Como característica, esta afirmação “contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos *produtos*. Com efeito, a obra é o valor de uso e o produto é o valor de troca”.<sup>12</sup>

Traz-se que o processo de industrialização impulsionado pelo desenvolvimento da indústria fora desigual ante a sociedade globalizada,<sup>13</sup> assim, não é correto afirmar que a industrialização produziu sociedades industriais; de acordo com a construção de Lefebvre, é preciso entender que a cidade precede a industrialização, a exemplo da “cidade oriental e arcaica essencialmente política”,<sup>14</sup> e é exatamente aquela que inaugura o capitalismo concorrencial.<sup>15</sup>

Observa-se que, de acordo com o autor, as relações da sociedade são alcançadas, a partir do sensível, mais não ficam ali estagnadas, mesmo que ali elas surjam, não é ali que serão valoradas, o campo das relações da sociedade é

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>13</sup> Termo utilizado para descrever a sociedade como um todo; a sociedade humana que existe de diferentes formas e com diferentes formas de organização, sem considerar as teorias da globalização.

<sup>14</sup> LEFÈBVRE, *op. cit.*, p. 11.

<sup>15</sup> Leia-se a “burguesia especificamente industrial”.



o que dá corpo à cidade, mas essa divagação não é abstrata, ela está assentada no desenrolar dos rumos da humanidade.

Seria na sucumbência da cidade política que ganha força a industrialização, e aqui, embora haja inúmeras questões a serem consideradas para este estudo, precisa-se fazer um recorte metodológico; assim, a riqueza que esteve vinculada aos bens materiais nas cidades medievais deixa de sê-lo, para fazer parte da abstração mercadológica com característica de mobilidade.

Isso é importante porque, nesta nova configuração (da troca à compra), há “um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois aspectos deste processo, inseparáveis tem uma unidade, e, no entanto o processo é conflitante”.<sup>16</sup>

É sabido que houve uma reorganização populacional, a partir do surgimento das indústrias; a este fato pode-se vincular a formação de conglomerados urbanos que continham identidades agrárias desnecessárias à nova forma de organização da sociedade, o que culminou, não só por isso, em uma densa população em espaços territoriais pequenos, isso “permite aos detentores dos centros de decisão os piores empreendimentos políticos”.<sup>17</sup> Já ao referir a experiência da América do Sul e da África, o pensador considera haver uma “ampliação maciça da cidade e uma urbanização com pouca industrialização”.<sup>18</sup>

[...] nestas regiões e países, as antigas estruturas agrárias se dissolvem; camponeses sem posses ou arruinados afluem para as cidades a fim de nelas encontrar trabalho e subsistência. Ora estes camponeses vêm de explorações destinadas a desaparecer pelo jogo dos preços mundiais, o qual depende estreitamente dos países e dos “polos de crescimento” industriais.<sup>19</sup>

Pode-se considerar a partir de Lefebvre que a modificação da cidade é o resultado de seus sistemas de produção, porque sempre se precisa considerar que estas transformações são antes de tudo o resultado de intenções e vontades, ou seja, não há espaço aqui para imaginar que o processo de modificação para a urbanização foi natural, por exemplo.

---

<sup>16</sup> LEFÈBVRE, *op. cit.*, p. 16.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 17-18.

A burguesia “progressista” que toma a seu cargo o crescimento econômico, dotada de instrumentos ideológicos adequados a esse crescimento racional, que caminha na direção da democracia e que substitui a opressão pela exploração, esta classe enquanto tal não mais cria; substitui a obra pelo produto. Aqueles que guardam o sentido da obra, inclusive os romancistas e os pintores, se consideram e se sentem “não burgueses”. Quanto aos opressores, aos senhores das sociedades anteriores à democracia burguesa – príncipes, reis, senhores, imperadores – esses tiveram sentido e o gosto da obra, em particular no setor arquitetônico e urbanístico. Com efeito, a obra depende mais do valor de uso do que do valor de troca.<sup>20</sup>

A citação acima ilustra a cidade-obra e seus significantes, assim como identifica que aquela cidade depende da forma como a sociedade se relaciona com o poder.<sup>21</sup> Exatamente pelo fato de ser ela o “meio termo” entre os comuns<sup>22</sup> e os detentores desse poder.<sup>23</sup> Assim, se a obra depende mais do valor de uso do que do valor de troca, e existe “alguém” que determina esses valores, isso pode ser um indicativo atual de: Por que o espaço urbano das “grandes cidades” é de todos e é segregacionista ao mesmo tempo?

Por que no campo aparecia a organização social proposta para agradar ricos e pobres<sup>24</sup> asseverou, com a igualdade formal,<sup>25</sup> seu ideal de cidade mediadora. Só que é preciso considerar que a base da transformação à cidade foi e continua sendo desigual, em que a opressão também tem espaço para validar-se e valor de uso é dependente do usuário, mas é predeterminado por quem detém o poder sobre ele.

Assim, quando temos pessoas pobres e pessoas ricas ocupando os mesmos espaços físicos, há uma situação de conflito que não é aparente, é real. Por que aqui o espaço abstrato da cidade-obra (para os ricos) é violado, e para os jovens marginalizados a cidade se apresenta como um desafio diário de sobrevivência.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>21</sup> A expressão utilizada para designar a supremacia econômica exercida pelos donos dos meios de produção sobre aqueles que vendem a força de trabalho (MARX, *O Capital*), pode ser entendida, também, como a forma de organização da sociedade avançada pela força que o Estado exerce sobre o particular, para manter a organização social (Rousseau, *O contrato social*). Deve-se considerar também a leitura sobre a obediência e a “necessidade” que tem o ser humano de obedecer (vide Foucault, *O nascimento da biopolítica*).

<sup>22</sup> Leiam-se aqueles aos quais Lefèbvre chamara de *ordem próxima*.

<sup>23</sup> Aqueles aos quais Lefèbvre chamara de *ordem distante*. Que refletem na ordem próxima o seu poder de decidir sobre a vida dos individuais, dos grupos e das relações entre os grupos de maneira sutil, estando ali legitimados para fazê-lo sem um incômodo social expressivo.

<sup>24</sup> No sentido formal da expressão, aqueles que têm riqueza material e os que não têm.

<sup>25</sup> Todos são iguais perante a lei.

A pergunta que não quer calar é a relação da cidade com seus indivíduos atualmente, para além da sua filosofia: De que maneira o Estado tem se ocupado das demandas públicas, como a cultura? Qual é a intervenção estatal nos espaços públicos? Como o Estado interfere na ocupação urbana?

## **2 A cultura como reivindicação do espaço urbano: a Batalha da Estação, em Caxias do Sul, RS, e o direito à cidade**

Ao analisar a obra de Lefèbvre, Virgínia Totti Guimarães refere que existe a tentativa de direcionar uma “nova vida social urbana”,<sup>26</sup> que passa pela alteração desta ordem; assim, para a autora o direito à cidade está relacionado à aspirância dos ocupantes do espaço urbano, e “deve ser definido por processos de participação – que não sejam meramente formais –, pelas experiências, inclusive as práticas espontâneas vivenciadas na cidade”. Ele está marcado pelo poder de alterar e decidir, de modo amplo, os destinos e projetos para o espaço urbano<sup>27</sup> é inevitável, pois, que esta construção se reflita no ordenamento jurídico.

A autora discorre, também, sobre o direito à cidade ser “um direito fundamental, com previsão constitucional de natureza difusa, composto por outros direitos sociais e difusos, vinculado à dignidade da pessoa humana e regido pela solidariedade”.<sup>28</sup> Ela refere que a origem desse entendimento está “em demandas de movimentos sociais, especificamente os relacionados à reforma urbana, e contrapõe-se, muitas vezes, a direitos individuais, de conteúdo patrimonial”.<sup>29</sup>

Anote-se, por oportuno, que este conceito é tratado pela autora, no desenvolvimento de pesquisas com relação à cidade, em interface com a atuação proativa dos movimentos sociais reivindicatórios, aos quais dedica boa parte de sua interpretação. Sua análise foi trazida, para “dialogar” com o evento a Batalha da Estação, justamente porque se verificou uma proximidade entre este evento, com os movimentos reivindicatórios estudados por aquela autora.

Ainda, para Guimarães, o direito à cidade em Lefèbvre, a partir da perspectiva gramatical, pode ter um sentido duplo “como questionador de

---

<sup>26</sup> GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito à cidade e direitos na cidade: integrando a perspectiva social, política e jurídica. *Revista de Direito a da Cidade*, v. 9, n. 2, p. 626-665.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 632

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 636.

<sup>29</sup> *Idem*.

projetos de cidade que privilegiam o falso consenso em torno de ideias abstratas de cidade”.<sup>30</sup> E como “reivindicação, demanda por direitos a serem exercidos no espaço urbano”.<sup>31</sup>

Quanto à reivindicação fica claro que a busca por direitos a serem exercidos no espaço urbano poderia ser traduzida nas lutas diárias travadas por movimentos reivindicatórios, mas poderia ser, também, uma reivindicação pessoal, de um sujeito/indivíduo.

No que tange à interpretação quanto um direito questionador de projetos de cidade, parece que aqui não há um espaço para o subjetivismo individual, porque projeto de cidade coloca-se como uma disputa identitária, e, se for de um indivíduo, perde, se não totalmente, pelo menos a essência, de sê-lo.

Isso tudo sem questionar a questão das ideologias pontuada pelo sociólogo francês que inaugura o debate sobre o direito à cidade.

Em uma excelente abordagem Queiroz–Ribeiro e Santos Junior refletem sobre “a relação entre a cidade e a cidadania na sociedade brasileira”,<sup>32</sup> apontando que “a globalização pode reforçar as tendências de dualização e fragmentação institucional já presente historicamente na sociedade brasileira”.<sup>33</sup> O exemplo utilizado pelos autores é o caso da metrópole fluminense, na qual foi identificado um **padrão corporativo** e outro **comunitário-religioso**, “o primeiro organizado a partir do mundo do trabalho e da política e o outro, do difuso mundo popular”.<sup>34</sup>

Esses padrões foram encontrados a partir do estudo do tecido associativo:

[...] constatamos, com efeito, a existência de dois padrões nitidamente diferenciados em termos da capacidade de organização e mobilização. Os moradores empobrecidos das favelas e dos bairros populares metropolitana estão presentes mais frequentemente nas associações comunitárias de base residencial e religiosa, ao mesmo tempo em que apresentam baixa participação nos sindicatos, associações profissionais e nos partidos políticos. Em contraposição, os moradores das áreas centrais estão mais organizados em torno dos sindicatos, associações profissionais e partidos políticos.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 660.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Revista Eure*, v. XXIX, n. 88, p. 79-95, 2003.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> *Idem*.

Os autores mencionam, ainda, que existe outro lado da fragmentação social que é “constituído pela crescente fragmentação simbólica”,<sup>36</sup> que se constitui a partir de um conjunto de “representações sociais do espaço metropolitano que cria rupturas sociais entre territórios, que malgrado as diferenças sociais e distâncias físicas, constituíam um espaço social marcado pela alteridade”.<sup>37</sup>

Assim, as identidades locais ficavam fortalecidas, e os grupos mantinham afinidade, por algum motivo, sem considerar a pertença à cidade como um conjunto, mas como parte dele. Então, sem o objetivo de importar o estudo para aplicação a um caso diferenciado, pretende-se, a partir destas reflexões, abordar uma manifestação cultural denominada A Batalha da Estação e a reivindicação do direito à cidade, que fazem os atores desta manifestação através da cultura do *hip-hop* e da ocupação dos espaços públicos urbanos.

Para isso, a partir da pesquisa de observação não participante, busca-se a frente descrever o evento mencionado, analisar o público envolvido e as condições com as quais se envolvem na atividade. Para inaugurar o pensamento, quer-se demonstrar a diferença entre como a população juvenil pobre e a população juvenil que não está nesta condição acessam a cidade, e garantem ali que a mediação das medições possa existir nesta coexistência.

A Batalha da Estação é uma manifestação cultural de caráter musical, que ganha espaço nas estações férreas desativadas das grandes cidades, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro,<sup>38</sup> e o caso que se tratará é o da cidade de Caxias do Sul, RS, o segundo maior polo metalomecânico do Brasil, que, desde o início da crise econômico-internacional até 2017, perdeu 25 mil postos de trabalho<sup>39</sup> situação provavelmente agravada, nos últimos dois anos.

Esta manifestação cultural ganha espaço na estação férrea (espaço público, tombado como patrimônio artístico-cultural),<sup>40</sup> onde acontece também um dos maiores festivais de Blues da América Latina.<sup>41</sup> Mas, embora os eventos

---

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> Informação buscada na internet, através da ferramenta de pesquisa Google. Expressão utilizada para pesquisa “batalha da estação”, aproximadamente 12.000.000 resultados.

<sup>39</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/polo-metalmeccanico-de-caxias-do-sul-ja-teve-25-dos-funcionarios-demitidos.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2019.

<sup>40</sup> O conjunto denominado “Sítio Ferroviário de Caxias do Sul”, foi tombado em 2001 pelo Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Estado do Rio Grande do Sul (Iphae). Em 2005, o Instituto definiu a área do entorno da antiga estação férrea com parâmetros para reforma, construção e manutenção de bens de interesse permanente.

<sup>41</sup> Ver em: <https://mdbf.com.br/>.

aconteçam no mesmo espaço, não há nenhuma similaridade no tratamento dado a eles pelo Estado, representado pelo Poder Público municipal. A partir desta consideração, se quer assinalar a diferença da ocupação urbana por diferentes culturas, e a forma como essa ocupação por um lado é legítima e por outro não.

Se pensarmos na cultura como uma manifestação de identidade que subdivide a sociedade unindo pequenos grupos por ideias que, em alguns casos, passam a ser adotados com predominância e passa a ser a cultura geral, mesmo sendo uma parte dela, parece justo considerar as diferentes culturas,<sup>42</sup> mesmo que não se tenha interesse em que se tornem dominantes.

O *hip-hop* é popularmente conhecido como uma cultura, uma manifestação originária da população dos guetos dos Estados Unidos, que ganhou as ruas das grandes das cidades e conglomerados urbanos, como forma de afirmação e de reafirmação de identidades, fazendo-se um movimento vultoso e transfronteiriço, que resiste à imposição de culturas dominantes, proliferadas pela indústria musical, por exemplo.

A Batalha da Estação em Caxias do Sul, RS, tem identidade de movimento cultural de rua, que, através de seus instrumentos, sendo o *hip-hop* um exemplo, busca a socialização da juventude marginalizada da cidade. O evento é realizado no último domingo de cada mês, nos quais a empresa de transporte da cidade não cobra tarifa aos usuários, o que garante que mais pessoas possam participar.<sup>43</sup>

O evento tem estrutura física precária, e conta com a solidariedade dos envolvidos para acontecer; como ocorre em local público, tem intervenção da Brigada Militar, muitas vezes frustrando o evento de acontecer. Em algumas datas, o evento foi transferido para outros locais, para que pudesse ser realizado sem intervenção.<sup>44</sup>

Acontece que o que se quer alertar é a formação de demandas sociais que surgem no desenvolver das rimas, por adolescentes e jovens que constroem o evento, sendo notória a existência de reivindicação por investimento em cultura, por parte do Poder Público, ou seja, um chamado para que ele também esteja ali através de política pública, o que significa também, que aquele grupo de pessoas

---

<sup>42</sup> As que não formam e se diferem da cultura dominante.

<sup>43</sup> Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/cultura-e-tendencias/noticia/2015/01/batalha-da-estacao-sera-este-domingo-em-caxias-4682250.html> e <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdH7mH0edkCa-CAXRI96qekeOmsNSIdGAOhq2hAXRO2k8VZ4g/viewform?fbclid=IwAR3-cjUsY38oQKGgZGF3zaDK7mqWIXaRdVDK7mUeRlgDb8rCc6RXHahmmZE>. Acesso em: 12 ago. 2019.

<sup>44</sup> Dados obtidos por observação.

mantém um interesse comum na ocupação daquele espaço urbano, físico, mas também daquele espaço urbano abstrato.

Quando se realiza ali o evento, é pelo fato de ele ter surgido nas estações ferroviárias que transportavam mensagens de uma cidade para outra, através do grafite nas máquinas que se moviam de um lado a outro levando-as; então, o espaço nesta seara é abstrato, porque é a identidade da cultura que foi sendo desenvolvida.

Mas o evento acontece ali, porque o espaço físico é um patrimônio cultural, no qual a cultura deve acontecer; pode se manifestar, e a estrutura física permite que a Batalha se realize com a elevação dos participantes em disputa.

A disputa mencionada pode ser denominada como *repente*, em que dois adversários se enfrentam proferindo versos rimados; os competidores são livres para expressarem ali seus sentimentos, suas demandas, suas ideologias, porém uma das regras aos repentistas e as repentistas é não utilizar argumentos preconceituosas, machistas, de desrespeito ao outro ou de subjugação daquele que é diferente; quando isso acontece, o público participante é quem julga se o repentista continua em uma eventual disputa ou é desclassificado por sua postura perante aquela coletividade.<sup>45</sup>

Isso é importante, porque pelo que se pode observar na participação, é que o Festival de Blues não sofre repressão policial agressiva, inclusive quando se realiza há uma preparação da comunidade local para recebê-lo, ainda que o investimento para a participação na atividade seja alto, selecionando o público participante.<sup>46</sup>

Então, para que se aqueça o debate, a Câmara de Caxias do Sul, RS, recebeu Projeto de Lei que objetiva proibir o consumo de bebidas no espaço físico da Estação Férrea, mas permitir o consumo dentro dos estabelecimentos comerciais ali localizados e em eventos que tenham a permissão do Poder Público.<sup>47</sup>

Por alto, pode-se identificar, no mínimo, contrariedade à Constituição Federal, no que concerne às liberdades individuais, mas note-se que, permitindo o consumo nos estabelecimentos, estar-se-á selecionando quem pode consumir

---

<sup>45</sup> Dados obtidos por observação.

<sup>46</sup> Disponível em: [https://mdbf.com.br\\_](https://mdbf.com.br_) Acesso em: 15 ago. 2019.

<sup>47</sup> Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/politica/noticia/2019/02/projeto-quer-proibir-consumo-de-bebida-alcoolica-no-largo-da-estacao-em-caxias-10703973.html>. Acesso em: 17 ago. 2019.

bebidas ali, qual é o preço para poder estar na estação férrea como coletividade? Depende, aquele que puder pagar o preço praticado pelos comerciantes locais não seria alvo de fiscalizações pela determinação deste dispositivo “legal”. Mas, então, quem não pudesse não poderia estar ali em “paz”?

Já foi dito que o evento acontece em dia de passe-livre, para que os participantes possam chegar; então, mesmo eles podendo ocupar o espaço físico, há condições abstratas predeterminadas que objetivam que aquela juventude não esteja ali. Por que ela não é parte da concepção de beleza da cidade que já foi capital da cultura, inclusive.

Essas informações nos permitem auferir que o evento Batalha da Estação é um movimento legítimo com identidade e caráter cultural, que, por situações rotineiras, fica impossibilitado de acontecer em plenitude, mas que resiste, com sua estrutura precária e engenhosa, assim como a existência daqueles jovens muitas vezes o é.

O movimento em questão reivindica, através da ocupação do espaço público, o direito à cidade, que é permeado por intervenções do Poder Público, através da utilização do Poder de Polícia, que deveria apresentar-se àquela juventude, para garantir direitos e não para desconsiderá-los.

Mas não se pode identificar na atualidade uma atuação municipal traduzível em investimentos à cultura, aliás, a configuração do Poder Executivo atual é uma das que menos investiu em cultura nos últimos anos por aqui.

Inclusive, para elucidar tal fato, um jornal de circulação local reportou que o gasto com café é maior que com os projetos do Financiarte.<sup>48</sup>

### **3 Considerações finais**

A ocupação dos espaços públicos comuns à Batalha da Estação, uma manifestação cultural e a materialização do direito à cidade se propôs a pesquisar de que maneira a busca por direito à cidade pode ser identificada na expressão reivindicatória deste direito pelo movimento cultural Batalha da Estação.

Este movimento cultural está essencialmente ligado por reivindicação do espaço urbano, através da cultura do *hip-hop*, mas também porque seus

---

<sup>48</sup> Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/cultura-e-tendencias/3por4/noticia/2019/06/prefeitura-de-caxias-gasta-mais-com-cafe-do-que-com-projetos-do-financiarte-10943251.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.



participantes têm em comum o encontro de barreiras, a utilização do espaço público urbano.

Então, ainda que precariamente, pode-se concluir que nem mesmo na cidade, como meio-termo, é garantida coexistência pacífica da ordem próxima e da ordem distante.

Quando Lefebvre se refere sobre as especificidades da cidade, deixa um espaço para reflexão sobre a atividade humana desenvolvida na cidade, considerando que aquilo que acontece com os grupos e entre os grupos é determinante, para firmar bases de análise sobre a cidade. Logo a análise da Batalha da Estação é uma forma de refletir sobre o direito à cidade com a permissão do próprio autor.

Assim, o direito à cidade como uma dupla interpretação proposta por Guimarães, a partir de Lefebvre, se traduz para a Batalha da Estação como uma pauta reivindicatória, mas também como uma proposta alternativa à concepção de cidade, um projeto de cidade inclusiva e acessível.

Considerar que a cidade é um meio-termo entre estes grupos e os detentores do poder faz possível, inclusive, imaginar que, quanto mais valor moral se atribui à riqueza material, mais a cidade passa a ser um espaço de incompatibilidade social plena, não sendo mais a mediação das mediações, mas, na verdade, é exatamente o contrário.

Quando os que estão em posição de superioridade, compondo a “ordem distante” regida por grandes e poderosas instituições, refletem-se, na “ordem na próxima”, a sutileza que garante que coexistem e conformam a cidade, sem nem mesmo precisar enfrentar o problema das desigualdades.

E são essas desigualdades que reforçam, no seio social, o preconceito por jovens inovadores que teriam não só o direito objetivo de estar ali, mas o direito subjetivo de ocupar um espaço que também é seu, quanto cidadão e quanto grupo.

Há uma diferença notória no tratamento dado aos participantes jovens do Festival de Blues, e aos participantes jovens da Batalha da Estação e, embora não seja correto afirmar que esta diferença está alicerçada em critérios econômicos, ficara evidente, no decorrer deste estudo, que a política do Poder Público municipal é agressiva somente a um público determinado que, por sua vez, é também empobrecido.

As manifestações culturais são espaços fervorosos para o desenvolvimento de ideias e para a constituição de identidades, e há sempre uma decisão política

a ser tomada, quando se trata de investimento social. Isso, por vezes, desprestigia a humanidade que existe nas pequenas iniciativas.

Fazer sobreviver a cultura em uma cidade grande como Caxias do Sul, que dispende investimento pífio demonstrando total desinteresse em desenvolver a cultura de sua gente, faz da Batalha da Estação mais que um evento cultural que busca o acesso à cidade, torna-o um movimento reivindicatório que busca direito à cidade. Para poder ser e estar nela, ainda que na ordem próxima.

Por fim, quer-se considerar que, diante da riqueza do evento, é prudente delinear para uma futura investigação a consideração dos participantes do evento.

Aqui poder-se-ia estruturar uma pesquisa com participação ativa dos envolvidos, que viabilize àqueles atores contarem suas histórias pessoais, e suas histórias de coletividade, além das muitas situações vexatórias às quais foram submetidos nesta jornada diária de resistência à cultura dominante, mas também para encontrar o valor da emancipação, que independe do Estado, e que, na expressão da Batalha da Estação, não pretende se vincular a ele. Tudo isso para finalizar com a afirmação de que este estudo pretende continuar sendo desenvolvido.

## Referências

CHIODI, Luciana **Pesquisa de observação**. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/luchiodi/pesquisa-de-observao>. Acesso em: 15 ago. 2019.

**G1 – Polo Metalomecânico de Caxias do Sul já teve 25% dos funcionários demitidos desde o início da crise**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/polo-metalmeccanico-de-caxias-do-sul-ja-teve-25-dos-funcionarios-demitidos.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GUIA DE Caxias do Sul. Disponível em: <https://www.guiadecaxiasdosul.com/turismo/caxias-urbana/largo-da-estacao-ferrea>. Acesso em: 23 ago. 2019.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito à cidade e direitos na cidade: integrando a perspectiva social, política e jurídica. **Revista de Direito a da Cidade**, v. 9, n. 2. p. 626-665.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. XXIX, n. 88, p. 79-95, 2003.

## 8

### **A integração comunitária e a cidade como um espaço comum: o cultivo ecológico de alimentos em áreas urbanas de Florianópolis, SC**

*The integration of the community and the city as a common: the production of ecological food in urban areas of Florianópolis, SC, Brasil*

Karine Grassi \*

Allana Ariel Wilmsen Dalla Santa \*\*

**Resumo:** A presente pesquisa analisa a integração comunitária e a cidade como espaço comum, em face da agricultura urbana e da prática de produção de hortas coletivas em terrenos públicos e privados da cidade de Florianópolis. Mediante duas legislações municipais, investimentos, diretrizes e planos de programa estão em curso. A análise apresenta os entraves de cunho econômico e técnico envolvidos nas atividades, mas conclui enquanto prática profícua para o fortalecimento da produção ecológica e local de alimentos, para a ampliação do sentido de comunidade nos bairros. Por fim, esta pesquisa teve o objetivo de oferecer uma visão básica das atividades de agroecologia urbana: suas potencialidades para o município, porém sem o objetivo de apresentar resultados finais.

**Palavras-chave:** Comuns urbanos. Integração comunitária. Urban politics. Agricultura urbana. Cidades sustentáveis.

**Abstract:** This research examines community integration and the city as a common space in the face of urban agriculture and the practice of producing collective gardens in public and private lands in the city of Florianópolis. Through two municipal legislations, investments, guidelines and program plans are underway. The analysis presents the obstacles of an economic and technical nature involved in the activities, but concludes as a fruitful practice to strengthen the ecological and local production of food, to broaden the sense of community in the neighborhoods. Finally, this research aimed to offer a basic view of the activities of urban agroecology: its potentialities for the municipality, but without the objective of presenting final results.

**Keywords:** Urban commons. Community integration. Políticas urbanas. Urban agriculture. Sustainable cities.

---

\* Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC). Mestre e Graduada em Direito. Autora de *Plano Diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos*, pela Editora Lumen Juris. E-mail: grassikg@gmail.com

\*\* Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDir/UCS). Mestre e Graduada em Direito pela mesma IES. E-mail: allanadallasanta@gmail.com

## Introdução

A presente pesquisa debate experiências do cultivo ecológico de alimentos em áreas públicas da capital catarinense e a noção de pertencimento e integração comunitários, sob a perspectiva da base teórica do *comum*. Parte-se da premissa-base de que a cidade é uma práxis sociopolítica, isto é, um *comum*, e, como tal, estabelece uma abertura profícua de análise do papel dos atores políticos e sociais frente à desagregação de laços comunitários, o distanciamento da produção alimentícia dos centros urbanos e práticas ecológicas.

Na primeira parte deste texto, serão desenvolvidos apontamentos iniciais acerca da agricultura urbana e práticas sustentáveis de produção de alimentos para o mercado local, bem como trabalhar-se-á com a noção teórica de integração entre a comunidade urbana e o alimento e a corrente de pensamento denominada *Comum*. A relevância teórica dos bens comuns é um dos objetivos centrais para esta pesquisa, uma vez que se pretende apresentar um paradigma contestador ao modelo econômico hodierno para o trato de questões ambientais e urbanas.

Por fim, apresentar-se-ão os apontamentos práticos de Florianópolis/SC e a legislação municipal inerente à temática: o *Programa Municipal de Hortas Urbanas* e a *Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica*, com análise do papel do Poder Público municipal, no incentivo e no aprimoramento de tais. Ressalta-se que as experiências aqui descritas possuem o recorte territorial da capital de Florianópolis/SC, não abrangendo, deste modo, demais cidades ou regiões catarinenses. Por fim, realizou-se a pesquisa com aporte da técnica de investigação exploratória, bibliográfica e legislativa, com método analítico.

### **1 Integração entre a comunidade urbana e o alimento: elementos teóricos para o Comum Urbano**

Desde a crítica de Karl Marx, em *O Capital*, iniciada em 1867, muitas teorias e práticas surgiram com o objetivo de alterar ou superar o modelo econômico contemporâneo. Das diversas contradições do capital, utilizando a expressão cunhada por David Harvey,<sup>1</sup> há que se mencionar, especialmente nas pesquisas ambientais, o êxodo rural em contrapartida à produção, transporte e distribuição

---

<sup>1</sup> HARVEY, David. **17 contradições do capital e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

de alimentos. Entretanto, o distanciamento da agricultura das cidades, que contribui, negativamente, o acesso ao alimento e as práticas locais sustentáveis, é tema pouco desenvolvido.

Com o surgimento dos debates acerca dos problemas ambientais, que emergiram em meados da década de 70, Costa reafirma que “os movimentos ambientalistas tenderam a hostilizar as cidades, [...] respaldados pelo pensamento ambiental que emergiu como crítica ao modo de produção capitalista, no qual a urbanização tem papel preponderante”.<sup>2</sup> Desta forma, os questionamentos ecológicos, inicialmente, afastaram o urbano e sua ligação com os problemas ambientais em escala local.

Entretanto, em razão da centralidade das questões urbanas para o desenvolvimento sustentável, tem-se inserido a temática nas análises e críticas de cunho ambiental. Segundo o Relatório *World Urbanization Prospects 2018*,<sup>3</sup> da Organização das Nações Unidas (ONU), cerca de 54% da população mundial vive em cidades ou áreas urbanas, com previsão de aumento, até 2050, para 66%, isto é, mais 2,5 mil milhões de pessoas viverão em cidades nos próximos 31 anos. No Brasil, os dados de 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que 84,72% dos brasileiros vivem em áreas urbanas e apenas 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais.<sup>4</sup> Este número reflete o alto índice de êxodo rural e a segregação socioespacial, um dos grandes desafios urbanos e ambientais atuais. Coutinho e Costa asseveram, nesse aspecto:

Parcela [da] população – originária (muitas vezes expulsa) do meio rural – potencializou o processo de favelização e periferização urbana. A contradição se instaura na medida em que as cidades, compreendidas como o lugar de acesso aos equipamentos coletivos de consumo e serviços públicos em oposição ao meio rural, não são totalmente urbanizadas ou tem o acesso a tais equipamentos e serviços distribuído de forma desigual.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 2, p. 55-71, 2000.

<sup>3</sup> UNITED NATIONS. *World urbanization prospects: the 2018 revision*. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

<sup>4</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

<sup>5</sup> COUTINHO, Maura Neves; COSTA, Heloisa Soares de M. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. *Revista Geografias*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 2011, p. 83.

Pensar estratégias e soluções para a criação de cidades brasileiras sustentáveis tem como fio condutor, além do planejamento territorial participativo-inclusivo, a agricultura urbana, que, muitas vezes, é concebida de forma espontânea, sem contribuição do Poder Público, pelos moradores de bairros, como uma opção de alimentação saudável ou para incremento de renda. Coutinho e Costa salientam sobre os aspectos da democratização de acesso aos alimentos e a diversificação econômica gerada pela prática:

As práticas de agricultura urbana apresentam [...] importante conteúdo econômico, favorecendo a construção da autonomia dos sujeitos, pois promovem o cultivo de alimentos e democratizam o acesso aos alimentos, aos remédios e à renda (monetária e não monetária) na cidade, onde tudo deve ser comprado.<sup>6</sup>

Deste modo, fica evidente a necessidade da reunião entre o urbano e o ambiental, para reforçar a análise da conjuntura social e econômica atual. No que tange à produção alimentícia, a ONU recomenda e incentiva a iniciativa de hortas urbanas,<sup>7</sup> em busca de cidades mais verdes. Outro argumento é o da falta de terras cultiváveis no âmbito rural, sem a necessidade de novos

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Na Nova Agenda Urbana, é possível retirar as seguintes passagens sobre a temática: “10. [...] Apoiaremos também a agricultura urbana, e o consumo e a produção locais, sustentáveis e responsáveis, assim como as interações sociais, por meio de redes de comércio e mercado locais como uma opção que contribui para a sustentabilidade e segurança alimentar”, p. 24; “95. Apoiaremos a implementação de políticas e planos de desenvolvimento territorial integrado, policêntrico e equilibrado, encorajando a cooperação e o apoio mútuo entre diferentes escalas de cidades e assentamentos humanos; reforçando o papel de vilas e cidades pequenas e intermediárias no aprimoramento dos sistemas de segurança alimentar e de nutrição; fornecendo acesso a habitação, infraestrutura e serviços sustentáveis, economicamente acessíveis, adequados, resilientes e seguros; facilitando relações comerciais efetivas em todo o continuum urbano-rural; e garantindo que os pequenos agricultores e pescadores estejam ligados a mercados e cadeias de valores locais, subnacionais, nacionais, regionais e globais. Apoiaremos também a agricultura urbana, e o consumo e a produção locais, sustentáveis e responsáveis, assim como as interações sociais, por meio de redes de comércio e mercado locais como uma opção que contribui para a sustentabilidade e segurança alimentar”, p. 24, e, “123. Promoveremos a integração da segurança alimentar e das necessidades nutricionais dos moradores das cidades, particularmente da população afetada pela pobreza urbana, no planejamento urbano e territorial para erradicar a fome e a desnutrição. Promoveremos a coordenação de políticas de agricultura e de segurança alimentar sustentáveis por todas as áreas urbanas, periurbanas e rurais para facilitar a produção, a armazenagem, o transporte e a comercialização de alimentos para os consumidores de maneira adequada e acessível para reduzir as perdas de alimentos, prevenir e reutilizar resíduos alimentares. Promoveremos, ainda, a coordenação das políticas alimentares com as políticas de energia, água, saúde, transporte e gestão de resíduos, manteremos a diversidade genética das sementes e reduziremos o uso de produtos químicos perigosos, e implementaremos outras políticas em áreas urbanas para maximizar a eficiência e minimizar o desperdício”, p. 31-32 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Nova agenda urbana. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbk52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 1º ago. 2019).

desmatamentos, o que contribui para o equilíbrio ambiental. O seu principal programa, desenvolvido pela Agência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), é *Horticultura urbana e periurbana* (HUP):

O programa da FAO e iniciativas semelhantes de organizações parceiras demonstram que a horticultura ajuda a emancipar os setores pobres da população urbana e fortalece sua segurança alimentar e sua nutrição. Mas também pode ajudar a criar cidades mais verdes que podem enfrentar melhor os desafios sociais e ambientais, desde o melhoramento das favelas e a gestão dos resíduos urbanos até a criação de empregos e o desenvolvimento comunitário.<sup>8</sup>

Diante da necessidade de superação de pressupostos modernos e individualistas, para a proteção dos recursos ambientais e diversas mazelas de ordem política, social e econômica, verifica-se “[...] o potencial existente na figura da comunidade [...] entendida como um grupo de pessoas reunidas em torno de um ideal comum e com poderes de decisão coletiva acerca dos produtos que o urbano gera”, sejam de caráter educacional ou cultural.<sup>9</sup> A troca de conhecimentos tradicionais é uma atividade contrária à lógica capitalista de produção excessiva em busca da lucratividade e em detrimento da proteção ambiental, de leis trabalhistas e de ganhos sociais. O conhecimento tradicional contribui, ainda, para as alternativas de utilização de defensivos agrícolas e é um dos elementos do *comum*:

O termo *commons* é interdisciplinar e aborda questões-chave relativas: a) à possibilidade de convivência, de uso e compartilhamento de recursos naturais e simbólicos de forma sustentável; b) à necessidade de entender os ecossistemas, a biodiversidade, o patrimônio cultural, como algo diferente de propriedades ou mercadorias – e ainda algo digno de proteção legal. Por isso, antes de iniciar estudos aplicados sobre o assunto, foi necessário organizar o campo terminológico, e entender as raízes conceituais do “comum”, seja entendido como a utilidade de todos; o bem-estar de uma comunidade; o uso compartilhado de recursos; a

---

<sup>8</sup> FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Criar cidades mais verdes**. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i1610p/i1610p00.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019. p. 4.

<sup>9</sup> GRASSI, Karine. O comum e as contribuições para a concretização do direito à cidade sustentável e da justiça ambiental. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 450.

participação comunitária como fundamento da gestão de recursos comunais ou da gestão dos bens públicos.<sup>10</sup>

Por sua vez, o comum urbano, pode ser definido por algo que “não pode ser cercado”, como é o caso do meio ambiente e da atividade de uma cidade, uma vez que ambos fazem parte do “produto coletivo de seus cidadãos”.<sup>11</sup> A prática da horticultura urbana e periurbana de uma cidade pode, desse modo, ser considerada um comum urbano: seus habitantes, de forma espontânea ou com o auxílio do Poder Público municipal, produzem alimentos, de forma ecológica, com trocas de sementes e de conhecimentos, seja para consumo próprio ou para venda, embora a lógica aqui não busca lucratividade.

Para Harvey, o atual modelo de urbanização capitalista é o responsável pela destruição do comum social, político e habitável de uma cidade:

Sem regulamentação, acumulação individualizada de capital ameaça internamente destruir os dois recursos básicos da propriedade comum que reforçam todas as formas de produção: o trabalhador e a terra. Contudo, a terra que hoje habitamos é produto do trabalho humano coletivo. A urbanização nada mais é do que a incessante produção de um comum urbano (ou sua forma espectral espaços bens públicos) e sua eterna apropriação e destruição por interesses privados.<sup>12</sup>

A integração comunitária, na produção alimentícia urbana, sustenta-se exatamente ao contrário do modelo convencional, em que “[...] o pequeno produtor dependente de grandes corporações, e o segmento, fortemente apoiado em estratégia de monocultura, altamente suscetível às oscilações de mercado”.<sup>13</sup> Outro fator apresentado é com relação ao consumo de alimentos de escala industrial: “Ao consumir alimentos produzidos em longas distâncias e em escala industrial, as comunidades perdem contato com sua história e identidade”.<sup>14</sup> A agricultura urbana, assim, emerge como plano de fundo das alternativas ao modelo hodierno da produção alimentícia, caracterizada: (i) pelo

---

<sup>10</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 29.

<sup>11</sup> HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes-Selo Martins, 2014. p. 146.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 146-147.

<sup>13</sup> NEIBUHR, Pedro de Menezes. A cidade e o alimento: fundamentos para a compreensão da integração dos meios urbano e rural enquanto diretriz da política urbana. **Revista Direito da Cidade**, v. 10, 2018.

<sup>14</sup> *Idem*.



excessivo uso de agrotóxicos; (ii) organismos geneticamente modificados [OGMs]; (iii) pela produção em larga escala; (iv) por pouca diversidade de empresas envolvidas e; (v) pela monocultura. Para a modificação dessa ordem, entende-se que um dos elementos fundamentais é a produção local e regional dos alimentos, com a ocupação de áreas urbanas. Em síntese, é possível afirmar que da produção local de alimentos não resulta apenas a sustentabilidade ambiental, como a criação de empregos, autogestão da comunidade, autossuficiência financeiro-econômica e a manutenção dos saberes populares

## **2 Apontamentos práticos de Florianópolis, SC: o Programa Municipal de Hortas Urbanas e Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica**

A título de ilustração, elegeu-se a prática de produção de horticultura urbana e periurbana na cidade de Florianópolis, em Santa Catarina. Como mencionado anteriormente, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONUHábitat) recomendam práticas de agricultura urbana e periurbana (UPA) que são uma realidade em países diversos, incluindo o Brasil.<sup>15</sup>

O Decreto n. 17.688, de 5 de junho de 2017, da cidade de Florianópolis, estabeleceu o *Programa Municipal de Hortas Urbanas*, que promove práticas agroecológicas na produção urbana de alimentos para o consumo comunitário.<sup>16</sup> A legislação supracitada consolidou legalmente uma prática popular entre moradores da cidade, como, por exemplo, a Horta Comunitária AMOJAC – criada pela Associação de Moradores do Jardim das Castanheiras, no bairro Campeche.

O Decreto estabelece, mediante critério do Poder Executivo, a destinação de áreas públicas municipais, desde que consideradas apropriadas para a implantação do Programa (art. 2º).<sup>17</sup> Essa previsão legal é considerada ponto fundamental para a consolidação e ampliação das hortas urbanas. Na sequência, o Decreto prevê as prioridades do programa:

---

<sup>15</sup> FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). **Growing greener cities in Latin America and the Caribbean**. Rome: 2014. Disponível em: <http://www.fao.org>. Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>16</sup> FLORIANÓPOLIS (Município). **Decreto n. 2017, de 5 de junho de 2017**. Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Agricultura Urbana. Florianópolis, SC, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2017/1768/17688/decreto-n-17688-2017-dispoe-sobre-a-criacao-do-programa-municipal-de-agricultura-urbana>. Acesso em: 1º jun. 2019.

<sup>17</sup> *Idem*.

Art. 3º. [...] I – acesso da população a alimentos saudáveis e de baixo custo oriundos da agricultura urbana de base agroecológica; II – incentivo ao cultivo de hortas urbanas em espaços públicos, comunitários ou residenciais como quintais, terraços, tetos, sacadas, escolas, creches, centros de saúde, centros de assistência social, entre outros; III – apoio à comercialização de produtos orgânicos derivados da agricultura urbana de base agroecológica em diversos pontos da cidade, priorizando a venda direta do produtor de acordo com a legislação vigente; IV – incentivo a agricultura familiar e ao sociativismo comunitário; V – desenvolvimento de atividades pedagógicas, lúdicas e terapêuticas para a população geral, priorizando a participação de estudantes, idosos, mulheres, pessoas abrigadas, pessoas em liberdade assistida, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, associações comunitárias, famílias em vulnerabilidade social e famílias com filhos pequenos; VI – manutenção de terrenos limpos, livres de agentes patogênicos ou vetores de doenças; VII – arborização das áreas urbanas com espécies da flora nativa e frutíferas observadas as orientações e procedimentos técnicos dos órgãos competentes para a implantação e manutenção da arborização no ambiente, natural e construído; VIII – desenvolvimento de tecnologias sociais de base agroecológica promovendo a Agricultura Urbana.

A Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), a Companhia Melhoramentos da Capital (COMCAP) e a Secretaria Municipal de Saúde são consideradas, pelo Decreto órgãos de gestão compartilhada, mediante a criação de um órgão colegiado de representantes dos órgãos da administração direta e indireta, com competência para a criação de regulamentação e diretrizes para o funcionamento adequado do Programa de Hortas Urbanas (art. 5º).<sup>18</sup>

É possível verificar também a interdisciplinaridade da legislação, quando da participação de diferentes órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura, que são parte do Programa:

- (i) Secretaria Municipal Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico;
- (ii) Superintendência da Pesca, Maricultura e Agricultura;
- (iii) Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM);
- (iv) Secretaria Municipal de Infraestrutura, Companhia Melhoramentos da Capital (COMCAP);
- (v) Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano;
- (vi) Secretaria Municipal do Continente e Assuntos Metropolitano;
- (vii) Secretaria Municipal de Educação;

---

<sup>18</sup> *Idem.*

- (viii) Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal de Assistência Social;
- (ix) Superintendência dos Serviços Públicos;
- (x) Superintendência de Projetos Especiais;
- (xi) Superintendência de Relações Comunitárias;
- (xii) Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis (IGEOF);
- (xiii) Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF).<sup>19</sup>

No art. 7º há a previsão de parcerias público-privadas e de doações para a manutenção do Programa.<sup>20</sup> Não obstante, o tempo de existência do Programa Municipal de Hortas Urbanas, ponto que gera questionamento, é a ausência de previsão orçamentária por parte da Prefeitura. Para a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), os principais entraves à instalação e manutenção das hortas comunitárias têm caráter financeiro e técnico: obtenção de terreno, apoio técnico e custos com materiais.<sup>21</sup> Por certo, a consolidação normativa das práticas de agricultura urbana, por si só, já contribui para a divulgação, o apoio e a visibilidade.

Por sua vez, a *Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica* (PMAPO), promulgada pela Lei Municipal n. 10.392, de 6 de junho de 2018, pode ser considerada um complemento legislativo ao Programa analisado anteriormente. Ela prevê “práticas agroecológicas [...] para gerar produtos voltados ao consumo próprio, trocas, doações ou comercialização, aproveitando e reaproveitando, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais” (art. 1º, §1º) e que “as práticas agroecológicas em meio urbano deverão contemplar a melhoria das condições nutricionais e de saúde, de lazer, de saneamento, valorização da cultura, interação comunitária, educação ambiental [...]”, bem como “[...] cuidado com o meio ambiente, função social do uso do solo, geração de emprego e renda, agroecoturismo, melhoria urbanística da cidade e sustentabilidade” (art. 1º, §2º).<sup>22</sup>

Com o Programa, a Prefeitura de Florianópolis estabelece diretrizes de sustentabilidade urbana, de desenvolvimento e incentivo à agricultura familiar, o incentivo em terrenos públicos, etc.:

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> EMBRAPA. **Hortas**: o produtor pergunta, a Embrapa responde. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2009. p. 34.

<sup>22</sup> FLORIANÓPOLIS (Município). **Lei municipal n. 10.392, de 6 de junho de 2018**. Dispõe sobre a criação do programa municipal de agricultura urbana. Florianópolis, SC, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2017/1768/17688/decreto-n-17688-2017-dispoe-sobre-a-criacao-do-programa-municipal-de-agricultura-urbana>. Acesso em: 1º jun. 2019.

Art. 3º. O Programa de Agricultura Urbana do Município de Florianópolis priorizará:

I – acesso da população a alimentos saudáveis e de baixo custo oriundos da agricultura urbana de base agroecológica;

II – incentivo ao cultivo de hortas urbanas em espaços públicos, comunitários ou residenciais como quintais, terraços, tetos, sacadas, escolas, creches, centros de saúde, centros de assistência social, entre outros;

III – apoio à comercialização de produtos orgânicos derivados da agricultura urbana de base agroecológica em diversos pontos da cidade, priorizando a venda direta do produtor de acordo com a legislação vigente;

IV – incentivo a agricultura familiar e associativismo comunitário;

V – desenvolvimento de atividades pedagógicas, lúdicas e terapêuticas para a população geral, priorizando a participação de estudantes, idosos, mulheres, pessoas abrigadas, pessoas em liberdade assistida, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, associações comunitárias, famílias em vulnerabilidade social e famílias com filhos pequenos;

VI – manutenção de terrenos limpos, livres de agentes patogênicos ou vetores de doenças;

VII – arborização das áreas urbanas com espécies da flora nativa e frutíferas observadas as orientações e procedimentos técnicos dos órgãos competentes para a implantação e manutenção da arborização no ambiente, natural e construído;

VIII – desenvolvimento de tecnologias sociais de base agroecológica promovendo a Agricultura Urbana.

Da igual maneira à prevista do Decreto mencionado e estudado anteriormente, essa legislação municipal fixa os mesmos órgãos de gestão compartilhada, com a criação de um órgão colegiado de representantes dos órgãos da administração direta e indireta, composta pela Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), a Companhia Melhoramentos da Capital (COMCAP) e a Secretaria Municipal de Saúde (art. 5º).<sup>23</sup>

No que tange aos recursos necessários para o desenvolvimento do Programa, a legislação prevê “dotações orçamentárias próprias dos órgãos da administração municipal direta e indireta envolvidos” (art. 8º). Por fim, estabelece que “a avaliação e monitoramento do [...] serão realizados pelo órgão gestor do mesmo e colegiado e pressupõem a identificação, seleção, cálculo e análise de indicadores [...]”, a fim de “[...] demonstrem seus efeitos nas questões ambientais, nutricionais, sociais e econômicas” (art. 9º).<sup>24</sup> Esse ponto, por fim,

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

deverá ser objeto de textos futuros, a fim de que possam ser medidos os resultados dos programas, bem como o andamento das diversas atividades envolvidas. Mas, de pronto, é possível já afirmar que os ganhos com essas previsões legais estão inseridos nos seguintes campos: social, ambiental, cultural, econômico, político e ecológico.

### **3 Considerações finais**

Diante da avaliação inicial do Decreto n. 17.688, de 5 de junho de 2017, que estabeleceu o Programa Municipal de Hortas Urbanas na cidade de Florianópolis e da Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica (PMAPO), Lei Municipal n. 10.392, de 6 de junho de 2018, pode-se verificar a consolidação legislativa das práticas já existentes na Ilha de Santa Catarina: agricultura urbana e orgânica de cunho comunitário e comum. Ambos os marcos legislativos fixaram diretrizes e parâmetros para o desenvolvimento das hortas urbanas, com a participação de órgãos da administração (direta e indireta) da Prefeitura Municipal.

Não obstante, há, ainda, uma ausência de verba, seja privada ou pública, para novos investimentos: a maioria das hortas da cidade é mantida pela comunidade em terrenos e particulares. Não há em desenvolvimento, até a presente data, casos de doação de terrenos públicos para a prática da agricultura urbana. Verificou-se que as hortas existentes foram produzidas em espaços considerados ociosos e pequenos.

As duas legislações deverão, entretanto, prever prazos para as avaliações dos ganhos e dos benefícios sociais da atividade, bem como uma previsão de maior escala quanto à destinação de recursos, enquanto investimento social que trará resultados garantidos, para além do aspecto econômico e socioambiental.

São Programas recentes e, por isso, têm a característica de desenvolvimento pouco articulado. Entretanto, a presente análise buscou oferecer suporte a novas pesquisas na temática, em especial, no recorte territorial exposto. As potencialidades da agroecologia urbana para o Município ainda são incompletas ou incertas, de modo que o objetivo deste texto não foi o de apresentar resultados finais.

Entretanto, diante do presente estudo, conclui-se que a temática das hortas urbanas em áreas públicas necessita de estudos de cunho diagnóstico e propositivo, bem como a formulação, implementação, o monitoramento e

controle de uma agenda pública devem ser realizados pelo Poder Público. Entretanto, o aprimoramento deve ser uma prática coletiva que envolva os diversos atores políticos e sociais de uma comunidade.

## Referências

- AQUINO, Adriana Maria de; ASSIS, Renato Linhares de. Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 1, 2007, p. 137-150.
- BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (org.). **The wealth of the commons**. Amherst, MA: Levellers Press, 2012.
- BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (org.). **Pensar desde los comunes: una breve introducción**. Madri: Traficantes de Sueños, 2016.
- CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **The ecology of law: toward a legal system in tune with nature and communit**. Okland: BK, 2015.
- CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Trad. de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.
- COUTINHO, Maura Neves; MOURA COSTA, Heloisa Soares de. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. **Revista Geografias**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 81-97, 2011.
- DIETZ, Thomas; OSTROM, Elinor; STERN, Paul. The struggle to Govern the Commons. **Science**, v. 302, p. 1907-1912, 12 dez. 2003. Disponível em: [https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/65914/1059\\_Dietz\\_Struggle\\_to\\_Govern\\_Commons.pdf](https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/65914/1059_Dietz_Struggle_to_Govern_Commons.pdf). Acesso em: 12 ago. 2019.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. Trad. de Mariana Echarar. São Paulo: Boitempo Editora, 2017.
- EMBRAPA. **Hortas: o produtor pergunta, a Embrapa responde**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2009.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Growing greener cities in Latin America and the Caribbean**. Rome: 2014. Disponível em: <http://www.fao.org>. Acesso em: 10 maio 2019.
- FLORIANÓPOLIS (Município). **Decreto n. 2017, de 5 de junho de 2017**. Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Agricultura Urbana. Florianópolis, SC, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2017/1768/17688/decreto-n-17688-2017-dispoe-sobre-a-criacao-do-programa-municipal-de-agricultura-urbana>. Acesso em: 1º jun. 2019.
- FLORIANÓPOLIS (Município). **Lei municipal n. 10.392, de 6 de junho de 2018**. Dispõe sobre a criação do programa municipal de agricultura urbana. Florianópolis, SC, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2017/1768/17688/decreto-n-17688->

2017-dispoe-sobre-a-criacao-do-programa-municipal-de-agricultura-urbana. Acesso em: 1º jun. 2019.

GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; TUMELERO, Náina Ariana Souza. Programa municipal de hortas urbanas e o tema da sustentabilidade: uma análise do cultivo ecológico de alimentos em áreas públicas de Florianópolis. *In*: WINCKLER, S.; PEREIRA, R.; TEIXEIRA, M. M. (org.). **Cidadania, socioambientalismo, atores e sujeitos internacionais em diálogo com o Direito**. São Leopoldo: Karywa, 2018. p. 471-480. v.1.

GRASSI, Karine. O comum e as contribuições para a concretização do direito à cidade sustentável e da justiça ambiental. *In*: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher (org.) **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 443-461.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3.859, p. 1.243-1.248, 1968. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=165331>. Acesso em: 10 jun. 2019.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes-Selo Martins, 2014.

NEIBUHR, Pedro de Menezes. A cidade e o alimento: fundamentos para a compreensão da integração dos meios urbano e rural enquanto diretriz da política urbana. **Revista Direito da Cidade**, v. 10, p. 1713-1736, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova agenda urbana**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtG4fxWeWpbK52Jr7sXlRgDbBjF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 1º ago. 19.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for Collective Action**. Cambridge University Press, 1990.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. *In*: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 12-33.



ISBN 978-65-5807-048-1

