



**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL  
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
DOUTORADO**

Gerusa Colombo

**A ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO PATRIMÔNIO  
CULTURAL MAESA (CAXIAS DO SUL/RS) NA PERSPECTIVA DO COMUM  
URBANO**

Caxias do Sul - RS  
2025

Gerusa Colombo

**A ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO PATRIMÔNIO  
CULTURAL MAESA (CAXIAS DO SUL/RS) NA PERSPECTIVA DO COMUM  
URBANO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutora em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

C718o Colombo, Gersa

A organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA  
(Caxias do Sul/RS) na perspectiva do comum urbano [recurso eletrônico] /  
Gersa Colombo. – 2025.

Dados eletrônicos.

Tese (Doutorado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-  
Graduação em Direito, 2025.

Orientação: Clovis Eduardo Malinverni da Silveira.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Patrimônio cultural - Caxias do Sul (RS) - Aspectos jurídicos. 2.  
Metalúrgica Abramo Eberle - Aspectos jurídicos. 3. Política urbana. 4.  
Política pública (Direito). 5. Cidade. I. Silveira, Clovis Eduardo Malinverni  
da, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 719(816.5CAXIA DO SUL):34

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)  
Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460

**“A ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO PATRIMÔNIO CULTURAL MAESA (CAXIAS DO SUL/RS) NA PERSPECTIVA DO COMUM URBANO”**

**Gerusa Colombo**

Tese de doutorado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 12 de junho 2025.

Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira  
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Leonardo de Camargo Subtil  
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz  
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Thiago Marrara  
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto  
Universidade Nove de Julho

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à natureza, por me permitir ser um animal humano capaz de autoconsciência e de evolução, mesmo assim ciente de sua limitação e finitude.

Em que pese tratar-se de uma pesquisa sujeita a uma banca de avaliadores acadêmicos, a verdadeira chancela reside na satisfação das expectativas daqueles que dão a vida por mim, que são meus pais e familiares, os quais agradeço sabendo que jamais serei capaz de retribuir tudo que fizeram por mim.

Agradeço ao meu companheiro de vida e minha inspiração, Prof. Dr. Fábio Scopel Vanin, que me motivou a ingressar no mestrado e doutorado.

Sou grata à Universidade de Caxias do Sul (UCS), instituição na qual iniciei minha trajetória acadêmica, tendo concluído a graduação em Direito em 2015 e o Mestrado em 2020.

Reconheço o indispensável papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil, que fomenta a educação e a pesquisa principalmente por meio de programa de bolsa-auxílio.

Agradeço ao orientador, professor Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, que além de um guia intelectual se tornou um estimado amigo, o qual admiro pela trajetória acadêmica e caráter.

Agradeço à Coordenação do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGdir), na pessoa do Prof. Dr. Leonardo de Camargo Subtil, o qual estimo pela honestidade e seriedade na condução do curso, bem como pelas oportunidades a mim concedidas.

Agradeço a todos os mestres que mostraram os múltiplos caminhos possíveis nessa jornada, especialmente aos Profs. Drs. Jeferson Dytz Marin (*in memoriam*), Ana Maria Paim Camardelo, Airton Guilherme Berger Filho, Adir Ubaldo Rech, Wilson Antônio Steinmetz e Juliano Rodrigues Gimenez.

Também agradeço à equipe da Secretaria do PPGdir, nas pessoas de Francielly Pattis, Caroline Prux Suzin e Tatiane Rech, pela parceria, amizade e competência.

Agradeço a todos os amigos e amigas, que mesmo sem compreender o meu desafio particular, estiveram presentes para me felicitar ou dar uma palavra de incentivo, o que foi essencial nessa trajetória.

## RESUMO

O tema da pesquisa é a tutela jurídica do patrimônio cultural brasileiro, parte integrante do meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado como bem de uso comum do povo. A investigação está delimitada ao estudo das soluções jurídicas para a organização administrativa para gestão do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS, com base no referencial teórico do comum e da categoria “comum urbano”. O objetivo geral é verificar em que medida o paradigma teórico do comum urbano pode contribuir ao estabelecimento de um regime jurídico de proteção e de governança do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS. Os objetivos específicos são a) avaliar a tutela jurídica do patrimônio cultural urbano em nível internacional e nacional; b) examinar as convergências entre as diferentes acepções teóricas do comum; c) analisar a contribuição teórica do comum ao contexto urbano; d) avaliar as possíveis contribuições teóricas do comum urbano para o regime jurídico de organização administrativa de gestão do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS. A metodologia adotada parte do método de abordagem hipotético-dedutivo, adaptando às ciências sociais aplicadas. Ainda, utilizou-se o método de procedimento monográfico, uma vez que se pretende analisar o objeto em profundidade, sob todos os seus aspectos. A pesquisa tem natureza aplicada e utiliza-se do procedimento de estudo de caso, em uma abordagem qualitativa, de cunho descritivo-explicativo, pois preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência do fenômeno. No que tange à técnica e instrumento de coleta de dados, foi efetuada por meio de pesquisa bibliográfica e de análise de fontes, tais como documentos internacionais e nacionais, legislação e jurisprudência e doutrina relacionados ao tema. Como resultados, obteve-se que a perspectiva do comum pode contribuir para compreender a como se dá a governança dos bens, para além de uma classificação estritamente jurídica e imutável, fundada na dicotomia público-Estatal *versus* privado-individual, que está apenas vinculada ao proprietário do bem. Além disso, verificou-se o comum urbano não é uma teoria única, razão pela qual propôs-se uma forma de abordagem operacional. Em maior nível hierárquico está o conceito *urban common* ou o comum urbano (1), concebido no singular e que pode ser interpretado como uma espécie de lente, que se coloca para observar o contexto urbano, o que engloba as múltiplas teorias e abordagens. O estudo pode se dar por estão duas perspectivas: *city as a common*, ou a cidade como comum (1.1) e *urban commons*, ou bens comuns urbanos (1.2), este último dividido em três elementos: *urban common resource* ou o recurso comum urbano (a); o *commoning* ou instituição (b) e nos *commoners*, ou na comunidade (c). Foram eleitos princípios de governança dos recursos comuns urbanos: Governança coletiva urbana (1), Estado facilitador (2), Agrupamento social e econômico (3), Experimentalismo (4) e Ideal comum (5). Com relação à MAESA, concluiu-se que a atual organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS, se coaduna aos ideais do paradigma teórico do comum urbano de forma parcial.

**Palavras-chave:** cidade; comum urbano; gestão; organização administrativa; patrimônio cultural.

## ABSTRACT

The research theme is the legal protection of Brazilian cultural heritage, an integral part of the ecologically balanced environment, considered a common good for the people. The investigation is limited to the study of legal solutions for the administrative organization for the governance of the MAESA cultural heritage, in Caxias do Sul – RS, based on the theoretical framework of the common and the category “urban common”. The general objective is to verify to what extent the theoretical paradigm of the urban common can contribute to the establishment of a legal regime for the protection and governance of the MAESA cultural heritage, in Caxias do Sul – RS. The specific objectives are a) to evaluate the legal protection of urban cultural heritage at the international and national levels; b) to examine the convergences between the different theoretical meanings of the common; c) to analyze the theoretical contribution of the common to the urban context; d) to evaluate the possible theoretical contributions of the urban common to the legal regime for the administrative organization for the management of the MAESA cultural heritage, in Caxias do Sul – RS. The adopted methodology is based on the hypothetical-deductive approach method, adapted to the applied social sciences. Furthermore, the monographic procedure method was used, since the aim is to analyze the object in depth, in all its aspects. The research is applied in nature and uses the case study procedure, in a qualitative approach, of a descriptive-explanatory nature, since it is concerned with identifying the factors that determine or contribute to the occurrence of the phenomenon. Regarding the data collection technique and instrument, it was carried out through bibliographic research and analysis of sources, such as international and national documents, legislation and jurisprudence and doctrine related to the topic. As a result, it was obtained that the perspective of the common can contribute to understanding how the governance of goods occurs, beyond a strictly legal and immutable classification, based on the public-State versus private-individual dichotomy, which is only linked to the owner of the good. In addition, it was found that the urban common is not a single theory, which is why an operational approach was proposed. At a higher hierarchical level is the concept of urban common (1), conceived in the singular and which can be interpreted as a kind of lens, which is placed to observe the urban context, which encompasses multiple theories and approaches. The study can be carried out from two perspectives: city as a common (1.1) and urban commons (1.2), the latter divided into three elements: urban common resource (a); commoning or institution (b) and commoners (c). The following principles of governance of urban common resources were elected: urban collective governance (1), facilitating State (2), social and economic grouping (3), experimentalism (4) and common ideal (5). Regarding MAESA, it was concluded that the current legal-administrative organization of the MAESA cultural heritage, in Caxias do Sul - RS, is partially in line with the ideals of the theoretical paradigm of the urban common.

**Keywords:** city; cultural heritage; governance; administrative organization; urban common.

## RESUMEN

El tema de la investigación es la protección jurídica del patrimonio cultural brasileño, parte integrante del medio ambiente ecológicamente equilibrado, considerado como bien común del pueblo. La investigación se limita al estudio de soluciones jurídicas para la organización administrativa de la gestión del patrimonio cultural del MAESA, en Caxias do Sul – RS, con base en el marco teórico del común y en la categoría “común urbano”. El objetivo general es verificar en qué medida el paradigma teórico de los comunes urbanos puede contribuir al establecimiento de un régimen jurídico para la protección y gobernanza del patrimonio cultural del MAESA, en Caxias do Sul – RS. Los objetivos específicos son a) evaluar la protección jurídica del patrimonio cultural urbano a nivel internacional y nacional; b) examinar las convergencias entre los diferentes significados teóricos del común; c) considerar la contribución teórica de lo común al contexto urbano; d) evaluar las posibles contribuciones teóricas de los comunes urbanos al régimen jurídico de la organización administrativa de la gestión del patrimonio cultural MAESA, en Caxias do Sul – RS. La metodología adoptada se basa en el método hipotético-deductivo, adaptado a las ciencias sociales aplicadas. Además, se utilizó el método del procedimiento monográfico, ya que se pretende analizar el objeto en profundidad, desde todos sus aspectos. La investigación es de carácter aplicado y utiliza el procedimiento de estudio de caso, en un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo-explicativo, pues se preocupa por identificar los factores que determinan o contribuyen a la ocurrencia del fenómeno. Respecto a la técnica e instrumento de recolección de datos, se realizó a través de investigación bibliográfica y análisis de fuentes, tales como documentos internacionales y nacionales, legislación y jurisprudencia y doctrina relacionada con el tema. Como resultado, se encontró que la perspectiva de los comunes puede contribuir a comprender cómo se produce la gobernanza de los bienes, más allá de una clasificación estrictamente jurídica e inmutable, basada en la dicotomía público-Estado versus privado-individuo, que sólo está vinculada al propietario del bien. Además, se encontró que los comunes urbanos no son una teoría única, por lo que se propuso un enfoque operacional. En un nivel jerárquico superior se encuentra el concepto de común urbano o lo común urbano (1), concebido en singular y que puede interpretarse como una especie de lente, que se utiliza para observar el contexto urbano, que abarca múltiples teorías y enfoques. El estudio puede realizarse desde dos perspectivas: la ciudad como común (1.1) y el común urbano (1.2), este último dividido en tres elementos: recurso común urbano (a); el comunal o institución (b) y en los comuneros, o en la comunidad (c). Se eligieron los siguientes principios de gobernanza de los recursos comunes urbanos: Gobernanza colectiva urbana (1), Estado facilitador (2), Agrupamiento social y económico (3), Experimentalismo (4) e Ideal común (5). Respecto al MAESA, se concluyó que la actual organización jurídico-administrativa del patrimonio cultural del MAESA, en Caxias do Sul – RS, está parcialmente en línea con los ideales del paradigma teórico de los comunes urbanos.

**Keywords:** ciudad; común urbano; gestión; organización administrativa; herencia cultural.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Amplitude do conceito de cultura .....  | 38  |
| Figura 2 - Classificação do patrimônio segundo a Convenção de Paris, de 1972.....  | 67  |
| Figura 3 - Classificação segundo a UNESCO FCS, em 1986.....  | 68  |
| Figura 4 - Classificação do patrimônio Imaterial segundo a Convenção de Paris, de 2003 ....  | 73  |
| Figura 5 - Classificação segundo a UNESCO FCS, em 2009.....  | 76  |
| Figura 6 - ODS 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis e o patrimônio cultural .....   | 81  |
| Figura 7 - Dicotomias da política cultural, elencadas pela UNESCO FCS, em 2009.....  | 85  |
| Figura 8 - Estrutura do Sistema Nacional de Cultura.....   | 129 |
| Figura 9 - Sistema Nacional de Cultura .....   | 130 |
| Figura 10 - Etapas do Plano Nacional de Cultura .....  | 131 |
| Figura 11 - Implementação do Sistema Nacional de Cultura.....  | 132 |
| Figura 12 - Sistema Estadual de Cultura .....  | 134 |
| Figura 13 - Sistema Municipal de Cultura .....   | 136 |
| Figura 14 – Tradições do comum.....  | 166 |
| Figura 15 – Sistema de classificação econômica dos bens segundo Ostrom .....   | 202 |
| Figura 16 - New commons - urban context.....   | 220 |
| Figura 17 - Mapa das colônias - Secretaria da agricultura do Rio Grande do Sul .....   | 234 |
| Figura 18 - Giuseppe Eberle.....   | 237 |
| Figura 19 - Luigia Zanrosso Eberle, conhecida como Gigia Bandera.....  | 238 |
| Figura 20 - Abramo Eberle ostentando a insígnia de cavaleiro da Coroa da Itália, em 1936   | 238 |
| Figura 21 - Lamparina produzida pela funilaria.....  | 239 |
| Figura 22 - Ourivesaria e Funilaria Central Abramo Eberle & Cia., em 1907.....   | 240 |
| Figura 23 - Operários da Metalúrgica, em 1907.....   | 240 |
| Figura 24 - Festejos da Inauguração da Estação Férrea, Gare de Caxias, ramal ferroviário<br>Caxias-Montenegro, 1910 .....              | 241 |
| Figura 25 - No topo, a Fábrica 1 no seu início; ao centro, a Fábrica 1 em 1954.....  | 244 |
| Figura 26 - Fábrica 2 (MAESA), em 1950.....  | 245 |
| Figura 27 – Montagem de fotos antes e depois Fábrica 1 .....   | 247 |
| Figura 28 – Movimentos sociais de reivindicação da MAESA.....  | 249 |
| Figura 29 – Eventos realizados pela Câmara de Vereadores.....  | 252 |
| Figura 30 – Assinatura da Lei de doação e repasse do imóvel ao Município .....   | 253 |
| Figura 31 – Alguns eventos realizados pelo Município de Caxias do Sul .....  | 254 |
| Figura 32 – Cartilha da Comissão Temporária Especial para Acompanhamento do processo de<br>tombamento da antiga MAESA – Fábrica 2..... | 256 |
| Figura 33 – Plano Geral MAESA, Etapa 1 - Diagnóstico e Etapa 2 - Diretrizes .....  | 258 |
| Figura 34 – Feira MAESA Cultural .....   | 259 |
| Figura 35 – Cartilha da Frente Parlamentar A MAESA é Nossa!.....   | 260 |
| Figura 36 - PMI MAESA - Modelagem Jurídica - Mapa Geral de <i>Steakeholders</i> .....  | 276 |
| Figura 37 - Análise comparativa da área construída .....   | 278 |
| Figura 38 - Localização da MAESA e entorno .....   | 279 |
| Figura 39 - Zoneamento da MAESA e entorno.....   | 280 |
| Figura 40 – Setores de Interesse, Patrimonial, Histórico, Cultural e Paisagístico - SIH - Área<br>Urbana .....                         | 283 |
| Figura 41 – Plano Geral MAESA – Princípios .....   | 285 |
| Figura 42 – Plano Geral MAESA – Vocações de uso.....   | 287 |
| Figura 43 - Plano Geral – perspectiva aérea com simulação de adequação do conjunto para os<br>novos usos .....                         | 288 |

|  |     |
|--|-----|
| Figura 44 - Blocos que integram a Área de Concessão do Mercado Público MAESA ..... | 297 |
| Figura 45 - Representação do <i>urban common</i> ou comum urbano .....             | 306 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 - Conjunto de direitos de propriedade em recursos de uso comum ou <i>common-pool resources</i> .....  | 207 |
| Quadro 2 - Combinação de direitos associados a posições em recursos de uso comum ou <i>common-pool resources</i> .....   | 209 |
| Quadro 3 - Princípios de governança em recursos de uso comum ou <i>common-pool resources</i> .....   | 210 |
| Quadro 4 – Princípios de governança no quadro conceitual da co-cidade ou <i>co-city framework</i> .....  | 229 |
| Quadro 5 - Colônias originais e seus desdobramentos em municípios .....  | 235 |
| Quadro 6 - Fatos relevantes relacionados à MAESA .....   | 248 |
| Quadro 7 – Diretrizes da Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023 .....   | 297 |
| Quadro 8 - Distinção entre Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à cidade .....   | 307 |
| Quadro 9 - Papeis do direito nas políticas públicas.....   | 316 |
| Quadro 10 - Classificação geral de bens pela titularidade segundo o Código Civil de 2002.....  | 324 |
| Quadro 11 - Adaptação do sistema geral de classificação econômica dos bens segundo Ostrom .....  | 326 |
| Quadro 12 - Combinação de direitos associados a posições de atores sociais na MAESA ...  | 329 |
| Quadro 13 - Surgimento do recurso comum urbano .....   | 332 |
| Quadro 14 - Análise dos princípios de governança dos recursos comuns urbanos aplicados na MAESA .....  | 335 |
| Quadro 15 - Composição da Comissão Especial de acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A..... | 336 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|           |   |
|-----------|---|
| ABNT      | Associação Brasileira de Normas Técnicas  |
| art.      | Artigo  |
| CC2002    | Código Civil de 2002  |
| CDL       | Câmara de Dirigentes Lojistas   |
| CF88      | Constituição Federal de 1988  |
| CIAM      | Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna  |
| CIRPAC    | Comitê Internacional para a Resolução dos Problemas Arquitetônicos Contemporâneos   |
| CNPC      | Conselho Nacional de Política Cultural  |
| CNUMAD    | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento   |
| COMPAHC   | Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural de Caxias do Sul - RS   |
| CUPI      | Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impelir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades ilícitas dos Bens Culturais |
| DIPPACH   | Divisão de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural  |
| DL        | Decreto-Lei   |
| Eco-92    | Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento  |
| FCS       | UNESCO <i>Framework for Cultural Statistics</i> - FCS, ou Convenção-quadro da UNESCO sobre estatísticas culturais                                       |
| IBGE      | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| ICCROM    | <i>International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property</i>  |
| ICH       | <i>intangible cultural heritage</i>   |
| ICOM-CC   | <i>International Council of Museums - committee for conservation</i>  |
| ICOMOS    | <i>International Council on Monuments and Sites</i>   |
| IN        | Instrução Normativa   |
| IPHAE RS  | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Rio Grande do Sul  |
| IPHAN     | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  |
| IUCN      | <i>International Union for Conservation of Nature</i>   |
| LC        | Lei Complementar  |
| LRP       | Lei de Registros Públicos   |
| MAESA     | Metalúrgica Abramo Eberle Sociedade Anônima   |
| MinC      | Ministério da Cultura   |
| MICROEMPA | Associação das Empresas de Pequeno Porte da Região Nordeste do RS   |
| MMA       | Ministério do Meio Ambiente   |
| NBR       | Norma Brasileira  |
| ODS       | Objetivos para o desenvolvimento sustentável  |
| OIT       | Organização Internacional do Trabalho   |
| ONU       | Organização das Nações Unidas   |
| OUC       | Operação Urbana Consorciada   |
| PDDI      | Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul - RS  |
| PNC       | Plano Nacional de Cultura   |
| PNAMA     | Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/81   |
| PNUMA     | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente   |
| PMI       | Procedimento de Manifestação de Interesse   |
| PPCM      | Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan   |
| RS        | Estado do Rio Grande do Sul   |
| S.A.      | Sociedade Anônima   |
| SE        | Setor Especial  |
| SEGH      | Sindicato de Gastronomia e Hotelaria  |
| SIH       | Setores de Interesse, Patrimonial, Histórico, Cultural e Paisagístico   |
| SIMECS    | Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul  |

|              |   |
|--------------|---|
| SIMPLAS      | Sindicato das Indústrias de Material Plástico do Nordeste Gaúcho  |
| SINDIMADEIRA | Sind. Interm. Ind. Madeiras, Serrarias, Carpintarias, Tanoaria, Esquad., Marcen., Móveis, Madeiras Comp. e Lam., Agl. e Chapas de Fibra de Mad. do RS |
| SINDIJÓIAS   | Sindicato das Indústrias de Joalheria e Lapidação de Pedras Preciosas do Nordeste Gaúcho  |
| SINDILOJAS   | Sindicato do Comércio Varejista de Caxias do Sul  |
| SINDIVEST    | Sindicato dos Trabalhadores nas indústrias do vestuário e calçado de Caxias do Sul  |
| SINDUSCON    | Sindicato da Indústria da Construção Civil de Caxias do Sul   |
| SINPRÉ       | Sindicato das Instituições Pré-Escolares Particulares de Caxias do Sul  |
| SIRECOM      | Sindicato dos Representantes Comerciais Caxias do Sul   |
| SNC          | Sistema Nacional de Cultura   |
| UCS          | Universidade de Caxias do Sul   |
| UNEP         | <i>United Nations Environment Programme</i>   |
| UNESCO       | Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  |
| UNIDROIT     | Convenção sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Exportados, de Roma, 1995   |
| WHC          | Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de Paris ou <i>World Heritage Convention</i> , de 1972                             |
| ZC           | Zona de Centro  |
| ZC3          | Zona de Corredor Comercial  |
| ZR3          | Zona Residencial 3  |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2</b> | <b>A EVOLUÇÃO DA TUTELA JURÍDICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL DESDE O PLANO INTERNACIONAL .....</b>  | <b>26</b> |
| 2.1      | MEMÓRIA, CULTURA E PATRIMÔNIO .....  | 27        |
| 2.1.1    | <b>O papel da identidade na formação do patrimônio.....</b>  | <b>27</b> |
| 2.1.2    | <b>A cultura: da terra ao imaginário.....</b>  | <b>37</b> |
| 2.1.3    | <b>O conceito jurídico de cultura: entre a amplitude e a delimitação.....</b>  | <b>47</b> |
| 2.2      | O PATRIMÔNIO CULTURAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL .....  | 52        |
| 2.2.1    | <b>A tutela internacional do patrimônio cultural.....</b>  | <b>52</b> |
| 2.2.1.1  | A questão cultural como preocupação internacional e as Cartas Patrimoniais .....   | 52        |
| 2.2.1.2  | Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).....  | 61        |
| 2.2.1.3  | Convenção de Haia para Proteção de Bens Culturais em Conflito Armado (1954)<br>.....   | 63        |
| 2.2.1.4  | Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) .....  | 63        |
|          | Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades ilícitas dos Bens Culturais – CUIPI (1970) ..... | 65        |
| 2.2.1.6  | Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972) ....   | 66        |
| 2.2.1.7  | Convenção-quadro sobre estatísticas culturais (1986).....  | 67        |
| 2.2.1.8  | Convenção UNIDROIT sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Exportados (1995) .....   | 69        |
| 2.2.1.9  | Convenção sobre a proteção do Patrimônio Subaquático (2001) .....  | 70        |
| 2.2.1.10 | Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2002).....  | 71        |
| 2.2.1.11 | Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003) .....   | 72        |
| 2.2.1.12 | Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005) .....   | 73        |
| 2.2.1.13 | Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica (2011).....   | 77        |
| 2.2.2    | <b>A relação da cultura com o meio ambiente urbano em nível internacional .....</b>  | <b>79</b> |
| 2.2.2.1  | Declaração de Estocolmo, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (1972).....  | 79        |

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 2.2.2.2      | Nosso Futuro Comum ou <i>Our Common Future</i> (1987).....                               | 80         |
| 2.2.2.3      | Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (ECO92) (1992) .....                  | 80         |
| 2.2.2.4      | Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (1992) .....                                 | 80         |
| 2.2.2.5      | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (2015) .....                              | 81         |
| 2.2.2.6      | Nova Agenda Urbana .....   | 82         |
| 2.3          | O DESAFIO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA A GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO..... | 84         |
| <b>3</b>     | <b>A TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO BRASILEIRO .....</b>                           | <b>86</b>  |
| 3.1          | CULTURA, DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA .....  | 86         |
| <b>3.1.1</b> | <b>Os caminhos do direito da cultura .....</b>   | <b>86</b>  |
| <b>3.1.2</b> | <b>Evolução do direito à cultura .....</b>   | <b>95</b>  |
| <b>3.1.3</b> | <b>A relação entre a cultura e o meio ambiente urbano .....</b>                          | <b>105</b> |
| <b>3.1.4</b> | <b>A competência constitucional na tutela do patrimônio cultural .....</b>               | <b>116</b> |
| 3.1.4.1      | Competência legislativa .....  | 117        |
| 3.1.4.2      | Competência administrativa.....  | 123        |
| <b>3.1.5</b> | <b>A estruturação da política cultural.....</b>  | <b>127</b> |
| <b>3.1.6</b> | <b>A política urbana e sua interface com o patrimônio cultural.....</b>                  | <b>137</b> |
| 3.2          | O PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO.....  | 149        |
| <b>3.2.1</b> | <b>A noção jurídica de patrimônio cultural no Brasil .....</b>                           | <b>149</b> |
| <b>3.2.2</b> | <b>Definição de bem cultural.....</b>  | <b>152</b> |
| <b>3.2.3</b> | <b>Classificação dos bens culturais .....</b>  | <b>156</b> |
| <b>3.2.4</b> | <b>O patrimônio cultural urbano.....</b>   | <b>159</b> |
| <b>4</b>     | <b>O PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO COMO RECURSO COMUM .....</b>                             | <b>163</b> |
| 4.1          | O PARADIGMA DO COMUM: O RECURSO, A INSTITUIÇÃO E A COMUNIDADE.....                       | 164        |
| <b>4.1.1</b> | <b>Os sentidos do comum: uma revisão não linear .....</b>                                | <b>164</b> |
| <b>4.1.2</b> | <b>O comum entre o público e o privado.....</b>  | <b>177</b> |
| <b>4.1.3</b> | <b>A tragédia dos comuns .....</b>   | <b>192</b> |
| <b>4.1.4</b> | <b>O redescobrimento dos comuns .....</b>  | <b>198</b> |
| <b>4.1.5</b> | <b>A governança dos comuns .....</b>   | <b>203</b> |
| 4.2          | COMUM URBANO: CIDADE COMO COMUM E COMUNS DA CIDADE .....                                 | 212        |
| <b>4.2.1</b> | <b>A cidade como comum .....</b>   | <b>212</b> |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.2.2    | <b>Os comuns urbanos .....</b>  | <b>219</b> |
| <b>5</b> | <b>A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA A GESTÃO DA MAESA A PARTIR DA PERSPECTIVA DO COMUM URBANO.....</b> | <b>231</b> |
| 5.1      | O PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO METALÚRGICA ABRAMO EBERLE S.A. - MAESA.....                                | 232        |
| 5.1.1    | <b>A origem: a MAESA como bem privado.....</b>  | <b>232</b> |
| 5.1.2    | <b>A transformação: a MAESA como bem público .....</b>  | <b>247</b> |
| 5.2      | A COMPLEXIDADE JURÍDICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL MAESA SOB A PERSPECTIVA DO COMUM URBANO .....            | 262        |
| 5.2.1    | <b>O regime jurídico patrimônio cultural urbano MAESA.....</b>  | <b>262</b> |
| 5.2.1.1  | A complexidade da organização administrativa para a gestão da MAESA .....                               | 262        |
| 5.2.1.2  | Política Urbana: Plano Diretor e Plano Geral .....  | 277        |
| 5.2.1.3  | Política de Parcerias Estratégicas: PMI e Concessão.....  | 292        |
| 5.2.2    | <b>O patrimônio comum urbano MAESA a partir do comum urbano.....</b>                                    | <b>305</b> |
| 5.2.2.1  | O recurso .....   | 322        |
| 5.2.2.2  | A instituição .....   | 328        |
| 5.2.2.3  | A comunidade .....  | 332        |
| <b>6</b> | <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>341</b> |
| <b>7</b> | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>351</b> |
| 7.1      | BIBLIOGRÁFICAS.....   | 351        |
| 7.2      | NORMAS E DOCUMENTOS.....  | 373        |
| 7.2.1    | <b>BRASIL .....</b>   | <b>373</b> |
| 7.2.2    | <b>RIO GRANDE DO SUL .....</b>  | <b>376</b> |
| 7.2.3    | <b>CAXIAS DO SUL.....</b>   | <b>377</b> |
| 7.3      | NOTÍCIAS E REPORTAGENS .....  | 382        |

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da pesquisa é a tutela jurídica do patrimônio cultural brasileiro, parte integrante do meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado como bem de uso comum do povo pelo texto da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CF88). Na concepção ampla de meio ambiente inclui-se não apenas o natural, mas o artificial, ou seja, aquilo que é construído pelo ser humano. Assim o meio ambiente urbano é o contexto de análise na pesquisa.

A investigação está delimitada ao estudo da organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural da Metalúrgica Abramo Eberle S.A. (MAESA), em Caxias do Sul – RS, com base no referencial teórico do comum e da categoria “comum urbano”. Em um paralelo à noção de tempo, a pesquisa dirige-se ao passado ao descrever o objeto do estudo desde a fundação da MAESA. A investigação científica compromete-se com o presente, uma vez que explica a situação fática do objeto e a tutela jurídica vigente, o que permanece em debate pelos atores sociais. Ao apresentar a complexidade do patrimônio cultural MAESA, o trabalho visa ao futuro, uma vez que se propõe a analisar os desafios da organização administrativa para a gestão do objeto.

O projeto está vinculado à linha de pesquisa “Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico”<sup>1</sup>, uma vez que analisa a política pública de proteção do patrimônio cultural, bem como traça relações com a política urbana para posteriormente analisar como o Poder Público se organiza estruturalmente para gerir o patrimônio cultural urbano MAESA.

O problema de pesquisa está articulado na seguinte questão: Em que medida a perspectiva teórica do comum urbano pode contribuir para a organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS?

A hipótese levantada é que a atual organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS, se coaduna aos ideais do paradigma teórico do comum urbano, sendo que os parâmetros de análise permitem identificar e estabelecer critérios jurídicos e axiológicos para a política pública de gestão.

O objetivo geral é verificar em que medida o paradigma teórico do comum urbano pode contribuir ao estabelecimento de um regime jurídico de proteção e de governança do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS.

---

<sup>1</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisa do PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 1, p. 273-298, 2016. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4366>. Acesso em: 13 jan. 2025.

Os objetivos específicos são a) avaliar a tutela jurídica do patrimônio cultural urbano em nível internacional e nacional; b) examinar as convergências entre as diferentes acepções teóricas do comum; c) analisar a contribuição teórica do comum ao contexto urbano; d) avaliar as possíveis contribuições teóricas do comum urbano para o regime jurídico de organização administrativa de gestão do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS.

Sendo assim, a primeira parte da pesquisa aborda a relação entre memória coletiva, identidade, principalmente com base nos estudos de Halbwachs<sup>2</sup>, Nora<sup>3</sup> e Candau<sup>4</sup>. Além disso, propõe-se uma reflexão sobre o papel da identidade na formação do conceito de patrimônio, principalmente a partir da teoria de Choay<sup>5</sup>. Após, faz-se uma reflexão sobre a amplitude do conceito de cultura para os diversos ramos da ciência, desde seu sentido relacionado ao cultivo da terra, até a noção de cultura como o imaterial. Ao fim, destaca-se a necessidade de sua delimitação para a ciência jurídica, propondo-se um conceito operacional.

Para compreender a tutela do patrimônio cultural urbano, inicia-se com o estudo dos principais documentos internacionais sobre o tema, verificando-se as principais iniciativas de instituições e órgãos, bem como a sua aplicação no Brasil, o que é realizado principalmente nos pelos estudos de Comparato<sup>6</sup>. Em seguida, propõe-se uma análise sobre a ampliação do conceito de cultura para além da perspectiva da materialidade, incluindo os diversos tipos de manifestação a tendência de valorização da imaterialidade, ou seja, daquilo que é intangível.

Na segunda parte da pesquisa o enfoque será a perspectiva dogmática da legislação brasileira partindo-se de uma breve descrição da organização Estatal na promoção da política cultural, ou seja, tratando-se do direito da cultura. O resgate histórico é realizado fundamentalmente com base nas pesquisas de Rubim<sup>7</sup>, Márcia Chuva<sup>8</sup>, entre outros.

A análise passa a ser direcionada ao direito à cultura, ou seja, como um direito fundamental, sendo que ambos os enfoques adotam o texto da Constituição Federal de 1988

---

<sup>2</sup> HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Centauro, 2013.

<sup>3</sup> NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. **Projeto História**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP, n. 10. São Paulo, dez.-1993.

<sup>4</sup> CANDAU, Joël. **Memória e identidade**. Tradução: Maria Leticia Ferreira. São Paulo: Contexto, 2011.

<sup>5</sup> CHOAY, Françoise. **Alegoria do Patrimônio**. Lisboa: Edições70, 1999.

<sup>6</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>7</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 14.

<sup>8</sup> CHUVA, Márcia. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 34, p. 147-165, 2012.

como paradigma. O estudo adota como referencial teórico Bonavides<sup>9</sup>, Sarlet<sup>10</sup>, José Afonso da Silva<sup>11</sup>, Cunha Filho<sup>12</sup>, majoritariamente.

A seguir, a proposta é compreender a competência constitucional dos entes federativos na questão cultural e a estruturação da política cultural em seus níveis, bem como a relação com a política urbana. Ao fim, será abordado o conceito de patrimônio cultural urbano no Brasil, avaliando-se a vinculação com a dimensão ambiental e urbana.

Na terceira etapa da pesquisa a proposta é desvendar os inúmeros sentidos do comum a partir de suas tradições filosófica, teológica e jurídica, principalmente segundo o resgate feito pelos teóricos Pierre Dardot e Christian Laval<sup>13</sup>. Logo, a análise é direcionada à tradição jurídica e a condição do comum entre o público e o privado e sua relação com conceito de propriedade, o que é feito majoritariamente segundo os ensinamentos de Paolo Grossi<sup>14</sup> e David Bollier<sup>15</sup>.

Para resgatar o histórico do comum, faz-se uma reflexão sobre as perspectivas da teoria da tragédia dos comuns, principalmente com base em Garret Hardin<sup>16</sup>; bem como de sua oposição, ou seja, da tragédia do não-comum, sobretudo a partir de Elinor Ostrom<sup>17</sup>.

Posteriormente, a análise é direcionada ao contexto urbano em dois aspectos. O primeiro considera a cidade como comum, o que é abordado com viés mais crítico, principalmente segundo as abordagens de Henry Lefebvre<sup>18</sup>, David Harvey<sup>19</sup> e Tonucci Filho<sup>20</sup>, entre outros. O segundo aspecto versa sobre os comuns da cidade, a partir de uma leitura institucionalista e

---

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso. **A ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

<sup>12</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. Edições Sesc SP, 2020.

<sup>13</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editora, 2017.

<sup>14</sup> GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

<sup>15</sup> BOLLIER, David. **Pensar desde los comunes: una breve introducción**. Tradução: Guerrilla Translation. Edição original: David Bollier, Think like a commoner, 2014. Traficantes de Sueños, 2016.

<sup>16</sup> HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Revista Science**, Nova York. vol. 162, n. 3859. p. 1243-1248. Dez/ 1968. Disponível em: [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html). Acesso em: 10 jul. 2021.

<sup>17</sup> OSTROM, E. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>18</sup> LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

<sup>19</sup> HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

<sup>20</sup> TONUCCI FILHO, J. B. M. **Comum urbano: a cidade além do público e do privado**. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/IGCC-B9BM6M>. Acesso em: 20 jul. 2021.

economicista do comum, com base nas teorias de Sheila Foster<sup>21</sup>, Christian Iaone<sup>22</sup>, Charlotte Hess<sup>23</sup>, Dellenbaugh e Kip<sup>24</sup> e nas contribuições de Victor Carvalho Pinto<sup>25</sup>.

Na última parte da pesquisa o enfoque é avaliar as possíveis contribuições teóricas do comum urbano para o regime jurídico de organização administrativa de gestão do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS.

O objeto de estudo é o Complexo MAESA, patrimônio cultural localizado em Caxias do Sul – RS. A história desse patrimônio está ligada ao contexto da imigração de origem italiana, o que contribuiu para o desenvolvimento da cidade e da região da Serra Gaúcha, dando origem, em um primeiro momento, à atividade agrícola e, posteriormente, ao desenvolvimento como polo metalmeccânico. O resgate histórico é realizado com base nos estudos de Herédia<sup>26</sup> e Tessari<sup>27</sup>.

A “MAESA” corresponde à Fabrica nº 2 da Metalúrgica Abramo Eberle S/A, parque fabril localizado na cidade de Caxias do Sul – RS, Brasil. O complexo industrial possui em torno de 53 mil m<sup>2</sup>, com mais cerca de 19 edificações em seu interior que perfazem cerca de 48 mil m<sup>2</sup> de área construída ao longo de diferentes períodos da história.

A Metalúrgica Abramo Eberle S.A. surgiu como um negócio eminentemente familiar idealizado pelo casal de imigrantes Giuseppe Eberle e Luigia Eberle, estabelecidos em um dos lotes rurais da Colônia Caxias. O empreendimento cresceu consideravelmente ao longo dos anos, o que impulsionou o crescimento econômico da região e contribuiu para a instalação do transporte ferroviário e elevação da vila à categoria de Cidade, em 1910.

Nas décadas seguintes, no contexto da 2ª Guerra Mundial, a fábrica entrou na escala estratégica de fornecimento de material de guerra para o Exército. Além disso, a inauguração do aeroporto e da BR-116, em 1941, motivou a construção da Fábrica 2, que é o objeto de estudo e o qual denominamos Complexo MAESA. O pavilhão foi projetado pelo arquiteto

---

<sup>21</sup> FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. **Co-Cities: Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities**. Cambridge: The MIT Press, 2022.

<sup>22</sup> FOSTER, S. R.; IAIONE, C. The city as a commons. **Yale L. & Pol'y Rev.**, v. 34, n. 281, 2015.

<sup>23</sup> HESS, C. Mapping the new commons. **Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges**. The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008.

<sup>24</sup> DELLENBAUGH, Mary; KIP, M.; BIENIOK, M., MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. (Ed.). **Urban commons: moving beyond state and market**. Berlin: Birkhäuser, 2015.

<sup>25</sup> CARVALHO PINTO, Victor. **Direito urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>26</sup> HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti. A imigração européia no século passado: o Programa de Colonização no Rio Grande do Sul. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. V. 94, nº 10, 2001.

<sup>27</sup> TESSARI, Anthony Beux. **Imagens do labor: memória e esquecimento nas fotografias do trabalho da antiga metalúrgica Abramo Eberle (1896-1940)**. Dissertação Mestrado no Programa de Pós-Graduação em História das Sociedades Ibéricas e Americanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

Sylvio Toigo e inaugurado em 1948, e foi sendo ampliado ao longo dos anos. Em 1966 a empresa abre o capital, denominando-se Metalúrgica Abramo Eberle S.A., sigla que dá origem ao termo MAESA.

Em 1985 a empresa foi adquirida por grupo econômico, que acabou decretando falência em 2019. Diante do significativo valor histórico, em 2015 o conjunto arquitetônico do Complexo MAESA foi tombado, mantendo-se de propriedade privada. Entretanto, tendo em vista as dívidas com o fisco, o Complexo MAESA foi adjudicado pelo Estado do Rio Grande do Sul, tornando-se, então, patrimônio público. Posteriormente, o bem foi doado ao Município de Caxias do Sul – RS.

O envolvimento da comunidade com o bem é verificado pela atuação de organizações governamentais, setores de cunho desenvolvimentista, como sindicatos empresariais e patronais, bem como de organizações não-governamentais e outros movimentos sociais espontâneos. Cada setor tem uma percepção sobre a destinação do Complexo MAESA, sendo possível verificar divergências nas pretensões, mas, também, convergências.

A MAESA está situada no Bairro Exposição, de característica majoritariamente residencial e considerado o bairro mais valorizado da cidade, onde, segundo a estimativa levantada por imobiliárias, o valor médio de venda é em média de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) ao m<sup>2</sup>, como informa o FipeZAP, em 2022<sup>28</sup>. Ainda, o FipeZAP+, com base em dados do IBGE, FGV e Banco Central do Brasil, divulgou informe de julho de 2022, onde o comportamento recente do preço de venda de imóveis residenciais em Caxias do Sul – RS, avaliada a variação dos últimos 12 meses foi de 9,70% de aumento, sendo que o preço médio por m<sup>2</sup> é de R\$ 4.721,00.

A MAESA é um objeto de grande complexidade, tendo em vista o seu valor cultural para a comunidade, a grandeza de sua estrutura física e o investimento necessário para sua revitalização. O desafio é encontrar uma destinação adequada do bem, o que demanda o estabelecimento de critérios jurídicos. A premissa é a proteção do patrimônio cultural e a destinação coletiva, aqui garantido o acesso ao público, sem afastar a possibilidade de participação da iniciativa privada.

Para tanto, entende-se que o patrimônio cultural MAESA é parte integrante do meio ambiente urbano e tem conotação para além do conceito estrito de bem público ou de bem privado. Analisando-se a legislação em uma perspectiva dogmática, o Código Civil de 2002

---

<sup>28</sup> FIPEZAP. **Índice FipeZap+ de Venda Residencial**: Informe de Julho de 2022. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202207-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

classifica os bens em públicos ou privados, sendo que os bens de uso comum são de natureza pública-estatal. Em contrapartida, a redação da Constituição Federal de 1988, complementada pela interpretação doutrinária e jurisprudencial, inovou a classificação de bens e sujeitos a partir do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo, de titularidade coletiva, nem privado, nem estatal, porquanto distinto daquele previsto na lei civil.

Entretanto, apesar da inovação do caráter “comum” do bem, trazida pelo texto constitucional, ainda impera a classificação tradicional civilista de bens, calcada na dicotomia público-privado, característica da modernidade. Entende-se que o conceito de bem público, reduzido ao domínio estatal, não é suficiente para sustentar os objetivos de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por conseguinte, do patrimônio cultural.

Assim, pretende-se utilizar acepção teórica do comum, desta vez delimitada ao comum urbano, para analisar criticamente a categorização dos bens e para dar sentido e substância ao conceito de bem de uso comum do povo ao patrimônio cultural. Entende-se que conceber o patrimônio cultural como "bem de uso comum do povo" implica em ressignificar tal conceito, concebendo o referido bem a partir de uma titularidade coletiva. A perspectiva do comum urbano é instrumento crítico e substantivo ao conceito, podendo servir de aporte teórico para a instituição, sob o aspecto procedimental, afastando-o de uma ótica meramente privatista ou estatizante.

A crise constatada é que o espaço urbano está entre a megalomania do privado e a ineficiência do estatal, ao mesmo tempo em que há uma disputa entre esses setores, muitas vezes agem de forma conjunta e sepultam quaisquer alternativas. É possível dizer que decorre da confusão conceitual entre o público enquanto estatal e o público enquanto representante da coletividade, pois tal concepção decorre dos institutos e da racionalidade moderna.

Em se tratando de patrimônio cultural urbano a problemática é ainda mais aparente, pois há um interesse da coletividade na sua proteção, porém os instrumentos existentes não têm se mostrado suficientes. Portanto, entende-se necessária a análise da MAESA como possível *case* de instituição do comum urbano, tanto no aspecto jurídico-normativo, que se reduz ao seu regime jurídico, quanto na sua *práxis*, como um bem usufruído, compartilhado, gerido e talvez produzido, em comum.

O caráter complexo da MAESA será averiguado desde as normas que regulamentam a doação do bem ao Município, bem como as normas urbanísticas, como o Plano Diretor, e os estudos realizados no Plano Geral e no Procedimento de Manifestação de Interesse. Após, serão verificadas as disposições da lei autorizativa da concessão e o respectivo Edital de Concessão do Mercado Público MAESA.

Portanto, a tese é que o conceito emergente de comum urbano pode contribuir para a análise de adequação dos meios existentes em relação à finalidade da organização administrativa necessária para a gestão do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS.

A metodologia adotada parte do método de abordagem hipotético-dedutivo, de Karl Popper, adaptando-o às ciências sociais, sendo que, a partir da constatação de um problema, apresentam-se hipóteses, das quais são deduzidas consequências; após, submete-se a teste ou falseamento, com base nos dados levantados. A metodologia adotada considera que a produção do conhecimento, desde a escolha do tema, passando pela eleição da matriz teórica até a delimitação de conceitos não pode ser afastada do contexto social no qual está inserido o pesquisador. Assim, com base nas ideias de Kuhn<sup>29</sup>, a experiência e a percepção estão presentes na produção de uma teoria, que está inserida no contexto de uma comunidade, o que é mais evidente nas ciências sociais e aplicadas, mas também está presente nas ciências exatas.

Apoiando-se nas lições de Bordieu<sup>30</sup>, é evidente que o problema em questão pode ser analisado sob diferentes recortes, por meio de outras estratégias metodológicas, ou sob percepções doutrinárias diversas. As escolhas conscientes (e inconscientes) derivam da experiência da autora, que está inserida no contexto social, onde, por sua vez, está localizado o objeto.

A partir do método de abordagem adotado, será utilizado o método de procedimento monográfico, uma vez que se pretende analisar o objeto em profundidade, sob todos os seus aspectos. Propõe-se uma pesquisa de natureza aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Utiliza-se do procedimento de estudo de caso em uma abordagem qualitativa. O objetivo é descritivo-explicativo, pois preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência do fenômeno.

Serão utilizados como fontes documentos internacionais e nacionais, legislação e decisões relacionados ao tema. Também envolverá pesquisa bibliográfica, em publicações nacionais e internacionais, já que interessa a visão teórica sobre o assunto, como ensinam Lakatos e Marconi<sup>31</sup>.

No que tange à técnica e instrumento de coleta de dados, será efetuada por meio de análise de conteúdo de dados indiretos, utilizando-se de identificação e leitura de obras

---

<sup>29</sup> KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Editora Perspectiva SA, 2020.

<sup>30</sup> BORDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Difel Editora, 1989.

<sup>31</sup> LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

referenciais sobre o tema; fichamento de leitura e compilação de conceitos por meio de observação individual, como referido por Gil<sup>32</sup>.

Com relação ao critério de ineditismo, para averiguar a singularidade da proposta, realizou-se prévia pesquisa no Banco de teses e dissertações da CAPES. Em uma busca sobre “comum urbano” em todas as áreas do conhecimento, foram identificadas 9 (nove) teses e 11 (onze) dissertações, em 2025, sendo pesquisas desenvolvidas em Programas de Pós-graduação em Geografia, Arquitetura, Desenvolvimento Social, Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Mudança Social e Participação Política, entre outros. Não foram encontrados resultados com relação ao “comum urbano” no Direito, o que denota o caráter de ineditismo da pesquisa.

A escolha do tema justifica-se pelo interesse na disciplina histórica desde o início da escolarização, assim como as questões ambientais. A corrente teórica do comum, em desenvolvimento em diferentes áreas como sociologia e filosofia, foi apresentada em 2017 no Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico, que desenvolveu projeto de pesquisa intitulado “Direito dos bens comuns ambientais: entre público e privado”, sob coordenação do Orientador, Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira.<sup>33</sup>

Dentre inúmeras atividades, o projeto resultou no I Congresso Internacional sobre o comum e os commons, de 2019, realizado na UCS com apoio financeiro da CAPES.<sup>34</sup>

A temática ambiental foi objeto de estudo na graduação e no mestrado, sendo que a dissertação analisou o conceito de patrimônio genético como bem de uso comum do povo, sob a perspectiva teórica do comum. O Projeto de Pesquisa, “Patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados”, recebeu financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e culminou no evento “I Seminário Nacional de Direito e Biodiversidade - Década da biodiversidade 2011-2020: balanço e perspectivas, realizado em 2020”.

---

<sup>32</sup> GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>33</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. (pp. 12/33). In: SILVEIRA, C. E. M., BORGES, G.; WOLKMER, M. D. F. S. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul - RS, Educs, 2020. Acesso em 04 de setembro de 2020. <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>34</sup> Como resultado do evento foram publicadas diversas obras compostas pelos trabalhos apresentados nos GT. A primeira: SILVEIRA, C. E. M. (Org.); MARIN, J. D. (Org.); COLOMBO, G. (Org.). **Anais I Congresso Internacional sobre o comum e os commons**. 1. ed. Caxias do Sul - RS: Educs, 2020. Disponível em: <http://www.ucs.br/site/eventos/i-congresso-internacional-sobre-o-comum-e-os-commons/>. Inclusive, um dos GT abordou a questão urbana, e resultou na obra: RECH, Adir Ubaldo; VANIN, Fábio Scopel; SANTOS, Sandrine Araujo. (org.). **Cidades sustentáveis e o comum**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2022. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/arquivo/ebook/cidades-sustentaveis-e-o-comum/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Por fim, a escolha da MAESA como objeto de estudo deriva da relevância do bem para o contexto da cidade de Caxias do Sul-RS, bem como pela oportunidade de ter atuado como consultora jurídica na elaboração do Plano Geral de ocupação, resultante de edital de licitação, em 2020. A teoria do comum e a matéria urbanística são objetos de pesquisa da autora desde o ingresso na Pós-graduação, desenvolvido de forma paralela aos demais, resultando em diversas publicações.

## 2 A EVOLUÇÃO DA TUTELA JURÍDICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL DESDE O PLANO INTERNACIONAL

Neste capítulo será abordado o objetivo específico a) avaliar a tutela jurídica do patrimônio cultural urbano em nível internacional e nacional. Para tanto, inicia-se a investigação a partir da reflexão sobre o conceito de patrimônio para além da ciência jurídica, o qual está vinculado a noção de memória individual, que constitui um ponto de vista sobre a memória coletiva. Assim, a memória depende do quadro social no qual o indivíduo está inserido, por isso que não há memória sem identidade, tampouco há identidade sem memória.

A confluência das percepções e da linguagem dos indivíduos, aquilo considerado comum a todos, onde as memórias partilhadas reforçam a noção de origem, e sentimento de pertencimento, o que forma a noção de cultura. Após, pretende apresentar as vertentes do conceito de cultura e apresentar uma definição funcional para o desenvolvimento da pesquisa, especialmente no que tange a edificações que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da cultura.

Assim, inicia-se com uma perspectiva em nível internacional sobre o tema do patrimônio cultural, verificando-se as principais iniciativas de instituições e órgãos, bem como os documentos e normativas internacionais aplicáveis ao Brasil. Por fim, o enfoque será a perspectiva dogmática da legislação brasileira quanto à política cultural, bem como será analisada a compreensão da doutrina acerca de tais tópicos.

O conceito de patrimônio adotado leva em consideração o seu valor como local de memória, percebido como tal pela sociedade na qual está inserido, não apenas considerado de forma isolada e por si mesmo, mas vinculado “diretamente ao quadro de vida de todos e de cada um”, como aduz Choay.<sup>35</sup>

Ante a complexidade do conceito e das relações que se impõem, a tarefa de traduzir esta linguagem para a ciência do Direito, que usualmente busca conceitos estanques, isolados e determinados é, sem dúvida, um desafio. Apesar disso, o presente tópico pretende apresentar as vertentes do conceito e apresentar uma definição funcional para o desenvolvimento da pesquisa, especialmente no que tange a construções que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da cultura.

---

<sup>35</sup> CHOAY, Françoise. **Alegoria do Patrimônio**. Lisboa: Edições70, 1999, p. 12.

## 2.1 MEMÓRIA, CULTURA E PATRIMÔNIO

### 2.1.1 O papel da identidade na formação do patrimônio

Um dos desafios da pesquisa científica nas ciências sociais, tanto quanto em sua dimensão aplicada, é a delimitação do objeto de estudo. Como alerta Bordieu<sup>36</sup>, “a construção do objeto não é uma coisa que se produza de uma assentada, por uma espécie de ato teórico inaugural”, como um “plano que se desenhe antecipadamente, à maneira de um engenheiro”, mas “é um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções, de emendas, sugeridas por o que se chama de ofício”, ou seja, “esse conjunto de princípio práticos que orientam as opções ao mesmo tempo minúsculas e decisivas”.

Assim, a investigação parte da tarefa de construir o objeto, que não será encontrado, já em estado finalizado, pleno ou concluído tal qual um tesouro a ser descoberto, mas será construído ao definir o contexto em que está inserido. O objeto será visto a partir da lente proposta pela perspectiva teórica, o que é, de certa forma, uma escolha do pesquisador. Além da reflexão teórica, direciona-se à aplicação, pois, como ressalta Bordieu<sup>37</sup> “É preciso saber converter problemas muito abstratos em operações científicas inteiramente práticas – o que supõe (...) uma relação muito especial com o que se chama geralmente “teoria” ou ‘prática”.

Na pesquisa em ciências sociais aplicadas, não há como ser imparcial tal qual a acepção das ciências exatas, uma vez que o próprio interesse em pesquisar o objeto constitui certa parcialidade. Além disso, outros caminhos metodológicos poderiam ser trilhados para analisar o mesmo problema de pesquisa, contudo, a estratégia é esclarecer que a visão é parcial no sentido de que a observadora está inserida no contexto social, onde, por sua vez, está localizado o objeto. Ainda assim, como uma pesquisa científica deve ser, pretende-se romper com o senso comum, expor aquilo que é “pré-constituído”, como apontado por Bordieu<sup>38</sup>, “transmitir ao mesmo tempo instrumentos de construção da realidade, problemáticas, conceitos, técnicas e métodos, e uma formidável atitude crítica, uma tendência para pôr em causa esses fundamentos”.

A temática geral da pesquisa envolve o patrimônio cultural, delimitado ao estudo do objeto MAESA. Portanto, para verificar o contexto social no qual o objeto está inserido e analisar se o vínculo social, parte-se do **conceito de memória**. Na acepção de Halbwachs<sup>39</sup>, há

<sup>36</sup> BORDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Difel Editora, 1989, p. 27.

<sup>37</sup> BORDIEU, 1989, p. 20.

<sup>38</sup> BORDIEU, 1989, p. 45.

<sup>39</sup> HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2013, p. 33.

diferença entre o conceito de lembrança e memória. A lembrança não é algo puramente individual, mas sempre decorre de um processo coletivo e sempre está inserida no contexto social delimitado, pois é o apego a uma ‘comunidade afetiva’ que dá consistência às lembranças, como afirma:

Não basta reconstituir pedaço por pedaço a imagem de um acontecimento passado para obter uma lembrança. É preciso que esta reconstituição funcione a partir de dados ou de noções comuns que estejam em nosso espírito e também no dos outros, porque elas estão sempre passando destes para aqueles e vice-versa, o que será possível se somente tiverem feito e continuarem fazendo parte de uma mesma sociedade, de um mesmo grupo.<sup>40</sup>

Assim, para Halbwachs<sup>41</sup>, é impossível ter-se uma “memória exclusivamente individual”, uma vez que cada memória individual é uma percepção sobre a memória coletiva. Com isso, o indivíduo acaba por atuar nos dois tipos de memória, a individual e a coletiva, e faz parte de um ‘grupo de referência’, com o qual estabelece uma comunidade de pensamentos. O seu vínculo não se dá “necessariamente, ou mesmo fundamentalmente, pela sua presença física, mas pela possibilidade que o indivíduo tem de retomar os modos de pensamento e a experiência comum próprios do grupo”. Assim, “a vitalidade das relações sociais do grupo dá vitalidade às imagens, que constituem a lembrança”.

Em razão disso, poderá haver visões particulares, parciais e enviesadas de um indivíduo sobre determinado fato, sem atentar-se a questão de que:

[...] se a memória coletiva tira sua força e sua duração do fato de ter por suporte um conjunto de homens, não obstante eles são indivíduos que se lembram, enquanto membros do grupo. Dessa massa de lembranças comuns, e que se apoiam uma sobre a outra, não são as mesmas que aparecerão com mais intensidade para cada um deles. Diríamos voluntariamente que cada memória individual é um ponto de vista sobre a memória coletiva, que ponto de vista muda conforme o lugar que ali eu ocupo, e que este lugar mesmo muda segundo as relações que mantenho com outros meios. Não é de admirar que, do instrumento comum, nem todos aproveitam do mesmo modo. Todavia quando tentamos explicar essa diversidade, voltamos sempre a uma combinação de influências que são, todas, de natureza social.<sup>42</sup>

O autor Halbwachs<sup>43</sup> também ressalta que estamos acostumados a perceber a memória como algo puramente individual e a entender que memória coletiva e memória histórica são opostas. Na realidade, a “memória coletiva envolve as memórias individuais, mas não se confunde com elas”, mas se “algumas lembranças individuais penetram algumas vezes nela, mudam de figura assim que sejam recolocadas num conjunto que não é mais uma consciência

---

<sup>40</sup> HALBWACHS, 2013, p. 39.

<sup>41</sup> HALBWACHS, 2013, p. 31-39.

<sup>42</sup> HALBWACHS, 2013, p. 51.

<sup>43</sup> HALBWACHS, 2013, p. 55.

peçoal”. Já a memória individual, como visto, “não está inteiramente isolada e fechada” e é “limitada muito estreitamente no espaço e no tempo”, o que também ocorre com a memória coletiva, mas “os limites não são os mesmos”.

Assim, há a memória interior ou interna, sendo uma memória pessoal ou autobiográfica, e outra exterior, uma memória social ou histórica. A relação é que “a primeira se apoiaria na segunda, pois toda história de nossa vida faz parte da história em geral”, mas a memória histórica é “naturalmente, bem mais ampla” do que a memória autobiográfica. Ainda, a memória histórica representa o passado “sob uma forma resumida e esquemática, enquanto a memória de nossa vida nos apresentaria um quadro bem mais contínuo e mais denso”.<sup>44</sup>

Explicam Schmidt e Mahfoud<sup>45</sup>, apoiando-se nas reflexões de Cardini<sup>46</sup> que, na visão de Halbwachs, “a consciência individual é um registrador de influências sociais, mas, ao mesmo tempo, a consciência individual é um limite, algo que pode nos salvar da ditadura”.<sup>47</sup>

A memória coletiva, então, é composta por uma “espécie de acervo de lembranças compartilhadas que são o conteúdo da memória coletiva”<sup>48</sup>. Isso significa dizer, segundo explica Graeff<sup>49</sup>, que, no aspecto psicológico, “o armazenamento e a recordação individuais operam em consonância os processos de socialização (experiências vividas em comum, compartilhamento de uma língua natural, etc.)” e, sob o ponto de vista sociológico, “a hipótese de que quadros sociais e representações coletivas compassam a memória individual permite encontrar, de uma memória individual, “elementos fundantes de sua trajetória social e do contexto sócio-histórico” no qual está inserido.

O quadro social situa a memória e embasa a narrativa, é um instrumento utilizado “pela memória coletiva para reconstruir uma imagem do passado, a qual está de acordo, em cada época, com a mentalidade predominante da sociedade”<sup>50</sup>. Nesse sentido, Duvignaud<sup>51</sup> refere

<sup>44</sup> HALBWACHS, 2013, p. 57.

<sup>45</sup> SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval; MAHFOUD, Miguel. Halbwachs: memória coletiva e experiência. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 4, n. 1-2, p. 2, 1993. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-51771993000100013&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-51771993000100013&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>46</sup> CARDINI, Franco. A memória coletiva no pensamento de M. Halbwachs. Conferência proferida no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo em 10 de novembro de 1993.

<sup>47</sup> Sugere-se a leitura de: SIMOES, Ana Marília Alves. Mulheres em movimento – um paralelo entre Sueli Carneiro e Graça do Aché na mobilização do movimento negro entre 1980-1990. 2025. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) – Universidade Federal de Uberlândia, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/45531>. Acesso em: 26 ago. 2025.

<sup>48</sup> SCHMIDT, MAHFOUP, 1993, p. 292.

<sup>49</sup> GRAEFF, Lucas. Memória Coletiva. p. 106-107. In: BERND, Zilá; MANGAN, Patrícia Kayser Vargas. **Dicionário de Expressões da Memória Social, dos Bens Culturais e da Cibercultura**. Canoas/RS: Unilasalle, 2017, p. 157.

<sup>50</sup> HALBWACHS, 2013, p. 40.

<sup>51</sup> DUVIGNAUD, J. Prefácio. In: HALBWACHS, M.. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2013, p. 10.

que “é impossível conceber o problema da evocação e da localização das lembranças se não tomamos para ponto de aplicação os quadros sociais reais que servem de pontos de referência nesta reconstrução que chamamos memória”.

Assim, ao se trabalhar com fatos históricos, é preciso ter em conta que se pare de uma representação, razão pela qual há necessidade de avaliar o quadro social, delimitando-se o espaço temporal de análise. Além disso, é preciso ter cautela para não repetir uma determinada narrativa ou apenas uma visão parcial dos fatos e, de outro lado, não se pode pretender uma noção criada, linear e idealizada do passado.

Nesse sentido, com base nas ideias de Halbwachs, o autor Candau<sup>52</sup> enfatiza que assim como “a noção de cultura, os conceitos de memória e identidade são fundamentais para qualquer uma que tenha algum interesse no campo das Ciências Humanas e Sociais”. O autor afirma que há certo consenso entre os pesquisadores no sentido de que a identidade é uma “construção social, de certa maneira sempre acontecendo no quadro de uma relação dialógica com o *Outro*”. Ainda, “o consenso existe igualmente em reconhecer que a memória é, acima de tudo, uma reconstrução continuamente atualizada do passado, mais que uma reconstituição fiel do mesmo”<sup>53</sup>. Para tanto, ao aperfeiçoar o conceito de memória coletiva sob um enfoque antropológico, propõe uma relação entre memória e identidade, no sentido de que há uma interrelação entre o individual e o coletivo:

[...] não pode haver identidade sem memória (assim como lembrança e esquecimento) porque somente esta permite a auto-consciência da duração. [...] Por outro lado, não pode haver memória sem identidade, pois o estabelecimento de relações entre estados sucessivos do sujeito é impossível se este não tem a priori um conhecimento de que esta cadeia de sequências temporais pode ter significado para ele.<sup>54</sup>

Candau<sup>55</sup> explica que a transmissão e recepção da memória de um nível individual para uma aceção coletiva é fundamental para a identidade cultural, uma vez que a memória está relacionada a construção da identidade individual que, a partir de percepções confluentes, refletem na esfera coletiva. A relação se dá, pois, para pensar e, por conseguinte, conservar a lembrança, é preciso memorizar “um mundo previamente ordenado”. Assim, como primeiro raciocínio, o indivíduo acaba por distinguir o presente do passado.

<sup>52</sup> CANDAU, Joël. **Memória e identidade**. Tradução: Maria Leticia Ferreira. São Paulo: Contexto, 2011, p. 9/10.

<sup>53</sup> CANDAU, 2011, p. 23.

<sup>54</sup> CANDAU, 2011, p. 23.

<sup>55</sup> CANDAU, 2011, p. 105.

Candau<sup>56</sup> entende que “são as diferentes temporalidades próprias às sociedades consideradas que vão ter papel fundamental nos processos identitários”, onde Organizamos a memória em “[...] categorias temporais, agendas, calendários, relógios e todos os meios de registros que é uma arte da memória” isso possibilita “representar materialmente o tempo passado, registrá-lo e dispô-lo em ordem”.

A confluência das percepções e da linguagem dos indivíduos resultará naquilo considerado comum a todos, onde as memórias partilhadas reforçam a noção de origem, e sentimento de pertencimento. Candau<sup>57</sup> denomina a relação da memória e da identidade de “jogo social da memória e da identidade”, que denota um caráter prático, de exercício. No jogo social da memória, ela é apropriada, transmitida e recebida, relação indispensável para a noção de **cultura**:

Sem essa mobilização da memória que é a transmissão, já não há nem socialização nem educação, e, ao mesmo tempo, se admitimos, como diz E. Leach, que a cultura é “uma tradição transmissível de comportamentos apreendidos”, toda a identidade cultural se torna impossível.<sup>58</sup>

Candau<sup>59</sup> apoia-se na concepção de Pierro Nora e Halbwachs acerca dos ‘lugares de memória’ e para identificar os ‘lugares de amnésia’, os quais define como “lugares onde somente o esquecimento trabalhou, dado que a lembrança era muito pesada para ser carregada”. Portanto, a relação da memória é indispensável ao conceito de **patrimônio**:

Após uma longa evolução histórica da noção de patrimônio, desde a concepção romana do termo *patrimonium* (legitimidade familiar que mantém a herança) até a concepção moderna (adesão efetiva a certos traços do passado e a reapropriação de heranças diversas concernentes tanto ao material quanto ao ideal, o cultural, e o natural), sua “extensão quase metafórica” abre a ele o caminho de uma expansão conquistadora (pode ser patrimônio nacional, etnológico, natural, imaterial, histórico, arqueológico, artístico e mesmo genético).<sup>60</sup>

Vivemos um período de “febre patrimonial”, uma “busca memorial” pela “patrimonialização generalizada da sociedade”, onde há uma sensação de urgência em identificar, catalogar e arquivar os vestígios do passado, o concebendo como algo valorizado; entretanto, este método é apenas uma ilusão de que a memória estará eternizada<sup>61</sup>. Os indivíduos depositam sua memória bem mais na “ligação de objetos de toda a natureza”, contudo, “o

---

<sup>56</sup> CANDAU, 2011, p. 85-90.

<sup>57</sup> CANDAU, 2011, p. 157.

<sup>58</sup> CANDAU, p. 105.

<sup>59</sup> CANDAU, 2011, p. 157.

<sup>60</sup> CANDAU, 2011, p. 159.

<sup>61</sup> CANDAU, 2011, p. 159/160.

sequestro de objetos que evocam a vida exterior é, ao mesmo tempo, um sequestro da identidade”, onde “cada um pode tomar para si um patrimônio”<sup>62</sup>. Com isso, o patrimônio passa a ser:

[...] mais reivindicado do que herdado, muito mais uma afiliação do que uma filiação, bem menos comunitário que conflitivo. [...] Por esta razão, o patrimônio participa do fenômeno geral de fragmentação das memórias – poderíamos falar de memória *à la carte* -, que, com as identidades que fundam, tornam-se cada vez mais parceladas, particulares e particularistas: memórias profissionais, fundadas em categorias locais (regiões, províncias, país, aldeias, bairros, espaços que tendem a se tornar territórios), grupais, tendendo a uma estrutura de “guetos memoriais”.<sup>63</sup>

Para o estudo do patrimônio, é tão importante compreender a razão pela qual é mantido, ou seja, “o movimento geral de patrimonialização de toda a sociedade”, quanto o motivo pelo qual é esquecido, ou seja, “é importante destacar as tendências contrárias que permitem melhor compreender as relações que se estabelecem entre memória e identidade”<sup>64</sup>. Assim, para Candau:

Resumindo, a elaboração do patrimônio segue o movimento das memórias e acompanha a construção das identidades: seu campo se expande quando as memórias se tornam mais numerosas; seus contornos se definem ao mesmo tempo em que as identidades colocam, sempre de maneira provisória, seus referenciais e suas fronteiras; pode assim retroceder quando ligada a identidades fugazes ou que os indivíduos buscam dela se afastar. O patrimônio é menos um conteúdo que uma prática da memória obedecendo uma afirmação de si mesma. Este projeto está destinado a permanecer sempre inacabado; ele pode mesmo se esgotar na esperança de chegar a uma memória total. De fato, como imaginar poder conservar todos os traços quando se sabe que todo traço advém de algum acontecimento, inclusive a esperança mesma dessa conservação?<sup>65</sup>

Na visão de Nora<sup>66</sup>, a memória está no presente é fenômeno vivo e dinâmico; já a história está no passado e é uma reconstrução e uma representação:

A memória é a vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, ela está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, suscetível de longas latências e de repentinas revitalizações. A história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais. A memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente; a história, uma representação do passado. Porque é afetiva e mágica, a memória não se acomoda a detalhes que a confortam; ela se alimenta de lembranças vagas, telescópicas, globais ou flutuantes, particulares ou simbólicas, sensível a todas as transferências, cenas, censura ou projeções. A história,

<sup>62</sup> CANDAU, 2011, p. 160.

<sup>63</sup> CANDAU, 2011, p. 160/161.

<sup>64</sup> CANDAU, 2011, p. 163.

<sup>65</sup> CANDAU, 2011, p. 163/164.

<sup>66</sup> NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Projeto História. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP**, n. 10. São Paulo, dez.-1993, p. 9.

porque operação intelectual e laicizante, demanda análise e discurso crítico. A memória instala a lembrança no sagrado, a história a liberta, e a torna sempre prosaica.<sup>67</sup>

Nora<sup>68</sup> entende que vivemos uma época de aceleração, onde há o desmoronamento da memória, muito em razão da industrialização, da mundialização e midiaticização “uma oscilação cada vez mais rápida de um passado definitivamente morto, a percepção global de qualquer coisa como desaparecida – uma ruptura de equilíbrio”. Deixa-se de conhecer e vivenciar a memória, o que demanda a construção de locais e criação de arquivos para que não ocorra a sua perda completa, ou seja, “O sentimento de continuidade torna-se residual nos locais. Há locais de memória porque não há mais meios de memória”:<sup>69</sup>

À medida que desaparece a memória tradicional, nos sentimos obrigados a acumular religiosamente vestígios, testemunhos, documentos, imagens, discursos, sinais visíveis do que foi, como se esse dossiê cada vez mais prolífero devesse se tornar prova em não se sabe qual tribunal da história”.<sup>70</sup>

Sobre os lugares de memória, Nora<sup>71</sup> explica o motivo pelo qual são edificados e sua relação com a história:

São bastiões sobre os quais se escora. /mas se o que eles defendem não tivesse ameaçado, não se teria, tampouco, a necessidade de construí-los. Se vivêssemos verdadeiramente as lembranças que eles envolvem, eles seriam inúteis. E se, em compensação, a história não se apoderasse deles para deformá-los, transformá-los, sová-los e petrificá-los eles não se tornariam lugares de memória. É este vai-e-vem que os constitui: momentos de história arrancados do movimento da história, mas que são devolvidos.<sup>72</sup>

Para Nora<sup>73</sup>, “os lugares de memória são, antes de tudo, restos”, o que significa que são uma construção, que decorrem de uma narrativa, não capaz de demonstrar todos os detalhes dos acontecimentos. Poderá haver lacunas na apresentação do que aconteceu, mas que poderão ser suprimidas pela contribuição daqueles que participam da memória.

Na visão do autor<sup>74</sup>, os lugares de memória “pertencem a dois domínios, que o tornam interessante, mas também complexo: simples e ambíguos, naturais e artificiais, imediatamente oferecidos à mais sensível experiência e, ao mesmo tempo, sobressaindo da mais abstrata

---

<sup>67</sup> NORA, 1993, p. 9.

<sup>68</sup> NORA, 1993, p. 7.

<sup>69</sup> NORA, 1993, p. 7.

<sup>70</sup> NORA, 1993, p. 15.

<sup>71</sup> NORA, 1993, p. 10.

<sup>72</sup> NORA, 1993, p. 13.

<sup>73</sup> NORA, 1993, p. 12.

<sup>74</sup> NORA, 1993, p. 13.

elaboração”. Assim, para Nora<sup>75</sup> os lugares de memória precisam ter “sentido material, simbólico e funcional, simultaneamente, somente em graus diferentes” onde “os três aspectos coexistem sempre”:

É material por seu conteúdo demográfico; funcional por hipótese, pois garante, ao mesmo tempo, a cristalização da lembrança e sua transmissão; mas simbólica por definição visto que caracteriza por um acontecimento ou uma experiência vividos por um pequeno número uma maioria que deles não participou.<sup>76</sup>

A constituição de lugares de memória<sup>77</sup> se dá por meio do “jogo da memória e da história, uma interação dos dois fatores que leva a sua sobredeterminação recíproca”, mas é necessário ter “vontade de memória”, sendo que “na falta dessa intenção de memória os lugares de memória serão lugares de história”. Nessa interação, “é a memória que dita e a história que escreve”, por isso o papel da memória nos lugares de memória como fator atrativo para o turismo está em ser um fio condutor, algo que dá significado ao objeto.<sup>78</sup>

Portanto, não basta, então, à pretensão de valor cultural que, por exemplo, se edifique um monumento, mas que não tenha um valor simbólico ou que careça de uma função. Isso se vincula à noção de patrimônio na medida em que somente será um lugar de memória se possuir sentido material, simbólico e funcional:

Diferentemente de todos os objetos da história, os lugares de memória não têm referentes na realidade. Ou melhor, eles são, eles mesmos, seu próprio referente, sinais que devolvem a si mesmos, sinais em estado puro. Não que não tenham conteúdo, presença física ou histórica; ao contrário. Mas o que faz os lugares de memória é aquilo que, exatamente, eles escapam da história. *Templum*: recorte no indeterminado do profano, tudo simboliza, tudo significa. Nesse sentido, o lugar de memória é um lugar duplo; um lugar de excesso, fechado em si mesmo, fechado sobre sua identidade; e recolhido sobre seu nome, mas constantemente aberto sobre a extensão de suas significações.<sup>79</sup>

Na visão de Choay<sup>80</sup> a palavra patrimônio “estava, na origem, ligada às estruturas familiares, econômicas e jurídicas de uma sociedade estável, enraizada no espaço e no tempo”, e foi “requalificada por diversos adjetivos (genético, natural, histórico...), que fizeram dela um

<sup>75</sup> NORA, 1993, p. 21.

<sup>76</sup> NORA, 1993, p. 22.

<sup>77</sup> Sobre o tema também se indica: SOARES, Inês Virgínia Prado; QUINALHA, Renan Honório. **Lugares de Memória: bens culturais. Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural.** Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 509-535, 2011.

<sup>78</sup> NORA, 1993, p. 22-27.

<sup>79</sup> NORA, 1993, p. 27.

<sup>80</sup> CHOAY, Françoise. **Alegoria do Patrimônio.** Lisboa: Edições70, 1999, p. 11.

conceito “nómada”, prossegue hoje em dia um percurso diferente e notório”. Para Choay<sup>81</sup>, a expressão “**patrimônio histórico**”:

[...] designa um fundo destinado ao usufruto de uma comunidade alargada a dimensões planetárias e constituído pela acumulação contínua de uma diversidade de objetos que congregam a sua pertença comum ao passado: obras e obras primas das belas artes e das artes aplicadas, trabalhos e produtos de todos os saberes e conhecimentos humanos. Na nossa sociedade errante, sempre em transformação devido ao movimento e ubiquidade do seu presente, “patrimônio histórico” tornou-se numa das palavras-chave da tribo mediática: ela remete para uma instituição e para uma mentalidade. A transferência semântica sofrida pela palavra assinala a opacidade da coisa. O patrimônio histórico e os comportamentos que lhes estão associados encontram-se presos em estratos de significação cujas ambiguidades e contradições articulam e desarticulam dois mundos e duas visões do mundo.<sup>82</sup>

Dentre o espectro do conceito de patrimônio, Choay<sup>83</sup> propõe uma visão questionadora do patrimônio edificado, categoria que considera como “aquela que diz respeito mais diretamente ao quadro de vida de todos e de cada um”. Para além do estrito conceito de monumento histórico, considerado de forma isolada e por si mesmo, Choay expõe que “o domínio patrimonial deixou de estar limitado aos edifícios individuais” e passou a considerar “os conjuntos edificados e o tecido urbano: bairros e aldeias, cidades inteiras e mesmo conjunto de cidades”.

A dependência do valor histórico para com o exercício da memória também é ressaltada por Choay<sup>84</sup>, que ao refletir o conceito de monumento, retoma o “sentido original do termo do latim *monumentum*, derivado de *monere* (advertir, recordar), o que interpela a memória”. Assim, “a natureza afetiva do destino é essencial: não se trata de fazer verificar, de fornecer uma informação neutra, mas de exercitar, pela emoção uma memória viva”. Aquilo que é protegido e conservado, é resultado de um passado “invocado e convocado, de certa forma encantado, não é só um passo qualquer: foi localizado e selecionado para fins vitais”, e pode ser utilizado para “manter e preservar a identidade de uma comunidade étnica, ou religiosa, nacional, tribal ou familiar”.

Portanto, com relação ao objeto de pesquisa da tese, o patrimônio cultural urbano MAESA é um lugar de memória, que aqui não é considerada uma categoria jurídica, mas corresponde ao conteúdo que compõe seu valor cultural. Assim, a análise é realizada com base nas seguintes características: a) material, por seu conteúdo demográfico; b) funcional por hipótese, pois garante, ao mesmo tempo, a cristalização da lembrança e sua transmissão aspecto

---

<sup>81</sup> CHOAY, 1999, p. 11.

<sup>82</sup> CHOAY, 1999, p. 11.

<sup>83</sup> CHOAY, 1999, p. 12.

<sup>84</sup> CHOAY, 1999, p. 17.

funcional está em sua função de manter a lembrança viva e transmiti-la e c) simbólica por definição visto que caracteriza por um acontecimento ou uma experiência vivida por um pequeno número uma maioria que deles não participou.

Com base nos conceitos apresentados e analisando-se os fatos históricos, entende-se que a MAESA é um lugar de memória. Como será explanado detalhadamente no decorrer da tese, a luta pela doação do bem ao Município foi protagonizada por diferentes setores da sociedade, desde movimentos sociais, classe política e até entidades de cunho desenvolvimentista, apesar de interesses diversos. Assim, considera-se presente a característica a) materialidade, por seu conteúdo demográfico.

Até o passado recente, a MAESA teve grande relevância econômica, representando o local de trabalho de milhares de cidadãos e considerada símbolo de realização e sucesso de descendentes de imigrantes, o que denota a característica c) é simbólica por definição visto que caracteriza por um acontecimento ou uma experiência, vividos por um pequeno número uma maioria que deles não participou.

Inclusive, para a autora Coelho<sup>85</sup> o complexo “possui um grande acervo com potencial museológico”, razão pela qual “a musealização da MAESA viria para contribuir com o histórico e a pesquisa dessa fábrica, mas também com a valorização desses bens e do patrimônio industrial como um todo”.

Assim como o passado, o futuro do Município de Caxias do Sul está diretamente ligado à MAESA, tendo em vista a vinculação da comunidade ao bem, além do potencial de uso e de destinação do complexo, o que denota a característica b) funcional por hipótese, pois garante, ao mesmo tempo, a cristalização da lembrança e sua transmissão aspecto funcional está em sua função de manter a lembrança viva e transmiti-la.

A partir de seu inegável valor cultural, que já foi validado por instrumentos jurídicos, a MAESA configura-se um objeto de análise complexo, cujo maior desafio é a organização administrativa necessária para sua gestão, o que será analisado sob o viés do paradigma teórico do comum.

---

<sup>85</sup> COELHO, Jossana Peil. Musealização do Patrimônio Industrial: proposta para a antiga Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA) – Caxias do Sul / RS. **Anais da Semana dos Museus da UFPEL**, 2018. Disponível em: [http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/bitstream/prefix/6809/1/Musealiza%C3%A7ao\\_do\\_patrim%C3%B4nio\\_industrial.pdf](http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/bitstream/prefix/6809/1/Musealiza%C3%A7ao_do_patrim%C3%B4nio_industrial.pdf). Acesso em: 20 jul. 2022.

### 2.1.2 A cultura: da terra ao imaginário

Neste tópico da pesquisa o enfoque é a delimitação do conceito jurídico de cultura, que é necessária à unidade da concepção do Estado e do povo brasileiro, também ao estabelecimento de normas destinadas à promoção e proteção, até a execução de políticas públicas específicas. A dificuldade de conceituar cultura no âmbito da ciência do Direito reside no fato de que a cultura, por si só, é um termo polissêmico e variável. Além disso, a cultura designa justamente o que é distinto em cada povo. Por isso, a noção deve ser capaz de contemplar as diferenças entre os sujeitos e os tipos de manifestações culturais, a exemplo, de caráter material e imaterial.

A variedade do conceito de cultura é abordada por Nilton Corrêa<sup>86</sup>, que realizou um levantamento com cerca de 250 sentidos e definições de cultura nos último dois séculos, o que dá uma noção da impossibilidade de se estabelecer um sentido único. Assim, para delimitar um conceito jurídico operacional de cultura é necessário tomar como base algumas reflexões tomadas em outras áreas do conhecimento.

Sobre o objeto “cultura”, diferentes tópicos podem ser analisados como, por exemplo, a relação entre natureza e cultura, abordada por antropólogos como Lévi-Strauss e por filósofos como Jean-Jacques Rousseau. Questões como liberdade, identidade e determinismo são problemas de cunho filosófico, sendo que na Filosofia alguns autores abordaram a relação com a cultura, como Nietzsche, Hegel, Sartre, entre outros. De outro lado, a cultura na organização da sociedade e suas relações é objeto da Sociologia, desafio abordado pela Escola de Frankfurt School, também na perspectiva Marxista, bem como por autores Georg Simmel, Stuart Hall, Giddens<sup>87</sup>, Baumann, Foucault, Bourdieu e Baudrillard<sup>88</sup>. As autoras Marconi e Pressoto sintetizam as possibilidades de análise da cultura:

A cultura, portanto, pode ser analisada, ao mesmo tempo, sob vários enfoques: ideias (conhecimento e filosofia); crenças (religião e superstição); valores (ideologia e moral); normas (costumes e leis); atitudes (preconceito e respeito ao próximo); padrões de conduta (monogamia, tabu); abstração do comportamento (símbolos e compromissos); instituições (família e sistemas econômicos); técnica (artes e habilidades); e artefatos (Machado de Pedra, telefone). Os artefatos decorrem da técnica, mas a sua utilização é condicionada pela abstração do comportamento. As instituições ordenam os padrões de conduta, que decorrem de atitudes condicionadas em normas e baseadas em valores determinados tanto pelas crenças quanto pelas ideias.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> CORRÊA, Luiz Nilton. **Cultura**: em 250 conceitos e definições. Florianópolis, SC: Cum Laude, 2021.

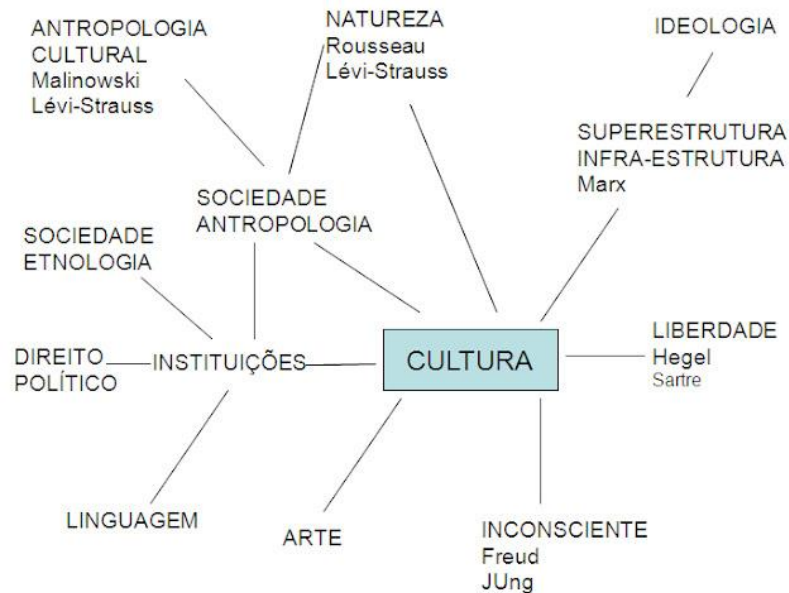
<sup>87</sup> GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1990.

<sup>88</sup> EDWARDS, 2000, p. 10.

<sup>89</sup> MARCONI; PRESSOTO, 2007, p. 24.

Na perspectiva filosófica, Durozoi e Roussel<sup>90</sup> apresentam um quadro-geral das diversas direções que o conceito de cultura pode seguir:

Figura 1 – Amplitude do conceito de cultura



Fonte: DUROZOI; ROUSSEL, 1993.

Ao analisar o conceito de cultura nas ciências sociais, Cuche<sup>91</sup> refere que estamos diante de um paradoxo. De um lado, o termo “é reexaminado de maneira crítica”, o que pode chegar a considerar que “este conceito provoca mais perguntas do que respostas e a propor o seu abandono e a volta ao sentido restrito da palavra que se refere exclusivamente às produções intelectuais e artísticas”. Ao mesmo tempo, o conceito de cultura “conhece uma difusão notável nos mais diversos meios sociais e profissionais. No entanto “esta difusão se dá com certo desprezo pela definição científica da palavra”, razão pela qual os que “já eram reservados quanto ao seu uso, consideram que os riscos de confusão (em todos os sentidos do termo) ligados ao este uso comum reforçam sua intenção de não mais recorrer a este conceito”.

De outro lado, alguns teóricos “mostram-se igualmente reticentes em utilizar o conceito de cultura pois, em um certo uso comum e sobretudo ideológico, funciona cada vez mais como um eufemismo da palavra “raça”, o que Cuche<sup>92</sup> considera contestável. Em razão destes significados e de “posições um tanto extremas” o conceito de cultura “estaria então manchado de maneira quase indelével pela marca do pecado original do pensamento”. Contudo “raciocinar

<sup>90</sup> DUROZOI, G.; ROUSSEL, A. **Dicionário de Filosofia**. Campinas, SP: Papirus, 1993.

<sup>91</sup> CUCHE, Denny. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Tradução: Viviane Ribeiro. Bauru – SP: EDUSC, 1999, p. 237-238.

<sup>92</sup> CUCHE, 1999, p. 237.

assim é ignorar todo o trabalho de crítica conceitual no interior da própria antropologia que permitiu um constante enriquecimento do conceito” e a superação “das principais ambiguidades que ele poderia ter tido em seu início”.<sup>93</sup>

Na antropologia, Laraia<sup>94</sup> traduz a revisão de Roger Keesing<sup>95</sup> sobre as diferentes teorias da cultura. Primeiramente estão teorias que consideram a cultura como um sistema adaptativo, pensamento difundido por “neo-evolucionistas como Leslie White”, cujo posição foi “reformulada criativamente por Sahlins, Harris, Carneiro, Rappaport, Vayda e outros”. Esses autores, apesar de divergirem em muitos aspectos, convergem no sentido de que “Culturas são sistemas (de padrões de comportamento socialmente transmitidos) que servem para adaptar as comunidades humanas aos seus embasamentos biológicos”, o que inclui “tecnologias e modos de organização econômica, padrões de estabelecimento, de agrupamento social e organização política, crenças e práticas religiosas, e assim por diante”.<sup>96</sup>

De outro ponto, Keesing<sup>97</sup> cita as “teorias idealistas de cultura, que subdivide em três diferentes abordagens”, sendo: **a)** cultura como sistema cognitivo; **b)** cultura como sistemas estruturais e **c)** cultura como sistemas simbólicos. A primeira forma de abordagem antropológica considera “cultura como sistema cognitivo”, pelos conhecidos “novos etnógrafos”. Esta percepção se distingue “pelo estudo dos sistemas de classificação de folk, - isto é, a análise dos modelos construídos pelos membros da comunidade a respeito de seu próprio universo”. Entre os expoentes estão W. Goodenough, para o qual “cultura é um sistema de conhecimento” que “consiste em tudo aquilo que alguém tem de conhecer ou acreditar para operar de maneira aceitável dentro de sua sociedade.” A abordagem **b)** cultura como sistemas

<sup>93</sup> CUCHE, 1999, p. 240.

<sup>94</sup> LARAIA, Roque de Barros Laraia. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009, p. 56.

<sup>95</sup> KEESING, Roger. **New Perspectives in Cultural Anthropology**, Vol. 3, p. 73-97, 1971 Nova York, Holl, Rinehart and Winston, Inc. 1971 <https://is.muni.cz/el/1423/jaro2007/SAN206/um/Keesing-Theories-Culture-ARA-1974.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

<sup>96</sup> Os autores também convergem nos seguintes pontos: 2. "Mudança cultural é primariamente um processo de adaptação equivalente à seleção natural." ("O homem é um animal e, como todos animais, deve manter uma relação adaptativa com o meio circundante para sobreviver. Embora ele consiga esta adaptação através da cultura, o processo é dirigido pelas mesmas regras de seleção natural que governam a adaptação biológica." B. Meggers, 1977) 3. "A tecnologia, a economia de subsistência e os elementos da organização social diretamente ligada à produção constituem o domínio mais adaptativo da cultura. É neste domínio que usualmente começam as mudanças adaptativas que depois se ramificam. Existem, entretanto, divergências sobre como opera este processo. Estas divergências podem ser notadas nas posições do materialismo cultural, desenvolvido por Marvin Harris, na dialética social dos marxistas, no evolucionismo cultural de Elman Service e entre os ecologistas culturais, como Steward." 4. "Os componentes ideológicos dos sistemas culturais podem ter conseqüências adaptativas no controle da população, da subsistência, da manutenção do ecossistema etc."

<sup>97</sup> KEESING, Roger, 1971. Apud LARAIA, Roque de Barros Laraia. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009, p. 58.

estruturais, na tentativa de “descobrir na estruturação dos domínios culturais — mito, arte, parentesco e linguagem — os princípios da mente que geram essas elaborações culturais”.<sup>98</sup>

O antropólogo Lévi-Strauss em sua concepção estruturalista tenta identificar aquilo que é comum em todas as culturas, o que é essencial a todo grupo social para, após, elencar aquilo que é diferente e representa a diversidade cultural<sup>99</sup>. Assim, Lévi-Strauss<sup>100</sup> define cultura:

Toda cultura pode ser considerada como um conjunto de sistemas simbólicos. No primeiro plano destes sistemas colocam-se a linguagem, as regras matrimoniais, as relações econômicas, a arte, a ciência, a religião. Todos estes sistemas buscam exprimir certos aspectos da realidade física e da realidade social, e mais ainda, as relações que estes dois tipos de realidade estabelecem entre si e que os próprios sistemas simbólicos estabelecem uns com os outros.<sup>101</sup>

Keesing<sup>102</sup> acrescenta que a abordagem c) cultura como sistema simbólico, foi elaborada nos EUA principalmente pelos antropólogos Clifford Geertz e David Schneider. Geertz pretende “uma definição de homem baseada na definição de cultura”, razão pela qual “refuta a ideia de uma forma ideal de homem, decorrente do iluminismo e da antropologia clássica”. Para tanto, se deve conceber a cultura “não um complexo de comportamentos concretos, mas um conjunto de mecanismos de controle, planos, receitas, regras, instruções (que os técnicos de computadores chamam programa) para governar o comportamento”, sendo que “todos os homens são geneticamente aptos para receber um programa, e este programa é o que chamamos de cultura”.<sup>103</sup>

O filósofo Terry Eagleton<sup>104</sup>, refere que o termo *cultura* “é uma das duas ou três palavras mais complexas da língua inglesa, e o termo que por vezes é considerado o seu oposto – natureza – é normalmente premiado com o prémio de ser o mais complexo de todos”. No sentido etimológico, a cultura “é um conceito derivado da natureza”, pois “um de seus significados originais é criação, ou algo que tende ao crescimento natural”, o que remete à atividade de cultivo agrícola. O autor aponta que a transformação do significado acompanhou a própria mudança da sociedade agrícola para uma existência urbana, e tal fenómeno é paradoxal, pois aqueles que cultivam o solo não possuem tempo disponível para apreciar a cultura. O autor acrescenta que “a raiz latina da palavra “cultura” é *colere*, que pode significar desde cultivar e

<sup>98</sup> LARAIA, 2009, p. 59.

<sup>99</sup> CUCHE, 1999, p. 95.

<sup>100</sup> LÉVI-STRAUSS. Introdução à obra de Mareei Mauss por Claude Lévi-Stiauss. In: MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. Editora: Cosac Naify, 1950, p. 19.

<sup>101</sup> LÉVI-STRAUSS, 1950, p. 19.

<sup>102</sup> KEESING, 1971, p. 5.

<sup>103</sup> LARAIA, 2009, p. 58.

<sup>104</sup> EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Lisboa: Actividades Editoriais, 2003, p. 11.

habitar até adorar e proteger”, sendo que o significado “habitar” evoluiu do latim *colonus* e, de outro lado, o termo *colere* é base para o conceito *cultus*, com sentido religioso e transcendente.<sup>105</sup>

No mesmo sentido, Cunha Filho<sup>106</sup> explica que o verbo *colere* designava originalmente “cultivar, cuidar de, tratar”, mas “hoje é facilmente compreendido pelo termo agricultura”, que remete a “lavoura, cultivo dos campos”. Com o tempo, passou a significar “instrução, conhecimentos adquiridos”. Na língua grega, cultura é designada “por dois vocábulos: *georgia* (lavoura) e *matema* (conhecimentos adquiridos), sendo que para os helenos, a “*cultura* era toda a ação humana executada sobre a *natura* (physis)” e esta, “por sua vez, existe independentemente do homem”. Em tempos mais recentes da história, “em 1793 o dicionário Adelung apresentou a palavra alemã *Kultur* com o significado de “enobrecimento, refinamento das forças espirituais e materiais do homem ou de um povo”.

Alerta Eagleton<sup>107</sup> que a ideia de cultura aponta um antagonismo entre: o “determinismo orgânico, de um lado; e a autonomia do espírito, de outro”; entretanto, é obsoleta a antítese entre o naturalismo e o idealismo, a racionalidade e a espontaneidade, a evolução e a revolução, o orgânico e o espontâneo, o natural e o artificial. Ou seja, como explica Cunha Filho<sup>108</sup> “a significação original do termo cultura diz respeito à intervenção do homem no ambiente natural”, sendo posteriormente agregada “a ideia de refinamento progressivo dessa intervenção”, o que incluí o “interesse pelas artes, pela ciência, pela filosofia”, ou seja, o que o ser humano criou ao longo da história.

Assim como existem diferentes culturas na civilização humana, inexistente um único conceito para cultura, tanto é que o autor Pereira da Silva<sup>109</sup>, considera que o próprio desafio de definir a cultura é uma “impossibilidade cultural”. A cultura não é necessariamente única em uma mesma nação, uma vez que a cultura nacional pode significar uma identidade fabricada de forma idealizada, sem considerar as distintas manifestações culturais dos grupos e indivíduos que a compõem. Inclusive, Tillio<sup>110</sup> alerta que os membros de um grupo “nunca são

---

<sup>105</sup> EAGLETON, 2003, p. 12.

<sup>106</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. Edições Sesc SP, 2018, p. 23.

<sup>107</sup> EAGLETON, 2003, p. 15.

<sup>108</sup> CUNHA FILHO, 2018, p. 24.

<sup>109</sup> PEREIRA DA SILVA, Vasco. **A Cultura a que tenho Direito: Direitos Fundamentais e Cultura**. Almedina: Coimbra, 2007, p. 8.

<sup>110</sup> TILLIO, Rogério. Reflexões acerca do conceito de cultura. **Revista Eletrônica do Instituto de Humanidades**, Volume VII Número XXVIII p. 35-45, Jan-Mar 2009. Disponível em: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos\\_teses/Ingles/tillio.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/Ingles/tillio.pdf). Acesso em: 12 mar. 2024.

homogêneos em todos os seus aspectos, pois cada um desses indivíduos possui múltiplas identidades sociais. Na verdade, convivemos com uma pluralidade de culturas; um indivíduo não pertence a uma única cultura, mas a várias culturas diferentes”.

No contexto de um mundo globalizado a tarefa de conceituar e identificar a cultura é ainda mais desafiadora. A concepção de “identidade”, como afirma Hall<sup>111</sup>, é essencialmente formada “através do pertencimento a uma cultura nacional”, mas “os processos de mudança – uma mudança que efetua um deslocamento - compreendidos no conceito de "globalização" estão afetando isso”, ou seja, o que se entende por “identidade cultural”. Hall<sup>112</sup> ao analisar as questões sobre a identidade cultural na pós-modernidade, avalia que o próprio conceito de "identidade", é demasiadamente complexo e pouco desenvolvido e compreendido.

Nesse contexto globalizante, muitas culturas antes distantes acabaram por aproximar-se, dividindo o mesmo espaço e tempo, o que motivou diversos estudos sobre a temática do multiculturalismo. Hall<sup>113</sup>, esclarece a distinção entre dois termos interdependentes, sendo que “**Multicultural**” é um adjetivo, um “termo qualificativo”, empregue para delinear as “características sociais e os problemas de governabilidade apresentados por qualquer sociedade na qual diferentes comunidades culturais convivem tentam construir uma vida em comum, ao mesmo tempo em que retêm algo de sua identidade “original”. De outro lado, o termo “**multiculturalismo**”, é substantivo, pois se refere “as estratégias e políticas adotadas para governar ou administrar problemas de diversidade e multiplicidade gerados pelas sociedades multiculturais”. Geralmente multiculturalismo é “utilizado no singular, significando a filosofia específica ou a doutrina que sustenta as estratégias multiculturais, já multicultural é, por “definição plural”; assim Hall<sup>114</sup>, alerta que “existem muitos tipos de sociedade multicultural”, e cita o exemplo dos “Estados Unidos da América, a Grã Bretanha, a França, a Malásia, o Sri Lanka, a Nova Zelândia, a Indonésia, a África do Sul e a Nigéria”, os quais, apesar de serem “culturalmente heterogêneos”, o seu caráter multicultural é bastante distinto.

A influência externa na cultura brasileira em um contexto de um mundo “após” a modernidade, mas ainda não propriamente pós-moderno, é um dos desafios da contemporaneidade, bem explicado por Lucia Maria Lippi Oliveira<sup>115</sup>. A autora sintetiza que, de um lado, há “uma literatura que condena e lamenta o fim do moderno e outra que afirma

---

<sup>111</sup> HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro-11. ed. -Rio de Janeiro: DP&A, 2006, p. 22.

<sup>112</sup> HALL, 2006, p. 7-11.

<sup>113</sup> HALL, 2002, p. 51.

<sup>114</sup> HALL, 2002, p. 51.

<sup>115</sup> LIPPI OLIVEIRA, Lúcia. **Cultura é patrimônio**: um guia. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 181.

estarmos apenas deixando uma forma histórica de ver o mundo que se definia como padrão, que se iludia ao definir a si própria como o bom, o bem e o belo”. No contexto global, estamos “entre a nostalgia do moderno, a defesa de valores de resistência e a afirmação positiva da pós-modernidade”. Quanto à realidade nacional, questiona “o que se pode dizer do caso particular chamado Brasil?” e cita:

Um ângulo particular desse processo global é destacado por Caetano Veloso, ao dizer que aqui “tudo é construção e já é ruína”, parafraseando Lévi-Straus, que *em Tristes Trópicos* afirma que as cidades aqui passavam da barbárie à decadência sem alcançar a civilização. Isso quer dizer que chegamos à pós-modernidade sem ter, de fato, alcançado a modernidade?<sup>116</sup>

Analisar a cultura brasileira em um mundo global também passa por resgatar a história latino-americana, não apenas aquela contada a partir do processo de colonização, mas dos múltiplos povos e seus modos de vida, costumes, crenças, regras, linguagens e produtos. Na filosofia, Enrique Dussel<sup>117</sup> analisa a cultura dos países latino-americanos no contexto da globalização e alerta sobre o risco de cair nos “dois extremos igualmente nefastos por suas consequências políticas”:

a) nem “dogmatismo classista”, que apenas pretende analisar a realidade da cultura a partir da categoria de “classe” – proletária, por exemplo, em países onde a maioria camponesa foi parcial ou recentemente integrada pelo sistema capitalista; b) nem “populismo culturalista”, que hipostasia a categoria “povo” acriticamente, num fetichismo pelo qual de forma espontânea outorga ao povo a verdade infalível de seu próprio destino e caminho para alcançar sua libertação.<sup>118</sup>

Para analisar o contexto atual do Brasil, uma nação reconhecida por sua extensa diversidade cultural, deve-se compreender o seu processo de evolução, sendo indispensável a lição do antropólogo Darcy Ribeiro<sup>119</sup>, que aborda a tentativa de se conceber “esquema global das etapas da evolução sociocultural (...), que permita situar qualquer sociedade, extinta ou atual, dentro do *continuum* do desenvolvimento sociocultural”.

Darcy Ribeiro<sup>120</sup> refere que há o consenso nas teorias de evolução sociocultural “de que as sociedades humanas, no curso de longos períodos, experimentam dois processos simultâneos e mutuamente complementares de autotransformação” que ocasionam: de um lado, **a)** diversificação das culturas e, de outro, **b)** homogeneização das culturas. No processo **a)**

<sup>116</sup> LIPPI OLIVEIRA, 2008, p. 181.

<sup>117</sup> DUSSEL, Enrique. **Oito ensaios sobre cultura latino-americana e libertação**. São Paulo: Paulinas, 1997, p. 230.

<sup>118</sup> DUSSEL, 1997, p. 230.

<sup>119</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. Curitiba – PR: Cia. das Letras, 1995.

<sup>120</sup> RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório**. São Paulo: Editora Vozes, 1987, p. 35.

diversificação “as sociedades tendem multiplicar seus contingentes populacionais, a desdobrar as entidades étnicas em que estes se aglutinam e a diversificar seus respectivos patrimônios culturais”. Já no segundo processo **b)** homogeneização, leva à “homogeneização de seus modos de vida através da fusão das entidades étnicas em unidades cada vez mais inclusivas e da construção de seus patrimônios culturais dentro de linhas paralelas, tendentes a uniformizá-los”.

Os modos de ser das sociedades humanas são examinadas por Darcy Ribeiro<sup>121</sup> “de acordo com o grau de eficácia que alcançaram no domínio da natureza”, o que ocorre em razão da “atuação de uma série de forças causais uniformizadoras, entre as quais devemos incluir um imperativo geral e três condicionamentos básicos, de caráter extra-cultural, bem como uma série de fatores causais de natureza propriamente cultural”. O imperativo geral “consiste na uniformidade da própria natureza sobre a qual o homem atua, que o obriga a ajustar-se a regularidades físico-químicas e biológicas externas à cultura”. Ou seja, é o “corpo mínimo de conhecimentos objetivos e de modos estandardizados de fazer” que estão presentes em determinada cultura, que se manifestam principalmente por meio da “tecnologia produtiva que, por seu caráter de modos de ação sobre a natureza”. Nada mais é do que o uso de técnicas e conhecimentos pelo ser humano em face da natureza, que são necessários à sua sobrevivência.

Segundo a teoria<sup>122</sup>, somados ao imperativo geral, estão os três condicionamentos básicos, de natureza extra-cultural, que se referem à chamada “natureza humana”. Primeiro, **a)** são “os decorrentes da estrutura biológica do homem, cujos atributos especiais de inteligência, flexibilidade individualização e socialização - resultantes do processo de evolução biológica - o uniformizam como espécie em face de todas as outras”. Segundo, são **b)** os contingenciamentos da vida associativa, “cujo desenvolvimento e manutenção exigem a criação de pautas culturais capacitadas a propiciar o convívio e ordenar a interação social para os efeitos de reprodução do grupo (incesto, família, parentesco, etc.)”, bem como “o da produção econômica (divisão do trabalho, estratificação, etc.)”. Em terceiro plano **c)** os “contingenciamentos de natureza psicológica, mais difíceis de precisar, mas responsáveis, ao menos, pela unidade essencial da estrutura neuropsicológica e mental dos seres humanos”.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> RIBEIRO, 1987, p. 36.

<sup>122</sup> RIBEIRO, 1987, p. 37.

<sup>123</sup> O sistema adaptativo compreende o conjunto integrado de modos culturais de ação sobre a natureza, necessários à produção e à reprodução das condições materiais de existência de uma sociedade. O sistema associativo compreende, fundamentalmente, os modos estandardizados de regulamentação das relações entre as pessoas para o efeito de atuarem conjuntamente no esforço produtivo e na reprodução biológica do grupo. [...] A terceira

Na análise da sociedade, além dos imperativos extra-culturais citados, Ribeiro<sup>124</sup> acrescenta “outro imperativo geral, este de natureza propriamente cultural”, que trata da “capacidade especificamente humana de comunicação simbólica, responsável pelo enquadramento da vida social dentro de corpos de herança cultural, transmitidos de geração a geração”, com isso, “todos os desenvolvimentos posteriores dependam das características do patrimônio preexistente”.

Portanto, para Darcy Ribeiro<sup>125</sup>, a evolução sociocultural “é um processo interno de transformação e autossuperação que se gera e se desenvolve dentro das culturas, condicionado pelos enquadramentos extra-culturais”. Entretanto, as diferentes culturas não estão imunes a influências externas “são construídas e mantidas por sociedades que não existem isoladamente, mas em permanente interação umas com as outras”, como explica:

Destas relações externas diretas e indiretas, decorre um outro modelador do processo evolutivo que, aos fatores de desenvolvimento interno, acrescenta fatores externos. Assim, à criatividade interna, responsável por inovações culturais próprias, somam-se a difusão, responsável pela introdução de novos traços culturais, e as compulsões sociais decorrentes da dominação externa, ambas igualmente capazes de alterar o curso do desenvolvimento evolutivo de uma sociedade (...). Embora seja possível isolar conceitualmente as variações devidas à adaptação ecológica especializante, o mesmo não ocorre com respeito à difusão e às compulsões externas. Sua importância é tão decisiva no processo geral, que uma teoria da evolução sócio-cultural só será satisfatória se combinar esses três motores básicos da evolução: as invenções e descobertas, a difusão e a compulsão social aculturativa.<sup>126</sup>

A herança cultural, transmitida entre gerações, tem relação com a memória coletiva, que não é algo passado e inerte, mas está viva no presente e influencia o futuro. A memória é o fio que entrelaça a identidade comum. A identidade, por sua vez, é a trama que sustenta a noção de cultura, que pode se manifestar de formas. A cultura permeia tanto o seu criador, que é o ser humano, quanto a sua criação, seja nos bens, práticas e saberes. Assim, Paul Claval<sup>127</sup> refere que “a cultura é a soma dos comportamentos, dos saberes, das técnicas, dos conhecimentos e dos valores acumulados pelos indivíduos durante suas vidas e, em outra escala, pelo conjunto dos grupos de que fazem parte”.

---

ordem de elementos que compõe uma formação sociocultural corresponde ao seu sistema ideológico. Compreende, além das técnicas produtivas e das normas sociais em seu caráter de saber abstrato, todas as formas de comunicação simbólica, como a linguagem, as formulações explícitas de conhecimento com respeito à natureza e à sociedade, os corpos de crenças e as ordens de valores, bem como as explanações ideológicas, em cujos termos os povos explicam e justificam seu modo de vida e de conduta (RIBEIRO, 1987, p. 52-53).

<sup>124</sup> RIBEIRO, 1987, p. 37.

<sup>125</sup> RIBEIRO, 1987, p. 38.

<sup>126</sup> RIBEIRO, 1987, p. 38.

<sup>127</sup> CLAVAL, Paul. **A Geografia Cultural**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007, p. 71.

Mas o que distingue cada uma dessas culturas? O que nos faz similar na visão dos nossos pares e o que é distinto na visão dos outros? Ante os inúmeros conceitos de cultura, José Teixeira Coelho<sup>128</sup> explica que o termo, “designa o processo de cultivo da mente, nos termos de uma terminologia moderna e cientificista, ou do espírito, para adotar um ângulo mais tradicional”. Assim, o termo pode apontar para três direções: **a)** “um estado mental ou espiritual desenvolvido, como na expressão “pessoa de cultura”; **b)** “o processo que conduz a esse estado, de que são parte as práticas culturais genericamente consideradas”; e **c)** os instrumentos, ou os meios “desse processo, como cada uma das artes e outros veículos que expressam ou conformam um estado de espírito ou comportamento coletivo”.

Sobre o primeiro conceito **a)**, Teixeira Coelho<sup>129</sup> afirma que “é alvo de fortes críticas” por relacionar a qualidade desse dito “estado desenvolvido” como algo “fornecido pela cultura de elite ou superior”, o que ocasiona “a marginalização de largas camadas da sociedade que, não partilhando daqueles valores culturais, não seriam menos cultas num sentido antropológico”. Assim, são privilegiadas as duas últimas direções, **b)** e **c)**, mas “despidas da ideia restritiva embutida na primeira e entendidas como os modos pelos quais alguém ou uma comunidade responde a suas próprias necessidades ou desejos simbólicos”.

A cultura como processo **b)** e a cultura como os instrumentos ou meios **c)** são abordadas sob dois vieses: **a) idealista**, que percebe o termo como “o índice de um espírito formador global da vida individual e coletiva”, que se manifesta “numa variedade de comportamentos e atos sociais, mas, de modo especial, em comportamentos e atos específicos e singulares (artes plásticas, teatro, etc.)”; e **b) materialista** e de inspiração marxista, que considera a cultura, seus meios e produções intelectuais como “reflexo de um universo social mais amplo e determinante”.<sup>130</sup>

Tanto a visão materialista quanto a percepção idealista de cultura podem ser úteis, a depender do ponto de vista teórico adotado, razão pela qual Coelho<sup>131</sup> observa a possibilidade de “composição entre os modos de entendimento idealista e materialista”:

as várias manifestações culturais não são determinadas de modo absoluto por uma ordem social global patente mas são elementos decisivos na definição daquela ordem; por outro lado, a cultura não se caracteriza apenas pela gama de atividades ou objetos tradicionalmente chamados culturais, de natureza espiritual ou abstrata, mas apresenta-se sob a forma de diferentes manifestações que integram um vasto e intrincado sistema de significações. Assim, o termo cultura continua apontando para atividades determinadas do ser humano que, no entanto, não se restringem às

<sup>128</sup> COELHO, José Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. 2 ed. São Paulo: Iluminuras, 1997, p. 102.

<sup>129</sup> COELHO, 1997, p. 102.

<sup>130</sup> COELHO, 1997, p. 102.

<sup>131</sup> COELHO, 1997, p. 103.

tradicionais (literatura, pintura, cinema - em suma, as que se apresentam sob uma forma estética) mas se abrem para uma rede de significações ou linguagens incluindo tanto a cultura popular (carnaval) como a publicidade, a moda, o comportamento (ou a atitude), a festa, o consumo, o estar-junto, etc.<sup>132</sup>

Considerando as inúmeras perspectivas do conceito de cultura, que surge da atividade do cultivo da terra e vai até o imaginário, cabe à ciência jurídica a difícil tarefa de traduzir estes inúmeros significados para a linguagem normativa, sendo capaz de conciliar a amplitude e, ao mesmo tempo, estar suficientemente delimitado em significado.

### 2.1.3 O conceito jurídico de cultura: entre a amplitude e a delimitação

Adverte Francisco Humberto Cunha Filho<sup>133</sup> que “cultura é um termo polissêmico, utilizado em diferentes contextos e com diferentes significados, às vezes até mesmo contrários ou contraditórios”, sendo tão importante para as ciências sociais quanto “evolução e gravidade para a biologia e física, respectivamente”. O conceito de cultura importa ao Direito pois, como aduz Henriques Filho<sup>134</sup>, “a cultura é essencial para a compreensão de uma dada sociedade e somente através dela se pode estabelecer de modo efetivo e eficaz para que as leis possam alcançar seu propósito de nortear a ação humana nessa mesma sociedade”.

O conceito de cultura, para que seja operacional à ciência do Direito precisa ser restrito o suficiente para garantir sua cientificidade, limitando a possibilidade de interpretações dúbias, principalmente as ambíguas ou conflitantes. Ao mesmo tempo, deve ser útil a estipulação de uma regra geral, buscando-se a maior amplitude em sua aplicação. Assim, o conceito de cultura para a ciência jurídica, conforme ressalta Silva<sup>135</sup>, não pode ser muito estrito, sob pena de se desconsiderar a cultura popular e apenas valorar manifestações artísticas, eruditas ou intelectuais, ao mesmo tempo em que “não há de ser um conceito muito elástico de cultura, onde tudo é absorvido pelo cultural, e então a proteção constitucional da cultura ficará sem um parâmetro que delimite sua incidência”.

Na perspectiva tradicional, cultura designa “tudo aquilo que resulta do esforço criador humano, podendo-se afirmar que é cultura é ato de humanização da natureza”, ou seja, como o ser humano se apropria da natureza “para atender às suas necessidades biológicas e sociais”; “é reelaboração do meio ambiente, processo que, preferencialmente, acontece na cidade”<sup>136</sup>. Em

<sup>132</sup> COELHO, 1997, p. 103.

<sup>133</sup> CUNHA FILHO, 2018, p. 18.

<sup>134</sup> HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras. **O sentido jurídico da cultura**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 20.

<sup>135</sup> SILVA, José Afonso. **A ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 20.

<sup>136</sup> SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. **Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: 3i Editora, 2021, p. 399.

uma visão restritiva “sustentava-se uma cultura artificializada pela erudição das elites, por conceitos fechados de arte, excludentes da diversidade das manifestações e das existencialidades, e pelas versões parcializadas da história”.<sup>137</sup>

As concepções tradicionais e restritivas de bem cultural possuem cunho elitista e designavam “bens históricos ou artísticos, assentadas em práticas discursivas do estado-nação, do positivismo e da hegemonia do Estado”, onde prevaleciam características como “historicidade oficial, raridade ou escassez, excepcionalidade e representatividade, isolados ou concorrentes, para aquisição pelo bem de um significado específico, particularmente conferido pelo ordenamento jurídico”.<sup>138</sup>

Nesse sentido, a cultura não se resume ao erudito, mas também considera as manifestações culturais, sendo que ambas as conotações constituem o patrimônio, como explica Mendes<sup>139</sup>:

A cultura de maneira nenhuma se cinge à literatura erudita, à arte de galeria, à arquitetura de ateliê, ao teatro de palco e à música dita clássica. Longe disso. Mas trata-se efetivamente de uma questão de perspectiva; por mais que se sobreponham os círculos, cada vez mais alargados, eles não se invalidam nem confundem nem absorvem: são círculos concêntricos e têm no seu foco comum, como um sol em torno do qual gravitam vários orbes, aquelas obras literárias e artísticas que, segundo a lição humanista, nada pode substituir para dar à nossa vida um sentido mais intenso, ordenado e transcendente, e por isso perduram e nos inspiram como um patrimônio de ideias e valores em permanente expansão.<sup>140</sup>

Questiona Sampaio<sup>141</sup>, “Qual o significado da proteção jurídica da cultura? A pergunta deve suceder à resposta de outra: sendo o direito parte da cultura, como pode o conteúdo dispor sobre o continente?”. Se o Direito é resultado e está inserido na cultura, “a solução não é tão simples, pois regular a cultura, de dentro dela, revela dificuldades, pois “a norma, ao ser promulgada, é afetada pela cultura e, ao mesmo tempo. Já lhe imprime alteração, o que se torna mais sensível com a sua exequibilidade”.

Assim, pode-se dizer que o Direito é produto da cultura e a ação humana é parte essencial do contexto de cultura, por isso Miguel Reale<sup>142</sup> considera como “problema fundamental” do conceito de cultura a “ideia de que o homem é o único ser capaz de inovar ou de instaurar algo de novo no processo dos fenômenos naturais, dando nascimento a um mundo

<sup>137</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 399.

<sup>138</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 399.

<sup>139</sup> MENDES, A. R. **O que é patrimônio cultural**. Olhao, Portugal: Gente singular Editora, 2012, p. 22.

<sup>140</sup> MENDES, 2012, p. 22.

<sup>141</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. Prefácio. In: HENRIQUES FILHO, Tarcísio. **O sentido jurídico da cultura**. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2012, p. 15.

<sup>142</sup> REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Ed., 1998, p. 88.

que é, de certo modo, a sua imagem na totalidade do tempo vivido”. Segundo a Teoria Tridimensional, o Direito não é apenas norma, como pretende a teoria pura, pois:

[...] a norma jurídica é a indicação de um caminho, porém, para percorrer um caminho, devo partir de determinado ponto e ser guiado por certa direção: o ponto de partida da norma é o fato, rumo a determinado valor [...] Direito não é só norma, como quer Kelsen, Direito não é só fato como rezam os marxistas ou os economistas do Direito, porque Direito não é economia. Direito não é produção econômica, mas envolve a produção econômica e nela interfere; o Direito não é principalmente valor, como pensam os adeptos do Direito Natural tomista, por exemplo, porque o Direito ao mesmo tempo é norma, é fato e é valor.<sup>143</sup>

Reale<sup>144</sup> entende o Direito como realidade histórico-cultural em sua Teoria Tridimensional e ensina que “o homem realiza cultura tanto quando lança uma semente à terra, como quando cria por si mesmo uma expressão de beleza. Tudo aquilo que o homem realiza na história, na objetificação de fins especificamente humanos, nós denominamos cultura”, assim, “cultura, portanto, poderia ser compreendida da seguinte forma: — é o cabedal de bens adquiridos pelo espírito humano, na realização de seus fins específicos”.

A contribuição de Reale é explicada por Nascimento e Jacques<sup>145</sup>, para os quais a Teoria Tridimensional do Direito “deveria ser compreendida no contexto do culturalismo jurídico, em que o direito decorre da cultura humana, do processo existencial dos indivíduos e da coletividade”. Segundo essa concepção, “a norma jurídica está imersa no mundo da vida, no cotidiano da sociedade permeada pela cultura e pela historicidade”, estando superada a visão do direito como “mera realidade normativa”, passando a ter “compreensão social humanística do fenômeno jurídico”. Por consequência, incluindo-se a dimensão valorativa do direito, “a própria justiça constitui-se em valor”.

Ao buscar a definição jurídica, Cunha Filho<sup>146</sup> sistematiza o amplo espectro de significações do termo cultura, organizando-o em seis grupos:

- 1) Aquele que se reporta ao *conjunto de conhecimentos de uma única pessoa*; mas utilizado para se referir aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito ou homem popular;
- 2) um segundo núcleo que confunde *expressões como arte, artesanato e folclore, sinônimas de cultura*, é algo que é muito embora lembra figuras da linguagem

<sup>143</sup> REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5ª.ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 118/119.

<sup>144</sup> REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Ed.,1998, p. 217.

<sup>145</sup> NASCIMENTO, Silvio Firmino do; JACQUES, Joice de Andrade. O direito como realidade histórico-cultural que se constitui e se desenvolve em função das exigências inelimináveis da vida humana. **Revista Saberes Interdisciplinares**, São João del-Rei, MG, nº 14, p. 45-53, Jul./Dez. 2014. Disponível em: <https://uniptan.emnuvens.com.br/SaberesInterdisciplinares/article/view/35>. Acesso em: 15 ago. 2024

<sup>146</sup> CUNHA FILHO, 2018, p. 22.

- como a sinédoque e a metonímia, uma vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo;
- 3) outro, de viés marcadamente antropológico e sociológico, que concebe cultura como o conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos e materiais de um povo;
  - 4) mais um que direciona o significado de cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias;
  - 5) ainda o que distingue *o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência* (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do direito...);
  - 6) por último, nesta moderna lista, aquele vinculado à antropologia em sua dimensão mais abrangente, que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma pessoa ou coletividade específicas, ou até mesmo de toda a humanidade;<sup>147</sup>

Quanto ao Direito, “cuja estrutura é sedimentada na ideia de limites”, a cultura, seja em sua concepção ampla ou na mais restrita, “é dotada de uma espécie de ubiquidade, o que deveria lhe render diferenciado e elevado prestígio; contudo, em diversos campos das relações, verifica-se exatamente o oposto, ou seja, a depreciação”<sup>148</sup>. Delimitar o conceito jurídico de cultura demanda a consideração de três pontos, como aponta Cunha Filho, em trecho adaptado:

O primeiro ponto (1) é a “opção de adjetivar cultura”, o que tem por consequência, ao menos, dois resultados: (1) posicionar-se axiologicamente e (2) impregnar o termo de uma ou mais extensão e, como reza a lógica, quanto maior a extensão, menor a compreensão, ou seja, passamos a ter possibilidade de definir cultura de uma forma positiva, limitada e compreensível para o direito, ou para o direito brasileiro, ou ainda para o direito brasileiro vigente (...).<sup>149</sup>

Nesse primeiro ponto, fica evidente que conceituar cultura também passa por delimitar o que é digno de valor cultural. Nem toda a manifestação ou produção do ser humano tem valor cultural, por isso esse recorte necessita de bases axiológicas. Em que pese a ciência jurídica exija a maior precisão quanto possível, abstraindo-se possíveis significados antagônicos, ao utilizar-se do conceito de cultura deve-se considerar as percepções trazidas por outras ciências. Ou seja, a delimitação jurídico-normativa não soluciona os problemas de dominação ou apagamento da diversidade cultural, em verdade, pode até reforçá-los, por isso a necessidade do aporte antropológico e sociológico, como ressalta o autor Cunha Filho:

Em segundo lugar (2), há que se destacar que a aversão corrente em vincular cultura com o desenvolvimento da civilização representa um momento de antítese dos povos dominados, frente aos povos dominadores que queriam e sempre impunham e impõem a sua “cultura”, utilizando-se de uma tecnologia mais desenvolvida (...) Bom desenvolvimento da civilização passou a ser confundido com desenvolvimento tecnológico (e não de elevados ideais) e este com opressão. Assim, suprimir qualquer adjetivação da palavra cultura era e continua sendo uma forma de resistência. Este

<sup>147</sup> CUNHA FILHO, 2018, p. 18.

<sup>148</sup> CUNHA FILHO, 2018, p. 19.

<sup>149</sup> CUNHA FILHO, 2018, p. 20.

momento de antítese ainda não foi superado, melhor dizendo, não se chegou ainda a sua síntese, mas é imperioso que o seja (...).<sup>150</sup>

A definição normativa do conceito é o enfoque da análise e, como o direito é fruto da cultura, o ordenamento é interpretado de acordo com o contexto no qual está inserido, o que se aproxima dos costumes, que é uma das fontes do próprio Direito. Consideradas as reflexões de outras áreas do conhecimento, parte-se da análise do texto da Constituição Federal de 1988 e de sua regulamentação na realidade brasileiro:

Por último (3) a realidade normativa brasileira nos induza a conceber cultura de uma forma limitada. É um setor entre tantos outros, vislumbrado pela legislação. A falta de definição abstrata prejudica seu estudo. O que temos são compreensões empíricas do trato de uma norma cultural, mas de qualquer forma temos tal compreensão. Fica muito claro, por exemplo, que nosso ordenamento se refere à cultura quando veicula normas sobre as artes a espiritualidade, as tradições e o saber.<sup>151</sup>

Assim, Cunha Filho<sup>152</sup> define cultura como “a produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos”, sendo que “a subjetividade dos termos da definição passa a ganhar forma concreta segundo a observação de cada ordenamento jurídico”.

Portanto, apesar de o direito necessitar de uma definição rígida, a ubiquidade do termo cultura não significa que o conceito jurídico deva ser genérico, ou seja, mesmo que a cultura esteja presente em todos os aspectos da vida humana, somente as manifestações consideradas de valor são tuteladas pela norma. A definição desse valor cultural deve ser capaz de considerar a multiculturalidade, permitindo a relação intercultural dos povos e as diversas formas de manifestações materiais ou imateriais do povo brasileiro.

Considerando o apontado, o **conceito de cultura no ordenamento jurídico brasileiro**, será considerado conforme a legislação, especialmente delimitado na forma de patrimônio cultural no contexto urbano. Para tanto, a compreensão sobre o desenvolvimento da preocupação com a proteção do patrimônio cultural em nível internacional e do desenho de um direito humano à cultura é essencial. Posteriormente, será examinada a existência de um direito fundamental, ou seja, do direito à cultura, principalmente da leitura do art. 5º da Constituição Federal de 1988; bem como quanto a regulamentação das políticas públicas, ou seja, do direito da cultura, decorrente precipuamente dos arts. 215 e 216 da CF88.

<sup>150</sup> CUNHA FILHO, 2018, p. 19.

<sup>151</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

<sup>152</sup> CUNHA FILHO, 2000, p. 27.

## 2.2 O PATRIMÔNIO CULTURAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL

### 2.2.1 A tutela internacional do patrimônio cultural

#### 2.2.1.1 A questão cultural como preocupação internacional e as Cartas Patrimoniais

A preocupação com a questão cultural em nível internacional acompanha os contornos dos direitos de propriedade e as disputas análogas, passando por uma vinculação aos direitos humanos, aqui incluídas a perspectiva do direito à educação e ao meio ambiente. Assim, apesar de existirem documentos internacionais que têm como objeto a tutela dos bens culturais em sua essência, outros tangenciam a questão, seja numa perspectiva individual, do particular, seja na concepção de sociedade ou de grupo, em uma visão ampla. Além disso, tratados de direitos humanos tratam da questão cultural tanto de forma específica, quanto em caráter indireto. Quanto à proteção dos bens, foram formuladas cartas patrimoniais, que abordam requisitos para a conservação e restauro de bens materiais, mas, também, outros que abordam a proteção dos bens imateriais. Ainda, a questão cultural também pode ser analisada sob o viés econômico e comercial, em se tratando dos bens e serviços culturais e a proteção dos direitos autores e de comércio.

Para o fim desta pesquisa serão priorizados os documentos internacionais que abordam primordialmente os bens de natureza material, delimitados no patrimônio imóvel para avaliar sua relação com o exercício dos direitos humanos culturais com vistas ao desenvolvimento sustentável das cidades.

Como fator relevante na história ocidental, está a crise do Absolutismo em razão do contexto de pobreza e ausência liberdade aos cidadãos, que demandaram o reconhecimento de direitos com base nos ideais iluministas a partir do século XVIII e da Revolução Francesa de 1789. A Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789, aprovada pelos cidadãos franceses da época, prevê como “direitos naturais e imprescritíveis ao homem: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão” (art. 2º).<sup>153</sup>

A proteção do patrimônio cultural não é identificada diretamente na Declaração; contudo, são delineados importantes contornos para o conceito de propriedade, considerada “direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia

---

<sup>153</sup> AMBAFRANCE, Embaixada da França no Brasil. **Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 13 ago. 2021.

indenização” (art. 7º). Tais direitos são reconhecidos como de primeira dimensão, pois tutelaram a individualidade pessoal, cabendo ao Estado o cumprimento de obrigações de não fazer, ou seja, abster-se de praticar atos capazes de atingir a esfera jurídica individual do cidadão.<sup>154</sup>

No século XX houve a expansão das lutas pela igualdade, como direitos trabalhistas e sociais e cresceu a noção de igualdade entre os indivíduos, com “aparición dos direitos humanos de conteúdo positivo, cujos legitimados ativos são os indivíduos, o bem protegido é uma relação de igualdade com outras pessoas, e a lógica normativa é caracterizada por mandatos que se traduzem em obrigações de fazer<sup>155</sup>. Para Bonavides<sup>156</sup>, os direitos de segunda dimensão “são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades”, previstos com fulcro no “constitucionalismo das distintas formas de Estado Social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século”. Sua origem está vinculada “princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”<sup>157</sup>.

Até ao final do século XIX, o património era uma questão de interesse exclusivamente de cada país, mas a ideia de internacionalismo cultural, ou seja, a preocupação com a conservação e proteção para além das fronteiras nacionais, foi resultado da Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações, e principalmente da Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas e o estabelecimento da UNESCO.<sup>158</sup>

O desenvolvimento de diferentes formas de expressão cultural, como pintura, escultura, música e o aumento da sua distribuição e comercialização demandou o estabelecimento de regramentos como, por exemplo, a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 1886. A Convenção foi completada em Paris, em 4 de maio de 1896 e revista posteriormente em 1908, 1928, 1948, 1967 e em 24 de julho de 1971<sup>159</sup>. O texto disciplina a

---

<sup>154</sup> AMBAFRANCE, Embaixada da França no Brasil. **Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>155</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 17.

<sup>156</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 518.

<sup>157</sup> BONAVIDES, 2004, p. 518.

<sup>158</sup> ICOMOS. **International Council of Monuments and Sites**. Disponível em: <https://www.icomos.org/en/home-wh>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>159</sup> COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Fortaleza, 2012, p. 77.

proteção das obras literárias e artísticas e proteção do direito autoral, incluindo obras de arquitetura, desde projeto a edificações, como destinatário de proteção (artigo 2).<sup>160</sup>

Importantes ações foram realizadas em âmbito não governamental, promovidas por técnicos e especialistas, principalmente durante o período entre guerras mundiais. No contexto europeu consolidava-se o modernismo:

[...] valendo-se das possibilidades trazidas pela arquitetura subvencionada. Efetivamente, o déficit habitacional acumulado e os trabalhos de reconstrução apresentaram no primeiro pós-guerra uma escala só possível de ser enfrentada pelo Estado, que passou então a ser o grande cliente dos arquitetos. Estes foram requisitados para projetos de conjuntos habitacionais, de bairros, de legislação urbanística e de cidades que lhes permitiram, fazendo uso das pesquisas e inovações tecnológicas acumuladas desde o último quartel do século XIX, revolucionar, tanto funcional quanto plasticamente, as soluções correntes para a organização do espaço edificado.<sup>161</sup>

O cenário de intensa inovação arquitetônica impulsionou a realização de eventos científicos e criação de organizações de especialistas. Uma iniciativa marcante foi a encabeçada por Le Corbusier, que em 1928, ao lado de outros arquitetos, criaram os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna — CIAM e o Comitê Internacional para a Resolução dos Problemas Arquitetônicos 4 Contemporâneos — CIRPAC, este comitê diretor do anterior.

Ao todo, foram realizados dez congressos CIAM. Em 1931 foi realizada a Conferência de Atenas sobre a restauração de edifícios históricos e a Carta de Atenas, redigida por Le Corbusier na quarta Assembleia dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, em 1933.

Embora os participantes do congresso o tenham concluído com uma série de constatações, sem formular propostas de ação comum ou modelos urbanísticos concretos, ficou patente que as mudanças necessárias ao urbanismo contemporâneo implicavam uma opção política diferenciada e não apenas na melhoria técnica das práticas profissionais existentes. O resultado dos trabalhos foi reunido no documento que se chamou “Carta de Atenas”.<sup>162</sup>

Diante da necessidade de uma associação de especialistas em conservação e restauro, durante o II Congresso Internacional de Arquitetos, em 1964, foi criado o International Council on Monuments and Sites - ICOMOS<sup>163</sup>, ocasião em que foi escrita a Carta de Veneza (1964),

<sup>160</sup> Por meio do Decreto nº 75.699, o Brasil promulgou a Convenção de Berna em 1975. BRASIL. **Decreto nº 75.699, de 6 de maio de 1975**. Promulga a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 9 de setembro de 1886, revista em Paris, a 24 de julho de 1971. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d75699.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d75699.htm). Acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>161</sup> LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Tradução de Rebecca Scherer. São Paulo: EDUSP, 1993, p. 3.

<sup>162</sup> LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Tradução de Rebecca Scherer. São Paulo: EDUSP, 1993, p. 5.

<sup>163</sup> ICOMOS. **International Council of Monuments and Sites**. Disponível em: <https://www.icomos.org/en/home-wh>. Acesso em: 13 ago. 2021.

declaração internacional de princípios norteadores de todas as ações de restauro, da qual o Brasil é também signatário.

A Carta de Atenas<sup>164</sup> (1931) e a Carta de Veneza<sup>165</sup> (1964) são as mais importantes Cartas Patrimoniais<sup>166</sup>, documentos que delimitam conceitos e estabelecem princípios e estipulam parâmetros e para a preservação conservação, manutenção e restauro de bens considerados patrimônio histórico, artístico ou cultural. Tais iniciativas representaram “um grande passo na evolução das ideias porque refletem uma consciência crescente entre especialistas de todo o mundo e introduzem o conceito de patrimônio internacional pela primeira vez na história”.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> IPHAN. **Carta de Atenas, 1931**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>165</sup> IPHAN. **Carta de Veneza, 1964**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>166</sup> Outros documentos relevantes: Recomendação Paris - Outubro de 2003. 32ª Sessão da Conferência Geral das Nações Unidas, de 17 de outubro de 2003 - Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Cartagena de Índias, Colômbia - Maio de 1999. Decisão nº 460 sobre proteção, recuperação de bens culturais do patrimônio arqueológico, histórico, etnológico, paleontológico e artístico da Comunidade Andina; Carta de Mar del Plata - Junho de 1997. Documento do Mercosul sobre Patrimônio Intangível; Declaração de Sofia - Outubro de 1996. Declaração de Sofia de 09 de outubro de 1996, elaborada durante a XI Assembleia Geral do ICOMOS; Recomendação Europa - Setembro de 1995. Recomendação Europa sobre a conservação integrada das áreas de paisagens culturais com as políticas paisagísticas, adotada pelo Comitê de Ministros por ocasião do 543º encontro de vice-ministros; Conferência de Nara - Novembro de 1994. Conferência sobre a autenticidade em relação à Convenção do Patrimônio Mundial; Carta do Rio - Junho de 1992. Conferência Geral das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; Carta de Lausanne - 1990. Carta para Gestão e Proteção de Patrimônio Arqueológico; Recomendação Paris - Novembro de 1989. 25ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO - Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular. Carta de Washington - 1987, Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas; Carta de Washington - 1986. Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas; Declaração do México - 1985. Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais; Declaração Tlaxcala - Outubro de 1982. 3º Colóquio Interamericano sobre a Conservação do Patrimônio Monumental; Declaração de Nairóbi - Maio de 1982. Assembleia Mundial dos Estados, no Quênia; Carta de Florença - Maio de 1981. Conselho Internacional de Monumentos e Sítios; Carta de Burra - 2013. Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, na Austrália; Carta de Machu Picchu - Dezembro de 1977. Encontro Internacional de Arquitetos; Recomendações de Nairóbi - Novembro de 1976. 19ª Sessão da UNESCO; Carta do Turismo Cultural - Novembro de 1976. Seminário Internacional de Turismo; Manifesto Amsterdã - Outubro de 1975. Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico - Ano do Patrimônio Europeu; Declaração de Amsterdã - Outubro de 1975. Congresso do Patrimônio Arquitetônico Europeu; Resolução de São Domingos - Dezembro de 1974. I Seminário Interamericano sobre Experiências na Conservação e Restauração do Patrimônio Monumental dos Períodos Colonial e Republicano, pela OEA; Recomendação Paris - Novembro de 1972. Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; Declaração de Estocolmo - Junho de 1972. Assembleia Geral das Nações Unidas; Carta do Restauro - Abril de 1972, Carta do Restauro, do Ministério da Instrução Pública do Governo da Itália; Recomendação Paris - Novembro de 1968. 15ª Sessão da Conferência Geral das Nações Unidas; Normas de Quito - Novembro e Dezembro de 1967. Reunião sobre Conservação e Utilização de Monumentos e Lugares de Interesse Histórico e Artístico; Recomendação Paris - Novembro de 1964. 13ª Sessão da Conferência Geral das Nações Unidas; Carta de Veneza - Maio de 1964. II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos; Recomendação Paris - Dezembro de 1962. 12ª Sessão da Conferência Geral das Nações Unidas; Recomendação de Nova Delhi - Novembro de 1956. 9ª Sessão da Conferência Geral das Nações Unidas; 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. Carta de Atenas - Sociedade das Nações - Outubro de 1931. Conclusões Gerais e Deliberações da Sociedade das Nações, do Escritório Internacional dos Museus.

<sup>167</sup> ICOMOS. **International Council of Monuments and Sites**. Disponível em: <https://www.icomos.org/en/home-wh>. Acesso em: 13 ago. 2021.

Para unir os esforços, os organismos internacionais optam por apoiar-se no trabalho de órgãos consultivos, assim, três organizações internacionais são nomeadas na World Heritage Convention da UNESCO para assessorar o Comitê em suas deliberações: International Union for Conservation of Nature – IUCN; International Council on Monuments and Sites - ICOMOS e International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property – ICCROM.<sup>168</sup>

A International Union for Conservation of Nature – IUCN<sup>169</sup>, foi criada em 1948 e está localizada em Gland, na Suíça, é uma organização internacional não governamental que fornece avaliações técnicas de bens do patrimônio natural e, por meio de sua rede mundial de especialistas, relatórios sobre o estado de conservação dos bens listados.<sup>170</sup>

O International Council on Monuments and Sites - ICOMOS<sup>171</sup>, fundada em 1965, com secretaria internacional em Paris, é uma organização internacional não governamental que fornece avaliações de bens culturais e mistos propostos para inscrição na Lista do Patrimônio Mundial.<sup>172</sup>

O International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property – ICCROM<sup>173</sup>, criada em 1956, durante a 9ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO, é uma organização intergovernamental criada para promover a conservação de todas as formas de patrimônio cultural, em todas as regiões do mundo. Sua missão é fornecer aos Estados Membros as melhores ferramentas, conhecimento, habilidades e ambiente propício para preservar seu patrimônio cultural em todas as suas formas, para o benefício de todas as

<sup>168</sup> UNESCO. **Advisory Bodies**. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/advisorybodies/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>169</sup> IUCN. **International Union for Conservation of Nature**. Disponível em: <https://www.iucn.org/pt>.

<sup>170</sup> UNESCO. **Advisory Bodies**. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/advisorybodies/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>171</sup> ICOMOS. **International Council of Monuments and Sites**. Disponível em: <https://www.icomos.org/en/home-wh>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>172</sup> UNESCO. **Advisory Bodies**. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/advisorybodies/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>173</sup> ICCROM. **International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property**. Disponível em: <https://www.iccrom.org/>. Acesso em: 18 jun. 2021. ICCROM (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (Rome Centre)). ICCROM was created by UNESCO in 1956. ICCROM was formerly known as the Rome Centre. In 1977 the name was changed to ICCROM (the initials of the International Centre for Conservation, and given that the Centre is located in Rome, ROM, ICC+ROM=ICCROM). Article 8 (3) of the Convention requires that a representative of the Rome Centre (ICCROM) attend meetings of the Committee in an advisory capacity (UNESCO 1972). ICCROM is an intergovernmental body which provides expert advice on how to conserve properties inscribed in the World Heritage List, as well as training in conservation techniques. ICCROM is an active partner in the World Heritage Information Network (WHIN).

peessoas. Por meio de seu trabalho, o ICCROM contribui para a sustentabilidade ambiental, social e econômica das comunidades.<sup>174</sup>

Além desses institutos, também existem iniciativas organizadas na Europa, bem como nacionalmente, em cada país, diante da necessidade de recuperar o patrimônio destruído após as sucessivas guerras. Tais entidades são formadas por corpo técnico e científico e atuam na defesa no patrimônio por meio de realização de eventos, elaboração de orientações técnicas, difusão do conhecimento, bem como da publicação de Cartas Patrimoniais.<sup>175</sup> Para Sant’Anna:

No plano internacional, são tomadas como indicadores as chamadas “cartas patrimoniais”. Embora sejam, na maioria das vezes, produtos de consensos construídos por especialistas, esses documentos bebem, frequentemente, na fonte de práticas e experiências nacionais e, por vezes, revelam demandas sociais que estão além do âmbito especializado mais restrito. Além disso, seu exame fornece uma perspectiva mais ampla e ajuda, de um lado, a compreender certas práticas consolidadas no Brasil e, de outro, a medir nossa inércia e também a distância que nos separa de alguns consensos internacionais.<sup>176</sup>

Sob a perspectiva jurídica, as Cartas Patrimoniais não possuem força cogente, ou seja, não constituem obrigação legal aos Estados que fazem parte dos organismos que as elaboram e aprovam. Entretanto, é importante mencionar que tais documentos são fruto do debate de acadêmicos e profissionais conhecedores do tema do patrimônio cultural e, em razão da sua relevância, influenciam o texto de documentos que virão a possuir força obrigatória como Convenções e Tratados. As Cartas Patrimoniais são instrumentos de *soft law*, questão abordada por Kühl:

As chamadas cartas patrimoniais são documentos – em especial aquelas derivadas de organismos internacionais – cujo caráter é indicativo ou, no máximo, prescritivo. Constituem base deontológica para as várias profissões envolvidas na preservação, mas não são receituário de simples aplicação.<sup>177</sup>

As Cartas Patrimoniais, ainda que fruto de uma construção conjunta e de pessoas presumidamente capazes sobre o tema, acabam por refletir um consenso da sua época, tanto

<sup>174</sup> UNESCO. **Advisory Bodies**. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/advisorybodies/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>175</sup> BOJANOSKI, Silvana de Fátima; MICHELON, Francisca Ferreira; BEVILACQUA, Cleci Regina. Os termos preservação, restauração, conservação e conservação preventiva de bens culturais: uma abordagem terminológica. **Calidoscópico**. São Leopoldo, RS. Vol. 15, n. 3 (set./dez. 2017), p.[443]-454, 2017. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174861>.

<sup>176</sup> SANT’ANNA, M.. Preservação como prática: sujeitos, objetos, concepções e instrumentos. **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**, 1, 245-279, 2015. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Preserva%C3%A7%C3%A3o%20pdf\(1\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Preserva%C3%A7%C3%A3o%20pdf(1).pdf).

<sup>177</sup> KÜHL, B. M. Notas sobre a Carta de Veneza. **Anais do Museu Paulista: história e cultura material**, 18, 2, jul.-dez. 287-320, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/5539/7069>. Acesso em: 12 jun. 2022.

com relação ao tempo quanto ao lugar, assim como qualquer documento. Em razão disso, a análise das Cartas sob o olhar atual e com o olhar de quem não participou ativamente da sua construção pode ser útil em sua interpretação.

Uma das principais Cartas Patrimoniais é a Carta internacional sobre conservação e restauração de monumentos e sítios, chamada Carta de Veneza, “resultado dos debates ocorridos no II Congresso Internacional de Arquitetos e de Técnicos de Monumentos Históricos, realizado em Veneza de 25 a 31 de maio de 1964, documento que permanece como documento-base do ICOMOS”.

Em 2024, pela primeira vez em realização no Brasil, o ICOMOS realizou o Simpósio Científico e a reunião da Assembleia Geral Anual. O evento celebrou o 60º aniversário da Carta de Veneza e lançou o Plano Científico Trienal com o tema do “Patrimônio Resiliente a Desastres e Conflitos: Preparação, Resposta e Recuperação”, em Ouro Preto - MG, Brasil.

A ausência de força normativa pode ser vista como uma qualidade de tais documentos, pois o raciocínio jurídico dogmático exige a construção de um texto normativo preciso e que evite lacunas, omissões ou interpretações divergente. Estas características representam tanto a força do Direito, quanto sua fraqueza.

A fortaleza reside na possibilidade de exigir a sua aplicação e, inclusive, a aplicação de sanção em caso de descumprimento, como é o caso da Convenção para a Proteção de Bens Culturais em caso de conflito armado, ou Convenção de Haia de 1954<sup>178</sup>. Explica Miranda<sup>179</sup> que a Convenção de Haia proíbe: “em qualquer hipótese, que bens culturais (...) sejam alvo de ataques inimigos, sob pena de violação a normas basilares do Direito Internacional e, inclusive,

---

<sup>178</sup> Artigo II. Proteção dos Bens Culturais. A proteção dos bens culturais para os fins da presente Convenção, abrange a salvaguarda e o respeito de tais bens. Artigo III. Salvaguarda dos Bens Culturais. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a preparar em tempo de paz a salvaguarda dos bens culturais situados em seu próprio território contra as conseqüências previsíveis de um conflito armado adotando as providências que julgarem apropriadas. Artigo IV. Respeito aos Bens Culturais. 1. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a respeitar os bens culturais situados, tanto em seu próprio território, quanto no território das outras Altas Partes Contratantes, abstendo-se de utilizar esses bens, seus sistemas de proteção e suas redondezas para fins que possam expor tais bens à destruição ou deterioração em casos de conflito armado e privando-se de todo ato de hostilidade para com esses bens. 2. As obrigações definidas no parágrafo primeiro do presente artigo só poderão deixar de ser cumpridas quando uma necessidade militar impedir de maneira imperativa o seu cumprimento. 3. As Altas Partes Contratantes comprometem-se outrossim a proibir, a impedir e a fazer cessar, quando necessário, qualquer ato de roubo, de pilhagem e de apropriação indevida de bens culturais, qualquer que seja a forma de que venham revertidos esses atos, e, igualmente, todos os atos de vandalismo para com os bens mencionados. Comprometem-se também a não requisitar bens culturais móveis situado no território de outra Alta Parte Contratante. 4. Comprometem-se a não tomar medidas de represália contra os bens culturais. 5. Nenhuma das Altas Partes Contratantes pode desligar-se das obrigações estipuladas no presente artigo, para com outra Alta Parte Contratante alegado não ter esta última aplicado as medidas de salvaguarda estabelecidas no artigo 3.

<sup>179</sup> SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. Bens culturais não podem ser atacados em caso de guerra. **Revista Consultor Jurídico**, 18 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-18/ambiente-juridico-bens-culturais-nao-podem-atacados-guerra/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

caracterização de crime de guerra (art. 8º, 2, IV e IX, do Estatuto de Roma<sup>180</sup>), passível de julgamento pelo Tribunal Penal Internacional”. Os bens culturais podem ser, por exemplo, bens materiais “imóveis, tais como os monumentos de arquitetura, de arte ou de história, religiosos ou seculares, os lugares de interesse arqueológico, conjuntos arquitetônicos de valor histórico ou artístico”, além de bens móveis como “obras de arte, manuscritos, livros, coleções científicas, bibliográficas, arquivísticas, museus, exposições e centros culturais”.<sup>181</sup>

Em se tratando de patrimônio cultural, especialmente quanto aos bens edificados, é possível partir do entendimento de que sua maior característica é a sua continuidade e imutabilidade no tempo. Essa característica poderia justificar a necessidade de uma força normativa as Cartas Patrimoniais, com o fim de proteger o patrimônio cultural. Entretanto, a visão do patrimônio cultural edificado como algo estanque é uma premissa desatualizada e que não contempla o dinamismo das relações sociais para com o patrimônio. Isso é bem explicado por Kühl:

cartas internacionais, como a de Veneza, não podem ter caráter normativo, pois suas indicações devem ser reinterpretadas e aprofundadas para as diversas realidades culturais de cada país, e ser, ou não, absorvidas em suas propostas legislativas. As cartas internacionais, se devidamente reinterpretadas para as realidades locais, podem resultar em cartas nacionais, ou articularem-se a elas; podem, assim, ter papel importantíssimo na construção normativa relacionada à preservação dos bens culturais dos vários países.<sup>182</sup>

A Carta foi relevante na mudança do paradigma de uma proteção apenas àquele bem considerado “em razão de seu valor excepcional para uma tutela com prevalência do valor histórico-documental, não se admitindo quaisquer modificações não só do monumento principal, como também de todo o meio onde está inserido”.<sup>183</sup> A Carta de Veneza dispõe que o conceito de monumento histórico não se trata apenas da “criação arquitetônica isolada”, mas

<sup>180</sup> Artigo 8º. Crimes de Guerra. 1. O Tribunal terá competência para julgar os crimes de guerra, em particular quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou como parte de uma prática em larga escala desse tipo de crimes. 2. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crimes de guerra": a) As violações graves às Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, a saber, qualquer um dos seguintes atos, dirigidos contra pessoas ou bens protegidos nos termos da Convenção de Genebra que for pertinente: (...) iv) Destruição ou a apropriação de bens em larga escala, quando não justificadas por quaisquer necessidades militares e executadas de forma ilegal e arbitrária; (...) ix) Dirigir intencionalmente ataques a edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos históricos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, sempre que não se trate de objetivos militares; (...).

<sup>181</sup> As regras aplicam-se ao Brasil, pois é Estado-parte da Convenção de Haia, que foi assinada, ratificada e posteriormente aprovada pelo Decreto Legislativo nº 32, de 1956. O Estatuto de Roma foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.388, de 2002.

<sup>182</sup> KÜHL, B. M.. Notas sobre a Carta de Veneza. **Anais do Museu Paulista: história e cultura material**, 18, 2, jul.- dez. 287-320, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/5539/7069>. Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>183</sup> OLIVEIRA, Thiago Pires. Raízes históricas da proteção jurídica ao patrimônio cultural no Brasil. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 82, p. 71.84, mar. abr., 2012.

também “o sítio, rural ou urbano, que constitua testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico. Esta noção aplica-se não só às grandes criações, mas também às obras modestas do passado que adquiriram, com a passagem do tempo, um significado cultural” (art. 1º).

Além de documentos internacionais, são aprovadas Cartas Patrimoniais em âmbito interno, que visam atender às especificidades locais e culturais do Brasil<sup>184</sup>. As Cartas Patrimoniais são importante avanço nas estratégias de preservação do patrimônio cultural. Entretanto, tal qual qualquer outro documento, refletem a visão teórica e técnica prevalente à época de sua elaboração. Em razão disso, a leitura atual levanta algumas questões como o problema do modelo de cidade moderna como padrão máximo de excelência a ser alcançado.

Em uma análise do texto da Carta de Veneza<sup>185</sup> em comparação ao texto da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88), verifica-se que a Carta inicia com os dizeres “Portadores de mensagem espiritual do passado, as obras monumentais de cada povo perduram no presente como testemunho vivo de suas tradições seculares”. Percebe-se uma convergência com o texto da CF88, que ao tratar em seção específica da cultura dispõe no art. 216 que “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Nos trechos há uma afirmação da relevância não apenas do objeto patrimônio, mas de sua relação com a sociedade, a qual é composta por diferentes grupos.

A preocupação da proteção do patrimônio considera as presentes e as futuras gerações,

---

<sup>184</sup> O IPHAN lista como Cartas Brasileiras: Carta dos Jardins Históricos Brasileiros, dita Carta de Juiz de Fora - Outubro de 2010. Estabelece definições, diretrizes e critérios para a defesa e salvaguarda dos jardins históricos brasileiros. Carta de Brasília - Julho de 2010. Resultados e conclusões apresentadas pelo grupo do Fórum Juvenil de Patrimônio Mundial acerca da proteção e promoção do Patrimônio Mundial (versão em espanhol). I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural. Síntese preliminar das discussões feitas durante o I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, e documento Subsídio para a II CNC do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural. Carta de Nova Olinda - Dezembro de 2009. Documento final do I Seminário de Avaliação e Planejamento das Casas do Patrimônio. Carta de Fortaleza - Novembro de 1997. Seminário: Patrimônio Imaterial - Estratégias e Formas de Proteção; Declaração de São Paulo II - Julho de 1996. Recomendações brasileiras à XI Assembleia Geral do ICOMOS; Declaração de São Paulo - 1989. Aprovada durante a Jornada Comemorativa do 25º aniversário da Carta de Veneza; Carta de Cabo Frio - Outubro de 1989. Encontro de Civilizações nas Américas; Carta Brasília - 1995. Documento Regional do Cone Sul sobre Autenticidade; Carta Petrópolis - 1987. 1º Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centros Históricos; Compromisso Salvador - Outubro de 1971. II Encontro de Governadores para a Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico e Natural do Brasil; Anais do II Encontro de Governadores - Outubro de 1971. Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil, em Salvador; Compromisso Brasília - Abril de 1970. I Encontro de Governadores de Estado, Secretários Estaduais da Área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados e Presidentes e Representantes de Instituições Culturais; entre outras.

<sup>185</sup> Será utilizada a versão em língua portuguesa disponível no site do IPHAN em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Conta%20de%20Veneza%201964.pdf>.

tanto que na Carta entende-se que “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”. Em sentido semelhante, em capítulo sobre meio ambiente, a CF88 dispõe no art. 225 que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A identidade dos textos também é percebida no conceito de “patrimônio comum” e “bem de uso comum do povo”, o que reforça o interesse da coletividade para com o patrimônio cultural. Para além de um dever meramente estatal, incumbe a toda a coletividade o dever de proteção, que também deverá levar em consideração o interesse das futuras gerações. A concepção ampla de meio ambiente inclui não apenas o aspecto natural, mas aquilo que é criação do ser humano. Para Silva<sup>186</sup>, o meio ambiente artificial, seria aquilo que o homem criou como, por exemplo, o espaço urbano, as edificações, os equipamentos públicos, entre outros; e inclui o meio ambiente cultural, que também é criado pelo homem, mas adquiriu valor especial como, por exemplo, o patrimônio histórico, artístico, turístico.

As Cartas Patrimoniais devem permitir espaço para que sejam bem compreendidas, continuamente estudadas e debatidas. Essa possibilidade de re(visitação) permite que a Carta Patrimonial sobreviva através do tempo e seja objeto de re(interpretação) de acordo com a realidade local e momento histórico, adequadas a cada realidade cultural.

Assim, considerando as múltiplas formas de manifestação da cultura, a seguir serão elencados declarações, pactos e convenções que se relacionam ou com o direito cultural ou com o direito do patrimônio cultural, principalmente delimitado ao patrimônio cultural material e imóvel e sua relação com o ambiente urbano.

#### 2.2.1.2 Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

O número de perdas humanas e de danos aos bens históricos e culturais foi catalisador do desenvolvimento do direito internacional. A Criação da Organização das Nações Unidas, que passou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, tem como base a Carta da ONU, a qual dispõe, dentre outros propósitos, a cooperação internacional para “resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e

---

<sup>186</sup> SILVA, 2000, p. 35.

estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (Artigo 1).<sup>187</sup>

Durante a Assembleia Geral da ONU em 1948, aprovou-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual garante, com relação à questão cultural, que “Toda a pessoa (...) pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis”, fruto do “esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país” (Artigo 22º). Além disso, “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam” (Artigo 27º). A redação consagra, portanto, o direito humano à cultura.<sup>188</sup>

Sobre a força jurídica do documento, se trata, tecnicamente, de recomendação, razão pela qual não teria força vinculante. Contudo, tal visão é demasiado formalista, pois “a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não”<sup>189</sup>. Inclusive, a doutrina jurídica contemporânea “distingue os direitos humanos dos direitos fundamentais, na medida em que estes últimos são justamente os direitos humanos consagrados pelo Estado como regras constitucionais escritas, por conseguinte “a mesma distinção há de ser admitida no âmbito do direito internacional. Já se reconhece aliás, de há muito, que a par dos tratados ou convenções, o direito internacional é também constituído pelos costumes e os princípios gerais de direito”.<sup>190</sup>

O conteúdo da Declaração Universal de 1948 foi aprofundado por outros documentos, que completaram “a segunda etapa do processo de institucionalização dos direitos do homem em âmbito universal e dava-se início à terceira etapa, relativa à criação de mecanismos de sanção às violações de direitos humanos” (COMPARATO, 2003, p. 167).<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup> Sobre conflitos armados, são importantes as Convenções sobre Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais, ou comumente denominadas de Convenção de Haia, dos anos de 1899 e 1907 e as Convenções de Genebra de 1864 e, 1906, 1929, 1949 e os protocolos adicionais.

<sup>188</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>189</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 136.

<sup>190</sup> COMPARATO, 2003, p. 136.

<sup>191</sup> Importa referir outras convenções internacionais aprovadas pelas Nações Unidas: a de 21 de dezembro de 1965, sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial<sup>30</sup>; a de 30 de novembro de 1973, sobre a supressão e punição do crime de \_apartheid; Convenção de 18 de dezembro de 1979, sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres; Declaração sobre os Direitos de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, ou Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas, de 1992.

### 2.2.1.3 Convenção de Haia para Proteção de Bens Culturais em Conflito Armado (1954)

Antes do advento da Convenção as principais regras internacionais sobre o patrimônio cultural estavam dispostas nos Regramentos de Haia de 1907, com previsões sobre o dever de proteção do patrimônio relacionado à religião, arte e ciência, mediante uso de sinais indicativos visíveis. Com previsões extensas, porém genéricas, a adesão ao texto pelos países foi em número significativo. Entretanto, tais estipulações não impediram a vasta destruição do patrimônio causada pela I Guerra Mundial.<sup>192</sup>

Durante a II Guerra Mundial, foi notória a estratégia da Alemanha nazista de efetuar saque e confisco de bens e obras culturais, principalmente de judeus, bem como de territórios anexados. Em resposta, o Tribunal de Nuremberg incluiu condenações por danos contra o patrimônio cultural, o que também ocorreu em tribunais nacionais.<sup>193</sup>

O cenário acelerou a elaboração da Convenção de Haia para a Proteção de Bens Culturais no caso de Conflito Armado, de 1954, considerado “primeiro acordo transcontinental visando exclusivamente à proteção do patrimônio cultural”<sup>194</sup>. O texto reconhece que “os danos causados aos bens culturais constituem um prejuízo ao patrimônio cultural de toda a humanidade, dado que cada povo traz a sua própria contribuição à cultura mundial”.<sup>195</sup>

### 2.2.1.4 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)

Sobreveio posteriormente o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado em Assembleia-Geral da ONU em 1966, reconhece que “Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (Artigo 1). Além disso, os Estados Partes “comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no Pacto” (Artigo 3).<sup>196</sup>

<sup>192</sup> BISCHOFF, James L. A proteção internacional do patrimônio cultural. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, nº 24, 2004, p. 191-218. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/73499/41382>. Acesso em 20 jun. 2021.

<sup>193</sup> BISCHOFF, 2004, p. 195.

<sup>194</sup> BISCHOFF, James L. A proteção internacional do patrimônio cultural. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS** - no 24, 2004, p. 191-218. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/73499/41382>. Acesso em 20 jun. 2021.

<sup>195</sup> O Brasil Promulgou a Convenção de Haia por meio do Decreto nº 44.851, de 1958.

<sup>196</sup>

Na mesma Assembleia-Geral também foi aprovado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que incumbe aos Estados Partes "assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos" (Artigo 3) previstos no texto, sendo assegurado aos indivíduos o direito de "participar da vida cultural" (Artigo 15), dentre outros. Cumpre ressaltar que, diante do Regime Militar vigente no Brasil à época, a promulgação desses documentos, que formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos, somente ocorreu em 1992.<sup>197</sup>

Acerca da relação entre os Pactos, explica Comparato<sup>198</sup> que:

O núcleo original dos direitos declarados no Pacto sobre Direitos Cívicos e Políticos constituiu, historicamente, um meio de defesa de indivíduos ou grupos sociais contra os privilégios privados e o abuso de poder estatal. No presente Pacto, diversamente, o elemento comum ao conjunto dos direitos nele declarados é a proteção das classes ou grupos sociais desfavorecidos, contra a dominação socioeconômica exercida pela minoria rica e poderosa. Num caso, pois, defesa contra a oligarquia política; no outro, luta contra a dominação de classe. Em razão disso, a posição do Estado, como sujeito passivo da relação jurídica, passa de um pólo a outro. Para a fruição das liberdades cívicas, o que se exige é a abstenção estatal: as violações de direitos, nesse campo, ocorrem por interferências abusivas do Poder Público na vida privada e no exercício dos direitos políticos. Relativamente aos direitos declarados no presente Pacto, ao contrário, a antijuridicidade consiste na inércia estatal, na negligência ou recusa dos órgãos públicos em limitar ou controlar o poder econômico privado.<sup>199</sup>

A divisão entre dois documentos distintos é artificial, na medida em que ambos possuem o mesmo preâmbulo e reconhecem de forma idêntica o direito à autodeterminação dos povos, o direito de sindicalização. De fato, "o conjunto dos direitos humanos forma um sistema indivisível", cuja "unidade essencial" foi "afirmada pela Resolução n. 32/120 da Assembleia Geral da ONU, em 1968, e confirmada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, na Declaração de Viena".<sup>200</sup>

Os Pactos Internacionais de 1966 "são anteriores à quarta grande etapa histórica de reconhecimento dos direitos humanos" de consagração aos "chamados direitos da humanidade, como o direito de acesso aos recursos do fundo marinho, bem como os direitos à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural de todos os seres humanos"<sup>201</sup>. Contudo, o Pacto

<sup>197</sup> O Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foram ratificados pelo Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgados pelo Decreto n. 592, de 6 de dezembro de 1992.

<sup>198</sup> COMPARATO, 2003, p. 203.

<sup>199</sup> COMPARATO, 2003, p. 203.

<sup>200</sup> COMPARATO, 2003, p. 168.

<sup>201</sup> COMPARATO, 2003, p. 170.

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “apresentava uma falha evidente: ele não criara nenhum órgão de fiscalização e controle da aplicação de suas normas”.<sup>202</sup>

Para Comparato<sup>203</sup>, “o direito de todos de participar da vida cultural é um dos menos prezados em todo o mundo”, apesar de ser “uma exigência elementar de respeito à capacidade criadora da pessoa humana, enquanto único ser para o qual fazem sentido os valores do belo, do justo ou do verdadeiro”. Na visão do autor, a dificuldade de efetivação dos direitos humanos de conteúdo econômico, social e cultural reside na necessidade de “superação da inércia estatal”, por meio de ações positivas. Essa atuação estatal nada mais é do que a uma política pública, que “não é um ato isolado nem, menos ainda, a abstenção de praticar determinados atos. (...) Trata-se, com efeito, de uma série de atos, do mais variado tipo, unificados pela comunhão de escopo e organizados num programa de longo prazo”.

O conceito de política pública é recente teoria jurídica, uma vez que “a doutrina jurídica tradicional, tanto nos países de *civil law* (Europa Continental e suas antigas colônias) quanto nos de *common law* (Inglaterra e suas antigas colônias), desde o direito romano”, dedicou-se quase que na sua integralidade a “atos isolados: contratos, testamentos, matrimônio, adoção, nomeação e demissão de funcionários públicos, e assim por diante”<sup>204</sup>. A mudança de atuação do Direito se deu “recentemente, em razão do desenvolvimento da economia de massa, que começaram a ser elaboradas regras jurídicas específicas sobre o desenvolvimento de atividades, como a organização do serviço público, ou a exploração empresarial”.<sup>205</sup>

#### 2.2.1.5 Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impelir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades ilícitas dos Bens Culturais – CUIPI (1970)

No ano de 1970, em Paris, durante a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), foi aprovada a Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impelir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades ilícitas dos Bens Culturais - CUIPI. O documento foi aprovado e promulgado pelo Brasil em 1973.<sup>206</sup>

<sup>202</sup> COMPARATO, 2003, p. 205.

<sup>203</sup> COMPARATO, 2003, p. 203.

<sup>204</sup> COMPARATO, 2003, p. 203.

<sup>205</sup> COMPARATO, 2003, p. 203.

<sup>206</sup> BRASIL. **Decreto nº. 72.312, de 31 de maio de 1973**. Promulga a Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e impedir a Importação, Exportação e Transportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais - CUIPI. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d72312.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d72312.html). Acesso em: 31 jan. 2023.

A convenção é o documento a ser aplicado em tempos de paz e estabelece um conceito mais amplo de “bens culturais” dignos de proteção em comparação à Convenção de 1954, incluindo “quaisquer bens que, por motivos religiosos ou profanos, tenham sido expressamente designados por cada Estado como de importância para a arqueologia, a pré-história, a história, a literatura, a arte ou a ciência”<sup>207</sup>.

#### 2.2.1.6 Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972)

Com o intuito de suplementar a Convenção de 1970, em seguida, no ano de 1972, em Paris, foi aprovada a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, conhecida em inglês como *World Heritage Convention*<sup>208</sup>, a qual constata que os patrimônios cultural e natural “estão cada vez mais ameaçados de destruição, não apenas pelas causas tradicionais de degradação, mas também pela evolução da vida social e econômica que as agrava através e fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais importantes”. A Convenção divide o patrimônio cultural em categorias:

Os monumentos. – Obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de caráter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os conjuntos. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os locais de interesse. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico (art. 1º).

<sup>207</sup> ARTIGO 1º Para os fins da presente Convenção, a expressão "bens culturais" significa quaisquer bens que, por motivos religiosos ou profanos, tenham sido expressamente designados por cada Estado como de importância para a arqueologia, a pré-história, a história, a literatura, a arte ou a ciência e que pertençam às seguintes categorias: a) as coleções e exemplares raros de zoologia, botânica, mineralogia e anatomia, e objetos de interesse paleontológico; b) os bens relacionados com a história, inclusive a história da ciência e da tecnologia, com a história militar e social, com a vida dos grandes estadistas, pensadores, cientistas e artistas nacionais e com os acontecimentos de importância nacional; c) o produto de escavações arqueológicas (tanto as autoridades quanto as clandestinas) ou de descobertas arqueológicas; d) elementos procedentes do desmembramento de monumentos artísticos ou históricos e de lugares interesse arqueológicos; e) antiguidades de mais de cem anos, tais como inscrições, moedas e selos gravados; f) objetos de interesse etnológico; g) os bens de interesse artísticos, tais como: (i) quadros, pinturas e desenhos feitos inteiramente a mão sobre qualquer suporte e em qualquer material (com exclusão dos desenhos industriais e dos artigos manufaturados a mão); (ii) produções originais de arte estatutária e de cultura em qualquer material; (iii) gravuras, estampas e litografias originais; (iv) conjuntos e montagens artísticas em qualquer material; h) manuscritos raros e incunábulo, livros, documentos e publicações antigos de interesse especial (histórico, artístico, científico, literário etc.), isolados ou em coleções; i) selos postais, fiscais ou análogos, isolados ou em coleções; j) arquivos, inclusive os fonográficos, fotográficos e cinematográficos; k) peças de mobília de mais de cem anos e instrumentos musicais antigos.

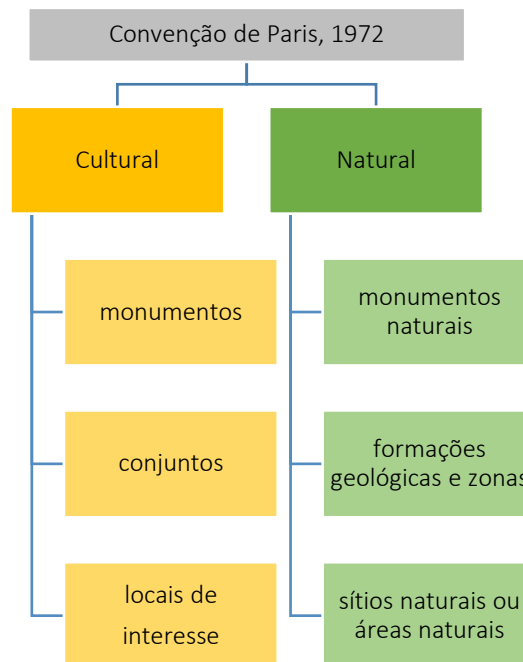
<sup>208</sup> BRASIL. Decreto nº 80.978 de 12 de dezembro de 1977. Promulga a Convenção relativa à Proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, de 1972. Brasília: Planalto. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=80978&ano=1977&ato=07dgXWE9EerRVTF5b>. Acesso em: 31 jan. 2023.

Com relação ao patrimônio natural, para fins de aplicação da Convenção de Paris, são assim considerados:

Os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; As formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação; Os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural (art. 2º).

Assim, a classificação trazida pela Convenção de Paris é esquematizada na Figura:

Figura 2 - Classificação do patrimônio segundo a Convenção de Paris, de 1972



Fonte: Elaboração própria.

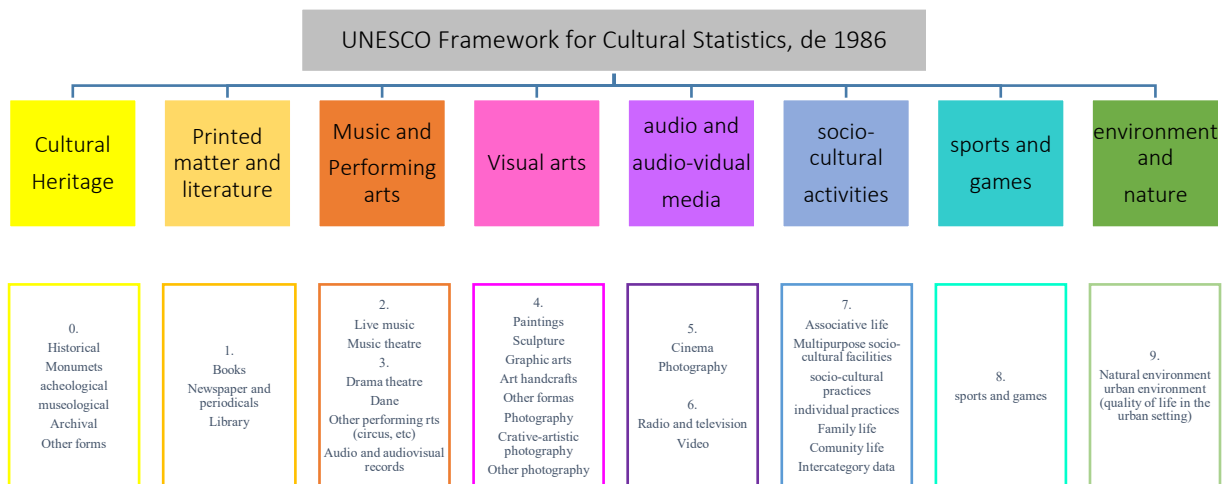
O documento também estabeleceu que a cada Estado-parte compete a tarefa de identificar e delimitar os diferentes bens situados no seu território (art. 3º), o que também é imposto ao Brasil, uma vez que ratificou e promulgou a Convenção em 1977.

#### 2.2.1.7 Convenção-quadro sobre estatísticas culturais (1986)

Em 1986 foi realizada a UNESCO *Framework for Cultural Statistics* - FCS, ou Convenção-quadro da UNESCO sobre estatísticas culturais. O contexto que levou à reunião deu-se em razão das recomendações advindas da Conferência da UNESCO de Ministros da Cultura da Europa, realizada em Helsinki, em 1972. O Grupo de Trabalho focado no tema

identificou a necessidade de estabelecer critérios lógicos e baseados em princípios comuns, para que fosse possível identificar os fenômenos culturais e estabelecer políticas públicas. Após período de pesquisa, debate acerca de diferentes propostas de categorização, foi idealizada uma listagem de 10 categorias culturais, sendo:<sup>209</sup>

Figura 3 - Classificação segundo a UNESCO FCS, em 1986



Fonte: Adaptado de UNESCO FCS, 1986.

A Convenção-quadro considerou que há o problema da sobreposição entre algumas das categorias, o que foi finalmente resolvido adotando-se “o princípio de que, para o bem da completude da informação a ser apresentada em cada categoria, tal sobreposição era possível na medida em que não se previa totalização de qualquer tipo para todo o quadro”.<sup>210</sup>

<sup>209</sup> UNESCO. **Framework for Cultural Statistics**. Disponível em: [https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en\\_0.pdf](https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf).

Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>210</sup> Tradução livre de: “*The problems encountered were not only at level of functional breakdown, there were problems linked to the delineation and definition of subcategories under most of the categories. these problems were further complicated by aspects such as education and training which added a third dimension to the matrix. another problem, that of overlapping between some of the categories, was finally solved by adopting the principle that for the sake of completeness of the information to be presented under each category, such overlapping was possible inasmuch as no totalling of any kind for the whole framework was envisaged*”. (FCS-UNESCO, 1986, p. 8).

### 2.2.1.8 Convenção UNIDROIT sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Exportados (1995)

Anos depois da Convenção-quadro, foi realizada a Convenção da UNIDROIT<sup>211</sup> sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Exportados, em Roma, em 24 de junho de 1995. O texto foi promulgado pelo Brasil em 1999 e utiliza o conceito de bem cultural:

Entende-se como bens culturais, para os efeitos da presente Convenção, aqueles bens que, a título religioso ou profano, se revestem de uma importância para a arqueologia, a pré-história, a história, a literatura, a arte ou a ciência, e que pertencem a uma das categorias enumeradas no Anexo à presente Convenção (art. 2º).<sup>212</sup>

Importante ressaltar que os conceitos, classificações e listas são sempre definidas “para os fins da presente Convenção”, o que significa que poderá haver semelhanças entre os textos, mas não serão propriamente idênticos. É o exemplo da UNIDROIT, que privilegia os bens de natureza material, tangíveis, em detrimento dos bens imateriais, como práticas e conhecimentos tradicionais.

Inclusive, tendo em vista o crescente número de conflitos armados e casos de destruição do patrimônio cultural, no ano de 2017 o Conselho de Segurança da ONU, por meio da Resolução 2347, reconheceu formalmente que a defesa do patrimônio cultural é imperativa para a segurança, e considerou que “ataques ilegais contra locais e edifícios dedicados à religião, educação, arte, ciência ou fins de caridade, ou monumentos históricos pode constituir, sob certas circunstâncias e de acordo com o direito internacional, um crime de guerra”, sendo que “os perpetradores de tais ataques devem ser levados à justiça”. Como explica Lafer<sup>213</sup>:

<sup>211</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.166 de 14 de setembro de 1999**. Promulga a Convenção da UNIDROIT sobre bens culturais furtados ou ilicitamente exportados, concluída em Roma, em 24 de junho 1995. Brasília: Planalto. Acesso em 04 de setembro de 2020. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>212</sup> a) Coleções e exemplares raros de zoologia, botânica, mineralogia e anatomia; objetos de interesse paleontológico. b) Bens relacionados com a história, incluindo a história das ciências e das técnicas, a história militar e social, e com a vida dos governantes, pensadores, sábios e artistas nacionais ou ainda com os acontecimentos de importância nacional. c) O produto de escavações (tanto as autorizadas como as clandestinas) ou de descobertas arqueológicas. d) Os elementos provenientes do desmembramento de monumentos artísticos ou históricos e de lugares de interesse arqueológico. e) Antiguidades que tenham mais de 100 anos, tais como inscrições, moedas e selos gravados. f) Material etnológico. g) Bens de interesse artístico, tais como: i) Quadros, pinturas e desenhos feitos inteiramente à mão, sobre qualquer suporte e em qualquer material (com exclusão dos desenhos industriais e dos artigos manufaturados decorados à mão); ii) Produções originais de estatuária e de escultura em qualquer material; iii) Gravuras, estampas e litografias originais; iv) Conjuntos e montagens artísticas originais, em qualquer material. h) Manuscritos raros e incunábulo, livros, documentos e publicações antigas de interesse especial (histórico, artístico, científico, literário, etc.), separados ou em coleções. i) Selos de correio, selos fiscais e análogos, separados ou em coleções. j) Arquivos, incluindo os fonográficos, fotográficos e cinematográficos. k) Objetos de mobiliário que tenham mais de 100 anos e instrumentos de música antigos.

<sup>213</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista Estudos Avançados**, v. 11 (30), p. 55-65, 1997, p. 57.

O elenco dos direitos humanos contemplados pelo Direito Positivo foi se alterando do século XVIII até os nossos dias. Assim caminhou-se historicamente dos direitos humanos de primeira geração – os direitos civis e políticos de garantia, de cunho individualista voltados para tutelar a diferença entre Estado e Sociedade e impedir a dissolução do indivíduo num todo coletivo – para os direitos de segunda geração – os direitos econômicos, sociais e culturais concebidos como créditos dos indivíduos com relação à sociedade, a serem saldados pelo Estado em nome da comunidade nacional. O processo de asserção histórica das duas gerações de direitos humanos, que são direitos de titularidade individual, foi inspirado pelos legados cosmopolita e universalista do liberalismo e do socialismo.<sup>214</sup>

Nota-se que a perspectiva cultural foi aos poucos passando de uma proteção aos bens considerados como propriedade, para um direito vinculado ao ser humano, tanto de forma individual quanto coletivamente considerado.

#### 2.2.1.9 Convenção sobre a proteção do Patrimônio Subaquático (2001)

Em que pese o enfoque deste trabalho seja precipuamente a relação entre ambiente edificado, há de se mencionar a relevância da denominada Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, dotada em 2001 na Conferência Geral da UNESCO.<sup>215</sup>

O texto reconhece “o património cultural subaquático como parte integrante do património cultural da humanidade e um elemento particularmente importante na história dos povos, das nações e das suas relações entre si no que diz respeito ao seu património comum”.

O património subaquático é definido como “todos os vestígios da existência humana de natureza cultural, histórica ou arqueológica que, por pelo menos 100 anos, estiveram parcial ou totalmente imersos, periódica ou permanentemente, sob os oceanos, lagos e rios”.

São considerados bens como: (i) sítios, estruturas, edifícios, artefatos e restos humanos, juntamente com seu contexto arqueológico e natural; (ii) embarcações, aeronaves, outros veículos ou qualquer parte deles, sua carga ou outro conteúdo, juntamente com seu contexto arqueológico e natural; e (iii) objetos de caráter pré-histórico. Contudo, são excluídos (b) Dutos e cabos instalados no fundo do mar não serão considerados património cultural subaquático e (c) Instalações que não sejam dutos e cabos instalados no fundo do mar e ainda em uso não serão consideradas património cultural subaquático.

<sup>214</sup> LAFER, 1997, p. 57.

<sup>215</sup> UNESCO. **Convenção sobre a proteção do Patrimônio Subaquático, 2001**. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-protection-underwater-cultural-heritage?hub=412>. Acesso em: 26 jun. 2025.

O corte da linha temporal de pelo menos 100 anos pode ser objeto de crítica, se considerarmos que a conotação de interesse cultural não necessariamente reside em bens ditos históricos, mas sim pelo valor que a comunidade lhes atribui.

Outro ponto de debate é a abrangência do subaquático para além daqueles existentes no oceano submarino. Em se tratando de rios ou lagos há uma relação entre o direito interno e tais normas de direito internacional. No Brasil, a Lei nº 7.542 de 1986 atribui competência à Marinha para pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências.

#### 2.2.1.10 Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2002)

No contexto dos direitos humanos, também no âmbito da UNESCO, foi aprovada a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, em 2002. O texto reconheceu a diversidade cultural como parte integrante do patrimônio comum da humanidade ao afirmar que a “diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza” e, portanto, “constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras” (Artigo 1). O direito humano à cultura foi reconhecido (Artigo 5):<sup>216</sup>

Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, que são universais, indissociáveis e interdependentes. O desenvolvimento de uma diversidade criativa exige a plena realização dos direitos culturais, tal como os define o Artigo 27 da Declaração Universal de Direitos Humanos e os artigos 13 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Toda pessoa deve, assim, poder expressar-se, criar e difundir suas obras na língua que deseje e, em particular, na sua língua materna; toda pessoa tem direito a uma educação e uma formação de qualidade que respeite plenamente sua identidade cultural; toda pessoa deve poder participar na vida cultural que escolha e exercer suas próprias práticas culturais, dentro dos limites que impõe o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.<sup>217</sup>

O conceito de patrimônio é relacionado com o valor cultural, dado pela atividade humana, sendo que sua preservação considera as futuras gerações:

Toda criação tem suas origens nas tradições culturais, porém se desenvolve plenamente em contato com outras. Essa é a razão pela qual o patrimônio, em todas suas formas, deve ser preservado, valorizado e transmitido às gerações futuras como

<sup>216</sup> UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, 2002**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20a%20Diversidade%20Cultural%20da%20UNESCO.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>217</sup> UNESCO, 2002.

testemunho da experiência e das aspirações humanas, a fim de nutrir a criatividade em toda sua diversidade e estabelecer um verdadeiro diálogo entre as culturas.<sup>218</sup>

A questão cultural foi continuamente ramificada e especializada, conforme as espécies de bens culturais. Em que pese o objeto da pesquisa seja o patrimônio material, é relevante mencionar o patrimônio imaterial, uma vez que as práticas possuem estreita relação com a proteção ambiental. É possível identificar que todo patrimônio material possui característica de imaterialidade, dado que é o valor subjetivo atribuído que o coloca em tal patamar. É o que reflete Mendes<sup>219</sup> analisando a classificação constitucional portuguesa, sobre a relação “Não será que, ao cabo, todos os bens culturais – logo, todo o património cultural – são, a um tempo, materiais e imateriais? Materiais enquanto neles se materializa o espiritual que os concebeu, imateriais enquanto para além deles está o espiritual que os gerou?”.

#### 2.2.1.11 Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003)

Para além do patrimônio material e natural, no ano de 2003, em Paris, no âmbito da UNESCO, foi aprovada a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, também ratificada e promulgada pelo Brasil em 2006. O documento define “patrimônio cultural imaterial” (Artigo 2) como:<sup>220</sup>

[...] as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto 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. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável.<sup>221</sup>

<sup>218</sup> UNESCO, 2002.

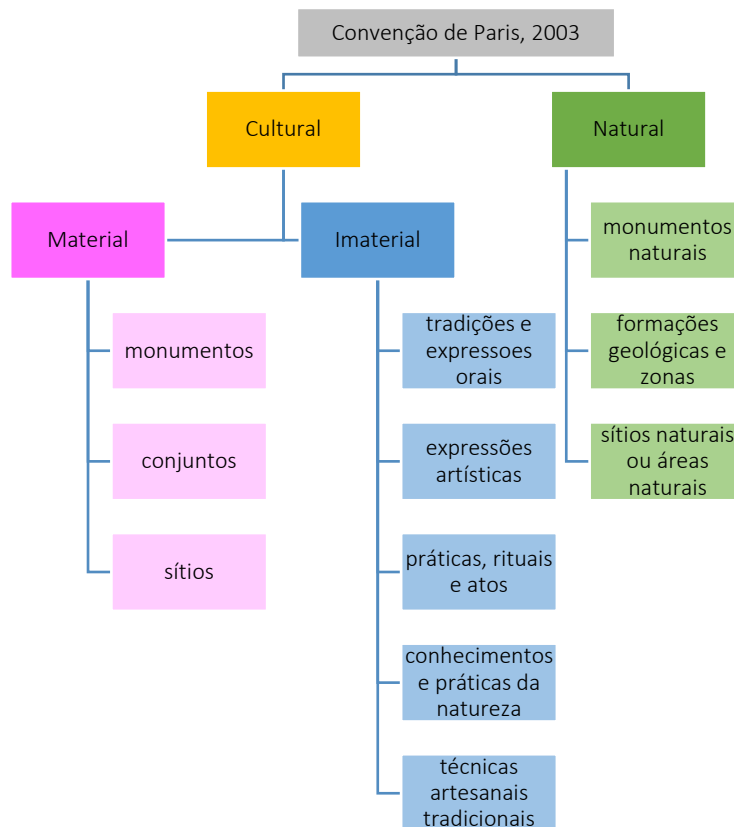
<sup>219</sup> MENDES, A. R. **O que é patrimônio cultural**. Olhao, Portugal: Gente singular Editora, 2012, P. 36.

<sup>220</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006**. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm). Acesso em: 03 set. 2022.

<sup>221</sup> UNESCO, 2006.

Conforme a referida Convenção, o “patrimônio cultural imaterial”, se manifesta em particular nas seguintes formas: a) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial; b) expressões artísticas; c) práticas sociais, rituais e atos festivos; d) conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo; e) técnicas artesanais tradicionais (Artigo 2. 2).<sup>222</sup>

Figura 4 - Classificação do patrimônio Imaterial segundo a Convenção de Paris, de 2003



Fonte: Elaboração própria.

#### 2.2.1.12 Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005)

Em cumprimento aos compromissos da Declaração Universal, em 2005 foi aprovada a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da UNESCO, promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 6.177, de 2007, que reafirma os documentos anteriores e ressalta que “a diversidade cultural, ao florescer em um ambiente de democracia,

<sup>222</sup> UNESCO, 2006.

tolerância, justiça social e mútuo respeito entre povos e culturas, é indispensável para a paz e a segurança no plano local, nacional e internacional”.<sup>223</sup>

Na visão de Freire e Bessa<sup>224</sup>, a Convenção é um documento “representativo de um importante momento histórico, resultante do ápice da necessidade de fixação de diretrizes relativas à massificação das informações no mundo globalizado, bem como dos impactos gerados nas distintas e particulares manifestações humanas”.

#### 2.2.1.7 Convenção-quadro sobre estatísticas culturais (FCS), da UNESCO (2009)

Em 2009 foi realizada nova reunião da UNESCO Framework for Cultural Statistics - FCS, ou Convenção-quadro da UNESCO sobre estatísticas culturais. Este novo quadro promove a comparabilidade e pretende ser flexível e não prescritivo, com o objetivo de ajudar os países a construir sua própria estrutura cultural, selecionando os grandes domínios que fazem parte de suas estatísticas culturais. Ao adotar as definições da FCS, é possível realizar o levantamento qualitativo e quantitativo em nível nacional, possibilitando uma análise comparativa de dados entre os países. Assim, optou-se por uma abordagem pragmática, uma definição operacional de cultura.

A definição de cultura utilizada no FCS em 2009 “baseia-se na representação da cultura por domínios, cujo objetivo é medir atividades, bens e serviços culturais gerados por processos industriais e não industriais”<sup>225</sup>. Assim, ao contrário da FCS de 1986, a definição de domínios culturais passa a ser baseada em um modelo hierárquico que compreende *cultural domains* ou **domínios culturais** e *related domains* ou **domínios relacionados**<sup>226</sup>.

O documento refere que bens e serviços culturais abrangem valores artísticos, estéticos, simbólicos e espirituais e, a partir da concepção de Throsby<sup>227</sup>, considera que “as características dos bens e serviços culturais diferem de outros produtos porque seu sistema de valorização, que

<sup>223</sup> BRASIL. Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005 pela UNESCO. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>224</sup> FREIRE, C. M.C.B. P.; BESSA, L. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais: impactos no Brasil. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 16, n. 39, p. 177-200, maio/agos. 2021, p. 197.

<sup>225</sup> UNESCO FCS, 2009, p. 23.

<sup>226</sup> UNESCO FCS, 2009, p. 23.

<sup>227</sup> THROSBY, David. *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

inclui uma característica irreprodutível, está ligado à sua apreciação ou prazer”<sup>228</sup>. Assim, para fins da Convenção-quadro FCS:

a) bens culturais transmitem ideias, símbolos e modos de vida, alguns dos quais podem estar sujeitos a direitos autorais; b) serviços culturais não representam bens culturais materiais em si mesmos, mas facilitam sua produção e distribuição. Por exemplo, serviços culturais incluem atividades de licenciamento e outros serviços relacionados a direitos autorais, distribuição audiovisual, promoção de manifestações artísticas e culturais, bem como serviços de informação cultural e preservação de livros, gravações e artefatos (em bibliotecas, centros de documentação e museus). A maioria destes bens e serviços está sujeita a direito autorais; c) atividades culturais incorporam ou veiculam expressões culturais, independentemente do valor comercial que possam ter. Essas atividades podem ser um fim em si mesmas ou podem contribuir para a produção de bens e serviços culturais.<sup>229</sup>

A partir disso, a concepção de domínios culturais inclui atividades, bens e serviços culturais que estão envolvidos em todas as diferentes fases do modelo do ciclo da cultura. Os domínios relacionados estão ligados à definição mais ampla de cultura, abrangendo atividades sociais e recreativas. Os domínios culturais da FCS representam um conjunto comum de indústrias, atividades e práticas culturalmente produtivas que podem ser agrupadas sob os seguintes títulos: A: Patrimônio Cultural e Natural; B: Performance e Celebração; C: Artes Visuais e Ofícios; D: Livros e Imprensa; E: Mídia Audiovisual e Interativa; e F: Design e Serviços Criativos e o domínio transversal do Patrimônio Cultural Imaterial (domínio transversal).<sup>230</sup>

Com isso, diferentemente à concepção do FCS de 1986 que considerava o patrimônio cultural imaterial como parcialmente abrangido pela categoria “serviços comunitários”, a classificação do FCS de 2009, considerando domínios culturais e domínios relacionados, o patrimônio cultural imaterial passa a ser uma dimensão transversal. O patrimônio cultural imaterial inclui as linguagens e expressões orais; rituais e práticas sociais, conforme exposto na figura abaixo:<sup>231</sup>

---

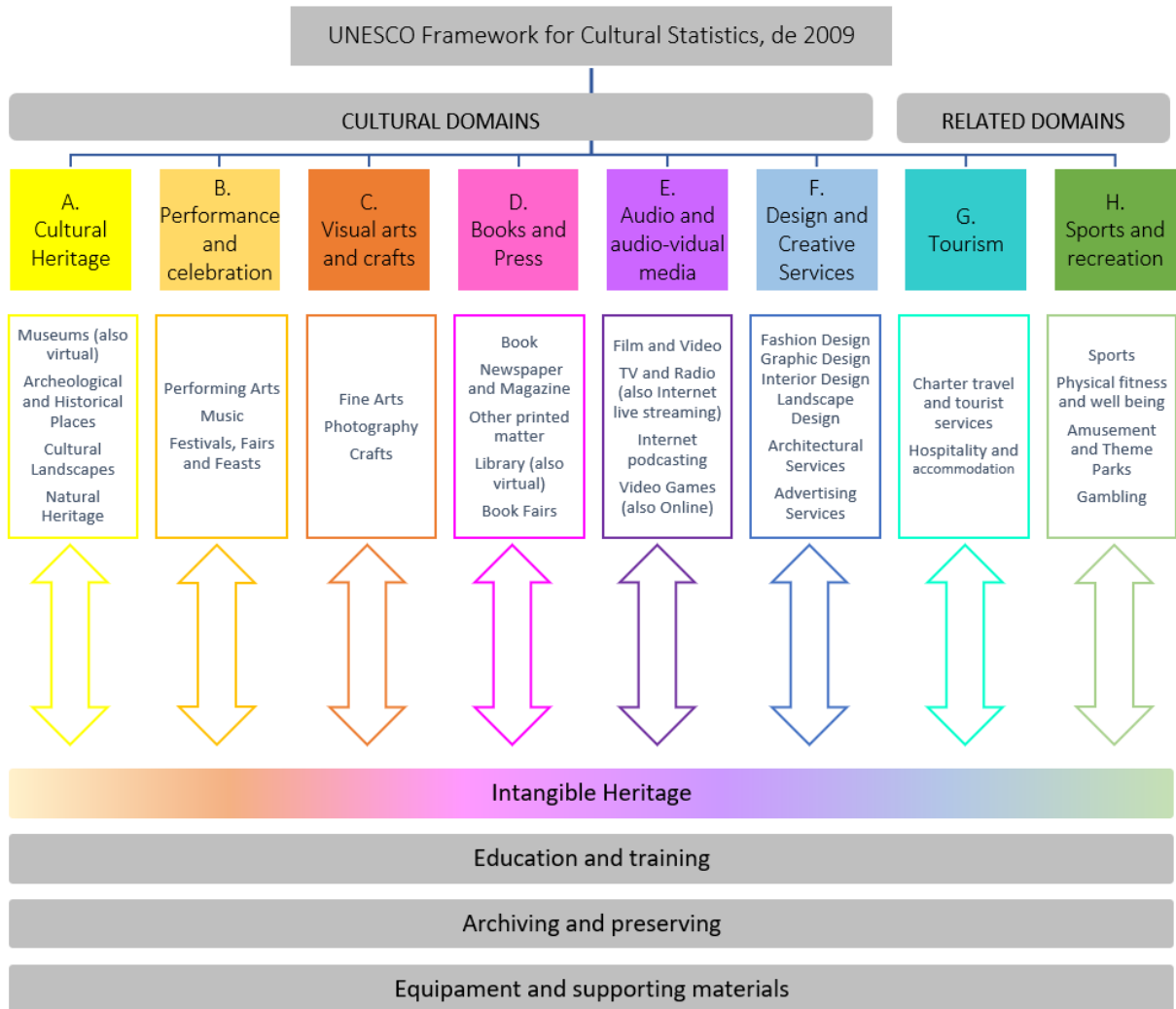
<sup>228</sup> UNESCO FCS, 2009, p. 23.

<sup>229</sup> UNESCO FCS, 2009, p. 25.

<sup>230</sup> UNESCO FCS, 2009, p. 26.

<sup>231</sup> UNESCO FCS, 2009, p. 24.

Figura 5 - Classificação segundo a UNESCO FCS, em 2009



Fonte: Adaptado de UNESCO FCS, 2009, p. 24.

O conceito de patrimônio cultural para fins da UNESCO FCS inclui o patrimônio tangível, na forma de edificações e imóveis, de maneira relacional a outros bens:

[...] artefatos, monumentos, um conjunto de edifícios e sítios, museus que têm uma diversidade de valores, incluindo significados simbólicos, históricos, artísticos, estéticos, etnológicos ou antropológicos, científicos e sociais. Inclui patrimônio tangível (móvel, imóvel e subaquático), patrimônio cultural imaterial (ICH) incorporado em artefatos, sítios ou monumentos do patrimônio cultural e natural. A definição exclui o ICH relacionado com outros domínios culturais, como festivais, celebrações, etc. Abrange o patrimônio industrial e as pinturas rupestres.<sup>232</sup>

<sup>232</sup> Tradução livre de: “Cultural heritage includes artefacts, monuments, a group of buildings and sites, museums that have a diversity of values including symbolic, historic, artistic, aesthetic, ethnological or anthropological, scientific and social significance. It includes tangible heritage (movable, immobile and underwater), intangible cultural heritage (ICH) embedded into cultural, and natural heritage artefacts, sites or monuments. The definition excludes ICH related to other cultural domains such as festivals, celebration etc. It covers industrial heritage and cave paintings”. (UNESCO FCS, 2009, p. 25).

Dentre os inúmeros impactos da cultura no desenvolvimento econômico e social dos países, a UNESCO FCS destaca que “os bens culturais comunitários são adequados para apoiar o desenvolvimento local sustentável, por meio de seu impacto econômico como indústrias culturais e sua contribuição para a revitalização social e cultural”<sup>233</sup>. Dito isso, a Convenção-quadro faz importante diagnóstico ao considerar que “existem interdependências complexas entre as esferas pública e privada que vão além do simples dualismo”, uma vez que “várias atividades culturais comerciais terão impacto sobre as aspirações de política cultural”, razão pela qual, “estruturas limitadas a uma abordagem dualista se tornarão cada vez mais inadequada”<sup>234</sup>.

### 2.2.1.13 Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica (2011)

Em 2001, a Conferência Geral da UNESCO adotou a Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica ou *Recommendation on the Historic Urban Landscape*<sup>235</sup>. O documento aborda da Paisagem Urbana Histórica (HUL), ou *Historic Urban Landscape* (HUL), considerada “além da preservação do ambiente físico e foca em todo o ambiente humano com todas as suas qualidades tangíveis e intangíveis”. O instrumento tem caráter de “soft-law” a ser implementada pelos Estados-Membros em uma base voluntária.<sup>236</sup>

A Recomendação, de caráter não-obrigatório, tem como objetivo “aumentar a sustentabilidade das intervenções de planejamento e design levando em consideração o

---

<sup>233</sup> Tradução livre de: “Os bens culturais comunitários são adequados para apoiar o desenvolvimento local sustentável, por meio de seu impacto econômico como indústrias culturais e sua contribuição para a revitalização social e cultural”. (UNESCO FCS, 2009, p. 11).

<sup>234</sup> Tradução livre de: “There are complex inter-dependencies between the public and private spheres that go beyond simple dualism. For example, a number of commercial cultural activities will have an impact upon cultural policy aspirations. Frameworks that are limited to a dualism approach will become increasingly inadequate. The domain Cultural and Natural Heritage includes the following activities: Museums, Archaeological and Historical Places (including archaeological sites and buildings), Cultural Landscapes, and Natural Heritage. Cultural Heritage includes artefacts, monuments, and groups of buildings and sites that have a diversity of values including symbolic, historic, artistic, aesthetic, ethnological or anthropological, scientific and social significance. Cultural Landscapes represent combined works of nature and by humans, and they express a long and intimate relationship between people and their natural environment (UNESCO, 2007). Natural Heritage consists of natural features, geological and physiographical formations and delineated areas that constitute the habitat of threatened species of animals and plants and natural sites of value from the point of view of science, conservation or natural beauty. It includes nature parks and reserves, zoos, aquaria and botanical gardens (UNESCO, 1972). Activities related to cultural and natural heritage encompass the management of sites and collections that have historic, aesthetic, scientific, environmental and social significance. Preservation and archiving activities undertaken in museums and libraries are also part of this category”. (UNESCO FCS, 2009, p. 14).

<sup>235</sup> UNESCO. **Recommendation on the Historic Urban Landscape – HUL, 2011**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000224256.locale=en>. Acesso em: 16 jun. 2024.

<sup>236</sup> UNESCO. **New Life for Historic Cities – The Historic Urban Landscape Approach Explained**. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/news/1026/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ambiente construído existente, o patrimônio intangível, a diversidade cultural, os fatores socioeconômicos e ambientais, juntamente com os valores da comunidade local”.<sup>237</sup>

O documento não tem o condão de implementar uma visão única sobre o tema, nem de substituir as variadas doutrinas existentes ou técnicas de conservação, mas se propõe como uma “ferramenta adicional para integrar políticas e práticas de conservação do ambiente construído aos objetivos mais amplos do desenvolvimento urbano em relação aos valores e tradições herdadas de diferentes contextos culturais”.<sup>238</sup>

As Diretrizes Operacionais<sup>239</sup> definem paisagens culturais como propriedades culturais que representam as "obras combinadas da natureza e do homem", conforme designado no Artigo 1 da Convenção (Parágrafo 47). Para sua definição utilizam-se diferentes critérios, utilizados para justificar “o Valor Universal Excepcional”. A paisagem cultural é distinguida em três tipos principais: a) paisagens projetadas e criadas intencionalmente por pessoas; b) paisagens organicamente evoluídas; e c) paisagens associativas. As características não são excludentes, uma vez que “muitas propriedades exibem mais de um desses tipos e podem se sobrepor, o que denota o “aspecto dinâmico da Convenção”.<sup>240</sup>

A temática tem vinculação com a proteção do meio ambiente, tanto por envolver valores relacionados aos recursos naturais, mas também na visão ampla do ambiente, considerando o aspecto construído. Para além do meio ambiente natural, considera-se o valor social dos bens culturais e a sua especial relação com o ambiente urbano, o que será demonstrado no próximo tópico.

---

<sup>237</sup> Tradução livre de: “*It outlines the Historic Urban Landscape (HUL) approach, which moves beyond the preservation of the physical environment and focuses on the entire human environment with all of its tangible and intangible qualities. It seeks to increase the sustainability of planning and design interventions by taking into account the existing built environment, intangible heritage, cultural diversity, socio-economic and environmental factors along with local community values*”. (UNESCO, 2011).

<sup>238</sup> Tradução livre de: “*The HUL approach does not replace existing doctrines or conservation approaches; rather, it is an additional tool to integrate policies and practices of conservation of the built environment into the wider goals of urban development in respect of the inherited values and traditions of different cultural contexts. The tool is a “soft-law” to be implemented by Member States on a voluntary basis*”.

<sup>239</sup> UNESCO. **World Heritage Resource Manual 'Preparing World Heritage Nominations'**. Disponível em: <https://whc.unesco.org/document/116069>. Acesso em: 16 jun. 2024..

<sup>240</sup> Tradução livre de: “*Cultural landscape. The Operational Guidelines define cultural landscapes as cultural properties which represent the ‘combined works of nature and of man’ as designated in Article 1 of the Convention (Paragraph 47). There is no single World Heritage criterion for cultural landscapes and it is conceivable that any of the cultural criteria might be used in justifying the Outstanding Universal Value of a cultural landscape. There are three main types of cultural landscape: landscapes designed and created intentionally by people; organically evolved landscapes; and associative landscapes (see Operational Guidelines, Annex 3). Many properties exhibit more than one of these types and they may be overlapping. This is a dynamic aspect of the Convention, and the concepts are being increasingly elaborated, as are the management approaches, etc. ICOMOS has produced a thematic bibliography on World Heritage Cultural Landscapes*”.

## 2.2.2 A relação da cultura com o meio ambiente urbano em nível internacional

### 2.2.2.1 Declaração de Estocolmo, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (1972)

A vinculação do patrimônio cultural como parte integrante do meio ambiente foi sendo construída nos documentos internacionais de caráter ambiental desde a Declaração de Estocolmo, debatida durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no ano de 1972. Em que pese não abordar diretamente o patrimônio cultural, a declaração tem o objetivo de atender “à necessidade de estabelecer uma visão global e princípios comuns, que sirvam de inspiração e orientação à humanidade, para a preservação e melhoria do ambiente humano”. Proclama que “o homem é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente”, sendo “natural ou criado pelo homem, é o meio ambiente essencial para o bem-estar e para gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida”.<sup>241</sup>

O ideal de desenvolvimento visa “conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente”, o que também deve ser aplicado “aos agrupamentos humanos e à urbanização” com o intuito de “evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente e a obtenção do máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, devem ser abandonados os projetos destinados à dominação colonialista e racista”.<sup>242</sup>

A partir da leitura da Declaração, pode-se verificar que o patrimônio criado pelo ser humano é parte integrante do conceito de meio ambiente e, na questão cultural, ressalta o respeito à identidade. Em decorrência da referida Conferência, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA, em 1972, sendo a “principal autoridade ambiental global que determina a agenda internacional no tema, promove a implementação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no Sistema das Nações Unidas e serve como defensor do meio ambiente no mundo”.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**, de 1972. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972.

<sup>242</sup> ONU, 1972.

<sup>243</sup> ONU. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br>. Acesso em: 20 mai. 2022.

#### 2.2.2.2 Nosso Futuro Comum ou *Our Common Future* (1987)

Em 1987, no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, foi publicado *Nosso Futuro Comum*, em inglês *Our Common Future*, também conhecido como Relatório Brundtland. O texto, resultado de inúmeras reuniões, além de considerar o desaparecimento de espécies da fauna e flora pelo uso dos recursos naturais, também afirma que “destrói para sempre seres de grande beleza e partes de nosso patrimônio cultural”. Assim, propõe o conceito de desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Para tanto, a concepção de “necessidades são determinadas social e culturalmente”, com especial atenção aos conhecimentos, saberes e práticas de comunidades tradicionais.<sup>244</sup>

#### 2.2.2.3 Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (ECO92) (1992)

Nos anos seguintes, a ONU realizou, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio92, Eco92 ou Cúpula da Terra. Dentre os documentos aprovados no evento está a Declaração do Rio, que coloca o ser humano no “centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável”, considerando que este direito deve ser “exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”. No aspecto cultural, também reconhece a importância dos saberes das comunidades locais para a proteção ambiental (1992).<sup>245</sup>

#### 2.2.2.4 Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (1992)

No mesmo ano, os debates sobre a proteção, conservação e uso sustentável da biodiversidade levou à aprovação da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, em 1992. A questão é relevante ao conceito de patrimônio relacionado à natureza, pois explica Lévêque<sup>246</sup> que o objetivo inicial era atribuir à biodiversidade o status de “patrimônio comum da humanidade”; significando, nesse contexto, de acesso livre para todos. Entretanto, o termo “patrimônio” não foi utilizado na redação da CDB, constando apenas no preâmbulo que “a

<sup>244</sup> ONU. **Nosso Futuro Comum. Relatório Brundtland. Our Common Future.** ONU, 1987, p. 46-83.

<sup>245</sup> ONU. **Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento – ECO92.** ONU, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>246</sup> LÉVÊQUE, Christian. **A Biodiversidade.** Tradução: Valdo Mermelstein. Bauru, SP: EDUSC, 1999, p. 224.

conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade”. Desse modo, a palavra “preocupação”, sem conteúdo jurídico, substitui a palavra “patrimônio”<sup>247</sup>. A CDB evidenciou a relação humana para com o meio ambiente pelo uso do patrimônio cultural imaterial, delimitado ao “conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes”.<sup>248</sup>

#### 2.2.2.5 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (2015)

Em 2015, os Estados Membros das Nações Unidas adotaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o objetivo de erradicar a pobreza, reduzir a desigualdade e construir sociedades mais pacíficas e prósperas até 2030. Dentre os 17 objetivos, o ODS 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis converge a temática da proteção ambiental e do patrimônio cultural ao dispor a necessidade de: “11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países” e “11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”, dentre outras metas de forma indireta, conforme se estrai da figura abaixo:<sup>249</sup>

Figura 6 - ODS 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis e o patrimônio cultural



<sup>247</sup> COLOMBO, G. **O estatuto jurídico do patrimônio genético no Brasil**: abordagem a partir do paradigma do comum. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

<sup>248</sup> BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994**. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Brasília: Planalto. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>249</sup> ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA. **Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/explore-topics/sustainable-development-goals>. Acesso em: 20 mai. 2022.



**11.3** Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

**11.4** Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

Fonte: ONU Brasil (2024).

O objetivo específico 11.4 elenca expressamente a proteção do patrimônio cultural como um dos pontos essenciais para “tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”. No objetivo 11.3 vincula-se o planejamento urbano e a gestão de caráter participativo, integrado e sustentável na proteção do patrimônio cultural, tendo em vista a participação da sociedade na consideração de bens como possuidores de valor cultural<sup>250</sup>.

Em 2023 foi instituída a Comissão Nacional dos ODS (Decreto 11.704/2023), com formação paritária – 84 membros, sendo metade representantes de governo e metade, da sociedade civil. Durante a abertura da 78ª Assembleia da ONU, o Brasil, representado por seu Presidente, defendeu em discurso a criação do ODS 18, que visa a Igualdade étnico-racial.

O grupo de trabalho coordenado pelo Ministério da Igualdade racial vem se dedicando o assunto, tendo estabelecido algumas metas, como: eliminar a discriminação étnico-racial no trabalho; eliminar as formas de violência contra povos indígenas e afrodescendentes; garantir acesso ao Sistema de Justiça por pessoas negras e indígenas; promover memória, verdade e justiça para a população negra e indígena.<sup>251</sup>

#### 2.2.2.6 Nova Agenda Urbana

A questão urbana é desenvolvida na ONU no seio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) ou *The United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*<sup>252</sup>. A primeira Conferência sobre o tema foi realizada em Vancouver, no Canadá, em 1976, a segunda foi adotada em Istambul, na Turquia, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat II) em 1996

<sup>250</sup> ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA. **Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/explore-topics/sustainable-development-goals>. Acesso em: 20 mai. 2022.

<sup>251</sup> ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD. **ODS 18: marca escolhida enfatiza jornada coletiva da luta pela igualdade étnico-racial**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/ods-18-marca-escolhida-enfatiza-jornada-coletiva-da-luta-pela-igualdade-etnico-racial>. Acesso em: 20 fev. 2025.

<sup>252</sup> ONU. **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) ou The United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)**. Disponível em: <https://unhabitat.org/about-us>. Acesso em: 18 jul. 2024.

e definiu “linhas de ação em vários níveis em relação à gama de questões de habitação e assentamentos humanos”.<sup>253</sup>

A reunião seguinte ocorreu na Conferência Habitat III em Quito, Equador, em 2016, tendo sido adotada a Nova Agenda Urbana ou *New Urban Agenda*<sup>254</sup>, endossada pela Assembleia Geral das Nações Unidas e, portanto, “representa uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável”. O documento foi elaborado por “Estados-Membros participantes; organizações intergovernamentais; ONU-Habitat e outras agências, fundos e programas da ONU”; além de “especialistas em unidades de políticas; governos subnacionais e locais e todas as principais redes de governos locais e regionais, bem como outras ONGs relevantes e organizações governamentais e privadas”<sup>255</sup>. Dentre as prioridades para 2022-2023 estão a: moradia adequada; a questão das cidades e as mudanças climáticas e a identificação dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.

---

<sup>253</sup> ONU. **Conferences Habitat**. Disponível em:

<https://www.un.org/en/conferences/habitat#:~:text=Habitat%20I%20was%20the%20first,31%20May%2D11%20June%201976>. Acesso em: 20 mai. 2022.

<sup>254</sup> ONU HABITAT. **New Urban Agenda**. Disponível em: <https://unhabitat.org/the-new-urban-agenda-illustrated>. Acesso em: 18 jul. 2024.

<sup>255</sup> Tradução livre de: “*The New Urban Agenda was adopted at Habitat III in Quito, Ecuador, on 20 October 2016. It follows the previous Habitat Agenda, which was adopted at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat II) in 1996 and defined “lines of action on various levels regarding the range of housing and human settlements issues”. The New Urban Agenda was endorsed by the United Nations General Assembly at its sixty-eighth plenary meeting of the seventyf irst session on 23 December 2016 and therefore represents a shared vision for a better and more sustainable future. The New Urban Agenda was developed with the involvement of participating Member States; intergovernmental organizations; UN-Habitat and other United Nations agencies, funds and programmes; policy unit experts; subnational and local governments and all major networks of local and regional governments, as well as other relevant NGOs and governmental and private organizations (Figure 1). Input from these expert groups and stakeholders formed the foundation of the New Urban Agenda draft document, which was further refined through feedback and discussion with Member States during hearings with local governments and stakeholders, before being finalized and adopted at the Habitat III conference*”.

### 2.3 O DESAFIO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA A GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO

A tutela da cultura em âmbito internacional demonstra que qualquer pretensão de classificação das manifestações culturais, além de considerar a interrelação entre as categorias, deve levar em conta o seu caráter mutável. Ou seja, não se pode pretender uma classificação estanque ou inabalável, uma vez que o desenvolvimento da sociedade e a descoberta de novas manifestações culturais poderão alterar ou ampliar a lista de bens tutelados.

Considerando as distintas terminologias e classificações em âmbito internacional, também se faz necessário, para fins desta pesquisa, eleger uma concepção específica, ainda que haja o risco de não abranger todas as manifestações culturais em igual consideração.

Em uma perspectiva tradicional, a MAESA pode ser considerada como um patrimônio cultural imóvel. Ocorre que, mesmo que sua principal característica seja a materialidade, conforme já assinalado, não se pode desvincular o caráter intangível daquilo que é tangível, uma vez que é a subjetividade que atribui valor ao bem como de interesse cultural.

Para além da tutela jurídica do objeto isolado, a presente pesquisa pretende abordar a relação do patrimônio imóvel com o meio ambiente urbano, razão pela qual adota-se a terminologia do patrimônio cultural urbano, conforme será desenvolvido nos próximos tópicos.

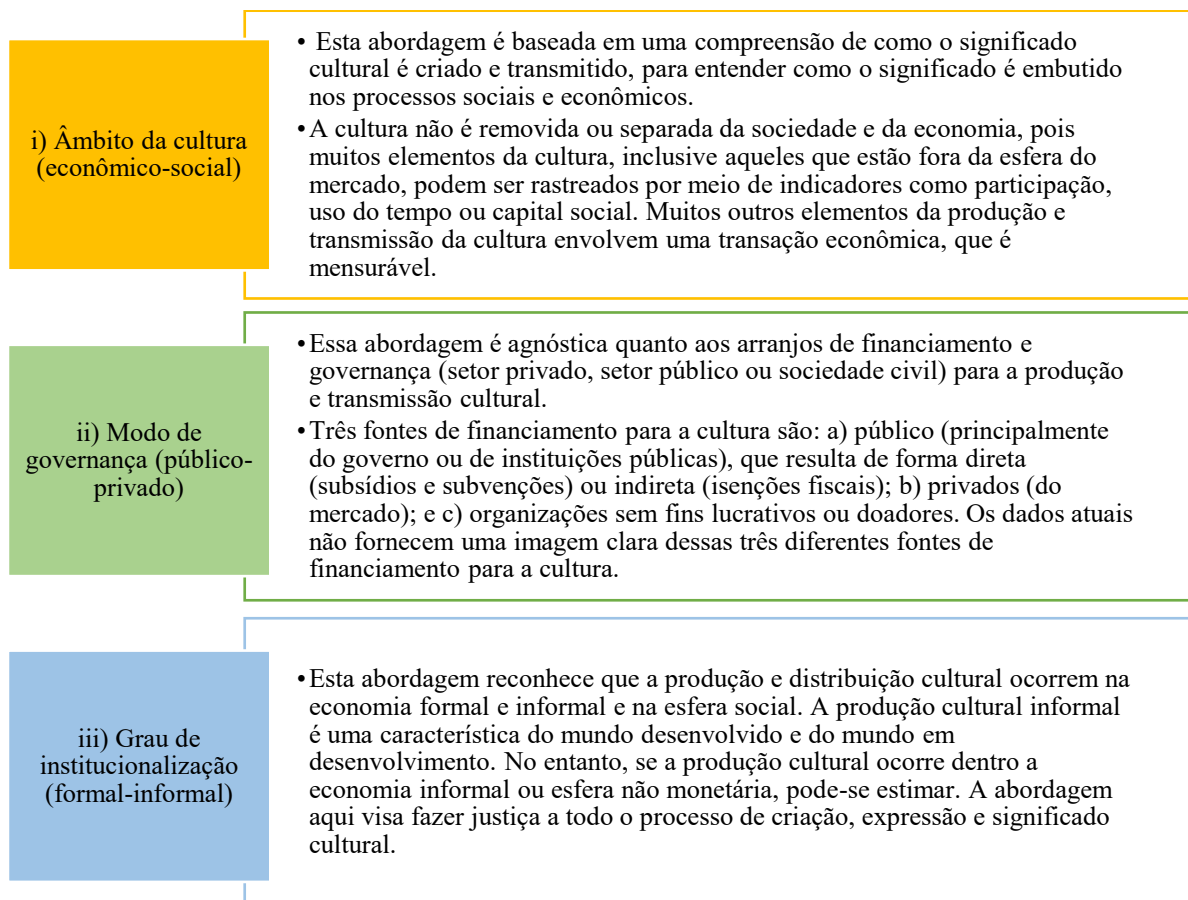
Analizados os principais órgãos, instituições, normativas e documentos internacionais sobre o tema do patrimônio cultural verifica-se que a dimensão da cultura, em suas diferentes formas, está vinculada ao meio ambiente, portanto está abarcada no dever de proteção e conservação ambiental.

Entende-se que a tutela jurídica da cultura é suficientemente estruturada na perspectiva do direito à cultura, ou seja, do direito humano. Entretanto, alguns desafios são apresentados, razão pela qual a pesquisa baseia-se nas três dicotomias da política cultural, elencadas pela UNESCO, em 2009: i) Âmbito da cultura (econômico-social); ii) Modo de governança (público-privado) e iii) Grau de institucionalização (formal-informal), indicadas na figura abaixo:<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> UNESCO. **Framework for Cultural Statistics - FCS, de 2009.** Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191061\\_mon.locale=en](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191061_mon.locale=en). Acesso em: 15 jun. 2021.

Figura 7 - Dicotomias da política cultural, elencadas pela UNESCO FCS, em 2009



Fonte: Elaboração própria.

A investigação abordará o **modo de governança** (público-privado), especificamente quanto aos arranjos de governança que propõem uma superação da visão opositiva entre o setor privado, setor público ou sociedade civil quanto ao **patrimônio cultural urbano**.

O modo de governança será estudado com base no conceito de **organização administrativa**, visto a partir das teorias do comum, sendo que, ante a diversidade de abordagens, o enfoque será direcionado à cidade, ou seja, o comum urbano e os comuns da cidade.

Na tutela do patrimônio cultural urbano em nível internacional percebe-se a vinculação ao direito humano à cultura com o objetivo de estabelecer de cidades sustentáveis, o que significa um efeito de gotejamento no sistema jurídico interno brasileiro. Nesse sentido, o próximo tópico abordará a proteção do patrimônio cultural no ordenamento jurídico brasileiro, o que é indispensável para articulação de sua governança.

### **3 A TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO BRASILEIRO**

Considerando as reflexões sobre o conceito jurídico de cultura e da análise da tutela do patrimônio cultural em nível internacional constata-se que o patrimônio cultural tem relação com a construção de cidades sustentáveis.

Para tanto, o presente capítulo irá abordar o objetivo específico a) avaliar a tutela jurídica do patrimônio cultural urbano em nível internacional e nacional.

Parte-se de um breve apanhado sobre o desenvolvimento das políticas culturais no Brasil, adotando-se como paradigma o texto da Constituição Federal de 1988, ou seja, tratando-se do direito da cultura. Sob outro viés, a questão cultural é analisada sob a perspectiva de um direito fundamental, ou seja, do direito à cultura, principalmente da leitura do art. 5º da CF88.

A seguir, a proposta é compreender a competência constitucional dos entes federativos na questão cultural e a estruturação da política cultural em seus níveis, bem como a relação com a política urbana. Ao fim, será abordado o conceito de patrimônio cultural urbano no Brasil, avaliando-se a vinculação com a dimensão ambiental e urbana.

Como referencial serão utilizados principalmente os estudos de Antonio Rubim, Márcia Chuva e Paulo Funari. Com enfoque da ciência jurídica, utiliza-se das pesquisas de Paulo Bonavides, José Afonso da Silva e Francisco Cunha Filho, entre outros. Sobre a relação entre o meio ambiente construído e a cultura, o estudo terá como base as publicações de Milaré, Herman Benjamin, Sarlet, Mirra, Paiva, Canotilho, entre outros. Em matéria cultural, são importantes os estudos de Cunha Filho, Ulpiano Meneses, Marcos Paulo de Souza Miranda e no urbanismo adota-se primordialmente as reflexões de Meirelles, Carvalho Pinto e Carlos Sundfeld, entre outros.

#### **3.1 CULTURA, DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA**

##### **3.1.1 Os caminhos do direito da cultura**

Considerando os múltiplos vieses do conceito de cultura, ao estudo na perspectiva jurídica importa majoritariamente o conceito adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, a delimitação do conceito jurídico de cultura dado por um ordenamento não decorre apenas da sua interpretação literal ou do significado da palavra em si, mas considera precipuamente o que a figura do Estado elege como cultura, digno de ser preservado e difundido.

Para compreender a tutela da cultura no ordenamento jurídico brasileiro, inicia-se com uma abordagem panorâmica da legislação a partir da Constituição do Império do Brasil de 1824 que, ao dispor sobre as garantias e direitos civis e políticos, previa que nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio poderia ser proibido, desde que não se opunha aos costumes públicos, a segurança, e saúde dos Cidadãos (art. 179, XXIV)<sup>257</sup>. Ao Império interessava a manutenção da noção da unidade da nação, sob o comando de uma figura central, entretanto, não atribuiu claramente o poder-dever de proteger ou incentivar as manifestações culturais.

Posteriormente, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 avançou no papel do Estado ao dispor que “incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente”, a função de “animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais” (art. 35, 2º)<sup>258</sup>. Na perspectiva brasileiros e estrangeiros residentes no país o texto garantiu a “inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, à segurança individual e à propriedade”, e avalizou o direito autoral aos autores de obras literárias e artísticas, mediante o direito exclusivo de reproduzi-las, sendo possível o gozo destes direitos pelos herdeiros dos autores, pelo tempo que a lei determinar (art. 72 § 26).

O formato de governo republicano trazido pela Constituição de 1891 foi o embrião da organização federativa do Estado e da repartição dos Poderes, inclusive no que tange aos direitos e deveres culturais. O Estado assegurou o direito de produção e reprodução de obras literárias ao mesmo tempo em que atribuiu ao Poder Legislativo a incumbência de fomentar a desenvolvimento cultural, sem vedar a manifestação e ação em nível local.

Ressaltam Soares Filho e Dias Ponte<sup>259</sup> que os dispositivos legais relacionados à “cultura e proteção do patrimônio intelectual e material, bem como da memória histórica”, estavam previstos de forma esparsa no texto constitucional, o que pode ser resultado da conjuntura política à época, que “não permitiu que o legislador constituinte tratasse e protegesse a questão cultural quando o próprio destino do estado estava em jogo”. Os autores

---

<sup>257</sup> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXIV. Nenhum genero de trabalho, de Cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, umavez que não se oponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos. (sic)

<sup>258</sup> Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: [...]2º) animar no Pais o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

<sup>259</sup> SOARES FILHO, Sidney; PONTE, Marcelo Dias. Cultura e federalismo na trajetória constitucional brasileira. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 12, n. 2, p. 517-544, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/25661>. Acesso em: 14 set. 2021.

complementam que a mudança de um regime monárquico para um republicano e do estado unitário para o sistema federativo, “alteraria consideravelmente a estrutura do estado brasileiro”. Assim, os autores referem que o grande desafio do federalismo a ser promovido é encontrar o equilíbrio entre dois pilares básicos: a unidade e a diversidade.

A norma constitucional seguinte, Constituição Federal de 1934, foi inovadora ao considerar o direito à propriedade para além do interesse particular ao dispor que “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”<sup>260</sup>, texto legal deu origem ao princípio da **função social da propriedade**. Em capítulo destinado à educação e à cultura, incumbiu “à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País [...]” (art. 148)<sup>261</sup>. Inclusive, a norma atribuiu a competência concorrente à União e aos Estados no dever de “proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte” (art. 10, III). Com isso, ampliou-se o rol de direitos que exigem uma prestação do Estado, no sentido de garantir tais direitos.

Também em 1934 foi criada a Inspetoria de Monumentos Nacionais, vinculada ao Museu Histórico Nacional, primeira instituição destinada à preservação dos imóveis considerados monumentos nacionais, o que serviu de base para outras instituições e órgãos da administração pública, criados em seguida.<sup>262</sup>

Após uma curta vigência da constituição anterior, a outorga da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, decorreu do golpe de Estado pelo Presidente da República Getúlio

---

<sup>260</sup> CAPÍTULO II Dos Direitos e das Garantias Individuais. Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

<sup>261</sup> [...] § 7º - Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País. [...] Art. 148 – Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

<sup>262</sup> BRASIL. **Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934**. Aprova, sem aumento de despesa, o novo regulamento do Museu Histórico Nacional. Brasília – DF: Senado Federal. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/norma/?numero=24735&tipo\\_norma=dec&data=19340714&link=s](https://legis.senado.leg.br/norma/?numero=24735&tipo_norma=dec&data=19340714&link=s). Acesso em: 14 set. 2021.

Vargas. O texto fortaleceu o dever do Estado, tanto de forma direta quanto indireta em estimular o desenvolvimento da cultura, inclusive dando especial enfoque no trabalho intelectual.<sup>263</sup>

Ainda, a norma inovou ao prever que os monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como paisagens e locais dotados pela natureza detêm especial proteção e cuidado da União, dos Estados e dos Municípios, sendo que atos atentatórios cometidos contra esses bens são equiparados à lesão do patrimônio nacional, incorrendo em responsabilização criminal.<sup>264</sup>

Ao cidadão garantia-se o “direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens”, desde que mediante “mediante as condições e nos limites prescritos em lei”. A limitação visava “garantir a paz, a ordem e a segurança pública”, sendo política estatal “a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação”. A CF de 1937, apesar de destinar capítulo especial à educação e à cultura, colocou o Estado em posição autoritária, por meio da censura e repressão.

De outro lado, importante avanço na legislação brasileira ocorreu a partir do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937<sup>265</sup>, conhecido como Lei do tombamento, que inaugurou o sistema de proteção de bens materiais ao conceituar e organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e dispor sobre o tombamento. A norma aplica-se apenas ao patrimônio material, não havendo previsão sobre os bens imateriais. A lei de Tombamento define que o patrimônio histórico e artístico nacional é constituído pelo “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” (Art. 1º).

Em âmbito de políticas culturais, duas iniciativas da década de 30 são consideradas relevantes: a assunção de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935–1938) e a implantação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930,

---

<sup>263</sup> Art. 128 – A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.[...] Art. 136 – O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.

<sup>264</sup> Art. 134 – Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

<sup>265</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

tendo Gustavo Capanema, à frente do ministério de 1934 até 1945. Rubim<sup>266</sup> refere que a experiência de São Paulo “é um dos episódios mais estudados das políticas culturais no Brasil”<sup>267</sup>, sendo que Mário de Andrade foi inovador ao:

1. estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; 2. pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; 3. propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; 4. assumir o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5. patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais (modos de vida e de produção, valores sociais, histórias, religiões, lendas, mitos, narrativas, literaturas, músicas, danças etc.).<sup>268</sup>

As proposições de Andrade e as iniciativas de Capanema impulsionaram a construção de uma política pública cultural no Brasil, em que pese haver duas ações antagônicas: atuação negativa, pela opressão, repressão e censura *versus* ação afirmativa, por meio de legislação, instituições e práticas, deveres e incentivos, conforme ressalta Rubim<sup>269</sup> apoiando-se nas visões de Oliveira, Velloso e Gomes (1982); Velloso (1987) e Garcia (1982). Dentre as instituições criadas na época estão: Departamento de Informação e Propaganda (DIP); Superintendência de Educação Musical e Artística; Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937) e Conselho Nacional de Cultura (1938).

Entretanto, Márcia Chuva<sup>270</sup> ressalta que essa “memória histórica” que se tem sobre a política cultural na época “tem obscurecido as tensões que historicamente caracterizaram o campo do patrimônio cultural”. A política cultural na época “sem dúvida, (...) foi produzida num certo contexto de lutas, as quais devem ser compreendidas de modo a ultrapassar o anacronismo”. Contudo, para ressaltar o trabalho de Mário de Andrade e transmitir a ideia de consenso, a versão oficial<sup>271</sup> “forjou uma linha de continuidade histórica, obscurecendo a complexidade e os antagonismos presentes naquele âmbito político”.

<sup>266</sup> RUBIM. Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 14.

<sup>267</sup> Rubim refere os estudos de Abdanur, 1992; Barbato Jr, 2004; Chagas, 2003; Raffaini, 2001; Schelling, 1991.

<sup>268</sup> RUBIM, 2007, p. 14.

<sup>269</sup> RUBIM, 2007, p. 14.

<sup>270</sup> CHUVA, Márcia. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 34, p. 147-165, 2012, p. 147.

<sup>271</sup> Márcia Chuva refere-se à publicação *Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória*, publicada pela Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e Fundação Nacional Pró-Memória (Sphan/PróMemória) em 1980.

Durante o breve período democrático, a Constituição de 1946 garantiu o direito de propriedade, salvo no caso de “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. Além disso, “em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior” (Art. 141 § 16). No que tange à cultura, estabeleceu que “as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público” (art. 175).

Até o ano 1964, houve grande expansão da cultura brasileira em suas diferentes formas. Contudo, na visão de Rubim<sup>272</sup>, “não tem qualquer correspondência com o que ocorre nas políticas culturais do Estado brasileiro. Elas, com exceção das intervenções do SPHAN, praticamente inexistem”.

A partir do Golpe Militar de 1964, em uma primeira fase do regime antidemocrático, o Estado volta a ser a figura autoritária na questão cultural e, com o objetivo de difundir o ideal nacional, investe-se fortemente em infraestrutura de telecomunicações e na criação de órgãos de controle.<sup>273</sup>

Ainda no período inicial, a redação da Constituição Federal de 1967 estabeleceu que “amparo à cultura é dever do Estado”, sendo que “ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas” (art. 172).<sup>274</sup>

No segundo momento (final de 1968–1974), considerado mais severo da ditadura, a questão cultural sofreu impacto, principalmente por meio do Ato Institucional nº 5, de 13 de

---

<sup>272</sup> RUBIM, 2007, p. 15.

<sup>273</sup> RUBIM, 2007, p. 16.

<sup>274</sup> Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964, Art. 141 § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. § 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964).

dezembro de 1968<sup>275</sup>, ao considerar como subversivos atos de setores políticos e culturais que criticassem o regime, razão pela qual poderiam ser censurados. Diante da suspensão de garantias constitucionais e legais, tais atos não poderiam ser apreciados pelo Poder Judiciário.<sup>276</sup>

Na terceira fase (1974-1985), Rubim<sup>277</sup> explica que há uma “transição cheia de altos e baixos, avanços e recuos, controles e descontroles”, onde “a violência diminui e o regime passa a ter inúmeras iniciativas nas áreas política e cultural”. Retoma-se a “tradição da relação entre autoritarismo e políticas culturais”, inclusive mediante cooptação de profissionais da cultura, por meio de investimentos no setor<sup>278</sup>. Com isso, elabora-se o Plano Nacional de Cultura (1975), o que inclui a criação de diversos órgãos como Fundação Nacional das Artes (1975), Centro Nacional de Referência Cultural (1975), Conselho Nacional de Cinema (1976), RADIOBRÁS (1976), Fundação Pró-Memória (1979).

Outras iniciativas legais específicas foram implementadas por meio de normas como a Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, sua proteção, posse e salvaguarda; Lei nº 4.845 1965: proteção de todos os bens até o fim do período monárquico; Decreto nº 80.978 de 1977, que promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural e o Decreto nº 99.556/90, que trata do Patrimônio Espeleológico.

Já inserida no contexto democrático, o advento da Constituição Federal de 1988<sup>279</sup> foi o ponto marcante na proteção legal do patrimônio cultural. Silva<sup>280</sup> refere que a norma fundamental conferiu “relevante importância à cultura, tomando esse termo em sentido abrangente”, o que perpassa os aspectos da “formação educacional do povo, expressões criadoras da pessoa e das projeções do espírito humano, materializadas em suportes expressivos, portadores de referências à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. A questão cultural permeia o texto constitucional e “se exprime por vários de seus artigos, formando aquilo que se denomina *ordem constitucional da*

---

<sup>275</sup> [...] CONSIDERANDO, no entanto, que atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la; CONSIDERANDO que, assim, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária;

<sup>276</sup> RUBIM, 2007, p. 21.

<sup>277</sup> RUBIM, 2007, p. 21.

<sup>278</sup> ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 85.

<sup>279</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Brasília: Planalto. Acesso em 04 de setembro de 2020. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>280</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 853.

*cultura*, ou *Constituição cultural*, formada por normas que contêm referências culturais e disposições consubstanciadoras dos direitos sociais relativos à educação e a cultura”<sup>281</sup>.

A constituição é intimamente ligada à cultura, uma vez que a sua criação decorre do fenômeno social, resultado de seu tempo e do arranjo social no qual está inserida. Não é à toa que essa relação é objeto de diferentes estudos, tal qual a concepção de Peter Häberle<sup>282</sup> de uma “teoria da constituição como ciência da cultura”, pois “trata-se não apenas de Constituição e Cultura, mas da compreensão da Constituição “como cultura”. A cultura é o primeiro de quatro elementos do Estado (povo, território e poder estatal)”.

A cultura produz a Constituição que, por sua vez, traduz em seu texto o cenário cultural ao qual está vinculada. Conforme assinala Jorge Miranda<sup>283</sup>, ao analisar o texto constitucional português, “reflete a formação, as crenças, as atitudes mentais, a geografia e as condições económicas de uma sociedade”, ao mesmo tempo em que confere “carácter, funcional como princípio de organização, dispõe sobre os direitos e os deveres de indivíduos e de grupos rege os seus comportamentos, racionaliza as suas posições recíprocas” e “garante a vida coletiva como um todo, pode ser agente, ora de conservação, ora de transformação”.

Tanto o direito como a cultura possuem um valor a ser interpretado, conforme ensina José A. da Silva<sup>284</sup> “Como o direito é também cultura – e, assim, igualmente um sistema de significações -, ao seu conhecimento se chega por via de interpretação compreensiva, pois como qualquer órbita da cultura, também o direito é uma ciência interpretativa”.

A interpretação da norma é realizada pela ciência da hermenêutica jurídica, que busca identificar o sentido e alcance da aplicação do direito. Essa árdua tarefa contempla diferentes escolas hermenêuticas, que variam desde uma interpretação clássica, restritiva e positivista a uma interpretação abrangente, crítica e propositiva<sup>285</sup>. Assim, nos dizeres de Häberle<sup>286</sup>, “não há Constituição sem contextos culturais, nem hermenêutica constitucional sem a interpretação pela “reflexão”. Trata-se de interpretação de acordo com o contexto. O que só é possível por meio do trabalho intenso com os textos. Não há texto sem contexto!”.

<sup>281</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. Coimbra editora, 1984, p. 361.

<sup>282</sup> HÄBERLE, Peter. Uma retrospectiva acadêmica: um dossiê em homenagem a Peter Häberle. *Journal Of Institutional Studies*, **Revista Estudos Institucionais**, Vol. 2, 1, 2016, p. 9. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/download/43/41/179>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>283</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. 5ª ed., Coimbra, 2003, p. 83.

<sup>284</sup> SILVA, 2001, p. 34.

<sup>285</sup> LOBO, Jorge. Hermenêutica, interpretação e aplicação do Direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** nº 72, abr./jun. 2019, p. 126. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge\\_Lobo.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge_Lobo.pdf). Acesso em: 04 mar. 2024.

<sup>286</sup> HÄBERLE, 2016, p. 11.

O Estado nacional surge “a partir da intervenção de um conjunto de cidadãos que deveriam compartilhar uma língua e uma cultura, uma origem e um território”, por isso os Estados tiveram como tarefa primeira “inventar cidadãos”. Isso significa que, para promover esse ideal de unidade, o Estado dita qual é a cultura que identifica o seu povo, o que é fundamentado por bases materiais e imateriais. São essas formas de manifestação cultural que influenciaram “o conceito de patrimônio que temos hoje, não mais no âmbito privado religioso das tradições antigas e medievais, mas de todo um povo, com uma única língua, origem e território”.<sup>287</sup>

A Constituição não resulta apenas do agir do Estado, por meio das autoridades políticas e instituições governamentais, mas está calcada nos diversos grupos sociais que, mesmo distintos, possuem certa identidade. A convergência dos diferentes atores sociais para a formação de uma identidade nacional culmina em eleger valores, princípios, fundamentos e objetivos. Na visão de Mendes<sup>288</sup>, “na sociedade, as funções da memória no indivíduo são desempenhadas pelo patrimônio cultural”, significa dizer que:

O patrimônio cultural gera e fomenta uma solidariedade orgânica entre os membros do corpo social, uma coesão ou convergência mental traduzida no sentimento de pertença a uma mesma comunidade – comunidade de origem, comunidade de destino. Acontece assim porque o patrimônio cultural representa (sim, re-presenta, torna presente) a persistência desse agregado humano ao longo do tempo, comprovadamente lhe permitindo que seja o mesmo (*idem*, em latim, donde identidade) através e apesar das mudanças. Estabilidade e mobilidade, continuidade e variabilidade: *eadem sed aliter*, “o mesmo mas de outra maneira”, diziam também os latinos, de quem sempre aprendemos. E, além de mesmo, único e inconfundível. O patrimônio cultural, núcleo da identidade coletiva, não só possibilita que nos reconheçamos, mas também que sejamos reconhecidos; é ele que, contrastada e caracterizadamente, diferencia e distingue dos demais a fisionomia física e moral de um lugar, uma cidade, uma região, um país – que sem ele ficam desprovidos de individualidade e autônoma personalidade, deixando de ser o que (já não) são. Eis o motivo por que o patrimônio cultural, que é no presente repositório do passado, é outrossim garantia de futuro e sobrevivência.<sup>289</sup>

O patrimônio no Brasil encontra-se em um momento decisivo. Após um avanço na legislação, ainda carece a sua efetividade. Entende-se que isso está vinculado a uma falta de “cultura da cultura”, ou seja, à ausência de um conhecimento da sociedade sobre sua história e valores.

A ausência de uma memória coletiva e compartilhada impede a consciência do valor do patrimônio e, inexistindo a percepção de importância, acaba sendo relegado à “último lugar”

<sup>287</sup> FUNARI, Pedro. Paulo. A.; PELEGRINI, Sandra; RAMBELLI, Gilson. (Org.). **Patrimônio cultural e ambiental: questões legais e conceituais**. São Paulo: Annablume, 2009, p. 16.

<sup>288</sup> MENDES, A. R. **O que é patrimônio cultural**. Olhao, Portugal: Gente singular Editora, 2012, p. 17.

<sup>289</sup> MENDES, 2012, p. 17.

na pauta dos governos. Assim, há uma necessidade de avanço sobre o tema do patrimônio, desde sua definição, perpassando a ideia de direito até e as formas de sua tutela, o que será analisado a seguir.

### 3.1.2 Evolução do direito à cultura

Após a 2ª Guerra Mundial, houve um movimento de inserção de normas relativas ao patrimônio cultural nos textos constitucionais modernos. As normas podem ter natureza subjetiva, mediante a “atribuição de um direito a fruição do patrimônio cultural”, ou objetiva, “com a afirmação de uma tarefa estadual de preservação e promoção do patrimônio cultural”, o que se insere “na lógica mais ampla de democratização da cultura”<sup>290</sup>.

A estrutura do constitucionalismo moderno é baseada nos ideais liberais, com fim último de garantir os direitos individuais sem a influência do Estado. Para Bonavides<sup>291</sup> os direitos de primeira dimensão “são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem no instrumento normativo constitucional”, são os “direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente”. Assim, “têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem como faculdade ou atributos da pessoa e ostentam subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”<sup>292</sup>.

Os direitos de segunda dimensão “são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades”, os quais foram “introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX”.<sup>293</sup>

Sarlet<sup>294</sup> enquadra os direitos econômicos, sociais e culturais como de segunda dimensão, a qual “abrange, portanto, bem mais do que os direitos de cunho prestacional, de acordo com o que ainda propugna parte da doutrina, inobstante o cunho “positivo” possa ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais”. Os direitos de segunda dimensão possuem a característica de “outorgarem ao indivíduo direitos

---

<sup>290</sup> GOMES, Carla Amado. O Preço da Memória: a sustentabilidade do Patrimônio Cultural Edificado. **Journal of Business and Legal Sciences** / Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, [S. l.], n. 20, p. 89–108, 2011. Disponível em: <https://parc.ipp.pt/index.php/rebules/article/view/978>. Acesso em: 4 mar. 2024. Sugere-se a publicação: GOMES, Carla Amado; RAMOS, José Luís Bonifácio (Coords.). **Direito da Cultura e do Patrimônio Cultural**. Lisboa: AAFDL, 2011.

<sup>291</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 563.

<sup>292</sup> BONAVIDES, 2004, p. 563.

<sup>293</sup> BONAVIDES, 2004, p. 564.

<sup>294</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 45.

a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas”, razão pela qual o autor aponta a distinção aos direitos de segunda dimensão e de terceira dimensão:

Saliente-se, contudo, que, a exemplo dos direitos da primeira dimensão, também os direitos sociais (tomados no sentido amplo ora referido) se reportam à pessoa individual, não podendo ser confundidos com os direitos coletivos e/ou difusos da terceira dimensão. A utilização da expressão “social” encontra justificativa, entre outros aspectos que não nos cabe aprofundar neste momento, na circunstância de que os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem à reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.<sup>295</sup>

Os direitos de terceira dimensão, segundo Bonavides<sup>296</sup> são assentados sobre o conceito de fraternidade e estão para além da proteção de direitos individuais ou coletivos, sendo “dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade”. Os direitos de terceira geração “têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”, emergindo “reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade”.

Apoiando-se nas reflexões de Lafer<sup>297</sup>, Sarlet<sup>298</sup> aponta que os direitos de terceira dimensão estão calcados nos ideais de solidariedade e fraternidade, ao se “desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação) e, caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”. Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão consensualmente mais citados, estão “os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação”<sup>299</sup>. Tais direitos permanecem vinculados à concepção de dignidade da pessoa humana:

Verifica-se, contudo, que boa parte desses direitos em franco processo de reivindicação e desenvolvimento corresponde, na verdade, a facetas novas deduzidas do princípio da dignidade da pessoa humana, encontrando-se intimamente vinculados (à exceção dos direitos de titularidade notadamente coletiva e difusa) à ideia da liberdade-autonomia e da proteção da vida e outros bens fundamentais contra

<sup>295</sup> SARLET, 2018, p. 45.

<sup>296</sup> BONAVIDES, 2004, p. 569.

<sup>297</sup> LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, p. 131.

<sup>298</sup> SARLET, 2018, p. 45.

<sup>299</sup> SARLET, 2018, p. 45.

ingerências por parte do Estado e dos particulares. Com efeito, cuida-se, no mais das vezes, da reivindicação de novas liberdades fundamentais, cujo reconhecimento se impõe em face dos impactos da sociedade industrial e técnica deste final de século. Na sua essência e pela sua estrutura jurídica de direitos de cunho excludente e negativo, atuando como direitos de caráter preponderantemente defensivo, poderiam enquadrar-se, na verdade, na categoria dos direitos da primeira dimensão, evidenciando assim a permanente atualidade dos direitos de liberdade, ainda que com nova roupagem e adaptados às exigências do homem contemporâneo.<sup>300</sup>

A partir do movimento internacional de direitos humanos, a questão cultural passa a figurar como algo caracterizador de uma nação, o que deve ser respeitado por outros países. O processo interno de constitucionalização de direitos fundamentais alçou a cultura como algo essencial ao indivíduo, assim como outros direitos individuais, além de ser vinculado aos direitos sociais. A lógica dos direitos econômicos, sociais e culturais exige uma intervenção prestacional do Estado. Conciliar essas atuações é o desafio jurídico atual:

O constitucionalismo moderno nasceu sob a égide do Estado Liberal, que atribuiu aos órgãos públicos, como única função, a manutenção da ordem e da segurança para a melhor fruição das liberdades civis. As atividades desenvolviam-se na vida privada, nunca na esfera pública. Ora, os direitos econômicos, sociais ou culturais surgiram, historicamente, como criações do movimento socialista, que sempre colocou no pináculo da hierarquia de valores a igualdade de todos os grupos ou classes sociais, no acesso a condições de vida digna; o que supõe a constante e programada interferência do Poder Público na esfera privada, para a progressiva eliminação das desigualdades sociais. Por isso mesmo, os direitos econômicos, sociais e culturais obedecem, primordialmente, ao princípio da solidariedade (ou fraternidade, no tríptico da Revolução Francesa), a qual impõe, segundo os ditames da justiça distributiva ou proporcional, a repartição das vantagens ou encargos sociais em função das carências de cada grupo ou estrato da sociedade.<sup>301</sup>

A partir da constitucionalização dos direitos sociais, “a grande tarefa atual dos profissionais do direito, nessa matéria, consiste em construir tecnicamente garantias públicas, adequadas à realização desses direitos”<sup>302</sup>. A mera previsão normativa de tais direitos não garante a sua proteção no âmbito fático, uma vez que “os direitos econômicos, sociais e culturais se realizam por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental”; assim, a garantia dos direitos individuais e sociais é operada por meios distintos<sup>303</sup>:

Ora, a garantia de realização de políticas públicas, pela sua própria natureza, é muito diversa das garantias clássicas de respeito aos direitos civis e políticos, tais como o *habeas corpus*, ou a separação de Poderes. Num caso, trata-se de impedir o abuso ou a concentração de poder, sobretudo no ramo executivo do Estado. No outro, bem ao contrário, cuida-se de reforçar os órgãos estatais, a fim de se eliminar a dominação das classes proprietárias e de realizar a justiça social.<sup>304</sup>

<sup>300</sup> SARLET, 2018, p. 45.

<sup>301</sup> COMPARATO, 2001, p. 203.

<sup>302</sup> COMPARATO, 2001, p. 203.

<sup>303</sup> COMPARATO, 2001, p. 203.

<sup>304</sup> COMPARATO, 2001, p. 204.

A questão cultural em sua percepção ampla perpassa os direitos em todas as suas dimensões, desde a concepção mais incipiente de liberdade individual, passando pelo sentido de coletivo e comunidade até a proteção do patrimônio para as futuras gerações. Além disso, as garantias representam meios para assegurar o exercício dos direitos. A dimensão de “garantia – meio de defesa – se coloca então diante do direito, mas com este não se deve confundir”, pois há confusão entre os institutos “sempre que a garantia é posta numa acepção em conexão direta com o instrumento de organização do Estado que é a Constituição”. Existem “dois polos ao redor dos quais giram as garantias, as declarações e os direitos desde o berço em que se formaram: o indivíduo e a liberdade. A estes, um terceiro polo se acrescentou no século XX: a instituição”, o que “marca uma ruptura da linha clássica e tradicional no entendimento das garantias enquanto garantias individuais”.<sup>305</sup>

Para explicar a questão, Bonavides<sup>306</sup> cita Jorge Miranda<sup>307</sup>, que bem aponta a distinção entre direitos e garantias:

Os direitos representam só por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais, as garantias são acessórias e, muitas delas, adjetivas (ainda que possam ser objeto de um regime constitucional substantivo); os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se direta e indiretamente, por isso, nas respectivas esferas jurídicas, as garantias só nelas se projetam pelo nexo que possuem com direitos; na acepção jursracionalista inicial, os direitos *declaram-se*, as garantias *estabelecem-se*. [...] As liberdades assentam na pessoa, independentemente do Estado; as garantias reportam-se ao Estado em atividade de relação com a pessoa. As liberdades são formas de a pessoa agir, as garantias modos de organização ou de atuação do Estado.<sup>308</sup>

São direitos de quarta geração o direito à democracia, à informação e direito ao pluralismo”, dos quais “depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parecer o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”. As gerações de direitos não são substituíveis nem excludentes, mas cumulativas, pois, da mesma forma que as gerações anteriores, os direitos da quarta geração “não somente culminam a objetividade dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem, todavia, removê-la – a subjetividade dos direitos individuais, a saber, os direitos de primeira geração”, como aduz Bonavides.<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> BONAVIDES, 2004, p. 526.

<sup>306</sup> BONAVIDES, 2004, p. 526.

<sup>307</sup> MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 88/89.

<sup>308</sup> MIRANDA, 1998, p. 88/89.

<sup>309</sup> BONAVIDES, 2004, p. 563-572.

A respeito das demais dimensões de direitos, diversos autores sustentam a existência, como Sarlet<sup>310</sup> e Bonavides<sup>311</sup>, sendo que este afirma ser “tão característico e idôneo quanto a liberdade o fora em relação aos da primeira geração, a igualdade aos da segunda, a democracia aos da quarta e doravante a paz há de ser com respeito aos da quinta”. Assim, “o direito à paz está subindo a um patamar superior, onde, cabeça de uma geração de direitos humanos fundamentais, sua visibilidade fica incomparavelmente maior”.

O direito à cultura está entre a segunda e terceira geração, tanto por “suas características enquanto pretensão, prestação e direito coletivo”, relacionados à segunda dimensão. Bem como, relacionado à terceira dimensão quando “conectados a fatores da identidade nacional, aos direitos dos povos, ao progresso que não anula as conquistas e os valores do passado e às questões em torno do ordenamento urbano correto, do meio ambiente sadio e do patrimônio cultural preservado”.<sup>312</sup>

Como asseveram Pontier, Ricci e Bourdon, citados por Silva<sup>313</sup>, vê-se que a “esse direito primeiro pôde ser qualificado de **direito à cultura** [...] antes de tornar-se pelo fato do desenvolvimento das leis, dos regulamentos, da jurisprudência, um verdadeiro **direito da cultura**”. Ou seja, se verifica uma “dupla dimensão” da expressão “direitos culturais”, prevista no art. 215<sup>314</sup> da CF88, sendo: “de um lado, o direito cultural, como *norma agendi*” e, de outro, “o direito cultural, como *facultas agendi*”, o conjunto de normas que formam a “ordem jurídica da cultura”, como explica Silva<sup>315</sup>. Portanto, **direito da cultura** se refere “ao direito objetivo da cultura”, ou seja, o “conjunto de normas sobre cultura”, sendo que:

Essas normas geram situações jurídicas em favor dos interessados, que lhes dão a faculdade de agir, para auferir vantagens ou bens jurídicos que sua situação concreta

<sup>310</sup> Sarlet, 2018, p. 45.

<sup>311</sup> BONAVIDES, P. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 82–93, 2008. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>. Acesso em: 6 mar. 2024.

<sup>312</sup> FLACH, Michael Schneider. Sistema de proteção do patrimônio cultural: análise constitucional, civil, penal, administrativa, ambiental e dos princípios. São Paulo: Almedina, 2023, p. 74.

<sup>313</sup> SILVA, 2001, p. 47.

<sup>314</sup> Seção II. DA CULTURA. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005). I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); II - produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); IV - democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); V - valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005).

<sup>315</sup> SILVA, 2001, p. 47.

produz, ao se subsumir numa determinada norma. Assim, se o Estado garante o pleno exercício dos direitos culturais, isso significa que o interessado em certa situação tem o direito (faculdade subjetiva) de reivindicar esse exercício, e o Estado o dever de possibilitar a realização do direito em causa.<sup>316</sup>

Constitui norma jurídica, *norma agendi*, o dever do Estado de garantir o acesso à cultura (art. 215), e o *facultas agendi* é a garantia a todos do pleno exercício dos direitos, a possibilidade efetiva desse acesso, ou seja, a faculdade de agir. Assim, “quando se fala em **direito à cultura** se está referindo a essa possibilidade de agir conferida pela norma jurídica de cultura”, onde o “**direito à cultura** corresponde a obrigação correspectiva do Estado”.<sup>317</sup>

O direito fundamental à cultura “exige uma ação positiva do Estado, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial”, ou seja, cabe ao Estado garantir o direito à cultura por meio de políticas públicas. Essa atuação estatal será regulamentada desde a repartição de competências legislativa e administrativa, em todos os níveis da federação. Essa complexa organização forma um direito da cultura.<sup>318</sup>

Para averiguar se o **direito à cultura é direito fundamental**, Cunha Filho<sup>319</sup> aponta duas direções: “1) devem estar inseridos no texto constitucional, preferencialmente no capítulo dos direitos e garantias fundamentais”; ou, de outro lado, “2) se não estiverem na Constituição, a sua existência deve ser tão significativa ao ponto de ser abraçada pelos princípios que informam o conjunto de direitos fundamentais, em seu aspecto material, dos quais sobressai-se o que sintetiza e justifica os demais, a multimencionada dignidade da pessoa humana”. Ao serem caracterizados como direitos fundamentais, receberão: “1) proteção especial quanto à supressão do ordenamento; 2) aplicabilidade imediata do ponto de vista de eficácia jurídica”.

Para Silva<sup>320</sup>, “direito à cultura, pois, é um direito constitucional fundamental que exige ação positiva do Estado, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial”. Nesse sentido, Cunha Filho<sup>321</sup> ressalta que “no corpo de toda a Constituição espalham-se direitos culturais que, pelo conteúdo, nenhum intérprete, com o mínimo de sensibilidade, pode negar-lhes o status de fundamental”, pois “referem-se a aspectos subjetivos de importância capital, por vezes individualidades, por vezes de grupo e também de toda a Nação, no que concerne à

---

<sup>316</sup> SILVA, 2001, p. 47.

<sup>317</sup> SILVA, 2001, p. 48.

<sup>318</sup> SILVA, 2001, p. 48.

<sup>319</sup> CUNHA FILHO, 2000, p. 41.

<sup>320</sup> SILVA, 2001, p. 47.

<sup>321</sup> CUNHA FILHO, 2000, p. 34.

questão da chamada identidade cultural”. E acrescenta “desconhecer isto é atentar contra os princípios adotados por nossa República, incluindo a dignidade humana”.<sup>322</sup>

O **direito fundamental à cultura** é exercido por meio da liberdade individual, pela manifestação do pensamento, consciência, crença, convicções filosóficas e políticas, bem como pela expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º). O direito ao livre exercício e a proteção dos direitos autorais configuram tanto um direito do indivíduo, a ser garantido pelo Estado em uma posição de não-intervenção (vedação à censura), quando em um agir positivo, por meio da proteção e incentivo das manifestações culturais (art. 5º). Inclusive, o indivíduo também pode exercer o direito procedimental, sendo parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII).<sup>323</sup>

A natureza de direito fundamental do direito à cultura também decorre das declarações internacionais de direitos humanos firmadas pelo país, consoante a redação do § 2º do Art. 5º<sup>324</sup>, que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Inclusive, “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serão equivalentes às emendas constitucionais quando “aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros”. Por conseguinte, em interpretação do texto constitucional, depreende-se a fundamentalidade do direito à cultura:<sup>325</sup>

[...] dada a importância dos direitos culturais, é patente que possuem a natureza de direitos fundamentais, tendo em vista que são essenciais para o exercício da plena cidadania e de uma vida digna, em consonância com os demais princípios e garantias fundamentais instituídos constitucionalmente, tais como o princípio da dignidade da

<sup>322</sup> CUNHA FILHO, 2000, p. 34.

<sup>323</sup> TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

<sup>324</sup> Art. 5º § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide DLG nº 186, de 2008), (Vide Decreto nº 6.949, de 2009), (Vide DLG 261, de 2015), (Vide Decreto nº 9.522, de 2018) (Vide ADIN 3392) (Vide DLG 1, de 2021), (Vide Decreto nº 10.932, de 2022) § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

<sup>325</sup> ASSED FERREIRA, Gustavo; ROSSI MAGNO, Andrei. Cultura como direito fundamental: regras e princípios culturais. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**. e-ISSN: 2526-0111. Brasília, v. 3, n. 1, p. 80-98, Jan/Jun. 2017. Disponível em:

<https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/2108/pdf>. Acesso em: 24. Jan. 2024.

pessoa humana, da liberdade, da igualdade, e os demais. Assim sendo, independentemente da interpretação adotada, *stricto sensu* ou *lato sensu*, os direitos culturais são direitos fundamentais, mesmo que estejam dispersos na Constituição Federal, e não expressos diretamente no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais).<sup>326</sup>

Com relação à perspectiva social da **cultura**, parte-se da análise do capítulo específico da CF88 que aborda os direitos sociais, incluindo no Art. 6º “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Na primeira leitura verifica-se a ausência expressa do termo cultura, entretanto, a matéria está vinculada a outros direitos sociais garantidos pelo texto.

O dever do Estado de garantir os direitos culturais também decorre da interpretação dos princípios fundamentais da República: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político<sup>327</sup>. A atuação do Estado Brasileiro nas relações internacionais rege-se pelos princípios independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político. Ainda, o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.<sup>328</sup>

O constituinte abordou especialmente a cultura em capítulo que trata da “educação, cultura e do desporto”, o que está inserido no título “da ordem social”, onde prevê no art. 215 que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

---

<sup>326</sup> ASSED FERREIRA; ROSSI MAGNO, 2017, p. 19.

<sup>327</sup> TÍTULO I Dos Princípios Fundamentais Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>328</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A cultura está ligada à educação, na medida que esta deve ser ofertada com base no “respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”<sup>329</sup> e está vinculada ao lazer e ao esporte<sup>330</sup>. A cultura tem valor significativo na dimensão econômica, desde a temática da ciência, tecnologia e inovação, na medida em que “integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País”<sup>331</sup>. Inclusive, na área da comunicação social, a cultura deve constituir os princípios das emissoras de rádio e televisão<sup>332</sup>.

Flach<sup>333</sup>, ao analisar o **direito social fundamental ao patrimônio cultural**, entende que “cumpre ao Estado o dever de prestação e proteção (e este também como uma decorrência do seu monopólio da força legítima), para que as gerações atuais e futuras possam usufruir de tais bens”. Não há previsão expressa do direito ao patrimônio cultural no rol de direitos fundamentais nem no de direitos sociais da CF88, mas consta no título sobre a ordem social. Entretanto, o autor entende que “a estrutura constitucional permite sua previsão implícita dentro dos direitos fundamentais, a partir do critério abrangente”.

O direito à cultura demanda a ação prestacional do Estado, que será regulamentada por um conjunto de normas específicas, as quais compõem o que se entende por o direito da cultura. Esse arcabouço jurídico constitui, para alguns autores, um ramo próprio do direito. Na visão de Paiva<sup>334</sup>, o Direito do Patrimônio Cultural terá como objeto a tutela “não apenas dos bens culturais em si, mas a própria riqueza de variedade existente entre eles; e ainda a possibilidade de abraçar novos e potenciais valores e significados”.

---

<sup>329</sup> Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. § 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

<sup>330</sup> Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: (...) IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. (...) § 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

<sup>331</sup> Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

<sup>332</sup> Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

<sup>333</sup> FLACH, Michael Schneider. Sistema de proteção do patrimônio cultural: análise constitucional, civil, penal, administrativa, ambiental e dos princípios. São Paulo: Almedina, 2023, p. 59-67.

<sup>334</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. **Direito do Patrimônio Cultural: Autonomia e Efetividade**. 2. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2022, p. 99.

Diante das facetas do direito à cultura e do direito da cultura, há autores que consideram o Direito do Patrimônio Cultural como um ramo próprio do Direito e, de outro lado, outros que entendem a matéria desafia o próprio conceito de “ramo”.

Em outra perspectiva, Silveira<sup>335</sup> entende o Direito do Patrimônio Cultural como um ramo que não se enquadra nas categorias tradicionais, pois a dogmática tradicional não é capaz de defini-lo, o que é realizado “pela finalidade e pela abordagem (fundamentos éticos, epistemológicos, etc.), ou seja, pelo problema concreto”. Para sistematizar o estudo e a análise dos conteúdos, muitas vezes “há uma necessidade de divisão em ramos e disciplinas”. Mas algumas matérias desafiam a concepção do Direito ramificado, tanto que o autor “questiona a metáfora do Direito como uma árvore, tem-se que a lógica do Direito Ambiental e do Direito do Patrimônio Cultural, dentre outras, é distinta”. Na percepção de Silveira, “o próprio termo “ramo” parece não ser o mais adequado, pois dá ideia de algo específico e apartado quando, na verdade, trata-se de uma área abrangente e sintética”. Na realidade, “essas disciplinas não são uma especialização de uma disciplina anterior, mais ampla, mas formam-se pela incidência de diversos regramentos”.<sup>336</sup>

A **definição jurídica de direitos culturais** é sugerida por Cunha Filho<sup>337</sup> como os “afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana”. Acrescenta o autor que tal definição necessita ser “submetida ao crivo científico que possa testar sua validade”, o que é verificado de duas formas: a) “uma de exame específico de cada direito cultural” e b) “outra genérica que prescrita outros gêneros de direito, como os de liberdade e os sociais, parificando-os com os culturais”. Os direitos culturais reconhecidos pela CF88 são sistematizados por Silva<sup>338</sup>:

- (a) Liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) direito à criação cultural, compreendidas as criações artística, científicas e tecnológicas; (c) direito de acesso às fontes de cultura nacional; (d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e

<sup>335</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. (pp. 12/33). In: SILVEIRA, C. E. M., BORGES, G.; WOLKMER, M. D. F. S. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul - RS, Educs, 2020. Acesso em 04 de setembro de 2020. <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>336</sup> COLOMBO, G.; SILVEIRA; C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 439-482. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>337</sup> CUNHA FILHO, 2000, p. 34.

<sup>338</sup> SILVA, 2001, p. 51.

afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura—que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público.<sup>339</sup>

Considerando o extenso rol de direitos vinculados à questão cultural, a análise será direcionada ao “(f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura—que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público”<sup>340</sup>, portanto, o **direito da cultura**, especialmente quanto ao **patrimônio cultural no contexto urbano**, o que será abordado nos próximos tópicos.

### 3.1.3 A relação entre a cultura e o meio ambiente urbano

O meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser interpretado como um princípio, um bem tutelado, direito e dever fundamental, entre outros aspectos. A questão de análise é como o patrimônio cultural se relaciona com o meio ambiente, principalmente quando inserido no contexto urbano.

Tal qual o conceito de cultura, abordado anteriormente, a definição de meio ambiente é deveras ampla e múltipla<sup>341</sup>. Em se tratando do escopo jurídico existem dois vieses principais: um amplo e outro estrito. Na concepção estrita o meio ambiente é “a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos”, a qual afasta tudo que não é relacionado aos recursos naturais<sup>342</sup>. Nesse sentido, aquilo que é essencialmente resultado da ação humana não se enquadraria no conceito.

Na concepção ampla, o conceito de meio ambiente “abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos, ou seja, vai além da Ecologia tradicional”<sup>343</sup>. Essa visão considera que há uma distinção entre o que é natural daquilo que resulta possui valor cultural, mas ambos inseridos no conceito de meio ambiente.

No mesmo sentido, para Silva<sup>344</sup>, a concepção ampla contempla tanto os bens naturais quanto os culturais: **a) o meio ambiente artificial**, seria aquilo que o homem criou como, por

<sup>339</sup> SILVA, 2001, p. 51.

<sup>340</sup> SILVA, 2001, p. 51.

<sup>341</sup> A temática do conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado foi abordada pela autora em sua Dissertação de Mestrado intitulada “O estatuto jurídico do patrimônio genético no Brasil: abordagem a partir do paradigma do comum”, apresentada à Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito, em 2020.

<sup>342</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 135.

<sup>343</sup> MILARÉ, 2013, p. 135.

<sup>344</sup> SILVA, 2000, p. 35.

exemplo, o espaço urbano, as edificações, os equipamentos públicos, entre outros; **b)** o meio ambiente cultural também é criado pelo homem, mas adquiriu valor especial como, por exemplo, o patrimônio histórico, artístico, turístico; **c)** o meio ambiente natural possui aspecto físico e está relacionado à natureza como, por exemplo, o solo, água, ar, interação dos seres vivos com seu meio, etc.; por fim, **d)** o meio ambiente do trabalho enquadra-se no meio ambiente artificial, sendo o local onde se desenrola a vida do trabalhador.

A Constituição Federal de 1988 prevê no art. 225 que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Como explica Benjamin<sup>345</sup> (2015, p. 122), no texto constitucional a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado desenrola-se em técnicas como os: “**a)** direitos fundamentais; **b)** deveres fundamentais; **c)** princípios ambientais; **d)** função ecológica da propriedade; **e)** objetivos públicos vinculantes; **f)** programas públicos abertos; **g)** instrumentos de implementação; **h)** proteção de biomas ou ecossistemas particulares”.

Em se tratando da análise do conceito de meio ambiente como bem jurídico objeto de proteção, este não é explícito no texto constitucional, mas previsto na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938/81 (PNAMA) como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”<sup>346</sup>.

A partir de uma concepção ampla, Benjamin<sup>347</sup> considera o meio ambiente é “o objeto da função ambiental”, ou seja, é o “bem ambiental”, o qual “é identificado ora com o meio ambiente (categoria única e global), ora com partes ou fragmentos deste (uma determinada montanha, um córrego específico, um ecossistema localizado)”. Ou seja, existe o meio ambiente em sentido totalizante, bem como os bens que o compõem, que é “a forma macro ou micro com que se analise a questão”.

O meio ambiente em sentido macro, para Benjamin<sup>348</sup>, é visto como “bem objeto da função ambiental, é gênero amplo (macrobem) que acolhe uma infinidade de outros bens – numa relação assemelhada à dos átomos e moléculas -, menos genéricos e mais materiais

---

<sup>345</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira, p. 83-164. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 122.

<sup>346</sup> Art. 3º., parágrafo I, da Lei nº 6.938/81.

<sup>347</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. (Org.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Ed. RT, 1993, p. 59.

<sup>348</sup> BENJAMIN, 1993, p. 59.

(microbens)”. Assim, os microbens ambientais são “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”, ou seja, “os elementos da hidrosfera, da litosfera, da atmosfera, da biosfera e, quiçá, também de uma antroposfera”.

A concepção macro é a previsão do caput do art. 225, ou seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo “é sua visão no sentido macro, insuscetível de apropriação, porém formado por outros bens denominados microbens ambientais”, ou seja:

A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como *bem de uso comum do povo*, e essencial à sadia qualidade de vida. Teremos que fazer especificações depois, mas, de um modo geral, pode-se dizer que tudo isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade.<sup>349</sup>

A partir disso, o objeto não é qualquer meio ambiente, mas aquele qualificado como ecologicamente equilibrado, conceito que não serve apenas à fauna e à flora, mas destina-se à sadia qualidade de vida do ser humano. Para Mirra<sup>350</sup>, esse meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sentido macro, é um bem essencialmente “incorpóreo e imaterial”, sendo composto de “elementos corpóreos e incorpóreos”, que são as “espécimes da flora e da fauna, ar, água, solos, ecossistemas, processos ecológicos, bens e valores culturais”. Esses elementos “têm existência própria e autônoma e se submetem a proteção específica, por representarem a base material sobre a qual se assenta a preservação da qualidade ambiental em nível amplo e global; tais elementos integrantes do meio ambiente são os bens ambientais”.

De outro lado, os microbens ambientais são tutelados pelo Direito Ambiental como recursos ambientais, na visão de Mirra<sup>351</sup>:

No tocante aos bens ambientais, integrantes do meio ambiente como bem de uso comum do povo, impõe-se anotar que, apesar de frequentemente estarem enquadrados

<sup>349</sup> SILVA, 2000, p. 61.

<sup>350</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente**. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 13.

<sup>351</sup> MIRRA, Álvaro. **Os regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais no Brasil**. ConJur. 18 de julho de 2016. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-bens-ambientais-brasil#\\_cdn4](https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-bens-ambientais-brasil#_cdn4). Acesso em: 24 mar. 2022.

em categorias jurídicas variadas e sujeitos a regimes jurídicos diversos — como bens imóveis, no caso do solo<sup>352</sup>; bens de domínio público, no caso da água<sup>353</sup>; propriedade do Estado, no caso dos exemplares da fauna silvestre<sup>354</sup>; bens de interesse comum a todos os habitantes do país, no caso das florestas e demais formas de vegetação<sup>355</sup>-, a verdade é que, sob o prisma do Direito Ambiental, à luz da realidade ecológica a que se submetem, receberam eles qualificação jurídica única como recursos ambientais (artigo 3º, V, da Lei 6.938/1981), do que resulta um regime jurídico igualmente unitário para sua proteção, de preservação e restauração com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (artigo 4º, VI, da Lei 6.938/1981).<sup>356</sup>

Apesar de os microbens serem distintos entre si, são considerados bens ambientais, aos quais Mirra<sup>357</sup> entende que a PNAMA<sup>358</sup> institui um regime de proteção, onde toda e qualquer atividade deverá seguir os objetivos previstos. Nesse sentido, o texto constitucional, na visão de Canotilho e Morato Leite<sup>359</sup>, é “porta voz de direitos, obrigações, princípios, objetivos, programas públicos e instrumentos”, e as suas disposições objetivam: “a regulação do uso dos macrobens ambientais e microbens ambientais (água, fauna, solo, ar, floresta) ou das atividades humanas propriamente ditas, capazes de afetar o meio ambiente (biotecnologia, mineração, energia nuclear, caça, agricultura, turismo)”.

O macrobem ambiental, “além de bem incorpóreo e imaterial se configura como bem de uso comum do povo”, ou seja, “significa que o proprietário, seja ele público ou particular,

---

<sup>352</sup> Art. 79 do Código Civil.

<sup>353</sup> Art. 1º, I, da Lei 9.433/1997.

<sup>354</sup> Art. 1º da Lei 5.197/1967.

<sup>355</sup> Art. 2º da Lei 12.651/2012.

<sup>356</sup> MIRRA, 2016, p. 1.

<sup>357</sup> MIRRA, 2016, p. 3.

<sup>358</sup> DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (Vide decreto nº 5.975, de 2006) III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei. Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

<sup>359</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 122.

não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos”.<sup>360</sup>

A norma dispõe sobre a proteção de um bem qualificado como “ecologicamente equilibrado”, tanto no aspecto ecológico quanto para a vida do ser humano. O meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sua noção macro, foi consagrado como “bem de uso comum do povo”, bem jurídico objeto de proteção, onde objetivo é a proteção da natureza, mas não no seu sentido intocado. O texto constitucional considera o ser humano como incluído nesse contexto, sendo “essencial à sadia qualidade de vida”, tanto para “as presentes e as futuras gerações”.<sup>361</sup>

Em uma interpretação sistemática do texto constitucional de 1988, o ser humano é colocado com destinatário do meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da parte inicial do art. 225 que “mais genérica, descreve um direito constitucional de todos, o que, apesar de não estar ele localizado no capítulo dos direitos e deveres fundamentais e coletivos, não fusta o seu conteúdo de direito fundamental”, como explica Derani<sup>362</sup>. Para a autora, o direito ao meio ambiente é “simultaneamente um direito social e individual, pois deste direito de fruição ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não advém nenhuma prerrogativa privada”. Ainda que o ser humano seja destinatário desse direito fundamental, “não é possível, em nome deste direito, apropriar-se individualmente de parcelas do meio ambiente para consumo privado”. Por possuir o “caráter jurídico de bem de uso comum do povo”, a fruição “individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social”.<sup>363</sup>

Além de ser sujeito do direito ao meio ambiente, o ser humano também possui o dever de protegê-lo, que acabam por limitar o direito de usufruí-lo<sup>364</sup>. Assim, a Constituição Federal de 1988, para Belo<sup>365</sup>, “possui como técnica normativa tanto a criação de direitos quanto de deveres, e tais, a depender da contextura das normas que os vetorizam no ordenamento jurídico, podem ser direitos e deveres de natureza fundamental”.

---

<sup>360</sup> LEITE, José Rubens Morato.; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 3ª ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 122.

<sup>361</sup> Art. 225, CF88.

<sup>362</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 245.

<sup>363</sup> DERANI, 2008, p. 245.

<sup>364</sup> COLOMBO, G.; ARRUDA, B.; SILVEIRA, C. E. M. da. O dever fundamental de proteção do meio ambiente e a Responsabilidade intergeracional em François Ost. **Anais do VI Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG**, Caxias do Sul-RS, RS, outubro de 2018, p. 825. Disponível em: <http://ojs.fsg.br/index.php/pesquisaextensao>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>365</sup> BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.) **Direito público sem fronteiras**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa, 2011, p. 861.

Há, portanto, a dupla fundamentalidade, que está presente na forma do direito fundamental e no dever fundamental, ou seja, de proteção, quanto de prestação. As duas faces são interligadas, onde “a dimensão protecional dos direitos à prestação está vinculada ao direito fundamental à proteção ambiental”, sendo que cabe ao Estado “o dever de prestar a proteção aos recursos naturais, conforme previsto na Constituição, contra intervenções de terceiros, do próprio Poder Público e de outros Estados”<sup>366</sup>. Isso significa que ao Estado incumbe o dever de proteger o meio ambiente no interesse da coletividade e de seus indivíduos, destinatários do bem ambiental<sup>367</sup>.

Para Sarlet e Fensterseifer<sup>368</sup> “a noção de uma dupla fundamentalidade, formal e material, que se traduz, por sua vez, em regime jurídico qualificado e diferenciado no contexto da ordem constitucional”. Com isso, o dever de proteção do ambiente desdobra-se em várias formas, “tanto de natureza defensiva (não fazer) quanto prestacional (fazer), de acordo com as exigências de uma tutela ampla e isenta de lacunas (pelo menos, em termos de proteção jurídico-constitucional) do ambiente”, incluindo a “tutela preventiva, especialmente por meio da aplicação do princípio (e dever!) da precaução”.

O direito fundamental ao meio ambiente não se constitui de uma perspectiva individual, “unicamente de direito subjetivo de defesa do indivíduo face ao poder estatal, que pressupõe a liberdade individual e limitação do poder do Estado”, mas inclui a dimensão de “direitos dos indivíduos de receber prestações do Estado, e o dever deste de prestá-las”.<sup>369</sup>

Tais direitos e deveres constitucionais podem ser considerados como diretamente exigíveis e aplicáveis, os quais possuem “a mesma função dos direitos e garantias fundamentais autoaplicáveis” e existem “aqueles que carecem de uma mediação legislativa, a definir o âmbito da exigência”<sup>370</sup>. O texto constitucional não dispõe “quais obrigações devem ser imediatamente exigíveis - por serem autoaplicáveis - e quais não comportam esta característica aplicação dos deveres”, mas a aplicação dos deveres fundamentais depende de regulamentação “na medida em que – para cumprimento de um dever – se faz mister procedimentos e estruturas organizatórias que não são necessárias para gozo de um direito”<sup>371</sup>.

---

<sup>366</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 116.

<sup>367</sup> COLOMBO; ARRUDA; SILVEIRA, 2018, p. 825.

<sup>368</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 146.

<sup>369</sup> COLOMBO; ARRUDA; SILVEIRA, 2018, p. 825.

<sup>370</sup> BELO, 2011, p. 864.

<sup>371</sup> BELO, 2011, p. 864.

Os direitos fundamentais são, em primeiro plano, direitos de defesa perante o Estado como, por exemplo: “direito à vida, liberdade de expressão, liberdade de credo, direito à intimidade, liberdade de locomoção, entre outros”. Pode-se dizer que “os direitos fundamentais são direitos de defesa, pois protegem determinados bens ou liberdades do indivíduo contra as interferências ou violações do Estado”<sup>372</sup>.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito público subjetivo, em interpretação à Lei 6.938/81, se dá em razão de possuir “natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, que a CF88 impõe como “corresponsabilidade do Poder Público e do cidadão pela sua defesa e preservação”, sendo “exigível e exercitável em face do próprio Estado, que tem também a missão de protegê-lo”.<sup>373</sup>

Em suma, todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas, também, o dever de protegê-lo. Tal direito enquadra-se na categoria dos direitos coletivos, pois é de interesse da coletividade e tem conotação de interesse difuso<sup>374</sup>. Piva<sup>375</sup>, com base nas ideias de Mancuso<sup>376</sup>, considera o bem ambiental como “um valor difuso, imaterial, ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental”. No que tange à “natureza jurídica do bem ambiental ou dos bens ambientais não há divergências”; é considerado “um bem difuso, um bem protegido por um direito que visa assegurar um interesse transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”<sup>377</sup>.

O caráter transindividual representa um avanço face à classificação tradicionais de bens, entre bens individuais-privados e públicos-Estatais, mas ainda apresenta limitações<sup>378</sup>. Utiliza-se a concepção de “direitos difusos em razão da ausência de uma categoria que explique a titularidade coletiva de direitos de maneira mais abrangente”, quando, em realizada, “o que se quer é dar forma e conteúdo ao que é público-coletivo ou comum”<sup>379</sup>. Assim entende Silveira<sup>380</sup>:

<sup>372</sup> COLOMBO; ARRUDA; SILVEIRA, 2018, p. 825.

<sup>373</sup> MILARÉ, 2005, p. 176-177.

<sup>374</sup> COLOMBO, G. **O estatuto jurídico do patrimônio genético no Brasil**: abordagem a partir do paradigma do comum. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020, p. 109.

<sup>375</sup> PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000, p. 114.

<sup>376</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 5ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 58.

<sup>377</sup> PIVA, 2000, p. 114.

<sup>378</sup> COLOMBO, 2020, p. 109.

<sup>379</sup> COLOMBO, G.; SILVEIRA C. E. M. da; BERGER FILHO, A. G. O patrimônio genético brasileiro como Bem de uso comum do povo: crítica ao Paradigma da modernidade. p. 174 -203. In: SILVEIRA C. E. M. da; PILATI, José Isaac; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Org.). **Republicanism, cidadania e jurisdição**. volume I. Criciúma, SC: UNESC, 2020, p. 189.

<sup>380</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul-RS: Educus, 2014, p. 192.

Os bens comuns, denegados pela modernidade (...) são tutelados, desse modo, em moldes semelhantes aos direitos subjetivos individuais. Os direitos constitucionais que transcendem as esferas privada e pública-estatal permanecem sem voz jurídica adequada. (...) A formulação dos direitos difusos é problemática aos olhos da alegada apropriação dos bens comuns pela modernidade porque, como uma árvore frondosa de raízes frágeis, repousa sobre a teoria geral do processo civil. Remete, portanto, ao vazio legado pela dicotomia público/privado e, com ela, ao cidadão proprietário contemporâneo, que responde, apenas, quando muito, por ato ilícito e pelo descumprimento do contrato. A importante articulação teórica dos direitos difusos é esvaziada no dia a dia, em razão da poluição sistêmica, da fé cega no progresso, da obsessão pelo crescimento econômico, da irresponsabilidade organizada, nos desvios do processo.<sup>381</sup>

Há uma ruptura parcial do “binômio público/privado a partir do conceito de difuso ou transindividual ao meio ambiente”, pois “a base teórica e legal ainda está firmada em moldes civil-tradicionais” de propriedade<sup>382</sup>. A crítica é que o caráter difuso, transindividual e coletivo acaba sendo útil a sua representação na esfera processual, mas essa qualidade “não pode reduzir-se a mera representação em uma lide de cunho individualista”. Ou seja, a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado via ação civil pública como direito difuso é importante, mas tal procedimento não pode esgotar a sua concepção como direito coletivo<sup>383</sup>.

Na visão de autores como Piva<sup>384</sup> não há dúvidas quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ser um bem de uso comum do povo, pois é a redação constitucional e, “se é de uso comum, não há titularidade plena, pois, como o próprio nome está a dizer, o uso não é individual; é de todos”. Por conseguinte, “se o bem é de uso comum do povo, não pode ser um bem público” e, não podendo sê-lo, “o disposto no Código Civil<sup>385</sup> não foi recepcionado pela Constituição Federal”<sup>386</sup>.

A divergência reside no fato de que o Código Civil de 2002 dispõe que “os bens públicos são puramente estatais, ou seja, bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de

<sup>381</sup> SILVEIRA, 2014, p. 192.

<sup>382</sup> COLOMBO; SILVEIRA; BERGER FILHO, 2020, p. 189.

<sup>383</sup> COLOMBO, G. O caráter comum do meio ambiente ecologicamente equilibrado: contribuições de Dardot e Laval. In: NODARI, Paulo César. **Direito ambiental: liberdade, responsabilidade e casa comum**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019, p. 169.

<sup>384</sup> PIVA, 2000, p. 114.

<sup>385</sup> Redação do Código Civil de 1916: CAPÍTULO III. DOS BENS PÚBLICOS E PARTICULARES. Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. Art. 66. Os bens públicos são: I. Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças. II. Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal. III. Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades. Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever. Art. 68. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem.

<sup>386</sup> O autor refere-se à Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que instituiu o Código Civil de 1916. A classificação dos bens não muda com a vigência do Código Civil de 2002.

direito público interno, sendo que todos os demais são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” e que “são bens públicos os bens de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”<sup>387</sup>.

Em um paralelo, Silveira<sup>388</sup> aponta que o artigo 20<sup>389</sup> da Constituição Federal de 1988 elenca como “bens da União” diversos bens de caráter ambiental, tais como:

[...] as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental; os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica; os recursos minerais, inclusive os do subsolo; as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.<sup>390</sup>

Apesar de considerar o interesse coletivo, a redação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>391</sup> prevê a “manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, ou seja, optou-se pelo enquadramento como bem público. Em razão disso levanta-se a questão:

Se um bem de uso comum não é público, mas sim difuso, pergunta-se: como é que bens indistintamente capazes de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aí incluídos os indicados, por exemplo, no art. 20 da Constituição Federal de 1988, estão ali sendo considerados como pertencentes à União, vale dizer, estão sendo considerados bens públicos? (...) Como é que o meio

<sup>387</sup> COLOMBO, 2020, p. 111.

<sup>388</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Processos coletivos para a tutela do risco ecológico abusivo: a construção de um patrimônio comum coletivo**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis - SC, 2011, p. 17.

<sup>389</sup> Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. [...]”.

<sup>390</sup> SILVEIRA, 2011, p. 17.

<sup>391</sup> DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

ambiente, considerado um bem jurídico que a todos pertence, está definido como como um patrimônio público, nos termos do disposto no inciso I do art. 2º da Lei nº 6.938/81?<sup>392</sup>

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, concebido como bem de uso comum do povo, não se enquadra nem como bem público nem como bem privado, pois “está para além do público e do privado”. O bem “não se enquadra na classificação civilista de bens, que dispõe os bens comuns como públicos, em conotação somente estatal”. A partir da compreensão do meio ambiente “como bem comum, patrimônio coletivo, um direito difuso, sua proteção é dever de todos, tanto do Estado, do indivíduo quanto de toda a comunidade”.<sup>393</sup>

Do ponto de vista jurídico-conceitual, Silveira<sup>394</sup> considera que “o ambiente constitui bem jurídico indivisível (unitário) e que difere dos diversos bens jurídicos que o integram (autônomo)”. Mesmo que “composto por diversos bens isoladamente considerados, o ambiente é comum a todos, e é direito de todos, ainda que a propriedade do bem jurídico seja pública ou privada”. Considerando a “distinção entre o meio ambiente e os bens públicos e privados que o compõem” têm-se um regime jurídico complexo, pois “os bens que integram o patrimônio ambiental são ou não suscetíveis de apropriação, conforme o caso, mas o direito de propriedade sobre eles é sempre limitado, em tese, por uma titularidade coletiva”.

O texto constitucional garante o direito fundamental à propriedade, o que é relacionado aos direitos de primeira geração, de caráter individual. Entretanto, o direito à propriedade não é absoluto, mas limitado ao interesse coletivo, já que “a propriedade atenderá a sua função social”<sup>395</sup>. Portanto, o meio ambiente como bem de uso comum é da coletividade, que inclui o Estado e os particulares, mas é insuscetível de apropriação. Assim, o meio ambiente considerado como bem de uso comum do povo contraria a classificação dos bens ambientais como bens público-estatais unicamente, onde não há possibilidade de apropriação privada.

Ante as restrições impostas ao uso do bem ambiental opera-se a sua função ecológica, sendo o meio ambiente interpretado como princípio da função socioambiental da propriedade. A constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trouxe como “benefício substantivo a ecologização da propriedade e de sua função social”<sup>396</sup>. A função social

<sup>392</sup> PIVA, 2000, p. 115.

<sup>393</sup> COLOMBO, 2019, p. 169.

<sup>394</sup> SILVEIRA, 2011, p. 172.

<sup>395</sup> TÍTULO II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais. CAPÍTULO I. DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>396</sup> BENJAMIN, 2015, p. 96.

tem como objetivo original “viabilizar a intervenção do Estado na regulação do trabalho, das relações contratuais e do mercado em geral”, mas a crescente preocupação com a questão ambiental exigiu “contrabalançar o rigor privatístico e a visão ambientalmente asséptica da função social (= coisificação exagerada da natureza)”<sup>397</sup>.

Com isso, “a ecologização da Constituição teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana quanto rural, um forte e explícito componente ambiental”<sup>398</sup>. Essa perspectiva coloca a propriedade não como direito individual unicamente, mas que deve ser exercido com vistas ao seu valor social e ambiental.

A função socioambiental da propriedade se relaciona com a questão cultural. Em seção destinada à cultura na CF88, como visto anteriormente, o art. 216 inclui como parte do patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, seja de forma individual ou em conjunto. Nesse ponto, o foco da norma seriam prioritariamente as manifestações resultantes da ação humana, mas é possível relacionar ao meio ambiente ao ser humano, inclusive em seu sentido estrito: os modos de fazer, em saberes ligados ao cultivo da terra e uso da fauna e flora para usos medicinais; na ciência e tecnologia, pelo uso dos recursos naturais para fins de pesquisa e desenvolvimento; entre outras formas.

No contexto urbano, a função socioambiental da propriedade também se aplica na medida em que a propriedade urbana deve contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado destinado à sadia qualidade de vida. Esse meio ambiente qualificado inclui a dimensão cultural, razão pela qual os bens portadores de referência à identidade, à ação, à memória – ou seja, de valor cultural – devem ser protegidos para além do interesse individual, tendo em vista o seu teor coletivo. Isso significa que a propriedade não é direito absoluto, mas relativizado pelo interesse da coletividade.

O interesse da coletividade é tanto ambiental quanto cultural, pois “o natural e o artificial se manifestam no meio ambiente, que “é na verdade a interação de elementos naturais e artificiais, resultantes da intervenção humana, assim como os culturais, o que propicia o equilibrado e saudável desenvolvimento da vida humana”<sup>399</sup>. Assim, não são “meios ambientes estanques (...), pois se acham integrados numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do meio ambiente urbano”<sup>400</sup>.

---

<sup>397</sup> BENJAMIN, 2015, p. 98.

<sup>398</sup> BENJAMIN, 2015, p. 98.

<sup>399</sup> FLACH, Michael Schneider. **Sistema de proteção do patrimônio cultural**: análise constitucional, civil, penal, administrativa, ambiental e dos princípios. São Paulo: Almedina, 2023, p. 48.

<sup>400</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

Por conseguinte, para fins desta pesquisa, realiza-se um recorte, delimitando-se na perspectiva do patrimônio cultural no contexto do **meio ambiente urbano**. Na visão de Steigleder<sup>401</sup>, “o meio ambiente urbano está inserido no conceito amplo de meio ambiente” e que, a partir do texto da Constituição Federal e da legislação ambiental, “a cidade (...) passou a ser interpretada como bem jurídico complexo, de natureza sociocultural e ambiental e de interesse público, que representa a base material para a fruição dos direitos fundamentais e o desenvolvimento das capacidades humanas”, sendo “o suporte físico de diversas normas jurídicas que reconhecem e tutelam direitos fundamentais”.

A interação entre o ambiental e o cultural se expressa no meio ambiente urbano, razão pela qual o texto constitucional estabeleceu bases de um uso da propriedade para além do benefício individual, considerando a coletividade, bem como o equilíbrio do meio ambiente.

Portanto, o meio ambiente urbano é o *locus* da qualidade de vida, sendo que o direito à cultura é uma de suas dimensões. O patrimônio cultural imóvel é uma das formas de manifestação cultural e de razão pela qual o estudo é direcionado à articulação da **política urbana brasileira**.

### 3.1.4 A competência constitucional na tutela do patrimônio cultural

Em um panorama geral, a CF88 alça a cultura como temática vinculada aos princípios da República, como parte do rol de direitos e deveres individuais e coletivos, bem como vinculada à educação e ao lazer, no rol de direitos sociais. A proteção do patrimônio cultural é incumbência do Estado, “com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”<sup>402</sup>. Dentre as atribuições

---

<sup>401</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2017, p. 16.

<sup>402</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011) § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural

do Poder Público, está garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.<sup>403</sup>

As atribuições do Estado na tutela da cultura é matéria regulamentada pelos arts. 23, 24 e 30, que estipula as competências legislativas e administrativas dos entes da federação, o que será detalhado a seguir.

### 3.1.4.1 Competência legislativa

A atuação do Estado é regulamentada pela Constituição Federal de 1988 por meio da divisão de competências legislativas e administrativas. A União, Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar, dentre outros tópicos, sobre a matéria cultural, que está ligada a outras disciplinas:

- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;<sup>404</sup>

---

serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

<sup>403</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005). I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); II - produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); IV - democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005) V - valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005);

<sup>404</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (...).

Essas matérias são permeadas pela temática da cultura, que é matéria legislativa em todos os níveis da federação. Para organizar essa possibilidade de atuação dos entes por meio da edição de normas, estabelece-se uma competência legislativa concorrente, onde “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” e, quando o faz, os Estados podem suplementá-la por legislação própria. Assim, se a União não estabelecer norma geral, o Estado acaba exercendo a competência legislativa plena sobre a matéria com base em seus interesses.

O Município poderá exercer sua competência em harmonia com a legislação Estadual e Federal, de forma a suplementar a legislação com atenção aos seus interesses locais. No âmbito municipal, a questão cultural estará inserida no exercício da sua competência legislativa quando expressamente disposto “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”, bem como ao “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.<sup>405</sup>

Sobre os dispositivos, Menezes de Almeida<sup>406</sup> explica que se “vislumbra o estabelecimento de competência legislativa concorrente que se há de exercer para possibilitar a todas as instâncias da Federação o desempenho de competências materiais comuns”. Apesar das constituições anteriores mencionarem a cultura, a CF88, “além de conter preceito do gênero (art. 216, § 1º), foi a primeira a enunciar regras de competência que devem presidir a atuação dos poderes públicos no setor, para se alcançarem os objetivos colimados”.

Sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (art. 24, VIII), Menezes de Almeida<sup>407</sup>, considera, “entretanto, que não terá o impacto imaginado a legislação concorrente que se produzir com essa finalidade”, uma vez que as matérias de responsabilidade civil e

---

<sup>405</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672) III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

<sup>406</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. Art. 21. Compete à União. In: CANOTILHO, J. G., MENDES, G. F., SARLET, I. W., & STRECK, L. L. (Editores) **Comentários à constituição do Brasil**. Brasília – DF: Saraiva Jur, 2018.

<sup>407</sup> MENEZES DE ALMEIDA, 2018, p. 1468.

criminal são regulamentadas pelo Direito Civil e Direito Penal, ambas matérias de competência privativa da União (art. 22, I). Com isso “a responsabilidade, no caso, será mais de ordem administrativa, passível de regramento via legislação concorrente”.

Com relação à matéria processual, anteriormente à CF88, a União disciplinou a ação civil pública<sup>408</sup> de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Além disso, também existe a possibilidade de ajuizamento de Ação Popular<sup>409</sup>, que legitimou qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas e outros casos específicos (art. 1º)<sup>410</sup>. Para fins da Lei, consideram-se patrimônio público “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (art. 1º § 1º).

Na esfera criminal, a CF88 prevê que os danos e as ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei (art. 216, § 4º). Assim, a União, que possui competência legislativa privativa quanto a normas de direito penal e processual penal, editou o Código Penal<sup>411</sup>, que dispõe penas sobre “dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico” e “alteração de local especialmente protegido”.<sup>412</sup> Em 1998, por meio da conhecida Lei dos Crimes Ambientais<sup>413</sup>, que institui sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades

---

<sup>408</sup> BRASIL. **Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>409</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717/65, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>410</sup> Bem como em se tratando de: “sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”.

<sup>411</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>412</sup> Dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico. Art. 165 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa tombada pela autoridade competente em virtude de valor artístico, arqueológico ou histórico: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa. Alteração de local especialmente protegido Art. 166 - Alterar, sem licença da autoridade competente, o aspecto de local especialmente protegido por lei: Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa.

<sup>413</sup> BRASIL. **Lei nº 9.505, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em: 28 set. 2023.

lesivas ao meio ambiente, prevê Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural.<sup>414</sup>

Costa<sup>415</sup>, ao analisar proposições normativas e não normativas sobre a preservação do patrimônio cultural no parlamento mineiro, atesta que há “interseção entre a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo – especificamente no âmbito da formulação de políticas públicas”. O imbróglio decorre do “arranjo normativo adotado pelo Poder Legislativo na seara (...), detectado em todas as esferas da federação brasileira, e que tem sido objeto de dissenso entre os órgãos de proteção patrimonial do Poder Executivo e as casas legislativas brasileiras”, o resultado é “a produção maciça de leis de iniciativa parlamentar que declaram variados bens, sobretudo os de natureza imaterial, como patrimônio cultural de municípios, estados e da União”.

A ação do Poder Legislativo pode ter a intensão de conferir proteção legal a um bem cultural. Entretanto, pode, na verdade, ser perniciosa “ao produzir leis que concedem o título de Patrimônio Cultural aos bens culturais que seleciona – sem análise prévia de um corpo técnico especializado e sem interlocução com a comunidade”. Em geral a produção legislativa “apropria-se de instrumentos de acautelamento já existentes no ordenamento jurídico brasileiro inseridos na esfera de competência do Poder Executivo, em razão da natureza jurídica administrativa do procedimento, conforme se posiciona a doutrina administrativista majoritária”. Nas bases constitucionais, a problemática se vincula ao debate sobre o princípio

---

<sup>414</sup> Seção IV Dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar: I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa. Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano: (Redação dada pela Lei nº 12.408, de 2011) Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.408, de 2011) § 1º Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção e multa. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.408, de 2011). § 2º Não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional. (Incluído pela Lei nº 12.408, de 2011).

<sup>415</sup> COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. O Poder Legislativo e a política de preservação do patrimônio cultural no Brasil. In: SANT'ANNA, Marcia; QUEIROZ, Hermano. **Em defesa do Patrimônio Cultural: percursos e desafios**. Vitória: Editora Milfontes, 2021, p. 631.

da separação dos poderes, sendo que “promoção da proteção e da salvaguarda do patrimônio cultural mediante produção normativa embasada na edição de leis meramente declaratórias de bens como patrimônio cultural não se mostra efetiva”, o que ocasiona:

- i) descompasso na interlocução e na cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, que compromete o desenho institucional concertado da política de preservação do patrimônio cultural – e que deve estar costurada à política de gestão urbana;
- ii) sobrepujamento dos papéis dos poderes Executivo e Legislativo na formulação, execução e fiscalização da política pública analisada, gerando, ainda, “apropriação” pelos parlamentos dos instrumentos de proteção disponibilizados pelo ordenamento jurídico pátrio;
- iii) edição de normas declaratórias inefetivas, que não ensejam efeitos protetivos por carecerem da atuação dos órgãos de proteção patrimonial da administração pública municipal, estadual ou federal, gerando precarização da proteção do patrimônio;
- iv) produção legislativa com traços de fragilidade democrática, considerando a não adoção de um “devido procedimento na elaboração normativa” (BARCELLOS, 2016, p. 21) e, essencialmente, a não participação dos diversos agentes do campo do patrimônio cultural na elaboração das normas citadas, em especial, de representantes das secretarias de cultura, dos órgãos de proteção patrimonial e da comunidade “produtora” do bem cultural declarado patrimônio, como estabelece o art. 216, § 1º, da CR/88;
- v) fluidificação e excessiva ampliação do conceito de patrimônio cultural que está sedimentado no texto constitucional, uma vez que inexiste nos projetos de lei do Poder Legislativo verificação – pela técnica e pela práxis – do indicador de relevância cultural do bem no caso concreto, aferível somente mediante realização de estudos técnicos por corpo de peritos especializados, em colaboração com a comunidade.<sup>416</sup>

A forma de organização da competência legislativa, aliada a competência administrativa em caráter comum, impõe ao Estado o dever de uma ação coordenada na proteção do patrimônio cultural. Entretanto, a competência legislativa concorrente acaba por promover a criação de múltiplas normas em todos os níveis, as quais nem sempre possuem harmonia entre si. Uma vez que a ação do poder público deve pautar-se pela legalidade, somente permitido o exercício quando previsto em lei, a coordenação e compatibilidade das normas é essencial para a sua eficácia.

Ainda, não raro, ao exercer sua competência suplementar, Estados e Municípios acabam por repetir o texto da legislação federal, sem adequar a norma aos interesses do seu território. Além disso, na ânsia de promover a proteção do patrimônio são recorrentes as iniciativas

---

<sup>416</sup> COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. O Poder Legislativo e a política de preservação do patrimônio cultural no Brasil. In: SANT'ANNA, Marcia; QUEIROZ, Hermano. **Em defesa do Patrimônio Cultural: percursos e desafios**. Vitória: Editora Milfontes, 2021, p. 631.

legislativas que promovem o tombamento de bens, o que por muitos doutrinadores<sup>417</sup> é defendido como exercício da competência do Poder Executivo.

Na questão cultural, os municípios<sup>418</sup> “perderam a autonomia legislativa ampla que lhes era atribuída pelas Constituições anteriores, já que terão de observar as normas gerais para proteção, de âmbito federal, bem como as normas estaduais sobre o assunto”, com isso acabam por “observadas as normas referidas, suplementar a legislação no que lhes for especificamente local.”<sup>419</sup>

Sobre o papel dos municípios no exercício da competência legislativa suplementar, conforme art. 30, II da CF88, Souza Miranda sintetiza ao questionar “como assegurar a efetividade da proteção a tais bens, ainda que respeitada a legislação federal e estadual”, vez que “ao Município não forem outorgados poderes normativos, considerando que cada localidade reflete os valores tradicionais de uma população diferenciada, com seus hábitos e culturas peculiares?” De fato, os municípios exercem sua competência legislativa suplementar em matéria de patrimônio cultural “desde que observados os seguintes limites estabelecidos pelo texto constitucional: a) tratar de assunto de interesse local; b) observar as normas editadas sobre o assunto em nível estadual e federal, que poderão ser apenas suplementadas”.<sup>420</sup>

Sobre o tema, Marés<sup>421</sup> defende que “compreende peculiar interesse do município e evidente interesse local o cuidar das coisas da cidade e é nela que estão concentrados os bens

---

<sup>417</sup> “As instituições e os órgãos vinculados às políticas de preservação do patrimônio, bem assim os autores e teóricos que se debruçam sobre a temática – e a jurisprudência majoritária – possuem entendimento no sentido de atribuir ao Poder Executivo e seus instrumentos de acautelamento, em especial o tombamento e o registro, a competência exclusiva para definição do patrimônio cultural no Brasil. O Poder Legislativo é ator do campo político e, por isso, legitimado como mediador simbólico de interesses e de valores culturais outros que não aqueles formadores do patrimônio cultural – monopólio do Poder Executivo –, mas de suas comunidades de origem, de seus eleitores, de bens culturais invisíveis aos procedimentos administrativos ordinários do Executivo que, muitas vezes, não permitem uma escuta alargada e capilarizada que o espaço democrático do Legislativo permite, considerando que as casas legislativas possuem instrumentos de interiorização da atuação parlamentar, de participação social e de oitiva das demandas populares que a administração pública não possui.” (COSTA, 2021, p. 631).

<sup>418</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672) III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

<sup>419</sup> RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação dos bens culturais**: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009, p. 33.

<sup>420</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 39.

<sup>421</sup> MARÉS, Carlos Frederico. A proteção jurídica dos bens culturais. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, v. 2, p. 19-35, 1993.

culturais, sejam federais, estaduais ou locais”. Ainda que o interesse de um bem cultural seja da União, a estrutura estatal mais próxima ao bem acaba por ser o Município. Em se tratando de bens móveis, como “as obras de arte, peças históricas, documentos e livros, estão em regra acondicionados em museus espalhados pela cidade”.

Quanto aos imóveis, sejam “conjuntos e prédios urbanos, [...] ou as paisagens notáveis e mesmo os sítios arqueológicos, paleontológicos ou ecológicos, estão inseridos dentro das cidades, causando serviços e obrigações às autoridades municipais além da obrigação constitucional de protegê-los”. O importante papel do município no exercício de sua competência legislativa suplementar está no fato de que a existência destes “bens gera problemas de ordem urbanística, de trânsito, de ambientação, de visualização, de poluição que devem ser resolvidos por normas municipais, exigindo que as autoridades locais contem com serviços especiais que, fruto de sua autonomia, devem auto-organizar”.<sup>422</sup>

A partir do exercício da competência legislativa, impõe-se a atuação administrativa do Poder Público, que irá exercê-la por meio da competência administrativa, o que será analisada a seguir.

#### 3.1.4.2 Competência administrativa

Considerando o caráter difuso<sup>423</sup> do patrimônio cultural, todos os entes da federação são “igualmente dotados de competência (competência comum, cumulativa ou paralela) para a adoção de providências objetivando a tutela de tal bem jurídico, não havendo hierarquia entre eles”. Se trata de uma competência material comum, na qual os entes federativos possuem “poder-dever de exercer as correspondentes atividades de polícia administrativa em benefício da tutela dos bens culturais, de maneira que a intervenção estatal em tal matéria é de natureza obrigatória”. Com base na divisão de competência é que será organizada a atuação Estatal mediante “atribuições para a implementação da política pública de proteção aos bens culturais, executando ações de fiscalização, proteção, identificação, restauração, preservação, revitalização, promoção e difusão”.<sup>424</sup>

A CF88 determina que é **competência comum** da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23): “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos e os sítios arqueológicos” (art. 23, III); e “impedir

---

<sup>422</sup> MARÉS, 1993, p. 19-35.

<sup>423</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza; REIS, D. W. (Org.). **Direitos Difusos: Uma Abordagem a partir do Direito Ambiental e do Direito do Patrimônio Cultural**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Publit, 2017.

<sup>424</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 39.

a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural” (art. 23, IV). Na disposição das competências houve uma certa redundância, ainda que perdoável, entre os incisos, pois “seria perfeitamente dispensável prever como competência concorrente a de impedir a evasão, destruição e descaracterização desse patrimônio, uma vez que isto já está implícito na obrigação de protegê-lo”.<sup>425</sup>

A competência comum “refere-se à prática de atos relativamente à matéria de que se trata, ou, por outra forma, diz respeito à prestação de serviço envolvendo a matéria”<sup>426</sup>. A competência político-administrativa de proteção do patrimônio cultural é de todos os entes da federação, entretanto, isso “não significa que os seus esforços tenham que recair sobre os mesmos bens culturais nas três esferas”<sup>427</sup>.

Como visto, a questão cultural está ligada a diversas temáticas, que vão desde exercício de direito individual, o direito à educação, até a sua consideração como parte integrante do meio ambiente. Em razão disso, a Lei Complementar nº 140/2011<sup>428</sup> veio estabelecer uma “cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum”.

Assim, a norma visa regulamentar os incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 CF<sup>429</sup> ao estabelecer uma divisão mais clara das atribuições dos entes na proteção de: “documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”; “meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “florestas, a fauna e a flora”. As ações de cooperação entre os entes federados visam “garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais”<sup>430</sup>.

---

<sup>425</sup> MENEZES DE ALMEIDA, 2018, p. 1459.

<sup>426</sup> SILVA, 2001, p. 43.

<sup>427</sup> PAIVA, 2022, p. 39.

<sup>428</sup> BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 22 ago. 2023.

<sup>429</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...).

<sup>430</sup> Art. 6º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3o e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

No que tange especificamente à matéria cultural, a atuação dos entes federativos sofre limitação territorial, ou seja, a “União poderá proteger bens em qualquer parte do território nacional”<sup>431</sup>. Os Estados, com legislação específica sobre o patrimônio cultural, irão exercer seu poder-dever de proteção perante os bens localizados em seu território e, aos municípios, caberá a tutela dos bens seu território<sup>432</sup>.

Outra dimensão é “o grau de interesse em relação ao bem a ser protegido”<sup>433</sup>, o que não é explícito pela CF88. A União, o Estado e os Municípios têm competência para tomba<sup>434</sup> os bens e essa ação se dará com base no grau de interesse do bem em questão. Com isso, “a União terá competência para proteger bens que tiverem importância nacional; os Estados, bens que tiverem significado regional; e os Municípios, aqueles bens de interesse local”<sup>435</sup>.

Questiona Sônia Rabello<sup>436</sup> “Se os três entes políticos têm competência executiva concorrente para tomba<sup>437</sup>, qual seria o limite desta competência?”. Na visão da autora, a CF88 “o dispor que cabe ao poder público a promoção e a proteção dos bens de interesse cultural, ela estabelece a concorrência da competência executiva”, com isso, “a competência executiva concorrente impõe a necessidade de se avaliar o grau de interesse”, a qual “deve ser compreendida a partir da sistemática que deflui de outros princípios constitucionais”.

Assim, em nível federal, o IPHAN irá exercer a política sobre os bens considerados de relevante valor para a nação, assim como os órgãos estaduais sobre bens de interesse regional e os órgãos municipais sobre os bens de interesse local. Essa competência comum significa que não há “vedação de “entes menores” adotarem providências para a proteção e preservação de bens cuja dominialidade pertence a “entes maiores”, com isso “um Município pode, perfeitamente, efetuar o tombamento de bens de propriedade do Estado ou da União”<sup>437</sup>. Já no caso de um bem que está localizado em divisa em entre dois municípios, por exemplo, o tombamento “somente poderá ser efetivado pelo Estado ou pela União”<sup>438</sup>. Por decorrência, “tendo um bem importância nacional, sua importância regional, ou local, é quase, automaticamente, decorrente”<sup>439</sup>.

---

<sup>431</sup> RABELLO, 2009, p. 34.

<sup>432</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 39.

<sup>433</sup> RABELLO, 2009, p. 34.

<sup>434</sup> Segundo a Política de Patrimônio Cultural Material do IPHAN, tombamento é “(1) Instrumento de Reconhecimento e de Proteção do patrimônio cultural material. (2) Ato administrativo pelo qual o poder público institucionaliza o bem como patrimônio cultural material, inscrevendo no respectivo livro do tomo”. O assunto será aprofundado nos tópicos seguintes.

<sup>435</sup> RABELLO, 2009, p. 34.

<sup>436</sup> RABELLO, 2009, p. 35.

<sup>437</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 39.

<sup>438</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 39.

<sup>439</sup> RABELLO, 2009, p. 34.

Se um bem possui grau de interesse nacional, é evidente “sua importância regional ou local; mas o inverso pode não ser verdadeiro”. De fato, existem “bens que têm importância exclusivamente regional ou local”, casos em que “apenas o Estado, ou Município, terá interesse jurídico em protegê-los; um bem de importância apenas regional será protegido pelo Estado-membro, refugindo à União o interesse da proteção”.<sup>440</sup>

Em se tratando de competência administrativa comum, existe a possibilidade de uma “ação conjunta dos três entes políticos”. Isso ocorre quando um bem possui interesse tanto para a União, quanto para o Estado e o Município. Em todos os níveis, “poderão agir todos os entes políticos, cada um *per si*, praticando os atos necessários à proteção do bem. O ato de proteção de qualquer deles não obsta o do outro ente político”. Essa ação será realizada por meio de “dois ou mais atos de proteção - tantos quantos forem as competências correspondentes aos respectivos interesses jurídicos, e nenhum deles, em princípio, eliminará os efeitos do outro”.<sup>441</sup>

As restrições incidirão sobre o bem de forma compatível entre si, de forma que se sobressai aquela mais gravosa, ou seja, a que confere maior grau de proteção. Em consequência disso, “se as determinações de cada um dos entes políticos forem diversas e incompatíveis entre si, aplicar-se-á o princípio do maior interesse, prevalecendo as exigências do ente federal sobre o estadual e, desse último, sobre o municipal”.<sup>442</sup>

A disposição constitucional das competências legislativas e, por decorrência, a competência administrativa dos entes da federação sobre os bens culturais impõe excessiva complexidade à matéria e ocasiona divergências na tutela do patrimônio cultural brasileiro.

O exercício da competência administrativa sobre os bens culturais também vai depender de sua classificação e do regime jurídico ao qual estão vinculados. Em se tratando de bem cultural imóvel, haja vista sua característica de inamovibilidade, o que impõe uma relação indissociável com o território e o entorno, importa o exercício da competência dos municípios na execução da política urbana.

---

<sup>440</sup> RABELLO, 2009, p. 36.

<sup>441</sup> RABELLO, 2009, p. 36.

<sup>442</sup> RABELLO, 2009, p. 36.

### 3.1.5 A estruturação da política cultural

A partir da Emenda Constitucional nº 48, de 2005, ficou estabelecido que a organização da política<sup>443</sup> cultural é regulamentada pelo **Plano Nacional de Cultura - PNC**, lei de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público. Dentre os objetivos da política<sup>444</sup> estão: defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; valorização da diversidade étnica e regional.<sup>445</sup>

Para articular e implementar o PNC no território nacional e em seus múltiplos níveis é necessária uma estrutura organizacional. Para tanto, o texto constitucional foi ampliado por meio da Emenda Constitucional nº 71, de 2012, que incluiu o Art. 216-A<sup>446</sup>. O texto estabelece

---

<sup>443</sup> Sobre a teoria das políticas públicas indica-se: KINGDON, John W. Agendas, **Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995. LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936. SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas pública**. Barcelona: Editora Ariel, 2012. No Brasil, indica-se as seguintes leituras: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. BUCCI, M. P. D.; SOUZA, M. S. de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Rev. Sequência**, Florianópolis, vol. 43, n. 90, p. 1-28, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500>. Acesso em: 15 jun. 2024. BUCCI, M. P. D. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>. Acesso em: 29 ago. 2024. SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. p. 2307-2333. In REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

<sup>444</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. pp. 181-206. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

<sup>445</sup> SEÇÃO II DA CULTURA. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005). I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005). II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005); V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005).

<sup>446</sup> Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: I - diversidade das expressões culturais; II - universalização do acesso aos bens

o **Sistema Nacional de Cultura - SNC**, que deve ser “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa”, sendo uma estrutura que “institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

A relação entre os institutos é que o Sistema Nacional de Cultura é fundamentado “na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura”. O Plano pode ser modificado periodicamente e pode ser ajustado conforme as necessidades específicas de fomento a cada setor específico, seguindo o disposto no texto constitucional, especialmente nos incisos I a V do par. 3º, art. 215, CF88.

O Sistema Nacional de Cultura – SNC é estruturado com base nos princípios constitucionais de: diversidade; universalidade; fomento; cooperação; integração e interação; complementariedade; transversalidade; autonomia; transparência; democratização; descentralização; ampliação. O SNC<sup>447</sup> será estruturado por órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências de cultura; comissões intergestores; planos; sistemas de financiamento; sistemas de informações e indicadores; programas de formação na área da cultura e sistemas setoriais de cultura. A regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, “bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo” é estabelecida em nível federal pela Lei nº 14.835, de 4 de abril de 2024.<sup>448</sup> Nos demais níveis, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias”.<sup>449</sup> Abaixo a estrutura do Sistema Nacional de Cultura.

---

e serviços culturais; III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX - transparência e compartilhamento das informações; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

<sup>447</sup> BRASIL. **Organograma Ministério da Cultura**. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma-ministerio-da-cultura/OrganogramaMinC.jpg/view>. Acesso em: 02 fev. 2024.

<sup>448</sup> BRASIL. **Lei nº 14.835, de 4 de abril de 2024**. Institui o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L14835.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14835.htm). Acesso em: 19 jul. 2024.

<sup>449</sup> § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: I - órgãos gestores da cultura; II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012; IV - comissões intergestores; V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura; VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; e; IX - sistemas setoriais de cultura. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

Figura 8 - Estrutura do Sistema Nacional de Cultura

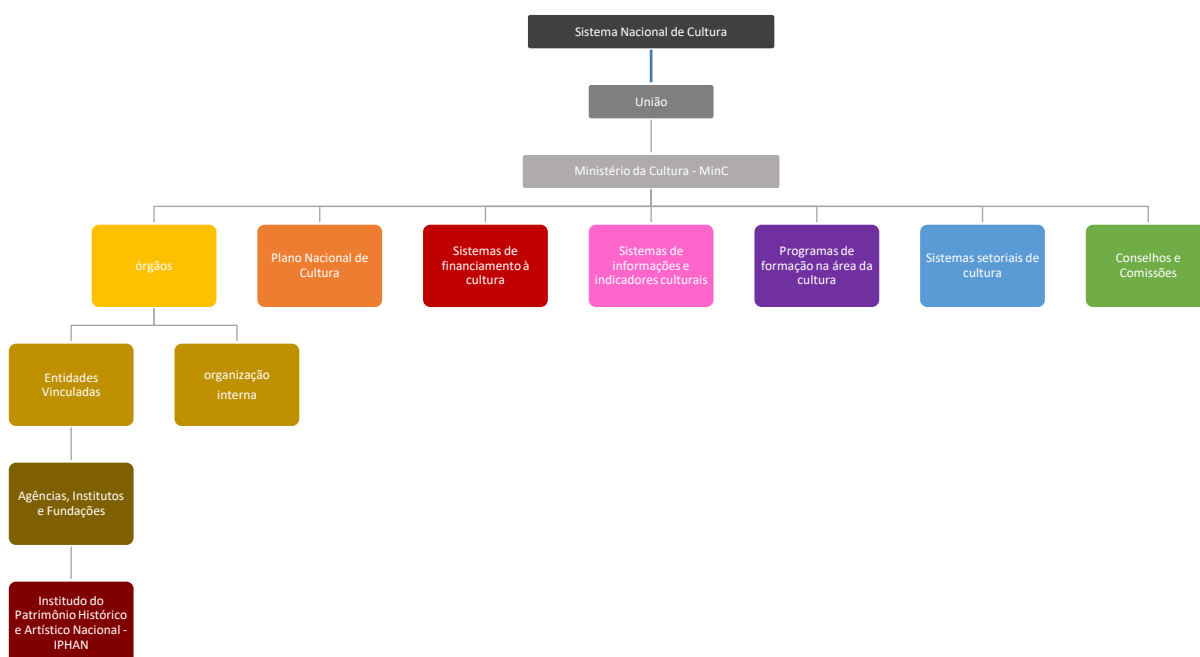


Fonte: elaboração própria.

Os órgãos gestores de cultura “são órgãos ou entidades do Poder Executivo, da administração direta<sup>450</sup> ou indireta, responsáveis, exclusivamente ou não, pela área da cultura e encarregados da gestão e da coordenação do respectivo sistema de cultura (art. 15). Isso inclui tanto o Ministério da Cultura, em Nível Federal, mas também as Secretarias de cultura, dos demais entes da federação. Além da administração direta e seus órgãos, também inclui agências, fundações, institutos e outras entidades vinculadas da administração indireta. Na questão do patrimônio imóvel, destaca-se, em nível federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Abaixo o organograma simplificado o Sistema Nacional de Cultura no nível da União:

<sup>450</sup> Administração direta: “expressão usada sobretudo para refletir o conjunto de unidades administrativas sem personalidade jurídica (órgãos da administrativos) do Poder Executivo; pode se referir também ao conjunto de órgãos administrativos do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas. Administração indireta: “conjunto das pessoas jurídicas (entidades estatais) integrantes de uma pessoa político-administrativa, tanto no regime de direito público como no de direito privado”. SUNDFELD, Carlos Ari. Como se compõem as administrações públicas no Brasil? Persistências e inovações nas estruturas administrativas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (org.). **Curso de Direito Administrativo em Ação**: casos e leituras para debates. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 100.

Figura 9 - Sistema Nacional de Cultura



Fonte: Elaboração própria.

É necessário ressaltar que a previsão detalhada dos princípios e da organização do PNC e da SNC por meio de inclusão por emenda constitucional contribuiu para a ampliação excessiva do texto constitucional, sendo que tais previsões poderiam ser desenvolvidas em legislação infraconstitucional, primando-se pela já reconhecida previsão do direito à cultura advinda da interpretação do art. 215. Como adverte Silva, “essa emenda constitucional era inteiramente desnecessária, porque seu conteúdo já se extrai das normas dos arts. 215 e 216, até porque para estabelecer um tal plano, não era necessário que fosse previsto na Constituição”.<sup>451</sup>

Em nível Federal, por meio da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 foi instituído o Plano Nacional de Cultura – PNC e criado o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC. Originalmente, o plano tinha duração prevista de dez anos, mas foi sucessivamente renovado, sendo que, em 2022 a validade foi estendida por 14 anos, ou seja, até 2024.

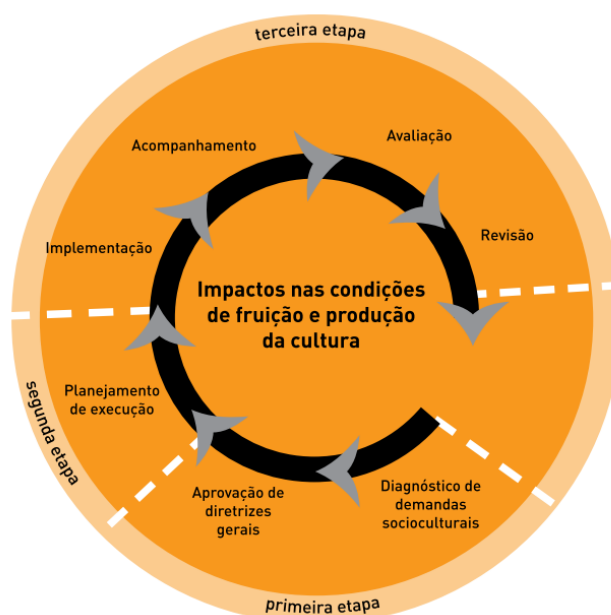
Segundo o Ministério da Cultura – MinC, o Plano “baseia-se em três dimensões de cultura que se complementam: “a cultura como expressão simbólica; a cultura como direito de cidadania; a cultura como potencial para o desenvolvimento econômico”. O Plano Nacional da

<sup>451</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 861.

Cultura 2010-2024 é composto por 12 princípios, 17 objetivos, 14 diretrizes, 36 estratégias, 274 ações e 53 metas, estas últimas publicadas por meio da Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011”.<sup>452</sup>

A execução do PNC se dá por meio de etapas, que inicia com o diagnóstico, passando pelo planejamento e implementação e finalizando com a avaliação e revisão dos resultados, conforme diagrama apresentado na primeira edição das Diretrizes Gerais do PNC, publicado pelo MinC:

Figura 10 - Etapas do Plano Nacional de Cultura



Fonte: Caderno “Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura”, 2007, p. 24.

Dentre as 53 metas estipuladas no PNC, algumas estão vinculadas aos bens culturais arquitetônicos. A Meta 1 visa estabelecer o Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UFs) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados.

<sup>452</sup> BRASIL, Ministério da Cultura – MinC. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br>. Acesso em 21 ago. 2023.

Figura 11 - Implementação do Sistema Nacional de Cultura



Fonte: Balanço de metas do Plano Nacional de Cultura – PNC 2010-2024. MinC, Brasília, 2024, p. 16.

Ao avaliar a PNC, Cunha Filho<sup>453</sup> refere que sua aprovação decorreu de “comunhão de palavras para as quais os interlocutores dão significados diferentes e que, por conseguinte, gera uma convergência apenas aparente”. Em que pese tenha “surgido de uma Conferência Nacional de Cultura, o produto dela não foi discutido com a sociedade em seu todo, o que se percebe pela tramitação sem debates e até sem interesses manifestados pela proposição”.

Ao avaliar o conteúdo do PNC, por meio de classificação das 53 metas, tem-se que ao menos 54% delas são “metas instrumentais”, as quais são consideradas, em regra “metas mais bem-sucedidas, pelo fato de, como dito, serem direcionadas à “máquina” e não às atividades finalísticas”. Pelo menos 18,87% são “metas programáticas”, as quais estão suscetíveis a “grandes oscilações, indicativas de avanços e retornos, pois variam de acordo com as políticas efetivamente implementadas ou até com a compreensão do que elas significam, mesmo que não haja variação do texto normativo que as abriga”. Representam 43,39% as “metas transculturais”, as quais “geralmente observa-se baixo nível no atingimento”, por expressarem “dependência de outros órgãos, setores, estruturas”. Por fim, 7,54% são “metas jurídica e politicamente confusas”, as quais podem decorrer “possível inconstitucionalidade ou que,

<sup>453</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Plano Nacional de Cultura: análise jurídica da concepção, tramitação e potencialidades. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 48, e244555, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/ygwvBJdsZHRqw3CngwGMPfJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2024.

direcionando-se a obter um benefício, deixou de considerar que pode se transmutar em um malefício”. A partir dessa avaliação, considera-se que o texto da PNC “quase nada tem de um plano de ações e mais aparenta um manifesto que clama por atenção para o setor cultural, supostamente imaginando que sua dignidade está em poder fazer tudo o que os outros campos fazem”.<sup>454</sup>

Em 23 de outubro de 2024, o Governo Federal abriu a possibilidade de participação e consulta na formulação do “Novo PNC por meio do Plano Nacional de Cultura Participativo”, que valerá até 2035. São várias formas de ajudar nessa construção: enquete, votação e envio de metas, além da inserção de comentários nos parágrafos da proposta-base do plano na plataforma do Brasil Participativo”.<sup>455</sup> A realização de um novo PNC é uma oportunidade para que o Governo Federal reveja algumas metas consideradas “pontos fracos”, bem como que analise o cumprimento ou não das metas anteriores e estabeleça, de fato, prioridades para o setor.

Outra iniciativa relevante em nível federal, no âmbito do IPHAN, foi a instituição da Política de Patrimônio Cultural Material – PPCM<sup>456</sup>, cujo intuito é ser um:

Documento que servirá de guia a ser adotado pelo Iphan quando da realização de ações e processos de identificação, reconhecimento, proteção, normatização, autorização, licenciamento, fiscalização, monitoramento, conservação, interpretação, promoção, difusão e educação patrimonial relacionados à dimensão material do Patrimônio Cultural.<sup>457</sup>

É importante passo na instituição, pois “apresenta à sociedade brasileira um documento normativo que consolida e organiza, de certo modo, sua maneira de trabalhar”<sup>458</sup>. Considerando o avanço apresentado pela PPCM e os incontáveis e intermináveis debates sobre as definições e formas de tutela do patrimônio cultural, pretende-se utilizar alguns conceitos deste documento no decorrer deste trabalho.

---

<sup>454</sup> CUNHA FILHO, 2022, p. 15.

<sup>455</sup> BRASIL. Ajude a construir o Novo Plano Nacional de Cultura. 23/10/2024 [https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/26/posts/478?component\\_id=26&locale=pt-BR&participatory\\_process\\_slug=brasilparticipativo](https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/26/posts/478?component_id=26&locale=pt-BR&participatory_process_slug=brasilparticipativo)

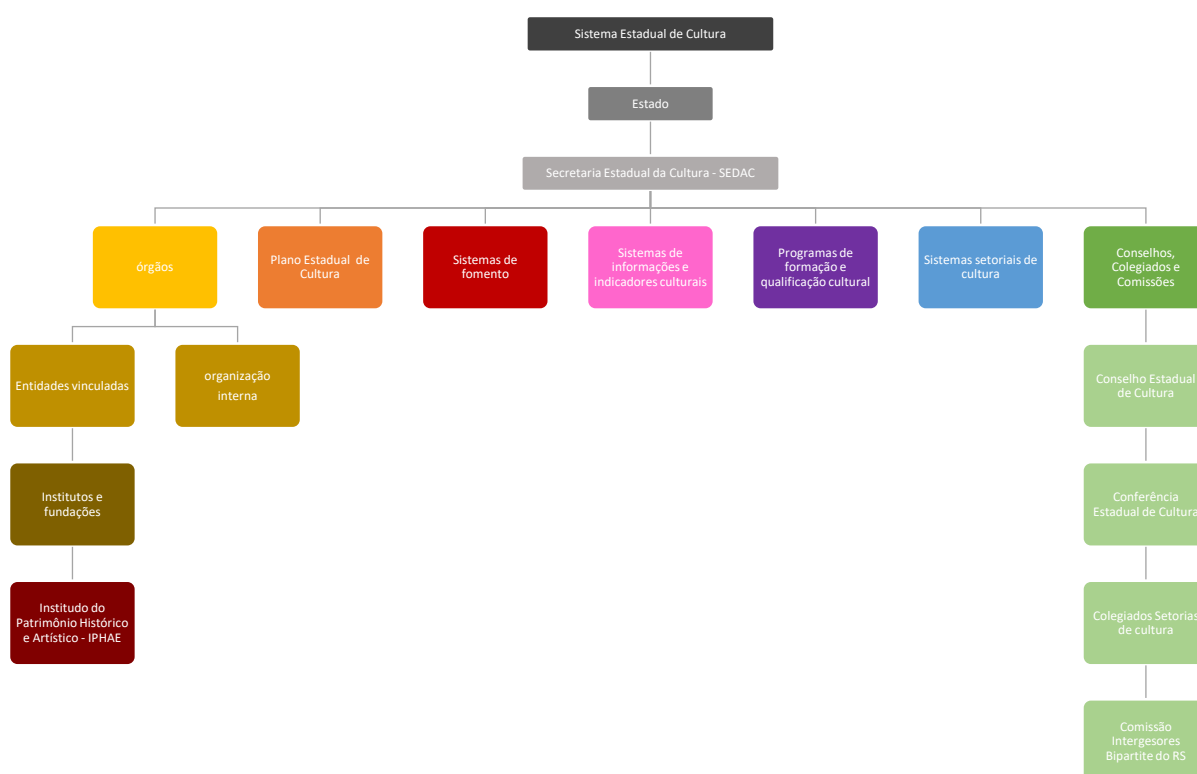
<sup>456</sup> BRASIL. Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Brasília: IPHAN. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI\\_IPHAN%20-%200732090.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI_IPHAN%20-%200732090.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

<sup>457</sup> BOGÉA, Kátia. **Publicação Política do Patrimônio Cultural Material**. Brasília – DF: IPHAN, 2018. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao\\_politica\\_do\\_patrimonio.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf). Acesso em: 30 jun. 2024.

<sup>458</sup> BOGÉA, Kátia. **Publicação Política do Patrimônio Cultural Material**. Brasília – DF: IPHAN, 2018. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao\\_politica\\_do\\_patrimonio.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf). Acesso em: 30 jun. 2024.

O Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul foi instituído pela Lei nº 14.310, de 30 de setembro de 2013 instituiu o<sup>459</sup> e o Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul foi instituído pela Lei nº 14.778 de 04 de dezembro de 2015. Além disso, existe a Política Estadual de Cultura Viva<sup>460</sup>, destinada a promover a produção e a difusão da cultura e o acesso aos direitos culturais dos diferentes Grupos e Coletivos, bem como há lei que institui e regulamenta o Conselho Estadual de Cultura.<sup>461</sup> O organograma simplificado da estrutura pode ser visto abaixo.

Figura 12 - Sistema Estadual de Cultura



Fonte: Elaboração própria.

<sup>459</sup> RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 14.310, de 30 de setembro de 2013. Institui o Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152034-lei-14-310-sistema-estadual-de-cultura.pdf>.

Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>460</sup> RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 14.663, de 30 de dezembro de 2014. Institui a Política Estadual de Cultura Viva, destinada a promover a produção e a difusão da cultura e o acesso aos direitos culturais dos diferentes Grupos e Coletivos e dá outras providências. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152118-lei-14-663-2014-culturavivars.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>461</sup> RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 15.774, de 21 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Cultura. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152245-lei-15774-2021-cec.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024. RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 14.778 de 04 de dezembro de 2015. Institui o Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152201-lei-14778-2015-plano-estadual-de-cultura.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

Em âmbito do Município de Caxias do Sul, onde está localizado o objeto de estudo, o Plano Municipal da Cultura foi aprovado<sup>462</sup> em 2022, com validade até 2031<sup>463</sup>. Um dos pontos relevantes é que a MAESA consta como uma das metas, ao dispor que:

Meta 52 - Assegurar que a MAESA seja permanentemente reconhecida, organizada e constituída, principalmente, como um complexo cultural de amplo acesso ao público contemplando espaços e atividades artístico-culturais e turísticas. I. Manter a participação da sociedade civil nas discussões sobre a ocupação da Maesa e das alternativas de gestão, financiamento e implementação, seja por meio de PPP - Parceria Público-Privada; OUC - Operação Urbana Consorciada; Concessão Pública, ou outro formato que se mostrar viável; II. Sustentar a participação ativa e protagonista da Secretaria da Cultura na coordenação da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA, garantindo a finalidade do uso do espaço pela cultura e pelo turismo, bem como sua manutenção periódica, assegurando as características patrimoniais do prédio. III. No processo de ocupação da MAESA, prever espaços, serviços e ações voltados para a cultura (artesanato, teatro, dança, música, literatura, audiovisual, manifestações folclóricas, patrimônio cultural, entre outras áreas das artes e da cultura). IV. Contemplar na ocupação da MAESA os espaços essenciais para o desenvolvimento cultural, tais como: a construção de um novo teatro municipal, a incubadora de projetos e economia criativa, espaço multiuso, centro cenotécnico, espaços de história e memória, entre outros.<sup>464</sup>

O sistema municipal de cultura é organizado de forma semelhante aos demais entes, sendo que há o Conselho Municipal de Política Cultural e o Conselho Municipal do Patrimônio Artístico, Histórico e Cultural. Além desses, há um órgão coletivo especialmente vinculado à MAESA, que será analisado nos tópicos finais da tese.

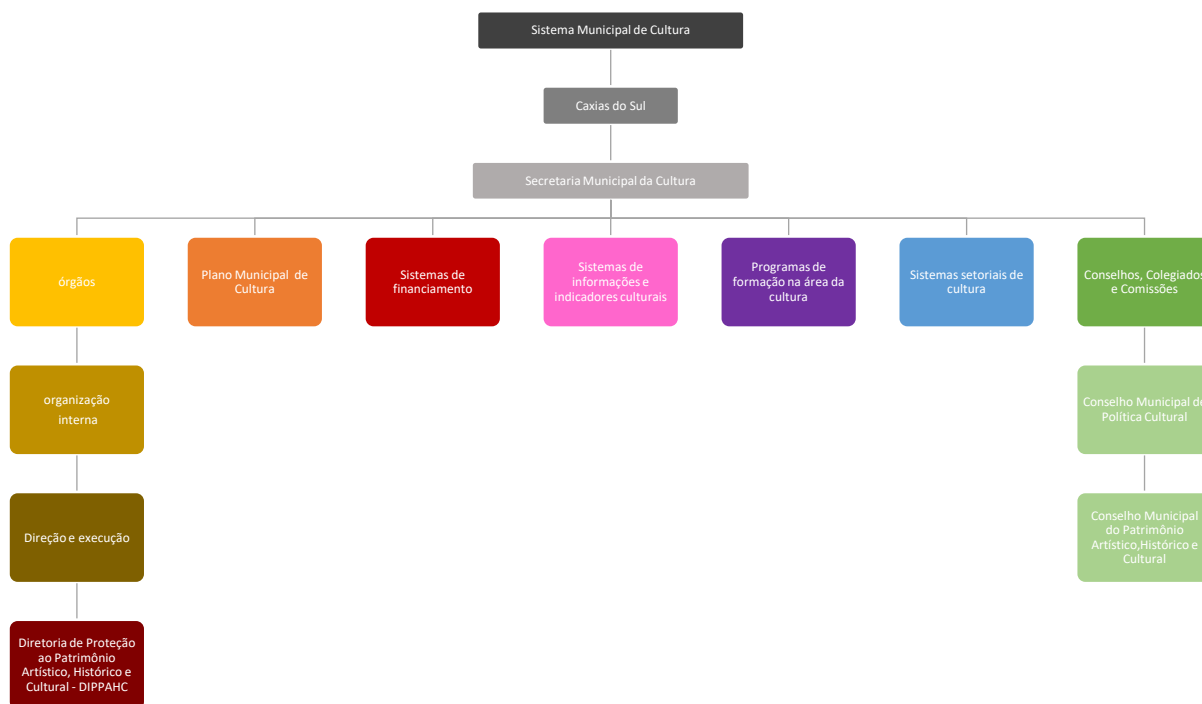
---

<sup>462</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei nº 8.746, de 16 de dezembro de 2021**. Aprova o Plano Municipal de Cultura do Município de Caxias do Sul. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/07/85a2b5bd-9dab-46ad-af87-002dfe30ce29.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

<sup>463</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Plano Municipal da Cultura – Anexo I**. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/07/436d4e1d-cc62-4cef-8acd-9fa75852d45d.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

<sup>464</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Plano Municipal da Cultura – Anexo II**. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/07/d3dab11b-8cfe-429a-b674-4b8f529879a9.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

Figura 13 - Sistema Municipal de Cultura



Fonte: elaboração própria.

A partir das normas expostas, verifica-se que o Estado Brasileiro está em uma fase de considerável avanço no estabelecimento de políticas na questão cultural. A presença de um plano nacional e a construção de um sistema de cultura em seus múltiplos níveis é fundamental para uma política pública eficiente.

A instituição do Sistema Nacional com a indicação de uma estrutura administrativa básica em cada ente da federação é benéfica para haver uma melhor gestão da cultura. Entretanto, o desafio será, de fato, fazer as normas “saírem do papel”. Ou seja, a capacidade de sair do plano das intenções para a realidade fática, especialmente em se tratando dos Planos de cultura.

Para uma melhor sistematização do Novo PNC<sup>465</sup>, defende-se a criação de metas adequadas a cada setor cultural. Assim, a abordagem do patrimônio cultural edificado precisa ser realizada de forma específica no texto do PNC, bem como nos planos dos demais entes federativos.

<sup>465</sup> A temática foi abordada no artigo intitulado “A Política Nacional de Cultural no Brasil e o patrimônio cultural edificado”, escrito por Gerusa Colombo e Taísa Festugato, apresentado perante o Simpósio Científico do ICOMOS, realizado em 2024 na cidade de Ouro Preto – MG. O texto irá compor os Anais do evento.

O desafio para o patrimônio cultural urbano é “superar o tombamento”, que muitas vezes acaba sendo o ponto final do patrimônio, ou seja, deve ser considerado o ponto de partida que permita o seu uso por meio de atividades compatíveis com o valor cultural. Essa questão precisa levar em consideração a relação do bem com o espaço no qual está inserido, o que demanda um diálogo entre a questão cultural e a perspectiva urbana.

### 3.1.6 A política urbana e sua interface com o patrimônio cultural

Neste tópico será abordada a estrutura da política urbana brasileira e sua relação com o patrimônio cultural, sendo que a vinculação com a temática urbana é indissolúvel. Para tanto, parte-se do texto da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação infraconstitucional, buscando esclarecer conceitos de política urbana e função social da cidade, para posteriormente compreender a relação com proteção do patrimônio cultural imóvel.

Ao analisar a cidade, necessário considerar a sua transformação ao longo da história<sup>466</sup>, desde a sua fase *pré-urbana*, organizada em sociedade gentílica, baseado em clãs ou gentes até a formação das tribos. Ainda, passa pela segunda fase pautada pela *sociedade pré-industrial*, com o desenvolvimento das primeiras cidades e do formato da cidade-estado. O terceiro estágio é a cidade industrial moderna, marcada pelo aumento da complexidade e avanço tecnológico. Ainda, a *cidade pós-industrial*, no “fim da cidade como contraposta ao campo, numa organização do território em consequência da difusão dos serviços da tecnologia, que venha a constituir-se num contínuo urbano-rural”.<sup>467</sup>

Na perspectiva brasileira, a origem remonta à organização da Colônia, com os estudos de Nestor Goulart Reis Filho<sup>468</sup> e Murillo Marx<sup>469</sup>. No império podem ser citados os trabalhos de Bicalho<sup>470</sup> e Azevedo<sup>471</sup>. Também bem como são relevantes os estudos de Sérgio Buarque

---

<sup>466</sup> Para aprofundar o assunto, sugere-se a referência adotada por José Afonso da Silva: LIVERANI, Mario. **L'Origine della Città**. Roma: Riuniti, 1986; SJOBERG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: **Cidades, a Urbanização da Humanidade**, 2ª Ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1972, p. 38; e FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga: estudo sobre o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

<sup>467</sup> SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

<sup>468</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil**. São Paulo: Pioneira, EDUSP, 1968.

<sup>469</sup> MARX, Murillo. **Cidade no Brasil: terra de quem?** São Paulo: Nobel EDUSP, 1991.

<sup>470</sup> BICALHO, M. F. **A cidade e o Império: O Rio de Janeiro no século XVIII**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

<sup>471</sup> AZEVEDO, A. de. **Vilas e Cidades do Brasil Colonial**. Ensaio de geografia urbana retrospectiva. São Paulo: FFLCH-USP, 1956

de Holanda<sup>472</sup>, Ulpiano Bezerra de Menezes<sup>473</sup>, na perspectiva dos historiadores. Vera Rezende<sup>474</sup> e outros pesquisadores abordaram o Urbanismo na Era Vargas. No momento recente, são importantes os trabalhos de Ermínia Maricato<sup>475</sup>, na visão da arquitetura e do urbanismo.

A própria cidade tem um viés cultural, tanto que Bezerra de Menezes<sup>476</sup> defende que “a cidade pode ser vivida como um bem cultural”, onde o conceito de “bem” é tomado como um valor positivo e o “urbano” acrescenta uma dose maior de complexidade ao tema. O autor opta por não utilizar a noção de “bens culturais na cidade”, pois “o caráter problemático da cidade não se encontra nela – entendida como uma forma espacial de assentamento humano – mas na sociedade, no tipo de relações entre os homens que a institui e organiza”.

Entender a cidade como bem cultural perpassa três dimensões: a “dimensão do artefato, a do campo de forças e a das significações”. Como artefato, tem-se a cidade “como coisa feita, fabricada”, como um resultado da “história dos padrões locacionais, das configurações topográficas, dos traçados urbanos e das formas arquitetônicas, dos arranjos espaciais, das estruturas, equipamentos, infinitos objetos”.<sup>477</sup>

A cidade, então é resultado das relações humanas, o que denota a dimensão do campo de forças, ou seja, é “espaço definível de tensões, conflitos, de interesses e energias em confronto constante, de natureza territorial econômica, política, social, cultural”<sup>478</sup>. Nessa dimensão está inserida a relação entre os interesses privado e Estatal, principalmente na dificuldade de convergência na articulação de políticas voltadas à proteção do patrimônio, convergindo os interesses.

A dimensão da significação está ligada às “práticas que dão forma e função ao espaço e o instituem como artefato, também lhe dão sentido e inteligibilidade e, por sua vez, alimentam-

---

<sup>472</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1968.

<sup>473</sup> MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. Morfologia das cidades brasileiras: introdução ao estudo histórico da icografia urbana. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 30, p. 142–155, 1996. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/25914>. Acesso em: 15 jun. 2024.

<sup>474</sup> REZENDE, Vera (Ed.). **Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras**. Intertexto Editora, 2012.

<sup>475</sup> MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Rev. São Paulo Perspectiva**, São Paulo, vol. 14, n. 4, p. 21-33, out. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8839200000400004>. Acesso em: 15 jun. 2024.

<sup>476</sup> MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de et al. **A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano**. [Debate]. Patrimônio: atualizando o debate. São Paulo: IPHAN, 2006, p. 36. Disponível em: [https://biblio.fflch.usp.br/Magnani\\_JGC\\_76\\_1636193\\_ACidadeComoBemCultural.pdf](https://biblio.fflch.usp.br/Magnani_JGC_76_1636193_ACidadeComoBemCultural.pdf). Acesso em: 18 ago. 2024.

<sup>477</sup> MENESES, 2006, p. 36.

<sup>478</sup> MENESES, 2006, p. 36.

se, elas próprias, de sentido”, razão pela qual a cidade “é também representação, imagem”, fruto do “imaginário urbano” que os habitantes fazem dela.<sup>479</sup>

A memória, a identidade e os imaginários se manifestam para além do subjetivo e individual, onde “o patrimônio ambiental urbano tem matrizes na dimensão física da cidade, pois é por meio de elementos empíricos do ambiente urbano que os significados são instituídos, criados, circulam, produzem efeitos, reciclam-se e se descartam”<sup>480</sup>. Assim, a manifestação física pode se dar por meio do patrimônio cultural imóvel, que resulta de uma convergência de forças no sentido de atribuir-lhe significação.

Apesar de relevantes debates sobre o urbano e a cidade trazidos pela economia e sociologia, como ressalta Joé Afonso da Silva<sup>481</sup>, “os conceitos demográfico e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjuntos de sistemas”. A cidade brasileira está juridicamente vinculada ao conceito de Município, pois “o centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em município”<sup>482</sup>. Portanto:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.<sup>483</sup>

O **urbanismo** é definido por Hely Lopes Meirelles como o “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, sendo os espaços habitáveis como “todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação”.<sup>484</sup>

A concepção de urbanismo até hoje é fortemente influenciada pelo paradigma modernista em todo o mundo. Um exemplo “é o próprio conceito de que as cidades devem ser planejadas e de que há uma técnica a ser seguida para fazê-lo - o urbanismo”. O modernismo

---

<sup>479</sup> MENEZES, 2006, p. 36.

<sup>480</sup> MENEZES, 2006, p. 36.

<sup>481</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 25-26.

<sup>482</sup> SILVA, 2018, p. 25-26.

<sup>483</sup> SILVA, 2018, p. 25-26.

<sup>484</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 369.

sofre críticas<sup>485</sup>, tanto por aqueles que defendem a ideia de um livre mercado, quanto por aqueles mais vinculados a questões sociais.<sup>486</sup>

Para José Afonso da Silva, a **atividade urbanística** “consiste na ação destinada a realizar os fins do urbanismo, ação destinada a aplicar os princípios do urbanismo”, que pode se dividir em diferentes momentos, “(a) o planejamento urbanístico; (b) a ordenação do solo; (c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial; (d) a ordenação urbanística da atividade edilícia e (e) os instrumentos de intervenção urbanística”.<sup>487</sup>

O desenvolvimento da atividade urbanística em suas distintas fases envolve diferentes áreas do conhecimento, que não devem agir de maneira isolada, mas de forma interligada. Ao direito caberá traduzir o diagnóstico e as necessidades estabelecidas pelos técnicos de outras áreas do conhecimento, colocando na linguagem da lei tais disposições.

O urbanismo atua em duas formas. A primeira forma, por *normas-fins*, ou seja, (a) “normas técnicas de planejamento e construção, recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias”. Essas “disciplinam a utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação espacial e a organização comunitária”. Em segundo plano, por *normas-meio*, ou (b) “normas jurídicas de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente”, as quais “visam assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas”.<sup>488</sup>

Portanto, na visão de Meirelles, “não há, nem pode haver, atuação urbanística sem imposição legal”, pois “o urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais que afetam a coexistência social”. É necessário que “o Poder Público intervenha imparcialmente na repartição dos encargos, impondo a todos, indistintamente, as restrições reclamadas pelo interesse da comunidade”. Na visão do autor, “essa repartição de encargos só o Direito pode realizar, com igualdade, coercitividade e justiça”, o que é “fundamento e a razão de ser das imposições de ordem urbanística”, as quais “se estendem a todos e a tudo que possa propiciar o maior bem para o maior número”. Para o autor, “o estudo dessas imposições é matéria do direito urbanístico”.<sup>489</sup>

---

<sup>485</sup> JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

<sup>486</sup> CARVALHO PINTO, Victor. **Direito urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 24.

<sup>487</sup> SILVA, 2018, p. 31-32.

<sup>488</sup> MEIRELLES, 2017, p. 548.

<sup>489</sup> MEIRELLES, 2017, p. 548.

Assim, no âmbito da ciência jurídica, o papel cabe ao **direito urbanístico**, que pode ser manifestado sobre dois enfoques:

(a) o direito urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinada a ordenar os espaços habitáveis - o que equivale dizer: o conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; (b) o direito urbanístico como ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.<sup>490</sup>

Considera-se que, até o momento, não há uma sistematização das normas urbanísticas, ou seja, “ainda não adquiriram unidade substancial, formando um conjunto coerente e sistematizado legislativamente”, de fato, as normas estão “dispersas em diversas instituições e guardam, entre si, conexão puramente material em função do objeto regulado”<sup>491</sup>. O objeto das normas de Direito Urbanístico é “disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (...), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística”.<sup>492</sup>

O direito urbanístico<sup>493</sup> é, portanto, “o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização Moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) das ideias da ciência do urbanismo”. Para além de uma noção individual, o direito urbanístico “contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas”, o que é consagrado por meio do princípio da **função social da propriedade**.<sup>494</sup>

Como aduz Sundfeld<sup>495</sup>, o direito urbanístico foi constitucionalizado em 1988, e alçado à “disciplina jurídica”, contudo “o mero status constitucional, embora importante, não contribuiu muito para resolver o dilema existencial de todo o ramo jurídico – o de seu *critério diferenciador*”. A partir da divisão de competências constitucionais, há um debate infundável, porém necessário, em averiguar “se um tema, instrumento ou norma deve ser enquadrado no direito urbanístico, no direito civil ou no direito local”.

Da análise do texto constitucional, verifica-se que o art. 24, que conferiu à União competência legislativa para editar normas gerais, cabendo aos Estados a competência

<sup>490</sup> SILVA, 2018, p. 37.

<sup>491</sup> SILVA, 2018, p. 38.

<sup>492</sup> SILVA, 2018, p. 38.

<sup>493</sup> Indica-se a leitura de: FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. p. 03-23. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

<sup>494</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. p. 44 – 60. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 46.

<sup>495</sup> SUNDFELD, 2010, p. 48.

suplementar, também quanto aos Municípios. Assim, “se o direito em causa for urbanístico, a União só fará normas gerais, se for o civil, terá toda a competência normativa; se a matéria for estritamente local, competente será exclusivamente o Município”.<sup>496</sup>

Incumbe ao direito urbanístico “servir à definição e implementação da “**política de desenvolvimento urbano**”<sup>497</sup>, que é estabelecida pelo art. 182<sup>498</sup> e seguintes da CF88, em capítulo próprio. Define Sundfeld que:

O direito urbanístico surge, então como direito da política de desenvolvimento urbano, em três sentidos: a) como conjunto de normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros).<sup>499</sup>

Há uma “ligação constitucional e entre as noções de “direito urbanístico” e de “**política urbana**” (política pública)”, por isso este ramo tem uma “função pública chamado urbanismo”, pressupondo finalidades coletivas e atuação positiva do Poder Público, a quem cabe fixar e executar” a política urbana.<sup>500</sup>

Na visão de Carvalho Pinto<sup>501</sup>, a **política urbana** “define as condições de acesso aos bens coletivos que definem a cidade”, sendo definida como “setor da atuação do estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso “espaço” entre os diversos usos que o disputam”.

<sup>496</sup> SUNDFELD, 2010, p. 48.

<sup>497</sup> SUNDFELD, 2010, p. 48.

<sup>498</sup> CAPÍTULO II. DA POLÍTICA URBANA. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016). § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento) § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>499</sup> SUNDFELD, 2010, p. 48.

<sup>500</sup> SUNDFELD, 2010, p. 49.

<sup>501</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 13.

Não existe uma identidade entre os conceitos de **política urbana** e **urbanismo**, este considerado “uma técnica destinada ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas possam abrigar todas as atividades necessárias à sociedade, mas sem que umas interfiram negativamente sobre outras”. Assim, ou urbanismo define “um conceito normativo”, sendo um “conjunto de técnicas, que podem ou não ser empregadas na prática”. Já a política urbana “supõe um conceito descritivo”, sendo um é “conjunto de ações que pode ser descrito e compreendido”. Ela “justifica-se enquanto instrumento do urbanismo, mas pode contrariar, na prática, seus mais elementares princípios”.<sup>502</sup>

O ponto é que a política de desenvolvimento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182). Esse objetivo “orientará qualquer construção normativa ou ação governamental dessa espécie a ser desenvolvida no território nacional”.<sup>503</sup>

Por seu viés público, “a política pública urbanística tende a relacionar-se com a consecução de direitos sociais, como por exemplo a moradia, estando ligada, de forma permanente, com a economia, entre outras áreas”. Essa relação pode ser evidenciada de forma concreta em decisões que “tendem a se desdobrar em normas jurídicas, influenciando e/ou tendo influência sobre a economia, política e outras esferas”, como por exemplo.<sup>504</sup>

[...] mudanças repentinas nas permissões de construção, para facilitar ou obstruir novo empreendimento; autorização de prédios ou corredores comerciais onde eram permitidas somente moradias; a regularização de ocupações irregulares de diferentes patamares de renda; alteração do regime jurídico de áreas públicas ou de proteção ambiental e cultural; definição de operações urbanas, com regimes jurídicos especiais, entre outras.<sup>505</sup>

O texto constitucional utiliza termos indefinidos ou de difícil definição como “urbana” e “funções sociais da cidade”, que exigem uma interpretação sistemática:

Combinando-se a norma do art. 30, VIII (compete ao Município promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”), com as ligações estabelecidas entre a expressão “política urbana” e as figuras da “propriedade urbana” (art. 182, § 2º) do “solo urbano” (art. 182, § 4º) e da “área urbana” (art. 183), pode-se então afirmar que o objeto da regulação promovida pelo direito urbanístico é o solo (espaço da cidade. Nesse sentido, o direito urbanístico é o direito da política espacial da cidade”.<sup>506</sup>

<sup>502</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 45.

<sup>503</sup> VANIN, Fábio Scopel. **Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul – RS: Educs, 2015, p. 93.

<sup>504</sup> COLOMBO, VANIN, 2023, p. 44.

<sup>505</sup> COLOMBO, VANIN, 2023, p. 44.

<sup>506</sup> SUNDFELD, 2010, p. 49.

A regulamentação do texto constitucional é dada pelo Estatuto da Cidade<sup>507</sup>, que estabelece diretrizes gerais para a política urbana. O texto prevê diretrizes e instrumentos, bem como aborda o papel do Plano Diretor e a gestão democrática das cidades, em capítulos específicos. O Estatuto estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, *caput*).

A redação reforça o caráter público das normas, o interesse da coletividade e a noção ampla de meio ambiente também ao dispor que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e da propriedade urbana**” (art. 2º, *caput*). A ordem urbanística possui dois sentidos: o primeiro, de “ordenamento”, como conjunto de normas impositivas e vinculantes, “que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade” e, de outro lado, o de “estado”, no qual busca-se um equilíbrio, “que o com junto de agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar”. Em busca desse equilíbrio, “o direito à cidade sustentável – primeira diretriz do art. 2º - é, portanto, o direito a uma certa ordem urbanística, passível de tutela judicial coletiva”.<sup>508</sup>

A “principal deficiência institucional” da política urbana é a “vulnerabilidade da política urbana a pressões econômicas e políticas particularistas”, que “não apenas corrói seus fundamentos conceituais, como também a transforma muitas vezes em instrumento de degradação da qualidade de vida”<sup>509</sup>. A reflexão do jurista é “antes de tudo, interpretar o direito positivo de seu país” e saber se “este direito foi influenciado por determinado paradigma (...) a fim de subsidiar a interpretação das leis”, o que é alertado por Carvalho Pinto<sup>510</sup>:

Ainda que toda a política pública se efetive, em última instância, sempre por intermédio de algum ato jurídico, o que o jurista busca não é analisar o mérito da política, mas as condições institucionais em que ela é praticada. Não se trata, portanto, de incorporar ao direito as soluções de mérito que se supõem devam ser adotadas pelos administradores. O direito não pode, por si só, promover melhorias na sociedade. Estas podem resultar de políticas públicas adequadas, realizadas no contexto das instituições existentes. A melhoria das cidades decorrerá das providências que forem tomadas por seus governantes, conforme as necessidades e as potencialidades locais.<sup>511</sup>

<sup>507</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade: **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html). Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>508</sup> SUNDFELD, 2010, p. 49.

<sup>509</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 21.

<sup>510</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 25.

<sup>511</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 22.

A política urbana possui dois grandes campos de atuação: a localização dos equipamentos públicos e a regulamentação da construção civil<sup>512</sup>. Entretanto, não é sua função “definir os elementos de cada uma das políticas setoriais que farão uso dos equipamentos públicos”. Cada política setorial específica irá prever as suas demandas específicas, ou seja, “a necessidade de escolas, hospitais, delegacias de polícia e estações de tratamento de esgoto decorre da estruturação das políticas de educação, saúde, segurança e saneamento”. Assim, “as decisões competem a cada uma das políticas setoriais, que deverão levar em consideração a disponibilidade ou escassez de equipamentos”.<sup>513</sup>

Em sentido semelhante, Sundfeld explica que “ao desenvolver sua ação urbanística o Poder Público deverá observar o princípio instrumental do planejamento” (art. 2º, IV do Estatuto da Cidade). Ao realizar o “planejamento geral”, o Estado deve considerar as “exigências urbanísticas”. Mas a matéria urbanística não engloba outras temáticas, desde o “*planejamento do desenvolvimento* (planos de desenvolvimento econômico e social e planos setoriais – vide art. 4º, I, II e III, *g e h*)”; incluindo o “*planejamento ambiental* (zoneamento ambiental – art. 4º, III, *c*); bem como no “*planejamento orçamentário* do Poder Público (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual – v. art. 4º, III, *d e e*).<sup>514</sup>

Por óbvio que o ideal seria “conjugiar em uma única política a alocação de espaço com as opções setoriais que determinam sua demanda”, ocorre que isso “exigiria uma metodologia sofisticada e ainda inexistente, que considerasse simultaneamente as inúmeras variáveis envolvidas em cada política setorial”<sup>515</sup>. A partir dessas inúmeras políticas setoriais existentes, “a política urbana toma as demandas por espaço como dadas e procura harmonizá-las”, onde “todos os interesses devem ser necessariamente ponderados, ou seja, levados em consideração”, mas, “caso isso não seja possível, faz-se uma opção por uma delas”.<sup>516</sup>

Com isso, o objeto da política urbana é “mais restrito, limitando-se a localização dos equipamentos necessários às demais políticas”. Tal qual a “política financeira, que se limita a alocar os recursos orçamentários entre as demandas formuladas pelas políticas setoriais, sem discutir o mérito de cada demanda”. Na política financeira o recurso alocado é o dinheiro, já na urbana, é o espaço.<sup>517</sup>

---

<sup>512</sup> “No primeiro caso, incluem-se tanto as edificações necessárias aos serviços públicos - como hospitais, praças e escolas - quanto as redes de infraestrutura utilizadas para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, telecomunicações e sistema viário” (CARVALHO PINTO, 2005, p. 46.).

<sup>513</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 46.

<sup>514</sup> SUNDFELD, 2010, p. 56.

<sup>515</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 46.

<sup>516</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 46.

<sup>517</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 47.

A atuação estatal por meio da política urbana é justificada em grande parte por desigualdades acarretadas pelas “falhas de mercado” que, dentre as mais conhecidas no aspecto urbano, estão: “os bens coletivos, os monopólios naturais, as externalidades e a assimetria de informações”<sup>518</sup>. A política urbana sofre as influências do mercado imobiliário, sendo que “a fundamentação do urbanismo decorre simultaneamente da existência de falhas neste mercado e de técnicas capazes de corrigi-las”. Contudo, “nem o mercado nem a técnica atuam em um vazio institucional”, pois “a eficiência do mercado depende das regras que o organizam. Da mesma forma, a aplicação das técnicas urbanísticas variará conforme as regras que organizam o sistema político”.<sup>519</sup>

A matéria cultural é uma das diretrizes do Estatuto da Cidade, que prevê a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (art. 2º, XII).

A lei federal possibilita o uso e instrumentos como o direito de preempção (art. 25), para “proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico”; bem como a transferência do direito de construir (art. 35) para a “preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural” e exige o estudo de impacto de vizinhança (art. 37, VII) que contemple “efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade” sob o aspecto da “paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”.

O Plano Diretor<sup>520</sup> é considerado o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40), sendo que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade” nele expressas, conforme as diretrizes do art. 2º.

---

<sup>518</sup> Para Carvalho Pinto (2005, p. 53-55): “Monopólios naturais são atividades que não podem ser desenvolvidas simultaneamente por mais de um agente econômico em um mesmo território” e “Externalidades são situações em que a atividade de uma unidade econômica prejudica ou beneficia outras unidades. No primeiro caso, a externalidade é negativa. No segundo, positiva”. Ainda, “assimetria de informações verifica-se quando uma das partes de uma transação dispõe de informações inacessíveis à outra parte”.

<sup>519</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 51.

<sup>520</sup> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. § 5º (VETADO)

Além de outras hipóteses, a obrigatoriedade<sup>521</sup> de Município instituir o Plano Diretor também se aplica ao Município incluído no cadastro com “áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”. Nesses casos o Plano Diretor deverá conter, entre outros aspectos disciplinados pelo art. 42-A<sup>522</sup>, a “definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural”, redação dada pela Lei nº 12.608, de 2012.

Ao que se percebe da leitura da norma de proteção do patrimônio cultural e da disciplina urbanística é que o conceito de patrimônio cultural é parte integrante do meio ambiente, sendo que este também é considerado em seu aspecto urbano, para além do natural. Assim, há uma inseparável relação entre o patrimônio cultural imóvel e a disciplina do direito urbanístico.

Como ressalta Castriota<sup>523</sup>, para além de uma “coleção de objetos”, considera-se a relação existente entre as pessoas e os bens culturais, devido ao fato de que é essa relação que significa o valor cultural. Refere o autor:

Considerando a amplitude do patrimônio cultural, é muito importante, antes de mais nada, que se façam alguns recortes setoriais para que se possam pensar estratégias específicas para cada uma de suas regiões. É fundamental tratar de forma diferenciada os diversos suportes da memória: não podemos querer aplicar à cidade, por exemplo, os mesmos critérios de preservação que se aplicariam a um quadro ou a um documento.<sup>524</sup>

---

<sup>521</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. § 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

<sup>522</sup> Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

<sup>523</sup> CASTRIOTA, L. B. **Patrimônio Cultural: Conceitos. Políticas, Instrumentos.** Annablume, São Paulo, 2009, p. 87.

<sup>524</sup> CASTRIOTA, L. B. **Patrimônio Cultural: Conceitos. Políticas, Instrumentos.** Annablume, São Paulo, 2009, p. 87.

Essa significação cultural tem vinculação com o local, ou seja, com a comunidade na qual o bem está inserido. Em razão disso, a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público Municipal, que irá ordenar o território por meio da Lei do Plano Diretor, principalmente. Assim, o Plano Diretor deve ser capaz de conciliar a política urbana e o patrimônio cultural urbano de forma a protegê-lo e, também, utilizar os instrumentos para a sua conservação, manutenção e uso sustentáveis. Além disso, o escopo da norma não pode ser apenas sobre o objeto em si, mas deve contemplar o seu entorno, haja vista a singularidade do patrimônio cultural urbano, o que será abordado no próximo tópico.

## 3.2 O PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO

### 3.2.1 A noção jurídica de patrimônio cultural no Brasil

Quanto ao **conceito de patrimônio cultural**, são identificados diferentes termos, como: patrimônio artístico, histórico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico, entre outros. De fato, houve uma evolução no conceito, como explica Moreira Magalhães<sup>525</sup>, partindo de uma concepção de monumento histórico, para patrimônio histórico e até patrimônio cultural. A modificação do termo revela a ampliação dos bens considerados como dignos de proteção, que “valoriza aspectos democráticos de diversidade cultural reveladores de um pluralismo que inclui bens culturais de diferentes grupos, e para além dos valores unicamente europeus de civilização e de grandes obras arquitetônicas”.

Na visão de Souza Miranda<sup>526</sup>, o legislador constitucional brasileiro adotou o termo **patrimônio cultural**<sup>527</sup>, no lugar de expressões que considera “prolixas, imprecisas e incompletas”. Para Silva<sup>528</sup>, “patrimônio cultural é a expressão mais adequada e mais abrangente do que patrimônio histórico e artístico”; já a expressão patrimônio histórico, artístico e cultural “é menos adequada, embora não menos abrangente”, pois “o cultural já inclui o histórico e o artístico”, ou seja, “todos são manifestações de cultura”.

Em suma, analisa Silva<sup>529</sup> que é acertada a opção pelo conceito de “patrimônio cultural”, contudo o texto constitucional e a legislação regulamentadora não apresentam um padrão na adoção dos termos:

A Constituição Federal andou bem empregando a expressão sintética “patrimônio cultural” no art. 216, embora já não o atenha feito tão bem quando se refere a “bens de valor histórico, artístico ou cultural”, nos arts. 23, III e IV e art. 24, VII. A terminologia ainda imprecisa é responsável por essas vacilações no texto constitucional. O que se tem, como vimos, são bens culturais históricos bens culturais artísticos, bens culturais arqueológicos, paleontológicos, etnográficos, folclóricos, paisagísticos – porque todos são manifestações de cultura.<sup>530</sup>

O **conceito jurídico de patrimônio cultural** é necessariamente mais delimitado do que suas acepções doutrinárias, uma vez que a ciência jurídica deve buscar o consenso para viabilizar a eficácia legal:

<sup>525</sup> MOREIRA MAGALHÃES, 2020, p. 620.

<sup>526</sup> SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. **Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: 3i Editora, 2021, p. 299.

<sup>527</sup> SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>528</sup> SILVA, 2001, p. 100.

<sup>529</sup> SILVA, 2001, p. 100.

<sup>530</sup> SILVA, 2001, p. 100.

Há uma diferença de amplitude importante entre o conceito doutrinário de patrimônio cultural e o conceito legal para fins de preservação. O primeiro abrangerá a totalidade dos bens culturais, e o segundo necessariamente será mais restrito, pois contemplará apenas aqueles bens que foram selecionados pelos agentes e órgãos do Estado ao delinear o conjunto dos bens protegidos pela ação estatal, por meio de uma política pública de preservação. O fato é que a dualidade de concepções – doutrinária e legal – atende também a uma diferença de funções: as teorias e conceitos doutrinários visam explicar um fenômeno, mas o conceito legal visa criar parâmetros para que o Estado possa selecionar, proteger e transmitir aqueles bens que, atendendo às normas jurídicas, deverão constituir o sistema referencial da identidade cultural do povo e da própria instituição.<sup>531</sup>

Na visão de Paiva<sup>532</sup>, “o patrimônio cultural possui uma função específica distinta daquela percebida em cada um dos seus bens culturais como elementos representativos dos valores e significados culturais de um povo”. De fato, o patrimônio cultural pode “envolver os mais variados bens culturais possíveis, mas, ainda assim “compondo uma estrutura funcional única”, além disso, “o patrimônio cultural estabelece um ponto (ou pontos) em comum entre todos eles, propenso ainda a abarcar potenciais expressões – culturais – ainda não consideradas”. Inclusive, pode-se considerar outra perspectiva, onde “enquanto o bem cultural seria o “observado”, o patrimônio cultural se enquadraria no “como observar”.

Pertencem ao patrimônio cultural brasileiro os bens estabelecidos por todos os entes da federação, pois incumbe ao Poder Público, em seus múltiplos níveis, a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro. Assim, compreende o patrimônio cultural de nível nacional, de cada Estado, do Distrito Federal e dos Municípios.

A consideração do patrimônio cultural está relacionada com uma série de princípios, Miranda<sup>533</sup> elenca-os em: a) Princípio da proteção; b) Princípio da prevenção; c) Princípio da precaução; d) Princípio da responsabilização; e) Princípio da solidariedade intergeracional; f) Princípio do limite; g) Princípio do equilíbrio; h) Princípio da não taxatividade dos instrumentos de proteção; i) Princípio da seletividade; j) Princípio da graduabilidade; k) Princípio da função sociocultural da propriedade; l) Princípio da fruição coletiva; m) Princípio da conservação in situ; n) Princípio da justa distribuição de ônus e bônus; o) Princípio da participação comunitária; p) Princípio da informação; q) Princípio da cooperação internacional; r) Princípio da neutralidade; s) Princípio da educação patrimonial.

---

<sup>531</sup> DANTAS, F. S. O patrimônio cultural protegido pelo Estado Brasileiro, p. 31-53. In: CAMPOS; PREVE; DOUZA. (Org.) **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente**: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade. Curitiba: Multideia, 2015, p. 32.

<sup>532</sup> PAIVA, 2022, p. 99.

<sup>533</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 61.

Com algumas similaridades, Flach<sup>534</sup> elenca os princípios relativos ao patrimônio cultural no Direito Brasileiro: a) Princípio da Prevenção; b) Princípio da Precaução; a) Princípio da Função Social da Propriedade; a) Princípio da Preservação no próprio sítio e da proteção do Entrono; a) Princípio do Uso compatível com a Natureza do bem; a) Princípio Pro Monumento; a) Princípio da Participação Popular; a) Princípio da Proibição do Retrocesso; a) Princípio da Graduabilidade; a) Princípio do Imperativo Público de Tutela. Além desses, elenca princípios ambientais aplicáveis ao patrimônio cultural: a) Princípio da Valorização e do Desenvolvimento sustentável; a) Princípio Multigeracional; a) Princípio do Poluidor Pagador e da Reparação pelo Causador do Dano.

Desde o conceito de patrimônio, passando por sua classificação, até as estratégias para sua proteção, há uma grande variedade e até divergência de conceitos. Apesar de parecer uma matéria que lida essencialmente com o passado, houve uma grande mudança na abordagem do patrimônio cultural, como ensina Rabello:

Tradicionalmente, poder-se-ia conceber que o valor cultural de um prédio, em que estivesse em discussão seu aspecto artístico, envolvesse tão somente profissionais da área da arquitetura. Hoje, esta visão restrita do bem cultural acha-se ultrapassada, uma vez que os aspectos de arquitetura, da arte, da história, e de outras áreas de conhecimento especializado, de fato, e para fins de preservação, devem refletir a questão maior, que é a da cultura nacional. Por esta razão é que o trabalho de conceituação do que seja patrimônio cultural exige a participação integrada de outros técnicos, mormente das áreas relacionadas ao estudo do conhecimento epistemológico e filosófico, bem como de áreas de estudo da cultura das sociedades, como a antropologia, a história, e demais ciências sociais. Se o fundamental não é a coisa em si, e sim o seu valor simbólico, é importante detectar não só a questão objetiva da arquitetura de um prédio, por exemplo, mas sua inserção como valor cultural para determinado grupo social.<sup>535</sup>

A proteção do patrimônio cultural demanda a ação articulada e conjunta de diferentes áreas do conhecimento, o que aumenta a complexidade da matéria. Em se tratando das características físicas do bem e estratégias de conservação e manutenção, os profissionais usualmente envolvidos são arquitetos, engenheiros e técnicos em restauração, por exemplo. A questão da relação do patrimônio cultural imóvel com a sociedade pode ser analisada por antropólogos, historiadores, sociólogos e até mesmo psicólogos. Ainda, ao operador do Direito caberá traduzir os conceitos para a terminologia jurídica, em busca de uma base sólida capaz de dar segurança jurídica a todos os setores da sociedade.

---

<sup>534</sup> FLACH, 2023, p. 91-142.

<sup>535</sup> RABELLO, 2009, p. 53.

### 3.2.2 Definição de bem cultural

A primeira questão que se coloca é a definição de patrimônio cultural, ou seja, significa estipular quais bens são objeto de tutela jurídica. O texto constitucional “não ampara a cultura na extensão de sua concepção antropológica”, segundo a qual “todos os utensílios e artefatos, enfim, todo o construído, toda a obra humana é cultura”. Na realidade, “nem tudo isso entra na compreensão constitucional como formas culturais constituintes do patrimônio cultural brasileiro de digno de ser especialmente protegido”.<sup>536</sup>

O conceito de cultura fundamenta o que se pretende tutelar juridicamente, ou seja, o bem que será considerado digno de proteção. A consideração do bem jurídico está relacionado “aos processos de identificação e reconhecimento do valor que o adjetiva”, bem como pelo “estudo do sentido específico que lhe é dado pela norma enquanto materialidade em si capaz de expressar valor, ou como universalidade apta a suportar um bem cultural e material que lhe transcende a dimensão física”.<sup>537</sup>

Paiva<sup>538</sup> revela que a maioria dos autores parte do conceito trazido por José Afonso da Silva<sup>539</sup>, que aponta a distinção entre bens ou objetos culturais, em sentido amplo, daqueles tutelados juridicamente:

Os bens ou objetos culturais são coisas criadas pelo homem mediante projeção de valores, “criadas” não apenas no sentido de vivência espiritual do objeto, consoante se dá em face de uma paisagem natural de notável beleza, que, sem ser materialmente construída ou produzida, se integra com a presença e participação do espírito humano. A essência do bem cultural consiste na sua peculiar estrutura, em que se fundem, numa unidade objetiva, um objeto material e um valor que lhe dá sentido.<sup>540</sup>

No mesmo sentido, Souza Miranda<sup>541</sup> esclarece que “enquanto a cultura é dinâmica e abrange todo o conjunto das produções humanas, sejam materiais (artefatos, objetos, etc.) ou imateriais (formas de expressão, ideais, crenças etc), o patrimônio cultural restringe-se a apenas uma parcela específica das produções culturais”. Por conseguinte, há a ressalva de que da “cultura não podemos patrimonializar nem conservar tudo, sob pena de um absoluto estatismo da sociedade, razão pela qual o patrimônio cultural é resultado dos processos de seleção dos significados identitários de maior relevância”.

---

<sup>536</sup> SILVA, 2001, p. 35.

<sup>537</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 399.

<sup>538</sup> PAIVA, 2022, p. 76.

<sup>539</sup> SILVA, 2001, p. 26.

<sup>540</sup> SILVA, 2001, p. 26.

<sup>541</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 29.

Assim, Souza Miranda<sup>542</sup> acrescenta que “nem toda produção cultural (**bem de cultura**) pode ser considerada juridicamente, de forma imediata, como patrimônio cultural (**bem cultural**)”, sob o risco de se “inviabilizar a própria dinâmica da vida social e banalizar a atuação protetiva estatal, que sempre deve se referir a algo de especial, de destacado valor coletivo e relevante interesse público”.

Apoiando-se na teoria de Hannah Arendt, Tomasevicius Filho<sup>543</sup> refere que “bem cultural é aquele que tem a pretensão, em última instância, de ter duração ao longo dos tempos e somente consegue esse feito com a manutenção de sua capacidade de comoção das pessoas de outras épocas a observá-lo”. Entretanto, o autor ressalta que é necessário diferenciar o culto, ou seja, essa capacidade de comoção de nível individual daquela de caráter social. Assim, propõe a definição de bem cultural como “bem, material ou imaterial, o qual tem aptidão para contribuir com o desenvolvimento pessoal de quem o vê, por meio da contemplação, observação, contato e experimentação”.

O valor histórico de um bem não é necessariamente equivalente a valor cultural como adverte Tomasevicius Filho<sup>544</sup>, com base na teoria de Le Goff<sup>545</sup>. O documento pode ter relevância histórica, “usado como prova na acepção jurídica do termo”, mas ser completamente desconectado da memória coletiva. Já o monumento pode decorrer da vontade social ou daquele que detém o poder e “não pode ser usado na produção da história, mas é importante para a memória coletiva”.

Portanto, a qualidade de bem cultural é adquirida, na visão de Tomasevicius Filho (2020, p. 54), mediante dois processos: a) o primeiro processo, “material ou formal, de qualificação como bem cultural”; e b) segundo processo, “que consiste na decisão, no âmbito político jurídico, de proteger ou não esse bem cultural”. Os dois processos não correm necessariamente por meio de consenso, na realidade “em todos esses casos há uma disputa de poder de fazer valer a pretensão de ter reconhecido o determinado bem como cultural, é em momento posterior de pretender a sua conservação para contemplação pelas gerações atuais e futuras” (2020, p. 54).

Assim como a cultura, o conceito de patrimônio cultural na acepção doutrinária pode ser demasiado abrangente, até mesmo incompatível ou de cunho crítico. Portanto, para fins

---

<sup>542</sup> SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. Proteção do patrimônio cultural brasileiro não admite omissões nem excessos. *Revista Consultor Jurídico*, 28 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-28/ambiente-juridico-protECAo-patrimONIO-cultural-brasileiro-nao-admite-omissOes/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>543</sup> TOMASEVICIUS FILHO, 2020, p. 50-53.

<sup>544</sup> TOMASEVICIUS FILHO, 2020, p. 53.

<sup>545</sup> LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Tradução: Bernardo Leitão et. Al. 5ª ed. Campinas: Ed. Unicamp. 2003, p. 526-537.

jurídicos-legais, o conceito precisa ser genérico ao ponto de abarcar os diferentes bens culturais e específico no sentido de apurar noções não operacionalizáveis. A Constituição Federal de 1988 dedicou capítulo específico sobre a educação, cultura e desporto (Capítulo III) e estipulou que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais (Art. 215)”. O Poder Público deve proteger “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”.

O texto do art. 215 impõe uma disciplina geral sobre a matéria, sendo a cultura e o patrimônio cultural são abordados no art. 216, cuja redação estabelece que “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (Art. 216).

A norma constitucional promoveu, na visão de Souza Miranda<sup>546</sup>: **a)** a consolidação da expressão “patrimônio cultural”; **b)** o alargamento do rol de bens integrantes do patrimônio cultural; **c)** ampliação do rol de instrumentos de proteção do patrimônio cultural e **d)** a corresponsabilidade de todos os cidadãos e entidades públicas e privadas pela defesa e valorização dos bens culturais. Ao estabelecer o dever de proteção, a CF88 atribui aos bens culturais qualidades necessárias para integrarem o patrimônio cultural do país:

**a) identidade** (características próprias materiais ou imateriais, traços distintivos que caracterizam um grupo), **b) memória** (reminiscências escritas ou mantidas pela tradição oral, lembranças de fatos marcantes, símbolos arraigados nas reminiscências coletivas) e **c) ação** (obras, realizações, feitos, fazeres materiais ou imateriais, conquistas) dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (desde os primitivos habitantes indígenas, passando pelos colonizadores europeus, africanos escravizados, imigrantes e demais contribuições culturais mais recentes).<sup>547</sup>

Os critérios que diferem os bens integrantes do patrimônio daqueles que não são considerados dignos de especial proteção são: a primeira – “o valor – adjetiva o bem (arqueológico, paisagístico, por exemplo)” e, em segundo, “como parâmetro da tutela, diz que esse bem adjetivado deve ser referente à identidade, à memória e à ação dos grupos formadores da sociedade brasileira”. O dispositivo será aplicado da seguinte forma, como exemplifica

<sup>546</sup> SOUZA MIRANDA, 2021, p. 37.

<sup>547</sup> SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. Proteção do patrimônio cultural brasileiro não admite omissões nem excessos. *Revista Consultor Jurídico*, 28 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-28/ambiente-juridico-protECAo-patrimONIO-cultural-brasileiro-nao-admite-omissOes/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

Dantas<sup>548</sup>: “uma escultura é um bem cultural, que poderia ser adjetivado como histórico ou artístico”, contudo, “só será considerado patrimônio cultural para fins de tutela jurídica por parte do Estado, por intermédio dos seus órgãos e entidades, se for representativo da identidade, da memória e da ação dos grupos formadores da sociedade brasileira”.

Com isso, o patrimônio cultural “não possui um valor em si mesmo, mas um valor que lhe é atribuído pela comunidade por meio de um processo de patrimonialização que envolve a seleção e a atribuição de valores aos bens culturais”, como ensina Moreira Magalhães<sup>549</sup>. Assim, em que pese o valor cultural de um bem tenha relação com o meio social, a política pública é ato do Estado, regulamentada por ato legal. Logo, apenas “devem receber a especial tutela do poder público aqueles produtos mais representativos e significativos da cultura do povo brasileiro, sendo indispensável a "seletividade" da atuação preservacionista”.<sup>550</sup>

A eleição dos bens culturais dignos de proteção levanta a tese do poder discricionário do Estado. Para Castilho<sup>551</sup>, a questão é “falsa e escapa ao essencial”, uma vez que “os atos administrativos, notadamente aqueles que interferem com direitos fundamentais (no caso, a propriedade), precisam ser fundamentados”, assim “a decisão de tombar vincula-se à fundamentação, ou melhor, à sua motivação que é a explicitação lógica e racional dos motivos”. Portanto, o “Direito Administrativo desde há muito tempo, exige a motivação dos atos administrativos exatamente como um freio ao arbítrio desenfreado do agente público, num certo sentido absolutista que contraria por completo a ideia de Estado democrático de Direito”.

Considerando a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan, o conceito de bem cultural é:

Bem cultural – (1) Entendimento aplicável ao patrimônio cultural. (2) Contempla as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.<sup>552</sup>

<sup>548</sup> DANTAS, F. S. O patrimônio cultural protegido pelo Estado Brasileiro, p. 31-53. In: CAMPOS; PREVE; DOUZA. (Org.) **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente**: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade. Curitiba: Multideia, 2015, p. 35.

<sup>549</sup> MOREIRA MAGALHÃES, 2020, p. 62.

<sup>550</sup> SOUZA MIRANDA, 2023, p. 1.

<sup>551</sup> CASTILHO, 2023.

<sup>552</sup> BRASIL. **Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018**. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Brasília: IPHAN. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI\\_IPHAN%20-%200732090.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI_IPHAN%20-%200732090.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

O conceito, aplicável no âmbito federal, será utilizado como base, de modo a considerar uma padronização da política em todos os níveis da federação, desconsiderando, para este fim, outras terminologias e correntes teóricas.

### 3.2.3 Classificação dos bens culturais

Assim como a sua definição, há diversas formas de sistematizar a classificação dos bens culturais pertencentes ao patrimônio cultural brasileiro. É possível partir da sistematização trazida pelo Direito Internacional, mas ainda assim haverá divergências entre o texto das Convenções e das Cartas Patrimoniais, como já visto. Ainda, é possível basear-se no texto constitucional, mas este não corresponde exatamente à classificação apontada pela norma federal, instituída pelo DL 25/37<sup>553</sup>.

Consoante o texto constitucional, o patrimônio cultural brasileiro é constituído por: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art. 216).

Ao abordar os bens culturais elencados no art. 216, Silva<sup>554</sup> esclarece que as formas de expressão “são os modos de exteriorização de manifestações culturais, tais como: língua, literatura, música, dança, festas religiosas, folclore”. Os modos de criar, de fazer e viver são “formas culturais de elevado sentido popular que se vão perdendo nas formas de industrialização substitutiva”, mas alguns exemplos permanecem como: “o acarajé, o vatapá; (...) feijão tropeiro; torresmo; pão de queijo; (...) chimarrão; arroz carreteiro; churrasco; moqueca; tapioca; pato no tucupi (...) rendas de mesa; bordados”, entre outras manifestações. As criações científicas, artísticas e tecnológicas são elucidadas por Silva, que resume em “expressão da atividade intelectual de que trata o art. 5º, IX.

A compreensão de quais obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços são pertencentes ao patrimônio cultural demanda a leitura do art. 23, III, segundo o qual é da competência comum dos entes federativos “proteger documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural”. Assim, explica Silva que “aquelas obras, objetos etc., indicados no IV do art. 216 são esses mesmos submetidos à proteção das entidades federativas” e cita como exemplo: obras de Aleijadinho, em Minas Gerais; (...) documentos como a Carta de Pero

---

<sup>553</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>554</sup> SILVA, 2001, p. 111.

Vaz de Caminha; edificações como a Igreja de Ouro Preto; (...) espaços culturais como o Paço Imperial; a Biblioteca Nacional; (...) o Mercado Ver-o-peso em Belém do Pará, os teatros, os museus, as casas e oficinas de cultura etc.". Além desses há novos espaços culturais como "SESC-Pompeia, Pinacoteca; a transformação do velo DEOPS, um espaço de terror e de tortura no regime militar, em espaço cultural, em São Paulo (...)" Teatro São Pedro, o Cais Mauá e a Usina do Gasômetro, em Porto Alegre etc..<sup>555</sup>

Quanto aos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, Silva<sup>556</sup> entende que a CF88 "usa o termo "sítio" confusamente, pois "sítios artísticos e científicos, ao que parece, não constitui modo correto de dizer", sendo que a redação da Constituição Federal de 1937 era mais adequada ao utilizar a expressão "locais". A interpretação do art. 216 também exige a compreensão da competência comum da União, Estados, DF e Municípios. Assim sítios históricos "são locais onde os elementos naturais e construídos caracterizam conformações ambientais representativas da organização do território nos diferentes momentos do processo de desenvolvimento", tais como: a Serra do Mar e o local onde D. Pedro I deu o "grito da independência".

No art. 216 não há "referência explícita a monumentos e sítios naturais ou monumentos de qualquer natureza", mas a referência genérica consta no art. 23, III, que se refere a "monumentos históricos, artísticos e naturais", pois o Decreto-Lei 25/1937<sup>557</sup> os equipara com fins de proteção "aos bens culturais cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história, quer por seu valor arqueológico, etnográfico ou artístico"<sup>558</sup>. Neste caso a norma "trata como coisa distinta os monumentos naturais e "os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana" (art. 1º).

Entretanto, a distinção entre monumento natural e sítio natural "nem sempre se faz nítida", sendo que um mesmo local pode ter ambas as características, como as cavernas e suas

---

<sup>555</sup> SILVA, 2001, p. 113.

<sup>556</sup> SILVA, 2001, p. 122.

<sup>557</sup> 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 e 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. Art. 2º A presente lei se aplica às coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno.

<sup>558</sup> SILVA, 2001, p. 123.

formações geológicas. Silva<sup>559</sup> propõe sejam considerados monumentos naturais “apenas as formações ou série de formações que deem a ideia de algo construído”; já Sítios naturais “seriam outros locais pitorescos”. Como exemplo cita “o Pão de Açúcar; o Pico da Bandeira; a Chapada Diamantina; as Cataratas do Iguaçu etc.”.

Os sítios de valor paisagístico se relacionam ao “patrimônio paisagístico (art. 24, VII), bens de valor paisagístico (art. 24, V) referem-se a paisagens naturais notáveis” também a serem protegidas pela competência comum dos entes federativos (art. 23, III). Silva<sup>560</sup> explica o valor não é de fácil delimitação, “mas não pode ser uma objetividade absoluta”, uma vez que “o objeto de cultura é tal apenas enquanto projeção do espírito humano – o que significa certa conotação subjetiva”. Assim, “a notabilidade de uma paisagem natural” está relacionada à “admiração (aspecto subjetivo), ao prazer visual (aspecto subjetivo), à formação caprichosa (aspecto objetivo), estética e aprazível (aspecto subjetivo)”. Como conjuntos urbanos, o autor cita as “cidades históricas como Ouro Preto, Tiradentes, Mariana, Diamantina, o Pelourinho em Salvador, Olinda, em Pernambuco, Alcântara no Maranhão, o centro de São Luís com suas edificações de azulejos lusitanos etc.”, sendo que “todos são bens classificados pelo tombamento<sup>561</sup>”.

Importante ressaltar que as dimensões material e imaterial do patrimônio são distintas, mas não excludentes entre si, uma vez que, por exemplo, um conhecimento tradicional, de caráter imaterial, pode se manifestar por meio de modos de criar, fazer, viver e em objetos. Moreira Magalhães<sup>562</sup> “trata-se de uma conexão entre os elementos físico e valorativo do patrimônio, de tal modo que o patrimônio material só faz sentido se compreendido mediante o patrimônio imaterial”. Esse caráter indissociável é previsto no texto constitucional brasileiro “ao empregar a expressão portador, pois no caso do patrimônio material, o mais importante não é o suporte físico, mas aquilo que ele porta, que é justamente os significados e os valores que lhe são atribuídos e que consistem numa dimensão imaterial”.

A partir dos conceitos apresentados a respeito da materialidade e imaterialidade dos bens culturais, o enfoque da pesquisa é direcionado ao regime jurídico do patrimônio cultural e os instrumentos de proteção dos bens materiais, especificamente quanto ao patrimônio **imóvel**.

---

<sup>559</sup> SILVA, 2001, p. 122.

<sup>560</sup> SILVA, 2001, p. 124.

<sup>561</sup> Sobre o tema, consultar: PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto**. 2ª ed. rev. e amp. Belo Horizonte - MG: Editora Del Rey, 2022.

<sup>562</sup> MOREIRA MAGALHÃES, 2020, p. 62.

Ainda que o objeto não seja o patrimônio natural ou bens culturais imateriais<sup>563</sup>, não se desconhece sua importância e para a identidade social.

### 3.2.4 O patrimônio cultural urbano

A amplitude do patrimônio cultural brasileiro é reconhecida, em todas as formas de manifestação, entretanto, considerando as diferentes necessidades que cada bem cultural demanda em sua proteção, o recorte nesta pesquisa está no bem cultural imóvel.

Consoante o texto constitucional, como explica José Afonso da Silva<sup>564</sup>, a “**cultura material** é constituída de artefatos construídos pelo homem nas diversas etapas de sua evolução, incluindo utensílios, ferramentas, edificações, vestimentas etc”. Entretanto, “nem todos têm características referenciais que mereçam proteção especial”, sendo que o “próprio art. 216 indica os que se incluem no patrimônio cultural”. As manifestações da cultura material são “realidades corpóreas”, que “podem ser eruditas ou populares; artísticas, como a pintura e a escultura, ou não, como os documentos, edificações e conjuntos urbanos”.

O bem cultural imóvel pode ser identificado na classificação constitucional em **edificações e conjuntos urbanos**, previstos em “IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e em V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art. 216)”.

Ao comentar a classificação constitucional, Silva<sup>565</sup>, entende que as **edificações** dispostas no inciso IV se relacionam com a revitalização de espaços por meio de incentivos governamentais ou de iniciativas privadas sobre espaços que já possuíam valor cultural, mas estavam sem uso, ou em face de imóveis que não eram destinados a fins culturais, mas passam a possuir tal qualidade inclusive pela mudança da sua vocação. Os **conjuntos urbanos** são as cidades históricas, tais como: “Ouro Preto, Tiradentes, Mariana, Diamantina, o Pelourinho em Salvador, Olinda em Pernambuco”, etc, bens que “são classificados pelo tombamento”.<sup>566</sup>

---

<sup>563</sup> Decreto 3551/2000: Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000: Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Resolução nº 001 de 2006: Regulamenta o Decreto nº 3.551/00 – Determina os procedimentos a serem observados na instauração e instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. O registro do patrimônio imaterial é o mesmo que o tombamento para o patrimônio material;

<sup>564</sup> SILVA, 2001, p. 97.

<sup>565</sup> SILVA, 2001, p. 112.

<sup>566</sup> SILVA, 2001, p. 112.

Para Silva<sup>567</sup>, as “**edificações e conjuntos urbanos** formam os **bens culturais arquitetônicos**”, sendo protegidos aqueles considerados “portadores de referência a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, como disciplina o texto constitucional. Assim, da mesma forma que os demais bens culturais, “não se trata apenas de proteger edificações onde tenham ocorrido fatos históricos, mas as que representam momentos da evolução arquitetônica do país. Não se quer impedir a renovação urbana pelo simples congelamento das edificações existentes”, na verdade o objetivo é “preservar a memória urbana, de modo a que o novo não destrua por completo o modo de ser anterior”.

Veja-se que o objetivo da norma não é manter a totalidade das edificações previamente existentes, uma vez que isso impediria o avanço e a diversidade das obras arquitetônicas, mas proteger bens que possuem valor para a sociedade e o Estado. A proteção do patrimônio edificado não pode ser direcionada apenas ao objeto isolado e deve ser capaz de conciliar interesses distintos, pois “há na correlação renovação urbana/proteção do meio ambiente urbano uma tensão entre valores que se opõe”: de um lado, está “a necessária e indispensável adequação da cidade aos valores do progresso, mediante a remodelação de áreas, zonas ou bairros envelhecidos e deteriorados”; porém, de outro reside “a necessária e também indispensável preservação da memória da cidade, mediante a proteção do ambiente urbano”.<sup>568</sup>

A IN define como Bem cultural o “elemento que por sua existência e característica possua significação cultural para a sociedade - valor artístico, histórico, arqueológico, paisagístico, etnográfico - seja individualmente ou em conjunto”. Para a normativa, “Bens culturais imóveis acautelados em nível federal” são aqueles:

bens imóveis caracterizados por edificações e/ou sítios dotados de valor artístico, histórico, arqueológico, paisagístico, etnográfico, localizados em áreas urbanas ou rurais, legalmente protegidos pelo IPHAN, cuja proteção se dê em caráter individual ou coletivo, podendo compreender também o seu entorno ou vizinhança, com o objetivo de assegurar a visibilidade e a ambiência do bem ou do conjunto, se for o caso.<sup>569</sup>

Em 2018, a Política de Patrimônio Cultural Material - PPCM do Iphan instituiu o conceito de patrimônio cultural material como “o universo de bens tangíveis, móveis ou

---

<sup>567</sup> SILVA, 2001, p. 97.

<sup>568</sup> SILVA, 2001, p. 98.

<sup>569</sup> BRASIL. **Instrução Normativa n. 1, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a acessibilidade aos bens culturais imóveis acautelados em nível federal, e outras categorias, conforme especifica. Brasília: IPHAN. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_001\\_DE\\_25\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_20\\_15.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO_NORMATIVA_001_DE_25_DE_MARCO_DE_20_15.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

imóveis, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (Art. 1º).

Como parte do patrimônio material, inseridos nos bens tangíveis, os bens imóveis são identificados “do ponto de vista territorial e relacional, podem assumir as seguintes configurações (Art. 18):<sup>570</sup>

- I. Bem isolado, quando a sua materialidade compreende um componente em uma unidade territorial;
- II. Bem integrado, quando a sua materialidade compreende um componente coeso ou interligado a outro bem;
- III. Bem em conjunto, quando a sua materialidade compreende a associação de vários componentes em uma unidade territorial;
- IV. Bem seriado, quando a sua materialidade compreende a associação de vários componentes distribuídos em diferentes unidades territoriais;
- V. Bem transfronteiriço, quando a sua materialidade ultrapassa os limites do território nacional; e
- VI. Bem seriado transnacional, quando a sua materialidade ultrapassa os limites de mais de um território nacional.

Assim, a normativa avança para além do bem único isolado, bem como por considerar a possibilidade de bens localizados para além dos limites de uma unidade territorial ou do território nacional.

Ante os diversos conceitos apresentados, opta-se, na presente tese, pelo conceito de “patrimônio cultural urbano”. A opção deriva do direcionamento da análise não para a distinção dos tipos de patrimônio em si, por exemplo, se bem isolado ou em conjunto.

Além disso, como o enfoque é a perspectiva urbana, que ante seus múltiplos significados, pode ser vista como oposta ao cenário rural, por tal razão reitera-se o “urbano”.

Ainda que se possa analisar o bem unicamente, a pretensão é ressaltar a relação com o entorno. A análise do patrimônio cultural imóvel não pode estar limitada ao seu edifício individualmente, nem mesmo restringida ao conjunto edificado, mas deve considerar a relação com o “tecido urbano”, conforme alerta Choay<sup>571</sup>. Assim, o exame da relação entre o bem e o seu entorno nada mais é do que a análise do “meio”, que é ambiental, social, econômico e jurídico.

O ponto de análise é que, a partir da matéria cultural, entende-se que há uma necessidade de ligação com as normas que tratam da questão urbana, principalmente para viabilizar o uso dos instrumentos da política urbana para a proteção do patrimônio cultural imóvel.

---

<sup>570</sup> BRASIL. **Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018**. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Brasília: IPHAN. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI\\_IPHAN%20-%200732090.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI_IPHAN%20-%200732090.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

<sup>571</sup> CHOAY, 1999, p. 12.

Assim, o conceito proposto de patrimônio cultural urbano pode ser compreendido por “bens imóveis, tomados individualmente ou em conjunto, inseridos no contexto urbano, sendo considerados portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

#### 4 O PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO COMO RECURSO COMUM

O meio ambiente urbano é o *locus* da qualidade de vida, que abrange a dimensão do direito à cultura. Esse meio é considerado como bem de uso comum e o patrimônio cultural possui contornos de propriedade para além da perspectiva individual-Estatal.

Neste capítulo, pretende-se desenvolver os seguintes objetivos específicos: **b)** examinar as convergências entre as diferentes acepções teóricas do comum e **c)** analisar a contribuição teórica do comum ao contexto urbano. O primeiro desafio é desvendar os inúmeros sentidos do comum a partir de suas tradições filosófica, teológica e jurídica, principalmente segundo o resgate feito pelos teóricos Pierre Dardot e Christian Laval. Assim, tendo em vista que a pesquisa está inserida na ciência jurídica, a análise será direcionada ao comum sua relação com conceito de propriedade, o que é feito majoritariamente segundo os ensinamentos de Paolo Grossi e David Bollier.

Para resgatar o comum, faz-se uma reflexão sobre as perspectivas da teoria da tragédia dos comuns, principalmente fundamentada em Garret Hardin; bem como de sua oposição, ou seja, da tragédia do não-comum, sobretudo a partir de Elinor Ostrom.

A análise das correntes teóricas, é direcionada à compreensão do ambiente urbano, que, ante suas peculiaridades, possui uma dinâmica própria. Divide-se este exame em dois aspectos: o primeiro justifica a abordagem da cidade como comum, a partir da revisão conceitual baseada em autores como de Henry Lefebvre e David Harvey, além de autores brasileiros como Tonucci Filho, entre outros; o segundo, discute os comuns da cidade, a partir de uma leitura institucionalista e economicista do comum, entendido bem (os bens comuns) e como princípio político de organização social. Esta discussão é realizada com base nas teorias de Sheila Foster, Christian Iaone, Charlotte Hess e nas contribuições de Victor Carvalho Pinto.

Pretende-se neste capítulo, em última instância, verificar se o paradigma teórico do comum pode contribuir, em uma visão crítica, na interpretação de formas jurídicas autônomas; no sistema de propriedade e na formulação de políticas públicas para responder direitos de ordem coletiva.<sup>572</sup>

---

<sup>572</sup> COLOMBO, G. O caráter comum do meio ambiente ecologicamente equilibrado: contribuições de Dardot e Laval. In: **Direito ambiental: liberdade, responsabilidade e casa comum** / org. Paulo César Nodari. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-direito-ambiental-liberdade.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

## 4.1 O PARADIGMA DO COMUM: O RECURSO, A INSTITUIÇÃO E A COMUNIDADE

### 4.1.1 Os sentidos do comum: uma revisão não linear

O comum é um termo que não possui apenas um único sentido, por isso é importante realizar o resgate da origem da palavra para posteriormente compreender a concepção teórica. Assi, para discutir o que se entende por “paradigma do comum”, cabe realizar uma revisão teórica sobre os sentidos da expressão; discutir a posição do comum diante da dicotomia entre esfera pública e privada; compreender o mito da tragédia dos comuns e seus efeitos; o ressurgimento da abordagem dos comuns no meio acadêmico e seus possíveis vínculos com o tema da governança.<sup>573</sup>

Os autores Dardot e Laval<sup>574</sup> na obra *Comum: ensaio sobre a revolução do século XXI*, inovam ao realizar uma “Arqueologia do comum” para que seja possível compreender a origem do termo. A diversidade de significados de comum “poderia levar a pensar que ele quer dizer tudo (...) estaríamos lidando com uma palavra insignificante, um não conceito, um termo, no fundo, sem nenhum interesse”.<sup>575</sup> Assim como cultura e meio ambiente, há uma multiplicidade de significados do termo comum. A amplitude do significado coloquial do termo pode ser verificado segundo as definições estabelecidas pelo dicionário Aurélio:

Comum [Do latim *commune*.] Adjetivo. 2 g. 1. Pertencente a todos ou a muitos. (...) 2. Vulgar, trivial, ordinário. 3. Habitual, normal, geral. [Superl. abs. sint.: comuníssimo.] 4. Feito em sociedade ou em comunidade. ~ Verbo. Ação -, bens comuns, denominador -, estopim-, massa -, máximo divisor -, mínimo múltiplo -, múltiplo-, nervo motor ocular -, vala -, e vinho -. S. m. 5. Qualidade ou caráter comum. 6. A maioria (...). 7. Aquilo que é comum, habitual, normal.<sup>576</sup>

<sup>573</sup> Sobre o conceito de comum, indica-se: SILVEIRA, Clóvis E. Malinverni da. *Comum*. p. 169-175. In: SÍVERES, Luiz; NODARI, Paulo César. (org.) **Dicionário de cultura de paz**. Vol. I. Curitiba: CRV, 2021. Também indica-se: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; RUSCHEL, Caroline Vieira. *Pequeno mapa do comum*. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo. **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. Criciúma: Ediunesc., 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18616/comuns01>. Acesso em: 25 jan. 2024.

A respeito do comum e a relação com o mio ambiente indica-se: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *The Study of Law and environmental commons: a proposal by the research group DAC*. In: LEITE, J.R.M; MELO, M. E.; RIBEIRO. H.M.. (Org.). **Innovations in the Ecological Rule of Law**. 1ed.São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2018, v. 1, p. 110-130.

<sup>574</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editora, 2017, p. 23.

<sup>575</sup> A análise da perspectiva teórica do comum foi realizada por esta autora em outras pesquisas, as quais são utilizadas como base. Para aprofundar o tema consulte: COLOMBO, G. **O estatuto jurídico do patrimônio genético no Brasil: abordagem a partir do paradigma do comum**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

<sup>576</sup> BUARQUE DE HOLANDA FERREIRA, Aurélio. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1975, p. 356.

Em uma análise etimológica, verifica-se que o termo ‘comum’ deriva do latim ‘múnus’, utilizada para definir “prestações e contraprestações que dizem respeito a honras e vantagens ligadas a encargos”; concepção de função, tarefa, obra ou encargo; designa “a dupla face da dívida e da dádiva” ou uma “troca simbólica”.<sup>577</sup> Esse termo indica “reciprocidade, *mutuum*, deriva de *munus*”, mas “o *munus* não é redutível a uma exigência formal de reciprocidade sua singularidade reside no caráter coletivo e muitas vezes político do cargo re-munerado”. Por conseguinte, o verbo *remuneror*, tem sentido de “oferecer em troca um presente ou recompensar”, que não se trata de “dádivas e obrigações entre parentes ou amigos, mas, na maioria das vezes de prestações e contraprestações referentes a toda uma comunidade”. Com isso, a união dos vocábulos ‘cum’ e ‘munus’ pode significar “o que é posto em comum” ou “encargos em comum”.<sup>578</sup>

A genealogia dos termos que compõem o conceito de comunidade ou *communitas*<sup>579</sup> foi realizada por Esposito. O autor indica que “a etimologia é complexa, porém unívoca”, onde o sentido adotado é de que “o *munus* que a *communitas* compartilha não é uma propriedade ou pertença. Não é uma possessão, mas ao contrário, uma dívida, uma prenda, um dom a dar. E é, portanto, o que vai determinar, o que está por converter-se, o que virtualmente já é, uma falta”. Configura “um ‘dever’ que os sujeitos da comunidade – no sentido de que ‘te devo algo’, e não no sentido de que ‘me debes algo’ – que faz com que não sejam inteiramente donos de si mesmo”. Ou seja, “os expropria, em parte ou inteiramente, sua propriedade inicial, sua propriedade mais própria, ou seja, sua subjetividade”. A partir da concepção de Esposito, o indivíduo é relativizado e é considerado não em si mesmo, mas inserido no contexto da comunidade à qual pertence.<sup>580</sup>

Em sentido similar, Dardot e Laval defendem a tese do comum como princípio político e deduzem que o termo “comum” é “particularmente apto a designar o princípio político da coobrigação para todos os que estejam engajados numa mesma atividade”, ou seja, reflete “o duplo sentido, presente em *munus*, ao mesmo tempo obrigação e participação numa mesma “tarefa” ou numa mesma “atividade” – de acordo com um sentido mais amplo que o da estrita

<sup>577</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 25.

<sup>578</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 25.

<sup>579</sup> ESPOSITO, Roberto. **Communitas**: origen y destino de la comunidad. Trad. Carlo Rodolfo Molinari Marotto. Buenos Aires: Amorroutu, 2003, p. 30-31.

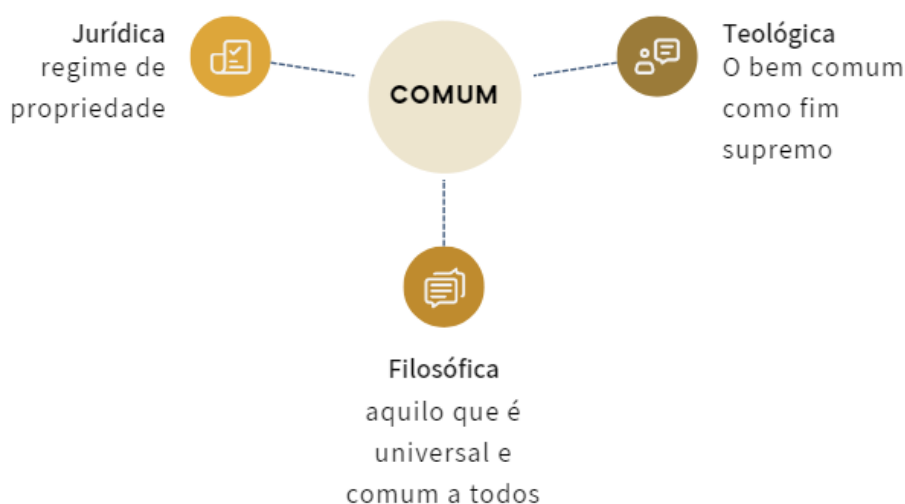
<sup>580</sup> Tradução de: Como indica la etimología compleja, para a la vez unívoca, a la que hemos apelado el *munus* que la *communitas* comparte no es una propiedad o pertenencia. No es una posesión, sino, por el contrario, una deuda una prenda un don-a-dar. Y es por ende lo que va a determinar lo que está por convertirse lo que virtualmente ya es una falta. Um «deber» une a los sujetos de la comunidad em el sentido de «debo algo», pero no «me debes algo», que hace que no sean enteramente dueños de sí mismos. En términos más precisos, les expropria, en parte o enteramente su propiedad inicial, su propiedad más propia, es decir, su subjetividad.

função”. Nesse sentido, “o princípio político do comum será enunciado nos seguintes termos: “Existe obrigação apenas entre os que participam de uma mesma atividade ou de uma mesma tarefa”.<sup>581</sup>

O comum para o latim se relaciona com o grego *koinón* ou *koinónein*, que é “pôr em comum”, uma vez que a concepção aristotélica designa que “são os cidadãos que deliberam em comum para determinar o que convém à cidade e o que é justo fazer”, sendo que “pôr em comum pressupõe reciprocidade entre os que participam de uma atividade ou compartilham um modo de vida”.<sup>582</sup>

O comum pode ter diferentes conotações, que são abordadas por diversas áreas do conhecimento. Com isso, o comum não é uma teórica uma, mas um tema que é analisado sob diferentes perspectivas. A esta pesquisa, interessa o conceito jurídico de comum, mas para compreendê-lo faz-se necessário retomar alguns conceitos adotados ao longo do tempo. Independentemente da ciência a realizar a abordagem do comum, Dardot e Laval<sup>583</sup> entendem que “esbarra, desde o início, em três tradições que continuam a influenciar, de forma mais ou menos consciente, nossas representações do comum”: teológico-política, jurídica e filosófica, como resume o esquema abaixo:

Figura 14 – Tradições do comum



Fonte: elaboração própria, com base em Dardot e Laval (2017, p. 27).

<sup>581</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 26.

<sup>582</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 26.

<sup>583</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 27.

O comum pode tomar diferentes direções como princípio, valor, regime jurídico-econômico ou político, que podem ser independentes ou convergentes e simultâneas. Pode-se dizer que “a política implantada deveria visar ao “bem comum” pela produção de “bens comuns” que constituiriam um “patrimônio comum da humanidade”. A “categoria jurídica-econômica de “bens comuns” pode ser pensada sob o viés da “noção teológico-política de “bem comum”. Se pensarmos no fundamento das “necessidades vitais essenciais à humanidade” podemos tratar de uma “natureza humana comum” e dos critérios de “coexistência social natural dos homens”. Ou seja, as três tradições do comum – teológica, jurídica e filosófica – são coexistentes e podem ser analisadas ao mesmo tempo.<sup>584</sup>

As diferentes tradições decorrem nomenclaturas distintas para designar o comum, como: *common* (comum ou procomún, em espanhol); *commons* (bens comuns ou comuns); *common good* (bem comum); *Commonwealth* (traduzido para bem-estar comum) etc. Ou seja, inexistente uma única acepção, por isso a necessidade de um breve panorama para auxiliar nos contornos jurídicos do comum, que é o tema principal da pesquisa.

Ressalta-se que não existe propriamente uma evolução linear do conceito de comum, como se no passado existisse uma versão rudimentar e hoje teria contornos bem definidos. Na verdade, o conceito não é uno, e o poder de definição foi ocupado ora pelo Estado, ora pela Igreja. A concepção de “bem comum” pode ser utilizada como um objetivo ou como princípio, mas aqui pretende-se apenas expor sucintamente seus aspectos. O comum como objetivo da comunidade ou como princípio a ser seguido pelos seus pertencentes tem relação com “coisa pública” e “utilidade pública”, mas a conotação nem sempre esteve ligada ao Estado. A confusão sobre o conteúdo do termo perdura até hoje, uma vez que pode denotar o que “se opõe a tudo que é do domínio privado, mas que não necessariamente se liga ao Estado” ou, de outro lado, “designa o que compete ao Estado como tal”.<sup>585</sup>

Na visão de Dardot e Laval<sup>586</sup>, a classificação romana da propriedade contribui para a delimitação do que seria a “coisa comum”, que tomou duas direções: a primeira direção adotada “pela doutrina política romana é a da estatização do comum; a segunda é a espiritualização no contexto cristão”. Entretanto, adverte Grossi que “talvez nenhum discurso jurídico seja talvez tão permeado de bem e de mal, tão temperado por visões maniqueístas quanto o que versa sobre a relação homem-bens”.

<sup>584</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 27.

<sup>585</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 28-30.

<sup>586</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 35.

A primeira direção – estatização do comum – é o resultado da “soberania, que transforma o Estado em detentor do monopólio da vontade comum”, substituindo-se “a vontade comum pela vontade pública”, concepção romana que possui influência até a atualidade<sup>587</sup>. No âmbito da estatização do comum há uma ligação com a classificação romana da propriedade, que influenciou o direito “no que diz respeito às coisas públicas, vale dizer, as do povo e não as de propriedade do “Estado”, bem como “em relação às coisas públicas, mas também no tocante às coisas de direito divino e às de uso comum de todos”<sup>588</sup>.

Contudo, deve-se ressaltar que o direito romano não é um só, pois, do ponto de vista histórico-jurídico, a construção se dá desde a fundação de Roma (lendária, no século VIII a.C.) até a codificação de Justiniano (século VI d.C.), ou seja, são mais de treze séculos de história, mais de 1.300 anos. Inclusive, o processo de divisão da história romana, sob o ponto de vista metodológico não encontra consenso na doutrina, uma vez que a divisão dos períodos históricos de Roma é útil, porém é um mero recorte histórico arbitrário. Como exemplo, está a divisão em: Monarquia ou Realeza – de 753 a 509 a.C.; República - 509 a 27 a.C; Império ou Principado - 27 a.C a 285 d.C. e Dominato - 285 a 565 d.C. Outros autores como Marky<sup>589</sup> dividem a organização histórica nas seguintes épocas: régia – fundação de Roma no século VIII a.C. até a expulsão dos reis e 510 a.C.; época republicana – até 27 a.C.; principado até Diocleciano, que iniciou seu reinado em 284 d.C.; e a monarquia absoluta, por este último iniciada e que vai até Justiniano, falecido em 565 d.C).

Para o estudo do direito romano propriamente, Marky<sup>590</sup> propõe a divisão entre: período arcaico – da fundação em VIII a.C até século II a.C; período clássico, até III d.C. e período pós-clássico, até Sec. VI d. C..

A relevância do direito privado romano é apontada por Marky<sup>591</sup> como a “construção lógica e sistemática do fenômeno jurídico, constituindo ciência prática que, por meio de suas regras, princípios gerais, classificações e categorias, continua, ainda hoje, viva e atual”. Em sua visão, o direito, compreendido como norma positiva é mutável, “mas o jurista moderno, em última análise, continua raciocinando com base nos mesmos conceitos a partir dos quais os juristas romanos desenvolviam sua lógica jurídica. De fato, muitos hoje são romanistas e não sabem”. De outro lado, o direito romano também assumiu “outro papel: modelo de construção para um direito comum (mundial ou regional) bastante útil nas tarefas de unificação

---

<sup>587</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 31-32.

<sup>588</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 31-32.

<sup>589</sup> MARKY, Thomas. **Curso Elementar de direito romano**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 5.

<sup>590</sup> MARKY, 1995, p. 5.

<sup>591</sup> MARKY, Thomas. **Curso Elementar de direito romano**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 22.

legislativa (a exemplo da União Europeia)”. Com isso, “contribui tanto para o direito vigente, quanto para a formação do direito do porvir”.

Ante a sua relevância e “diante de sua organização social-política-filosófica”, Moreira Alves<sup>592</sup> entende que o direito romano se torna “o caminho que nos garante um ponto de partida seguro, daí ser reconhecido largamente pela doutrina como um admirável instrumento de educação jurídica”.

Sem desconsiderar a existência de múltiplas nuances do direito romano em seu longo período histórico, interessa primordialmente o sistema de classificação das coisas, ou seja, dos objetos do direito e da propriedade.

De fato, o termo “coisa” é bastante amplo, mas “na linguagem jurídica *res* é o objeto de relações jurídicas que tenha valor econômico”<sup>593</sup>. Para os romanos, as *res* poderiam se distinguir entre *res in commercio* e *res extra commercium*, sendo que as *res in commercio* eram “aquelas que podiam ser apropriadas por particulares”; de outro lado, as *res extra commercium* “não podiam ser objeto de relações jurídicas entre particulares por sua natureza física ou por sua destinação jurídica”, razão pela qual “estavam excluídas do comércio as coisas divinas e também certas coisas profanas, estas divididas em *res extra commercium humani iuris* e as coisas comuns a todos, *res communes omnium*.”<sup>594</sup>

Na classificação romana da propriedade, as *res privatae* eram consideradas coisas privadas, de patrimônio privado, tais como as casas, sendo passíveis de apropriação e de comércio<sup>595</sup>.

As *res publicae*, ou coisas públicas, de patrimônio estatal, tais como praças, teatros e estradas, excluídas do âmbito de apropriação por um ato de direito público e fora do âmbito de apropriação privada e do comércio<sup>596</sup>. O livro II das Institutas de Justiniano previa que “As coisas públicas pertencem a Roma”, ou seja, pertenciam ao *populus*, e ainda mencionava que “todos os rios e portos são públicos: por isso o direito de pescar neles é de todos”<sup>597</sup>.

As *res communes omnium*, ou coisas comuns, eram inapropriáveis por natureza e, por isso, não pertenciam a ninguém, mas eram passíveis de domínio provisório; eram consideradas

---

<sup>592</sup> MOREIRA ALVES, José Carlos. **Direito Romano**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 2.

<sup>593</sup> MARKY, 1995, p. 43.

<sup>594</sup> MARKY, 1995, p. 43.

<sup>595</sup> POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. **Elementos de Direito Romano Público e Privado**. 2ª Edição. Brasília: Editora Consulex, 2014, p. 212.

<sup>596</sup> POLETTI, 2014, p. 212.

<sup>597</sup> POLETTI, 2014, p. 212.

inesgotáveis e inapreensíveis, ou seja, impossíveis de serem apropriadas fisicamente como, por exemplo, o ar; a água corrente e o mar, sendo considerados patrimônio de todos.<sup>598</sup>

Consideradas “coisas sagradas e religiosas e santas”, as *res nullius*<sup>599</sup> não possuíam dono, ou não detinham patrimônio definido, porém passíveis de apropriação, mas que ainda não foram apropriadas, tais como os animais selvagens e as terras vacantes<sup>600</sup>. Diante da noção de inesgotabilidade das *res nullius* - como água, florestas - a delimitação de sua propriedade não se fazia necessária para a sua proteção<sup>601</sup>.

A propriedade estava ligada aos conceitos de *dominium* e *proprietas* e designava “um poder jurídico absoluto e exclusivo sobre uma coisa corpórea” segundo a jurisprudência clássica. Assim “a propriedade é considerada como uma relação direta e imediata entre a pessoa, titular do direito e a coisa”. Nessa visão de domínio preponderava “o poder das relações de senhorio no direito romano primitivo, quer seja seu objeto uma coisa pertencente à família, quer sejam as pessoas livres sujeitas à *pátria potestas*”, tanto que “as Institutas de Justiniano definem o domínio como *in re plena potestas* (Inst. 2.4.4)”.

De fato, a contribuição do direito romano para o direito privado é substancial, mas os romanos também foram hábeis em distinguir aquilo que é do Estado daquilo que é do povo. Com relação direito público, Poletti<sup>602</sup> expõe que “independentemente de especulações históricas”, as coisas públicas “do povo e não as de propriedade do Estado”, bem como com relação às “coisas de direito divino e às de uso comum de todos”.

Poletti<sup>603</sup> considera a classificação romana como “paradigma de ordem jurídica e, portanto, cultural”, especialmente “as coisas de direito divino e coisas públicas de direito humano, mais as comuns a todos por direito natural, as públicas pelo direito das gentes e as da comunidade”. O principal ponto é que algumas coisas são de direito humano e outras são de direito divino, como as coisas sagradas e religiosas, que não pertencem a ninguém. Ainda, há “coisas comuns a todos pelo direito natural, outras são da comunidade e outras não são de ninguém”.

---

<sup>598</sup> Livro II das Institutas de Justiniano, 1,1. São coisas comuns: o ar, a água corrente, o mar, e por isso, as parias. Ninguém pode ser proibido de aceder às parias (*litus maris*), desde que se abstenha de tocar nas vilas, nos monumentos e nos edifícios, os quais não são do direito das gentes, como o mar. Livro II das Institutas de Justiniano, 1,5. O uso das praias, como do mar, é também de direito das gentes, e a todos é lícito ali construir cabanas nas quais se recolham, secar as redes e retirá-las da água. Quanto à sua propriedade se pode dizer que a ninguém pertence, como o mar, a terra, ou a areia que o mar cobre.

<sup>599</sup> Livro II das Institutas de Justiniano, 1, 7. De ninguém (*nullius*) são as coisas sagradas e religiosas e santas: porque são de direito divino e a ninguém podem pertencer.

<sup>600</sup> POLETTI, 2014, p. 212.

<sup>601</sup> COLOMBO, G., 2020, p. 135.

<sup>602</sup> POLETTI, 2014, p. 212.

<sup>603</sup> POLETTI, 2014, p. 214.

As *res publicae* são somente aquelas “que pertencem ao Povo Romano”, mas por vezes são “referidas no sentido de coisas destinadas ao uso universal, coincidindo, nesse aspecto, com as *res communes omnium*”<sup>604</sup>. Todos devem ter o acesso “ao local público que pertence ao uso de todos, como, por exemplo, as vias e os caminhos públicos”<sup>605</sup>. As praias são públicas, mas “não no sentido em que se encontram no patrimônio do povo”. Nas coisas consideradas comuns a todos “o ar, a água corrente, o mar e, por isso seu litoral”, mas desde a época, “pelo direito das gentes era lícito edificar, a não ser que impedisse o uso público romano”. Portanto, Peixoto<sup>606</sup> resume que “a diferença entre as coisas públicas e as coisas comuns é que “as primeiras não podiam ser ocupadas por particular (ninguém poderia construir em uma praça ou estrada pública)”; de outro lado, o uso “é permitido no mar ou em suas praias”. Nesse caso percebemos uma vinculação ao que seria um interesse público.

Poletti<sup>607</sup> traduz que “pertencem à coletividade, e não aos particulares, as coisas que se encontram nas cidades como teatros, estádios e outras coisas que são comuns às cidades”, mas são recorrentemente denominados públicos. A conotação de coletiva também está presente nas “coisas sagradas, religiosas e santas”, que “são, também, públicas, pois estão no patrimônio de ninguém”. No entanto, somente são sagradas as coisas consagradas de forma “pública, não privadamente”, ou seja, “se alguém de maneira particular constituiu algo para si como sagrada, sagrada não será, mas profana”. Em sendo sagrada, é considerada “inestimável” e por isso, “é defendido e protegido contra a injúria dos homens”. Assim, lugares sagrados “são aqueles que foram publicamente dedicados, quer estejam no campo, que na cidade”.

A relação entre sociedade, Estado e uso de coisas consideradas de interesse para além do individual tem relação com o atual debate acerca do patrimônio cultural. A dimensão cultural é similar à sacralidade considerada pelos romanos, pois dá um significado para além do individual, como algo digno de perdurar no tempo. Essa relação pode ser vista na reflexão de Poletti<sup>608</sup>, segundo o qual, em que pese “eventuais divergências a respeito da classificação das coisas no direito romano e até mesmo sobre o significado das coisas públicas e as eventuais diferenças entre elas e as coisas comuns de todos”; sem embargo da concepção de “laicidade do “Estado” e do “Direito” contemporâneos, embora discutível a possibilidade de apartarmos o direito da religião” (...) é evidente que “a classificação romanista das coisas revela um modelo

---

<sup>604</sup> POLETTI, 2014, p. 215.

<sup>605</sup> POLETTI, 2014, p. 215.

<sup>606</sup> PEIXOTO, José Carlos Matos. **Curso de Direito Romano**. Tomo I. Parte introdutória e geral. 4. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 384.

<sup>607</sup> POLETTI, 2014, p. 215-216.

<sup>608</sup> POLETTI, 2014, p. 215.

em que as coisas públicas, vale dizer, as coisas do *populus*, além daquelas assim denominadas, compreendem também as coisas sagradas, religiosas, santas e de uso comum de todos”.

Essa leitura da diferença entre o que é individual, do que é do Estado e daquilo que é de todos não foi abarcada nos mesmos moldes pela modernidade, mas serviu de base para a concepção de propriedade atual, tanto que para Dardot e Laval:

A instituição da propriedade privada individual, a qual deu controle e gozo exclusivos da coisa, segundo a antiga figura romana do *dominium*, é a peça decisiva do edifício, apesar de seu relativo desmembramento e da crise doutrinal pela qual vem passando desde o final do século XIX. Essa instituição, cujo princípio consiste em excluir as coisas do uso comum, nega a cooperação, sem a qual nada seria produzido; ignora o tesouro comum acumulado no qual toda e qualquer riqueza nova encontra suas condições de possibilidade”.<sup>609</sup>

Alerta Pilati<sup>610</sup> que é preciso “reler e utilizar o Direito Romano da época republicana e início do período clássico como contraponto à linearidade histórica da Modernidade”. Para o autor é preciso romper “com o mito de que Roma possuía Estado separado dos cidadãos e que a sua propriedade tivesse sido a propriedade dominial dos moldes modernos”.<sup>611</sup> Na realidade, a noção moderna de propriedade ignorou a participação e o coletivo, mas utilizou-se da figura do domínio sobre a propriedade, ambos existentes na era romana, o que contribuiu para alcançar o objetivo maior de excluir os demais.

Pilati<sup>612</sup> reitera que “Roma é diferente”, uma vez que é capaz de instituir uma “sinergia dos elementos social, político e jurídico”. Na esfera política, contribui “ensinando o papel dos cargos representativos na democracia direta”; no sistema social, é relevante “por fulcrar-se na família e não no indivíduo”; no âmbito da jurisdição, “é democratizada e arbitral”; e, principalmente, “pontua na lição quanto ao tratamento institucional do coletivo. O coletivo naquele modelo é dos romanos, pertence a eles e não a Roma”.

O esquecimento da diferenciação entre aquilo que era sagrado e, portanto, de todos, daquilo que era eminentemente estatal se deu muito devido ao fortalecimento da Igreja e de sua aproximação do Estado. Assim, é preciso analisar como a ciência jurídica selecionou certos tipos de ‘propriedade’ e os designou como oficiais, em detrimento de outros tipos de propriedade considerados “anomalias que devem ser sepultadas e por qual razão aquilo que é

<sup>609</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 18.

<sup>610</sup> COLOMBO, G., 2020, p. 135.

<sup>611</sup> PILATI, 2017, p. 15.

<sup>612</sup> PILATI, 2017, p. 15.

plural – diferentes tipos, formas e relações de propriedade – foi obrigado a ajustar-se segundo um padrão instituído”.<sup>613</sup>

Nesse sentido, Grossi<sup>614</sup> questiona “essa assim chamada ‘propriedade coletiva’ é uma propriedade?” Há “certeza de usar legitimamente um tal termo para sua descrição? Ou estamos diante de um esquema ordenador que parte de premissas opostas, e, portanto, irreduzíveis também em uma propriedade relativizada no mais extenso dos plurais?”.

A visão teológica concebe o ‘comum’ (no singular) como “finalidade suprema das instituições políticas e religiosas”, tida como “norma superior do bem comum (no singular) que deveria ser o princípio de ação e conduta de todos que tem corpos e almas sob sua responsabilidade”<sup>615</sup>. Em meados do século XII o bem comum apresenta-se como importante categoria teológica, onde “a primazia da utilidade comum é identificada com o ideal da sociedade cristã”, dando “à Igreja o monopólio da definição do bem supremo”<sup>616</sup>.

Na compreensão teológica, “o bem supremo do homem está em Deus, a necessária dedicação à coisa pública é apenas uma etapa de progresso na direção do Criador”. Com isso, “Estado e Igreja disputaram o monopólio” sobre o bem comum. Esse fenômeno é explicado por Dardot e Laval<sup>617</sup>, que apontam “algumas consequências tirânicas dessa dominação”:

(...) por outro lado, convém recordar que a “doutrinação social da Igreja”, que ainda faz do “bem comum” seu princípio primeiro, soube adaptar ao direito de propriedade, em concordância direta com a escolástica tomista, a tese da origem divina da destinação universal dos bens da terra, desde que o uso da propriedade seja para o bem comum.<sup>618</sup>

A partir do momento em que Estado e Igreja tornam-se um só ente, o sentido do comum passa a ser único, onde a Igreja serve a base principiológica e o objetivo fundamental e o Estado, por meio da lei, tem o poder de impor esta vontade. Com isso, a multiplicidade do comum se esvai, e fica quase impossível distinguir aquilo que é do povo, do que do Estado.

Por sua vez, a tradição filosófica “tende a identificar comum e universal (o que é comum a todos) (...) ou então relegar às margens insignificantes do ordinário e do banal tudo o que, do comum, resistir a essa identificação”.<sup>619</sup> Kant é um dos pensadores dessa tradição, “que tenta dissociar o comum do vulgar, ligando o comum ao universal” por meio da máxima do

<sup>613</sup> COLOMBO, G., 2020, p. 135.

<sup>614</sup> GROSSI, 2006, p. 8.

<sup>615</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 31-33.

<sup>616</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 31-33.

<sup>617</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 33.

<sup>618</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 31-33.

<sup>619</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 27.

“pensamento alargado” e “pensar colocando-se no lugar do outro”.<sup>620</sup> Segundo sua filosofia moral, o imperativo categórico é um mandamento que ordena universalmente as ações humanas, “não ao modo da ação, nem ao que dela pode resultar, mas à forma e ao princípio de que ela própria deriva; e o que nela existe de essencialmente bom é a intenção, quaisquer que sejam as suas conseqüências”, o que pode ser “nomeado como imperativo da moralidade”<sup>621</sup>. Com isso, o princípio supremo da moralidade de Kant é “Age externamente de tal maneira que o uso livre do teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de todos segundo uma lei universal”<sup>622</sup> ou “age só segundo a máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne universal”<sup>623</sup>.

Para Dardot e Laval<sup>624</sup> “o importante é que o comum foi por ele submetido à exigência formal de universalidade e, como tal, permaneceu dissociado da dimensão do agir”. Os termos “bem comum”, “vantagem comum” ou “utilidade comum” vêm diretamente do latim, mas “as fórmulas latinas correspondentes vêm da filosofia grega e da maneira como esta última discute a concordância entre o justo e o vantajoso”, tais expressões “traduzem mais especificamente a expressão grega empregada por Aristóteles para denotar vantagem comum: *koiné sumpheron*”.<sup>625</sup>

Inclusive, com relação à propriedade, Aristóteles defende que “a melhor solução é que a propriedade dos bens seja privada e que esses bens se tornem comuns pelo uso”<sup>626</sup> e que “a propriedade não deve ser comum, como dizem alguns, mas tornar-se comum, como entre amigos, pelo uso, e não devem faltar meios de subsistência a nenhum cidadão”<sup>627</sup>. A concepção aristotélica de “pôr em comum” é essencial para a tese de Dardot e Laval<sup>628</sup>, pois “faz daquela prática a própria condição do comum, em suas dimensões afetivas e normativas”, ao mesmo tempo reconhecem que “seu principal limite, que não poderíamos deixar de reconhecer, é preconizar a propriedade privada dos bens com a condição de que aquilo que é possuído de modo privado seja de uso comum”.<sup>629</sup>

<sup>620</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 52.

<sup>621</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa Editora, Companhia Editora Nacional, 1964, p. 85.

<sup>622</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa Editora, Companhia Editora Nacional, 1964, p. 85.

<sup>623</sup> KANT, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos*. Tradução: Leopoldo Holzbach. São Paulo, SP: Martin Claret, 2005, p. 51.

<sup>624</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 52.

<sup>625</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 28.

<sup>626</sup> ARISTOTELES. *A Política*. São Paulo: Cia das Letras, 2010, p. 152.

<sup>627</sup> ARISTOTELES, 2010, p. 481.

<sup>628</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 26.

<sup>629</sup> COLOMBO, G., 2020, p. 135.

A concepção ética e política tradicional ocidental também foi influenciada por Cícero (106 – 43 a.C.) por meio da transmissão da “expressão *utilitas communis*, que traduz a expressão aristotélica, e posteriormente veio a ser “assimilada e transmitida pelos atravessadores de textos que foram os Padres da Igreja – em especial Agostinho”, numa concepção teológica de comum<sup>630</sup>.

A terminologia do comum foi adotada na Carta Encíclica *Laudato Si'*, de autoria do Papa Francisco<sup>631</sup>, que tem como título “Sobre o cuidado da casa comum” e contém alguns diagnósticos sobre o que está ocorrendo com o Planeta Terra para fundamentar uma necessidade de mudança, pois, “Hoje crentes e não crentes estão de acordo que a terra é, essencialmente, uma herança comum, cujos frutos devem beneficiar a todos”. Percebe-se a adoção de fundamentos teológicos para a proteção do meio ambiente.<sup>632</sup>

Paralelamente, Dardot e Laval avançam na questão do comum, além do trazido anteriormente por Hardt e Negri e outros autores, e apresentam o comum como um “princípio político”, que é a luta contra os aspectos nocivos do neoliberalismo e a defesa de uma nova organização social<sup>633</sup>. Silveira<sup>634</sup> explica que “no plano político, deve-se distinguir a abordagem político-administrativa do comum, associada ao debate sobre as formas de gestão de recursos por comunidades, das abordagens de filosofia política”. Na abordagem filosófico-política o enfoque é o “comum figura como princípio de transformação da realidade social, com potencial emancipatório, como em Hardt e Negri (2016); Esposito (2010) e Dardot e Laval (2018)”. Ainda assim, em qualquer de suas versões:

[...] o paradigma a superar seria sobretudo aquele do “duopólio” Estado-Mercado (...) em detrimento da pluralidade de formas institucionais e da criação, pelas próprias coletividades humanas, de maneiras autônomas de ser e existir politicamente.<sup>635</sup>

Assim, o comum, numa perspectiva filosófico-política, para Dardot e Laval:

[...] não se confunde com uma propriedade compartilhada por todos os homens (razão, vontade, perfectibilidade, etc). Não é tampouco a humanidade como coletivo, o que Kant chama de “conjunto da espécie humana”, não é o que todos os homens têm em comum [...]. Em última análise, o comum não é nem a humanidade como essência moral ou dignidade, nem a humanidade como espécie, nem a humanidade como aptidão para simpatizar com os outros homens, que não deixa de ter relação com a

<sup>630</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 28.

<sup>631</sup> FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica Laudato Si'**: sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Editora Paulinas, 2015, p. 76.

<sup>632</sup> COLOMBO, G., 2019, p. 160.

<sup>633</sup> COLOMBO, G., 2019, p. 158.

<sup>634</sup> SILVEIRA, Clóvis E. Malinverni da. Comum. p. 169-175. In: SÍVERES, Luiz; NODARI, Paulo César. (org.) **Dicionário de cultura de paz**. Vol. I. Curitiba: CRV, 2021.

<sup>635</sup> SILVEIRA, Clóvis E. Malinverni da. Comum. p. 169-175. In: SÍVERES, Luiz; NODARI, Paulo César. (org.) **Dicionário de cultura de paz**. Vol. I. Curitiba: CRV, 2021.

faculdade de pensar colocando-se no lugar do outro. (...) O comum deve ser pensado como co-atividade, e não como copertencimento, copropriedade ou copossessão.<sup>636</sup>

A tradição jurídica está ligada às outras duas tradições, filosófica e teológica, mas direcionada ao debate acerca do regime de propriedade e de bens, o que a aproxima da economia. Dardot e Laval consideram o sentido jurídico de comum como manifestação de “espécie de prolongamento em certo discurso economicista sobre a classificação dos bens comuns (plural)”, o que “tende a reservar a designação do comum a certo tipo de coisa”. Não se trata de “bem comum”, que significa “visar ao bem comum”, como finalidade suprema, mas se trata dos objetos.

Negri<sup>637</sup> entende que definição jurídica do comum está “para além da propriedade pública”, sendo “aquela que possibilita fazer atuar dentro do caráter público a construção de espaços comuns reais, que são estruturas comuns, e fazer atuar nesses espaços de vontade a decisão, o desejo e a capacidade de transformação das singularidades”.

A partir desses inúmeros vieses do conceito de comum, percebe-se a vinculação da tradição jurídica aos debates filosóficos e teológicos, ou seja, essas tradições não são isoladas e são capazes de influenciar e de sofrer influência entre si. Assim, tendo em vista que a pesquisa está inserida na ciência jurídica, a análise será direcionada aos debates sobre o comum no que tange ao conceito de propriedade e sua valoração econômica, objetos de estudo no próximo tópico.

---

<sup>636</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 52.

<sup>637</sup> NEGRI, Antonio. **A Constituição do Comum**. Conferência Inaugural do II Seminário Internacional Capitalismo Cognitivo – Economia do Conhecimento e a Constituição do Comum. 24 e 25 de outubro de 2005, Rio de Janeiro. Organizado pela Rede Universidade Nômade e pela Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS). Disponível em: <https://acesse.dev/kRYKX>. Acesso em: 29. Abr. 2024.

#### 4.1.2 O comum entre o público e o privado

A partir do conhecimento dos sentidos do comum, é possível verificar que a temática se mostra de grande valia para a discussão da esfera (pública ou privada) em que deve ser situado o patrimônio cultural”. O patrimônio cultural não constitui mera propriedade privada, sujeita ao uso particular do proprietário, mas sua utilidade está sujeita ao interesse público. Entretanto, este interesse público ainda designa essencialmente o interesse Estatal, sendo que o a figura da coletividade tem contornos pouco definidos.<sup>638</sup>

Sendo assim, o debate sobre a propriedade e suas múltiplas formas é fundamental para compreender as dimensões do patrimônio cultural e dar substância ao interesse coletivo. A propriedade sintetiza os feixes de direitos e, como reflete Pipes<sup>639</sup>, no curso da história “a propriedade gozou de uma reputação ambígua, sendo vezes identificada como propriedade e liberdade, outras vezes como corrupção moral, injustiça social e guerra”. Na visão do autor, trata-se de “fantasias utópicas” as tentativas de suprimir a “diferença entre “meu” e “seu” no centro de suas visões”; pois “nenhuma sociedade jamais existiu sem algum tipo de propriedade”<sup>640</sup>.

A história da propriedade não é recente e tampouco linear, sendo um dos institutos mais complexos do Direito, tanto é que Paolo Grossi<sup>641</sup>, entende que o termo ‘propriedade’ ao historiador:

[...] deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensamente entre um sujeito e um bem, ou entre outras palavras, a resposta à questão central sobre a consistência mínima do ‘meu’ jurídico; soluções e resposta que são duplamente múltiplas, segundo os vários conteúdos que um mesmo clima histórico dá àquele invólucro aberto e disponível que convencionalmente identificamos como propriedade.<sup>642</sup>

Assim como o conceito de cultura, a noção de propriedade varia conforme o tempo e o espaço, ora fortalecendo o individual, ora o Estado e por vezes o coletivo. Tem-se a percepção de que em culturas mais antigas “não é tanto a terra que pertence ao homem, mas antes o homem à terra, onde a apropriação individual parece invenção desconhecida ou disposição marginal”. De outro lado, a arquitetura jurídica atual vincula a propriedade a uma “oficialidade dominante”, que sepultou “formas primordiais de organização comunitária de uma terra, nas

<sup>638</sup> Esse estudo foi realizado em outras pesquisas, principalmente na dissertação COLOMBO, G. O estatuto jurídico do patrimônio genético no Brasil: abordagem a partir do paradigma do comum. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

<sup>639</sup> PIPES, Richard. **Propriedade e Liberdade**. Tradução de Luiz Guilherme Chaves e Carlos Humberto da Fonseca. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1999, p. 18.

<sup>640</sup> PIPES, 1999, p. 18.

<sup>641</sup> GROSSI, 2006, p. 5.

<sup>642</sup> GROSSI, 2006, p. 5.

quais não é somente o espírito individualista que falta, mas até mesmo o próprio espírito proprietário”. É esse uso que se pretende resgatar, o que Grossi qualifica como ‘propriedade coletiva’<sup>643</sup>:

[...] com esse termo usual mas impróprio não evocamos nem a imagem de uma propriedade não-individual (o condomínio tradicional), nem a da propriedade de uma pessoa jurídica, mesmo pública, nem tampouco do Estado (que seria sempre individual, mesmo que não ligada a um indivíduo fisicamente existente), mas sim um polo antitético àquilo que nós ocidentais habitualmente entendemos por propriedade, um esquema de ordenação da relação homem-terra caracterizado por escolhas de fundo, de todo invertidas em relação ao fio condutor aparente da nossa história.<sup>644</sup>

Para Grossi, a “propriedade coletiva” não é sinônimo de propriedade Estatal e não possui um único modelo, mas depende do contexto social, histórico, político e, por óbvio, jurídico. Partindo dos textos relevantes da antiguidade clássica, na obra República, Platão definiu a propriedade como “a causa da luta de classes”, por isso tinha como objetivo “planejar uma ordem social na qual a elite dirigente não fosse conduzida por interesses pessoais, mas dedicada inteiramente ao bem público”; a classe dominante dos guardiões “seria despojada de seus pertences”, cessando a “rivalidade entre as classes”<sup>645</sup>. Em sua visão, Sócrates defendia que “nossos guerreiros não deviam possuir nem casas, nem terras, nem qualquer outra propriedade, mas que deviam receber seu sustento dos outros cidadãos, vivendo vida comum, se quiserem ser guerreiros autênticos”<sup>646</sup>.

Platão “via propriedade e virtude como incompatíveis”<sup>647</sup>, declarando a obrigatoriedade de “ser restabelecido que os bens da alma recebam as mais elevadas honras e venham em primeiro lugar desde que a alma seja detentora de temperança”; em segundo plano “viriam as coisas boas e belas do corpo; em terceiro lugar os chamados bens substanciais e propriedades”<sup>648</sup>. Em trabalho posterior intitulado “As Leis”, Platão<sup>649</sup> tolerava a existência da propriedade privada, mas o Estado deveria assegurar que não ocasionasse a extrema desigualdade entre ricos

<sup>643</sup> GROSSI, 2006, p. 5-7.

<sup>644</sup> GROSSI, 2006, p. 7-8.

<sup>645</sup> PIPES, 1999, p. 18.

<sup>646</sup> PLATÃO. **A República**. Tradução de Ingrid Cruz de Souza Neves. Organização de Daniel Alves Machado. Brasília: Editora Kiron, 2012, p. 164.

<sup>647</sup> PIPES, 1999, p. 18.

<sup>648</sup> PLATÃO. **A República**. Tradução de Ingrid Cruz de Souza Neves. Organização de Daniel Alves Machado. Brasília: Editora Kiron, 2012, p. 164.

<sup>649</sup> PLATÃO. 2012, p. 216. “O primeiro lugar é do Estado e constituição (de melhores leis, inclusive) no qual se pode observar o mais meticulosamente possível em relação a sua totalidade o velho dito segundo o qual "amigos têm todas as coisas realmente em comum". Quanto a esta condição - existindo ela em alguma parte atualmente ou algum dia no futuro - em que há uma comunidade de esposas, de filhos e de todas as coisas, se por todos os meios tudo que se tem como privado foi em todo lugar erradicado, se chegamos na medida do possível a tornar comum, de uma forma ou outra, mesmo o que por natureza é particular, como os olhos, os ouvidos e as mãos, como se todos parecessem ver, ouvir e agir em comum; e que todos os indivíduos tenham, na medida do possível, logrado a unanimidade no louvor e na censura que conferem, se regozijando e se afligindo com as mesmas coisas que honrassem de lodo seu coração aquelas leis que produzem o máximo de união possível ao Estado”.

e pobres, especialmente na distribuição da terra; ainda assim, “o ideal de um mundo sem propriedade permaneceu”<sup>650</sup>.<sup>651</sup>

No mesmo sentido de Platão, Aristóteles<sup>652</sup> (384 - 322 a.C.) entendia que “desigualdades extremas na distribuição de riqueza levam à luta de classes” e que “a aquisição da propriedade é incompatível com a virtude que se demanda na vida do cidadão”; mas, em contrapartida, “a propriedade privada é defendida desde que seja utilizada moderada e generosamente, desde que o proprietário dividia parte de seus pertences com seus amigos”<sup>653</sup>.

A concepção socrática é objeto de crítica por Aristóteles, nos termos em que “basta submeter a uma tentativa a comunidade socrática e se terá a prova de que ela é impraticável”, pois “jamais se formará um Estado se não se começar por classificar os homens e partilhar os bens, destinando alguns ao uso público e distribuindo o restante às cúrias e às tribos particulares”<sup>654</sup>.<sup>655</sup>

Aristóteles compreendia o mau uso que a propriedade privada poderia ter, mas também as dificuldades da manutenção de uma propriedade em “comunidade de posse”. A contribuição da concepção aristotélica, na visão de Dardot e Laval, é no sentido de que “são os cidadãos que deliberam em comum para determinar o que convém à cidade e o que é justo fazer”, ou seja, “é

---

<sup>650</sup> PIPES, 1999, p. 20.

<sup>651</sup> Para aprofundar o tema sugere-se: ARRUZZA, Cinzia. The private and the common in Plato's Republic. **History of Political Thought**, vol. 32, no. 2, 2011, pp. 215–33. JSTOR. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/26225710>. Acesso em: 3 Mai 2024.

<sup>652</sup> ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006. Capítulo V Livro II, p. 35-41. “O objeto que, numa boa Constituição, deve ser regulado imediatamente a seguir é o dos bens. Devem ou não ser comuns? Este problema é independente da mesma questão sobre os filhos e as mulheres. Admitindo a atribuição distinta destes últimos a cada pai de família (o que acontece hoje em toda parte), o que é melhor? Que os bens e seu uso permaneçam em comum? Que os campos sejam possuídos separadamente e os frutos sejam comuns, como em certas nações? Ou, pelo contrário, que o terreno seja comum e os frutos divididos para o uso próprio de cada um, como, segundo dizem, se faz entre alguns bárbaros? Ou, finalmente, que os frutos sejam comuns? Se não fossem os cidadãos que lavrassem os campos, a questão seria mais fácil de resolver, mas se são os cidadãos que lavram para eles próprios, a questão das propriedades fica mais difícil. Existindo desigualdade entre o trabalho e o usufruto, os que trabalham muito e recebem pouco protestarão contra os que trabalham pouco e ganham muito. Em geral, é difícil viver junto e possuir em comum as coisas que são de uso dos homens, sobretudo estas que tocam de perto à vida. Não quero outra prova ou outro exemplo disso que não as caravanas de viajantes que brigam a cada instante, por coisas insignificantes, e as alterações perpétuas que é preciso tolerar no serviço alternado desses domésticos que têm vários senhores. A comunidade de posse gera naturalmente todas estas dificuldades. A maneira como se vive hoje, principalmente se somarem os benefícios dos bons costumes e das boas leis, é muito preferível, por ser capaz de nos proporcionar a um só tempo estas duas vantagens: a da comunidade e a da propriedade. Com efeito, é preciso que sob certos aspectos os bens sejam comuns, mas que em geral pertençam a particulares. Por um lado, a repartição e separação dos campos evita toda ocasião de disputa entre os cultivadores, e os bens não param de se valorizar quando cada um os explora por sua conta; por outro lado, conforme o provérbio, a virtude torna o uso comum entre amigos”.

<sup>653</sup> GOMES, Wilton Luis da Silva. **Articulações entre os Setores Público e Privado em matéria Urbanística**. 2013. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo - SP, 2013, p. 60.

<sup>654</sup> ARISTÓTELES, 2006, p. 35-41.

<sup>655</sup> Para aprofundar o tema sugere-se: Miller, Fred. Aristotle on Property Rights. p. 227-47. In: **Essays in Ancient Greek Philosophy IV: Aristotle's Ethics**, ed. John P. Anton and Anthony Preus. Albany: State University of New York Press, 1991.

produzir por deliberação e legislação costumes semelhantes e regas de vida que se aplicam a todos que buscam um mesmo fim”.<sup>656</sup>

Mayhew<sup>657</sup> analisa a forma política ou social que a propriedade deveria ter segundo a teoria aristotélica e refere que “Aristóteles acredita que a propriedade privada deve existir e deve ser respeitada”, embora “não defenda direitos absolutos de propriedade, os limites ao uso da propriedade são poucos, especialmente quando considerados no seu contexto histórico”. Não se pode enquadrar o autor no quadro teórico moderno, mas é possível dizer que “Aristóteles não é um liberal clássico – ele não é lockiano – mas está muito mais próximo disso do que muitos estariam”.<sup>658</sup>

Em suma, Aristóteles aceita “alguns objetivos-chave do liberalismo moderno”, como o direito de “cada cidadão receber pelo menos o sustento básico”, ao mesmo tempo em que “gostaria de evitar o que normalmente é considerado como meio necessário para tais objetivos: fortes limitações à propriedade e a redistribuição da riqueza”<sup>659</sup>. Ao traçar um paralelo, Mayhew<sup>660</sup> vê a forma de Aristóteles defender a propriedade privada como “diferente do liberalismo e do socialismo modernos”, pois a “defesa da liberdade de um cidadão usar a sua propriedade como quiser, depende de uma instituição liberal bastante não-clássica: um sistema coercivo de educação pública”. É por isso que “não podemos subsumir a concepção de propriedade de Aristóteles em nenhuma teoria moderna. No final das contas, talvez o melhor rótulo para sua teoria da propriedade seja “aristotélica”<sup>661</sup>.

Na visão de Pereira Mota<sup>662</sup>, apoiando-se nas reflexões de Brito<sup>663</sup>, a concepção aristotélica é que a propriedade é “condição de existência da polis e, precisamente por esta razão, a cidade não pode violar as vidas privadas dos cidadãos e deve respeitar a sua propriedade, sob pena de subverter as bases de sua própria existência”.

<sup>656</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 25-26.

<sup>657</sup> MAYHEW, Robert. Aristotle on Property. *The Review of Metaphysics*, vol. 46, no. 4, 1993, pp. 803–31. JSTOR Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20129417>. Acesso em: 3 Mai. 2024.

<sup>658</sup> Tradução livre de: While much remains unclear, we can understand alot more about Aristotle's remarks on property than Barnes thinks possible. We know that Aristotle believes private property must exist and it must be respected. Although Aristotle does not defend absolute property rights, the limits to the use of property are few, especially when considered in their historical context. So Aristotle is no classical liberal - he is no Lockean - but he is much closer to this than many believe. (MAYHEW, 1993, p. 831).

<sup>659</sup> MAYHEW, Robert. Aristotle on Property. *The Review of Metaphysics*, vol. 46, no. 4, 1993, pp. 803–31. JSTOR Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20129417>. Acesso em: 3 Mai. 2024.

<sup>660</sup> MAYHEW, 1993, p. 805.

<sup>661</sup> MAYHEW, 1993, p. 805.

<sup>662</sup> PEREIRA MOTA, Maurício Jorge. Fundamentos teóricos da função social da propriedade: a propriedade em Tomás de Aquino. *Rev. Jur., Brasília*, v. 10, n. 92, p.01-37, out./2008 a jan./2009. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/210/199>. Acesso em: 3 Mai. 2024.

<sup>663</sup> BRITO, Miguel Nogueira de. **A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 91.

Como abordado no tópico anterior, a propriedade romana também é múltipla e o ideal aristotélico foi traduzida por Cícero (106 – 43 a.C.)<sup>664</sup> pela expressão *utilitas communis*, que “harmoniza o respeito à propriedade privada com o dever de solidariedade e de serviço ao bem da comunidade política”, como explica Pereira Mota *et. al.*<sup>665</sup>. A propriedade é colocada não como direito absoluto, mas adequado à noção de comunidade, onde dentre os deveres do homem está, primeiramente “não prejudicar a ninguém e, em seguida, servir à utilidade comum”<sup>666</sup>. Dentre as regras da justiça de Cícero está “o primeiro dever imposto à justiça é não fazer mal a ninguém, a menos que se tenha de rebater um insulto; o segundo é empregar em comum os bens de comunhão e tratar como próprios apenas os que nos pertencem”.

Os conceitos de bem comum e interesse público são próximos, tanto que Cícero<sup>667</sup> utilizava a expressão em consonância com a “utilidade de coisa pública, ou *utilitas rei publicae*, numa perspectiva republicana”, na qual a legislação e a ação governamental deveriam visar em seus atos à utilidade de todos em conjunto, se identificando com a utilidade comum. Nesta concepção, segundo Dardot e Laval<sup>668</sup>, “a natureza prescreve o que é comum”, cabendo “ao homem sábio e honesto saber o que é essa ‘vantagem comum’ constitutiva da sociedade humana como tal”.<sup>669</sup>

No período medieval, a utilização em comum pode ser identificada na forma de propriedade, que também é múltipla, ou seja, “é uma entidade complexa e composta, tanto que parece até mesmo indevido o uso daquele singular”<sup>670</sup>, assim, são ‘as propriedades’ medievais. No âmbito filosófico-teológico, Santo Agostinho (354 – 430 d.C.), baseado nas ideias de Platão, “defende a superação da avareza e o emprego justo e liberal dos bens dos ricos”, onde “todos aqueles que possuem bens supérfluos devem empregá-los em caridade para com os pobres”. De outro lado, Tomás de Aquino fundamenta suas ideias em Aristóteles e “acrescenta que é melhor ter a propriedade privada, mas fazer o uso dela comum” e a “justificação primária da propriedade privada, de criar espaço para exercício das virtudes da caridade e da assistência aos desvalidos”.<sup>671</sup>

<sup>664</sup> CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 37.

<sup>665</sup> PEREIRA MOTA, Maurício Jorge; MOURA, Emerson Affonso da Costa; ANDRADE, Eric Santos. **Política Urbana Brasileira e instrumentos de Intervenção na Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 5.

<sup>666</sup> CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 37.

<sup>667</sup> CÍCERO, Marco Túlio. **Dos Deveres**. Livro III, VI-30. Trad. Angélica Chiapeta, São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 85.

<sup>668</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 29.

<sup>669</sup> COLOMBO, G., 2019, p. 160.

<sup>670</sup> GROSSI, 2006, p. 66.

<sup>671</sup> PEREIRA MOTA, et al., 2018, p. 9.

A organização social e econômica era variada, mas uma das formas mais evidentes são os feudos, modelo predominante na Europa Ocidental. O modelo feudal é relevante principalmente para compreender o direito de uso e posse da terra agrícola. A expressão “sistema feudal” foi primeiramente utilizada em 1776, por Adam Smith “não para designar um sistema de leis, mas de produção, pelo qual os trabalhadores eram levados a trabalhar não pelos incentivos naturais gerados por um mercado livre, mas pela força e coerção dos grandes senhores”<sup>672</sup>.

O modelo de feudo variava “de tamanho, organização e relações entre os que habitavam, mas suas características principais se assemelhavam de certa forma”. Geralmente, “cada propriedade feudal tinha um senhor. Dizia-se comumente do período feudal que não havia “senhor sem-terra, nem terra sem um senhor”. A organização “consistia apenas de uma aldeia e as várias centenas de acres de terra arável a circundavam”, incluindo uma “extensão de prados, terrenos ermos, bosques e pasto”. O feudo era de propriedade do senhor feudal, sendo que a “terra arável era dividida em duas partes, uma pertencente ao senhor e cultivada apenas para ele” em que “era chamada seus “domínios”; já a outra parte “era dividida entre muitos arrendatários”, os quais também trabalhavam na terra de propriedade do senhor.<sup>673</sup>

O Estado centralizador “não era presente e não representava a vontade pública, uma vez que o direito consuetudinário era preponderante”<sup>674</sup>, no qual “sem presenças estatais estorvantes, sem hipotecas culturais, a oficina alto medieval reduz a propriedade a mero signo cadastral e constrói um sistema de situações reais” baseado “não no *dominium* e tampouco nos *dominia*, mas em múltiplas posições de efetividade econômica sobre o bem”<sup>675</sup>. Sobre a propriedade na era medieval, aduz Grossi que:

(...) tantos poderes autônomos e imediatos sobre a coisa, diversos em qualidade segundo as dimensões da coisa que os provocou e legitimou, cada um dos quais encarna um conteúdo proprietário, um domínio (o útil e o direito), e cujo feixe compreensivo reunido por acaso em um só sujeito pode fazer dele o titular da propriedade sobre a coisa. Fique bem claro que essa propriedade não é porém uma propriedade monolítica, a sua unidade é ocasional e precária, e cada fração leva em si a tensão a tornar-se autônoma e a força para realizar o desmembramento (...).<sup>676</sup>

<sup>672</sup> OLIVEIRA PAIS, Marco Antônio. Considerações em torno do conceito do feudalismo. **Revista de Pesquisa Histórica Clio**. V. 2 n. 1, jan-dez, 1978. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24675>. Acesso em: 08 mai. 2024.

<sup>673</sup> HUBERMAN, L. **História da riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981, p. 6.

<sup>674</sup> COLOMBO, 2020, p. 134.

<sup>675</sup> GROSSI, 2006, p. 66.

<sup>676</sup> GROSSI, 2006, p. 66.

O declínio do feudalismo se deu pela expansão da burguesia e, segundo Marx e Engels<sup>677</sup>, “dos servos da Idade Média originaram-se os burgueses privilegiados das cidades antigas”, dentre esses “surgiram os primeiros elementos da burguesia atual”. A organização feudal e o processo de desfazimento desse modelo foi objeto de estudo de Marx (1818-1883), que vincula o sistema de servidão como fator contributivo para a acumulação primitiva do capital: “a estrutura econômica da sociedade capitalista proveio da estrutura econômica da sociedade feudal, na qual “a decomposição desta liberou os elementos daquela”, com isso “o produtor direto, o trabalhador, somente pôde dispor de sua pessoa depois que deixou de estar vinculado à gleba e de ser servo ou dependente de outra pessoa”.<sup>678</sup>

A transformação da sociedade em um sistema capitalista de produção decorre das “sucessivas revoluções burguesas, cujos ideais coadunam com a propriedade privada, de domínio pleno individual. A propriedade na visão liberal constituía importante requisito para a primazia do indivíduo e a possibilidade de enfrentamento do poder estatal”<sup>679</sup>.

O ideal liberal tinha como meta a deslegitimar o poder dos monarcas e aristocratas e legitimar o poder dos indivíduos, o que foi indispensável para a noção de direitos individuais. Dentre esses direitos, está a propriedade e o poder de exercer um domínio absoluto sobre “suas” propriedades através dos mercados. Há uma libertação do poder Estatal e a Igreja, mas, de outro lado, o coletivo ficou submerso em meio ao interesse individual.<sup>680</sup>

Considerado o pai da economia moderna, Adam Smith<sup>681</sup> (1723-1790) valoriza a propriedade privada e o desenvolvimento nacional como fruto do esforço individual, afastando a intervenção do Estado na economia. Na concepção do autor, “cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar seu capital em fomentar a atividade nacional e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível”, com isso “cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade”. Geralmente, a intenção primária do indivíduo ao realizar a atividade econômica não é “promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo”, mas está “orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções”. Com isso, “Ao perseguir seus

---

<sup>677</sup> MARX E ENGELS, O Manifesto do Partido Comunista, 2003 p. 27.

<sup>678</sup> MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro Primeiro O processo de produção de capital. Tomo 2. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 1983, p. 339/340.

<sup>679</sup> COLOMBO, 2020, p. 134.

<sup>680</sup> COLOMBO, 2020, p. 134.

<sup>681</sup> SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Vol II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1976, p. 438.

próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo”. Na visão do autor, a soma de interesses individuais consiste na nação, e explica que “Nunca ouvi dizer que tenham realizado grandes coisas para o país aqueles que simulam exercer o comércio visando ao bem público”.

Essa concepção foi necessária para garantir o direito de propriedade à classe burguesa e limitar o poder absolutista e da nobreza, cabendo ao Estado, portanto, promover a defesa e as condições para o desenvolvimento. Para tanto, o Estado utilizou de meios para garantir robustez jurídica ao direito de propriedade, ou seja, sob a força da lei e, muitas vezes, mediante o auxílio da força física e bruta para fazer valer tal concepção. A conquista dos direitos individuais como a liberdade e a propriedade foram indispensáveis para dar caminho aos direitos sociais, conquistados posteriormente.

Na visão de Locke<sup>682</sup> (1632 —1704) “O fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade” e que “o governo não tem outro objetivo a não ser a preservação da propriedade”. Bollier<sup>683</sup> elucida que, na concepção de Locke, as terras comunais deviam ser consideradas como *res nullius*, ou terras despovoadas ou coisas de ninguém, pois a terra apenas adquire valor quando os indivíduos dedicam seu esforço sobre ela, tornando-a comercializável. Por conseguinte, a terra ganha conotação de mercadoria, dotada de valor de mercado, o que demanda a criação de títulos para vincular proprietário à coisa. Bollier<sup>684</sup> ressalta que “a teoria de Locke sobre a propriedade merece atenção, pois segue estabelecendo o marco através do qual justificamos os direitos de propriedade”.

O que muitos defensores do liberalismo esquecem é que Locke<sup>685</sup> não prega a apropriação generalizada, mas impõe um limite ao que pode ser privado, onde “qualquer apropriação por parte dos particulares deve limitar-se a “até onde se possa deixar em comum aos demais ao menos o suficiente, e de mesma qualidade”. Contudo, houve o esquecimento intencional dessa limitação, o que, na opinião de Bollier “a possibilidade de que o exercício de tal direito de propriedade privada invada e inclusive destrua os recursos que pertencem a todos”; ou seja, “existe uma tensão não resolvida entre propriedade privada e os comuns”.<sup>686</sup>

---

<sup>682</sup> LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994, p. 42-48.

<sup>683</sup> BOLLIER, David. **Pensar desde los comunes: una breve introducción**. Tradução: Guerrilla Translation. Traficantes de Sueños, 2016, p. 106. Tradução livre de: “La teoría de Locke sobre la propiedad merece nuestra atención porque sigue estableciendo el marco a través del cual percibimos y justificamos los derechos de propiedad”.

<sup>684</sup> BOLLIER, 2016, p. 106.

<sup>685</sup> LOCKE, 1994, p. 42-48.

<sup>686</sup> BOLLIER, 2016, p. 106.

Aponta Bollier<sup>687</sup> que essa limitação, denominada “condição lockeana” é usualmente “tratada como um gesto simbólico descartável”, ainda que “filósofos e juristas recorram a ela para demonstrar seu rigor intelectual, mas na prática aos políticos e investidores não importa seu mínimo cumprimento”. Com os olhos dos problemas ambientais atuais, Bollier<sup>688</sup> tece uma crítica, pois “a arrogância de Locke foi considerar a natureza como objeto inerte que pode converter-se em propriedade privada sem considerar o vínculo que mantém com seus habitantes nem com seus ecossistemas naturais mais amplos”.

A mudança de uma sociedade pautada por propriedades essencialmente comunais para uma economia baseada na propriedade privada teve como base os ideais Liberais e Iluministas, onde a teoria de Locke “oferece uma lógica moral e uma justificativa legal poderosas para os direitos de propriedade individual e, paralelamente para os cercamentos do mercado”, ainda em curso.<sup>689</sup>

O processo de conversão da propriedade comunal em propriedade individual foi em geral considerado como um fator natural de desenvolvimento econômico e capacidade de empreendimento da burguesia. Entretanto, Marx inovou ao realizar uma profunda análise da forma na qual se deu tal acumulação, antes considerada como um processo quase que “natural” de evolução da sociedade, na qual os mais poupadores teriam sido capazes de adquirir suas propriedades individuais.<sup>690</sup>

A acumulação primitiva, conceituada por Adam Smith como *previous accumulation*, foi concebida como Marx<sup>691</sup> como “uma acumulação que não é resultado do modo de produção capitalista, mas sim seu ponto de partida”. A visão Marxiana é que “na história real, como se sabe, a conquista, a subjugação, o assassinio para roubar, em suma, a violência, desempenam o principal papel”<sup>692</sup>.

---

<sup>687</sup> BOLLIER, 2016, p. 106. Tradução livre de: “Resulta revelador que Locke añada un pequeño matiz a su teoría afirmando que cualquier apropiación por parte de particulares debe limitarse a «allá donde se pueda dejar *en común a los demás al menos lo suficiente, y de la misma calidad*». De esta forma, plantea una cuestión espinosa demasiado obvia como para ignorarla: la posibilidad de que el ejercicio del derecho a la propiedad privada invada e incluso destruya los recursos que pertenecen a todos. En otras palabras, existe una tensión no resuelta entre la propiedad privada y los comunes. Sin embargo, esta «condición lockeana» (como se la denomina en ocasiones) se trata generalmente como un gesto simbólico desechable. Puede que los filósofos y juristas recurran a ella para demostrar su rigor intelectual, pero en la práctica a los políticos e inversores no les importa lo más mínimo su cumplimiento”.

<sup>688</sup> BOLLIER, 2016, p. 106. Tradução livre de: “La arrogancia de Locke fue considerar la naturaleza como un objeto inerte que puede convertirse en propiedad privada sin tomar en consideración el vínculo que mantiene con sus habitantes ni con sus ecosistemas naturales más amplios”.

<sup>689</sup> BOLLIER, 2016, p. 106. Tradução livre de: “Sus escritos ofrecen una lógica moral y una justificación legal poderosas para los derechos de propiedad individual y, paralelamente, para los cercamientos del mercado”.

<sup>690</sup> COLOMBO, 2020, p. 140.

<sup>691</sup> MARX, 1983, p. 339.

<sup>692</sup> MARX, 1983, p. 339.

A partir do declínio do feudalismo, forma-se uma massa de novos trabalhadores livres “recém-libertados”, que apenas passaram a se tornar “vendedores de si mesmos depois que todos os seus meios de produção e todas as garantias de sua existência, oferecidas pelas velhas instituições feudais, lhes foram roubadas”, sendo que “a história dessa sua expropriação está inscrita nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo”<sup>693</sup>. Com isso, foi aberto o caminho para a industrialização e utilização dos proprietários expulsos como mão de obra industrial, vendedores de sua força de trabalho, o que também é profundamente analisado por Marx<sup>694</sup>.<sup>695</sup>

Dentre diversos métodos relevantes para tal processo está “o roubo dos bens da Igreja, a fraudulenta alienação dos domínios do Estado, o furto da propriedade comunal”<sup>696</sup>, entre outros. Um ponto imprescindível para consolidar essa transformação é a legislação para consagrar a expulsão dos camponeses e referendar a propriedade privada em caráter absoluto, como as *Bills for Inclosures of Commons*, traduzida como “leis para o cercamento da terra comunal”.<sup>697</sup>

Os cercamentos e expropriação das terras comunais dos camponeses na Europa foi essencial para a substituição da propriedade comum para a propriedade de caráter excludente. O uso coletivo da propriedade e dos seus recursos foi gradualmente extirpado, o que “privou os pequenos proprietários do uso coletivo das terras comunais e favoreceu sua expulsão das sociedades rurais”<sup>698</sup>. Marx “escreveu relativamente pouco sobre os bens comuns como centro nervoso da resistência ou como fonte geradora de produção e reprodução social”, possivelmente devido ao processo relevante à época: “o poder da modernização capitalista”, sendo que “considerava as cooperativas de trabalhadores do momento como o veículo mais promissor para a criação de novas formas de comum”<sup>699</sup>.

Qualquer estudo sobre os comuns exige o debate sobre os cercamentos, o que Bollier define como o “processo de comercialização por coação”, ou seja, o “processo de privatização

---

<sup>693</sup> MARX, 1983, p. 340.

<sup>694</sup> MARX, 1983, p. 786.

<sup>695</sup> COLOMBO, 2020, p. 147.

<sup>696</sup> MARX, 1983, p. 355.

<sup>697</sup> MARX, 1983, p. 349.

<sup>698</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 121.

<sup>699</sup> BOLLIER, 2016, p. 50. Tradução livre de: “Naturalmente, Karl Marx tenía mucho que decir sobre la dinámica de acumulación de capital y la manera en que esta configuraba el lugar de trabajo, colonizaba la vida social y explotaba los recursos públicos. Gran parte de su crítica política y económica se centra en el feroz cercamiento privado de los comunes. Sin embargo, Marx escribió relativamente poco sobre los propios comunes como centro neurálgico de resistencia o como fuente generadora de producción y reproducción social, seguramente porque el avance más notable de su época fue la potencia de la modernización capitalista. Y porque consideraba las cooperativas de trabajadores del momento como el vehículo más prometedor para la creación de nuevas formas de comunes”.

de bens ou terras comuns a partir do século XVI”<sup>700</sup>. Esse processo ocorre quando “os interesses corporativos se apropriam dos nossos bens compartilhados e os transformam em mercadoria privada e custosa”<sup>701</sup>.

O encadeamento de acontecimentos transformou uma sociedade rural para majoritariamente capitalista, pautada no fortalecimento dos direitos de propriedade mediante direitos exclusivos. Essa lógica não apareceu somente quando da Revolução Industrial, “não foram nem o século XVIII nem o XIX que “inventaram” o capitalismo”, mas “as transformações ocorridas nos quadros institucionais durante os séculos anteriores que possibilitaram o crescimento”<sup>702</sup>.

A Revolução Francesa (5 de mai. de 1789 – 9 de nov. de 1799) foi indispensável para a derrocada do Absolutismo, mas o ponto negativo no âmbito dos comuns é que o processo contribuiu para a dicotomia público *versus* privado, na qual “os codificadores franceses, ao elaborarem o Código Civil da revolução, os quais, após darem à propriedade um caráter absoluto, defrontaram-se com a realidade da história”<sup>703</sup>.

Há quem vincule “*la propriété*” francesa como uma retomada da classificação romana de propriedade, sendo os Romanos considerados como arautos do direito privado. De outro lado, Pilati entende que “deve-se rever o equívoco de colocar o Direito Romano a origem do individualismo moderno”<sup>704</sup>. Na realidade, “os juristas romanos não definiram o direito de propriedade”, apenas listaram seus diversos atributos; portanto, “seguiram o próprio conselho: definir em direito representa sempre algo perigoso”<sup>705</sup>. O erro cometido – intencional ou não – influenciou, de acordo com Grossi, o que entendemos por propriedade moderna<sup>706</sup>:

[...] um produto histórico que, por ter se tornado bandeira e conquista de uma classe inteligentíssima, foi inteligentemente camuflado como uma verdade redescoberta e que quando os juristas, tardiamente, como análises revolucionárias e pós-revolucionárias na França, com as pandectísticas na Alemanha, traduzem com o auxílio do instrumental técnico romano as instituições filosófico-políticas em regras de direito e organizam-nas, de respeitável consolidação histórica se deformou em conceito e valor: não o produto de uma realidade mutável tal como foi se cristalizando, mas o cânone com a qual medir a mutabilidade da realidade.<sup>707</sup>

<sup>700</sup> BOLLIER, 2016, p. 2/5.

<sup>701</sup> BOLLIER, 2016, p. 13.

<sup>702</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 121.

<sup>703</sup> POLETTI, Ronaldo Rebello de Brito. **Elementos de Direito Romano Público e Privado**. 2ª Edição. Brasília: Editora Consulex, 2014, p. 230.

<sup>704</sup> PILATI, 2017, p. 11.

<sup>705</sup> POLETTI, 2014, p. 230.

<sup>706</sup> GROSSI, 2006, p. 8.

<sup>707</sup> GROSSI, 2006, p. 8.

Assim, a propriedade individual vinculada ao direito absoluto do proprietário se torna a regra e o modelo a ser seguido, sendo que outras formas, como as coletivas, vão aos poucos se tornando casos raros. É partir dessa lente que o mundo passa a ser visto, o que não deixa espaço para o comum. No entendimento de Pilati<sup>708</sup> “a conformação política da propriedade moderna é obra da Revolução Burguesa de 1789, costurada no ateliê do constitucionalismo”, em um processo no influenciado pelo modelo de Sieyès<sup>709</sup> o qual:<sup>710</sup>

(...) na sua aparente singeleza, ele subtrai o coletivo. Em favor do econômico, retira da natureza a sua dignidade; no plano político, transforma o público coletivo, dos romanos, em público-estatal, no sentido da Modernidade; no plano jurídico, confia a tutela dos interesses maiores da Sociedade à proteção do poder de polícia do Estado; e ao direito administrativo a mediação da apropriação do patrimônio coletivo natural e social. Assim, o ambiente não é um bem coletivo, com autonomia jurídica, e sim objeto de uma atividade de polícia e de direito público, que o proclama e promete.<sup>711</sup>

As práticas costumeiras foram substituídas pelo “monopólio do Estado sobre o Direito, que o colocou na posição de definir o que seria propriedade e, por conseguinte, o que seria o comum”. O coletivo acaba se tornando sinônimo de Estatal, onde o comum resume-se em um interesse público, que é ditado pelo próprio Estado. Com isso, “o Estado é responsável por decidir e implementar o que seria “bem comum” como objetivo, ou o objetivo da coisa pública”. Portanto, “o que era público – não privado - se vinculou ao Estado e o que era público-não estatal – desapareceu em meio à ampliação do privado.<sup>712</sup>

A mudança da concepção de sacralidade da propriedade é abordada por Comparato<sup>713</sup>, ao analisar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Segundo o autor “o caráter sagrado da propriedade, contida no art. 17, é um evidente anacronismo. Sagrada era a propriedade greco-romana, intimamente ligada à religião doméstica, à casa de família, sede do deus lar, e ao terreno adjacente onde ficavam as sepulturas dos membros da *gens*”. Anteriormente, “a sacralidade desses bens, aliás, era bem marcada pela sua fixidez e imobilidade: longe do caráter desprezível das coisas mobiliárias (*res mobilis, res vilis*), a propriedade tradicional é sempre imóvel, à imagem das coisas divinas”. A mudança dessa concepção tem ligação com a “revolução burguesa, como bem salientou Marx, desencadeou o mais rápido movimento de transformação social de todos os tempos. Tal como o dinheiro, bem

<sup>708</sup> PILATI, 2017, p. 22.

<sup>709</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: o que é o terceiro estado**. Tradução de Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Júris, 1986.

<sup>710</sup> COLOMBO, 2020, p. 147.

<sup>711</sup> PILATI, 2017, p. 22.

<sup>712</sup> COLOMBO, 2020, p. 148.

<sup>713</sup> COMPARATO, 2003, p. 90.

central da economia capitalista, tudo pôs-se a circular e a ser trocado”. O domínio privado dos bens passou da terra arável para todos os aspectos da vida humana, ou seja, “o poder econômico - e com ele a dominação social e a soberania política - deslocou-se da propriedade fundiária para os bens móveis, e destes últimos para os títulos-valores e contas bancárias, dissolvendo-se em símbolos, escrituras e códigos eletrônicos”. Na modernidade, “o caráter sagrado da propriedade, se se quiser insistir na qualificação, assumiu nos tempos modernos a abstração simbólica de um mito”.

O Estado tem o poder de instituir regramentos, ou seja, de “dizer o Direito”. As leis regulam a propriedade, tanto em suas formas, quanto nos direitos de uso, assim economia e direito convergem no mesmo sentido: bens “são definidos como coisas apropriáveis”<sup>714</sup>. Portanto, o processo de cercamentos não finalizou, mas ainda está em curso e “os estragos sociais e ecológicos aos quais estão associados persistem hoje e continuam a ser um elemento indispensável da nossa economia capitalista moderna”, na qual “a aliança incestuosa entre o Estado e o mercado (nada a ver com "mercados livres") está na ordem do dia”<sup>715</sup>.

Os cercamentos atuais ocorrem de uma forma diferente da original, onde, “em vez de muros e cercas de pedra” sobre terras comunais, se dá “por meio de acordos comerciais internacionais, direitos de propriedade, regulamentos negligentes e aquisição de ativos comerciais”<sup>716</sup>. Os cercamentos não cessaram e continuam em expansão, o que, para Bollier, “seja como for, os recursos que pertencem a todos nós ou a comunidades específicas estão sendo transformados em bens nas mãos de corporações e em aterros sanitários gratuitos”. A cerca se expande, pois “a terra, a água, o tecido humano, os espaços públicos, a atmosfera: todos eles são matéria-prima aos olhos dos mercados”.<sup>717</sup>

A ampliação do privado por meio dos cercamentos é método vendido como “progresso, eficiência e desenvolvimento”; mas é, na verdade, “um ato brutal de apropriação, uma aquisição

<sup>714</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 121.

<sup>715</sup> Tradução livre de: “*No son un episodio remoto y olvidado de la historia, na verdade los cercamientos y los estragos sociales y ecológicos a los que se asocian persisten hoy en día y siguen siendo un elemento indispensable de nuestra economía capitalista moderna. La alianza incestuosa entre el Estado y el Mercado (nada que ver con los «mercados libres») está a la orden del día*”. (BOLLIER, 2016, p. 67.).

<sup>716</sup> Tradução livre de: “*Es evidente que las técnicas del cercamiento han cambiado radicalmente desde la Edad Media: en vez de muros de piedra y setos, los cercamientos modernos se consiguen mediante tratados de comercio internacional, derechos sobre la propiedad, regulaciones laxas y la adquisición de activos empresariales. Pero los cercamientos siguen estando acompañados por un bien conocido y complejo discurso subrepticio y convincente. Las autoridades continúan apoderándose de lo común mientras se afanan en desviar nuestra atención de las alarmantes injusticias cometidas por sus cercamientos*” (BOLLIER, 2016, p. 45).

<sup>717</sup> Tradução livre de: “*Los cercamientos son una forma especial de robo que suscita un interés escaso debido en parte a su frecuente legitimación por parte de los gobiernos. Sea como fuere, los recursos que nos pertenecen a todos o a comunidades específicas están siendo transformados en bienes en manos de corporaciones y en vertederos libres. La tierra, el agua, el tejido humano, los espacios públicos, la atmósfera: todos ellos son materia prima a ojos de los mercados*” (BOLLIER, 2016, p. 45).

contundente que às vezes exige coerção violenta”. Os cercamentos “dominam os minerais do fundo do oceano, exploram os segredos genéticos da flora exótica do hemisfério sul e registram os direitos autorais de fragmentos musicais”, acusam aqueles que não seguem a rigidez do título de propriedade de "piratas", ainda que somente os compartilhem. Ou seja, formas de gestão em comum e compartilhada são considerados desafiantes ao Poder Estatal e econômico vigente, conforme explica Bollier:<sup>718</sup>

(...) não são apenas apropriações de recursos, mas também ataques contra as comunidades e suas práticas de criação de bens comuns. Seu principal objetivo pode ser o confisco de bens comuns, mas eles também pretendem impor uma "mudança de regime" à população, uma vez que as cercas transformam um sistema baseado na gestão coletiva e na reciprocidade social em uma ordem de mercado que favorece propriedade privada, preços, relações comerciais e consumismo. O objetivo é tratar as pessoas como indivíduos e consumidores, não como comunidades com interesses comuns a longo prazo e fora do mercado.<sup>719</sup>

Os autores que tratam do comum convergem em abordar o processo de cercamentos como indispensável à supremacia da propriedade privada e vinculação do público ao Estatal. O cercamento não teve fim com a industrialização, na verdade tal sistema demanda a ampliação dos direitos de propriedade e a nova onda de cercamentos atinge não apenas o espaço, mas também o invisível e o incorpóreo.<sup>720</sup>

O patrimônio cultural também é objeto dos cercamentos. Os primeiros regulamentos internacionais tratam dos direitos autorais de obras literárias e artísticas. De um lado, os direitos autorais são essenciais para a valorização da produção dos autores e regular o comércio; entretanto, de outro lado, pode restringir o uso coletivo da produção. Essa situação peculiar fez nascer o debate teórico dos comuns do conhecimento.

---

<sup>718</sup> Tradução livre de: “*A pesar de que el cercamiento suele camuflarse como progreso, eficiencia y desarrollo – su tapadera – en realidad es un acto brutal de apropiación, una mordaz toma de poder que en ocasiones exige una coacción violenta. El apetito de los grandes poderes corporativos, dependiente de los cercamientos, parece no tener límites por más que se apoderen de los minerales del fondo del océano, exploten los secretos genéticos de la exótica flora del hemisferio sur y registren los derechos de autor de fragmentos musicales breves, lo que les permite acusar de «piratas» a quienes los compartan*” (BOLLIER, 2016, p. 45).

<sup>719</sup> Tradução livre de: “*Cabe destacar que los cercamientos no son solo apropiaciones de recursos, sino que también son ataques contra las comunidades y sus prácticas de creación de procomún. Puede que su principal propósito sea la confiscación de bienes comunes, pero también pretenden imponer un «cambio de régimen» en la población, ya que los cercamientos transforman un sistema basado en la gestión colectiva y la reciprocidad social en un orden de mercado que favorece la propiedad privada, los precios, las relaciones comerciales y el consumismo. El objetivo es tratar a las personas como individuos y consumidores, no como comunidades con intereses comunes a largo plazo y ajenos al mercado*” (BOLLIER, 2016, p. 45).

<sup>720</sup> COLOMBO, 2020, p. 148.

Em todas as suas formas de expressão, a cultura tem estreita vinculação com o coletivo, mas acaba presa entre o reducionismo Estatal e o interesse privado, razão pela qual o estudo do comum e suas múltiplas formas pode contribuir para conciliar esses diferentes interesses.<sup>721</sup>

O patrimônio cultural é muitas vezes a propriedade individual na concepção original, mas que ganha contornos de interesse coletivo e público ao possuir valor cultural. Com isso, emerge a necessidade de debater os bens comum da cidade e até considerar a própria cidade como recurso comum, o que será analisado nos tópicos seguintes.

---

<sup>721</sup> Sobre o tema na América Latina, indica-se a tese BERNARDES, Márcio de Souza. **A (re) invenção do comum no novo constitucionalismo latino-americano**: ecologia política, direito e resistência na América Latina. 2017. 311 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis - SC, 2017.

### 4.1.3 A tragédia dos comuns

O tema do comum vem ganhando espaço, principalmente desde o final do século XX, tendo originado em estudos sobre o regime econômico e uso de recursos naturais em grande escala como áreas cultiváveis, bosques, pastagens, áreas pesqueiras etc. A análise foi ampliada para os comuns do conhecimento, que tratam da produção artística, intelectual e cultural, até mesmo na criação da internet e softwares. Mais recentemente o tema foi direcionado à cidade, identificando-se recursos comuns urbanos, bem como considerando a própria cidade como comum, “a partir de uma observação das formas de coletividade, sua organização e governança”.<sup>722</sup>

Alinhado ao ideal econômico da propriedade moderna, a tese da “tragédia dos comuns”, sustentada por Hardin<sup>723</sup> permanece como consenso. O estudo intitulado “*The Tragedy of the Commons*”, publicado na revista *Science* em 1968, parte da “racionalidade do comportamento do homem econômico, que não pode ou não quer levar em consideração os efeitos da exploração descontrolada de um recurso comum”<sup>724</sup>. A concepção critica o livre acesso aos *commons* – terras comunais, utilizadas de forma compartilhada pela comunidade – “pois cada indivíduo procura maximizar seu lucro, comportando-se de forma egoísta, segundo a racionalidade do ‘homem econômico’”<sup>725</sup>. Com isso, a tese é que “a gestão em comum não terá sucesso, pois cada indivíduo procura maximizar seu lucro, comportando-se de forma egoísta”<sup>726</sup>:

A tragédia dos comuns se desenvolve desta forma. Imagine um pasto aberto a todos. É de se esperar que cada vaqueiro vai tentar manter o gado do maior número possível no terreno comum. Tal mecanismo pode funcionar de modo razoavelmente satisfatório durante séculos, devendo-se às guerras tribais, à caça furtiva, e à doença manter o número de homens e animais bem abaixo da capacidade de absorção do solo. Por último, no entanto, vem o dia do julgamento, ou seja, o dia em que o objetivo a longo prazo desejado de estabilidade social se torne uma realidade. Neste ponto, a

<sup>722</sup> SILVEIRA, C. E. M.; VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Possibilidades do direito à cidade e do comum urbano no projeto Viva São Pelegrino, de Caxias do Sul -RS. **Rev. Gest. Ambient. e Sust. -GeAS**, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 1-21, 9 mar. 2021, p. 3. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/18289/8869>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>723</sup> HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Revista Science**, Nova York. vol. 162, n. 3859. p. 1243-1248. Dez/ 1968. Disponível em: <http://www.garretthardinsociety.org>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>724</sup> HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Revista Science**, Nova York. vol. 162, n. 3859. p. 1243-1248. Dez/ 1968. Disponível em: <http://www.garretthardinsociety.org>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>725</sup> COLOMBO, G.; SILVEIRA, C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 452. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. 20 jul. 2024.

<sup>726</sup> COLOMBO, 2020, p. 158.

lógica inerente do que é comum impiedosamente gera tragédia. Como um ser racional, cada vaqueiro procura maximizar o seu ganho.<sup>727</sup>

Hardin fundamenta a tragédia dos comuns na metáfora *Prisoner's Dilemma*, ou dilema do prisioneiro, um modelo dentro da Teoria dos Jogos. A Teoria dos Jogos foi elaborada inicialmente por John von Neumann e Oskar Morgenstern<sup>728</sup> com intuito de “tratar matematicamente o comportamento humano em situações de decisões estratégicas na área da economia”. Para tanto, delimitaram o “conceito de jogo como sendo qualquer interação entre agentes governada por um conjunto de regras especificando os possíveis movimentos para cada participante e um conjunto de resultados para cada possível combinação de movimentos”.<sup>729</sup>

Em 1950, no contexto da ameaça nuclear da Guerra Fria, Merrill Flood e Melvin Dresher iniciaram esquemas com a estrutura do dilema do prisioneiro. De fato, a intitulação “dilema do prisioneiro”, munida com penas de prisão e recompensa foram contribuições de Albert Tucker, “que queria tornar as ideias de Flood e Dresher mais acessíveis a um público de psicólogos de Stanford”.<sup>730</sup>

No âmbito da matemática, John Nash concebeu “um teorema que envolve um conceito de solução conhecido como equilíbrio de Nash”, o que “permitiu que a teoria de jogos se

---

<sup>727</sup> Tradução livre de: “*The tragedy of the commons develops in this way. Picture a pasture open to all. It is to be expected that each herdsman will try to keep as many cattle as possible on the commons. Such an arrangement may work reasonably satisfactorily for centuries because tribal wars, poaching, and disease keep the numbers of both man and beast well below the carrying capacity of the land. Finally, however, comes the day of reckoning, that is, the day when the long-desired goal of social stability becomes a reality. At this point, the inherent logic of the commons remorselessly generates tragedy. As a rational being, each herdsman seeks to maximize his gain*”. HARDIN, Garrett. *The Tragedy of the Commons*. Revista Science, Nova York. vol. 162, n. 3859. p. 1243-1248. Dez/ 1968. Disponível em: <http://www.garretthardinsociety.org>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>728</sup> NEUMANN, J. von; MORGENSTERN; Oskar. *Theory of games and economic behavior*. Princeton, 1953.

<sup>729</sup> WARDIL, Lucas Lages. **Mecanismos cooperativos**: adotando estratégias diferentes contra oponentes distintos no dilema do prisioneiro. Tese (Doutorado em Física) Curso de Pós-Graduação em Física da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012, p.11. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPDZ-8TXJ6F/1/tese.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>730</sup> Tradução livre de: “*Puzzles with the structure of the prisoner's dilemma were discussed by Merrill Flood and Melvin Dresher in 1950, as part of the Rand Corporation's investigations into game theory (which Rand pursued because of possible applications to global nuclear strategy). The title “prisoner's dilemma” and the version with prison sentences as payoffs are due to Albert Tucker, who wanted to make Flood and Dresher's ideas more accessible to an audience of Stanford psychologists. More recently, it has been suggested (Peterson, p1) that Tucker may have been discussing the work of his famous graduate student John Nash, and Nash 1950 (p. 291) does indeed contain a game with the structure of the prisoner's dilemma as the second in a series of six examples illustrating his technical ideas. Although Flood and Dresher (and Nash) didn't themselves rush to publicize their ideas in external journal articles, the puzzle has since attracted widespread and increasing attention in a variety of disciplines. Donninger reports that “more than a thousand articles” about it were published in the sixties and seventies. A Google Scholar search for “prisoner's dilemma” in 2018 returns 49,600 results*”. KUHN, Steven. **Prisoner's Dilemma**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Winter 2019 Edition, Edward N. Zalta (ed.), 2019. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2019/entries/prisoner-dilemma/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

estendesse para vários ramos das ciências sociais”. Com base em Nowak<sup>731</sup>, Wardil<sup>732</sup> explica o Dilema do Prisioneiro, no qual dois suspeitos de um crime são confinados em celas separadas sem possibilidade de comunicação. Tendo em vista que “a polícia não tem provas suficientes para condená-los”, resolve propor um acordo a “cada um dos suspeitos: confesse o crime, seja testemunha e ganhe a liberdade. Se um prisioneiro confessa enquanto o outro não confessa, o que confessou é solto e o que não confessou é preso por 10 anos”. Com isso, “se ambos confessam, cada um fica preso por 7 anos. Se nenhum confessa, ambos ficam presos por um ano, pois não foi possível provar nada contra nenhum deles”.<sup>733</sup>

Ao avaliar o comportamento dos indivíduos em grupos Olson<sup>734</sup> expõe a tese da “lógica da ação coletiva” e explica que o senso comum parte da ideia de que as instituições são criadas para, a princípio, trabalharem em prol do interesse comum de seus membros, sendo que cada membro também age em benefício próprio. Ou seja, deduz-se que “os membros de um determinado grupo têm um interesse ou objetivo comum, e se todos eles ficariam em melhor situação se esse objetivo fosse atingido, logicamente os indivíduos desse grupo irão, se forem pessoas racionais e centradas nos próprios interesses, agir para atingir esse objetivo”<sup>735</sup>. Entretanto, em sentido oposto, a tese do autor é que:

Não é verdade que a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos seja uma sequência lógica da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir esse objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. Em outras palavras, mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou grupais. A noção de que grupos de indivíduos sempre agirão para promover seus interesses comuns ou grupais, longe de ser uma extensão lógica da premissa de que os indivíduos de um grupo irão racionalmente

<sup>731</sup> M.A. Nowak. **Evolutionary Dynamics**: Exploring the Equations of Life. Harvard Press, 2007.

<sup>732</sup> WARDIL, Lucas Lages. **Mecanismos cooperativos**: adotando estratégias diferentes contra oponentes distintos no dilema do prisioneiro. Tese (Doutorado em Física) Curso de Pós-Graduação em Física da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012, p.11. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPDZ-8TXJ6F/1/tese.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>733</sup> WARDIL, Lucas Lages. **Mecanismos cooperativos**: adotando estratégias diferentes contra oponentes distintos no dilema do prisioneiro. Tese (Doutorado em Física) Curso de Pós-Graduação em Física da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012, p.11. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPDZ-8TXJ6F/1/tese.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>734</sup> OLSON, Mancur. **The logic of collective action**: public goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

<sup>735</sup> OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Fábio Fernandez (Trad.) São Paulo: EDUSP, 1999,

promover seus interesses individuais, é na verdade incoerente com essa mesma premissa.<sup>736</sup>

O problema é que “os bens coletivos possuem características próprias, que dificultam a organização e a ação que visa seu provimento”, e em sendo o grupo maior, mais difícil o agir coletivo, pois “por mais que um indivíduo isolado contribua para a aquisição do bem coletivo e essa contribuição seja relativamente elevada, no limite de suas possibilidades, ela será insignificante, caso o bem comum tenha alto grau de generalidade”<sup>737</sup>. Essa conjuntura propicia a figura do *free-rider*, que é o indivíduo que “desfruta do bem coletivo sem ter pago nenhum custo para a obtenção do mesmo”, o que ocorra tanto “porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol de seus interesses ou então por ser impossível excluir o ator que não contribui com a ação do grupo dos beneficiários”<sup>738</sup>. O *free-rider* é um indivíduo que não tem nenhum “interesse comum no que toca a pagar o custo desse benefício coletivo. Cada membro preferiria que os outros pagassem todo o custo sozinhos, e por via de regra desfrutariam de qualquer vantagem provida quer tivessem ou não arcado com uma parte do custo”<sup>739</sup>.

Os problemas são ainda mais complexos conforme a escala de tamanho dos grupos observado, pois, ainda que “os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal”, somente agirão em benefício comum se houver “alguma coerção para forçá-los a tanto”, ou se algum benefício, além “do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais”.<sup>740</sup>

Essa relação ocorre tanto em instituições que possuem interesse mercadológico, quando no próprio Estado. Em organizações de categorias empresariais há colisão de interesses, pois “o interesse de cada empresa é diametralmente oposto ao de todas as outras, porque quanto mais as outras venderem, menor o preço e menores os ganhos de cada empresa”. Na dinâmica de mercado competitivo de oferta e demanda, “ao mesmo tempo que todas as empresas têm interesse em preços mais altos, elas têm interesses antagônicos no que se refere à produção”<sup>741</sup>.

<sup>736</sup> OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Fábio Fernandez (Trad.) São Paulo: EDUSP, 1999, p. 14.

<sup>737</sup> FERRAZ DA FONSECA, Igor; BURSZTYN, Marcel. Mercadores de moralidade: retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Rev. Ambiente & Sociedade**, Campinas v. X, n. 2, p. 171-188, jul.-dez. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200013>. Acesso em: 24 jun. 2024.

<sup>738</sup> FERRAZ DA FONSECA; BURSZTYN, 2007, p. 171

<sup>739</sup> OLSON, 1999, p. 33.

<sup>740</sup> OLSON, 1999, p. 14.

<sup>741</sup> OLSON, 1999, p. 21.

Quanto ao Estado, tem sua concepção na ideia de um maior benefício ao maior número de pessoas, “mas apesar da força do patriotismo, do apelo da ideologia nacional, dos laços de uma cultura comum e da indispensabilidade da lei e da ordem, nenhum Estado importante da história moderna foi capaz de se sustentar através de cotas ou contribuições voluntárias”. Para tanto, “fazem-se necessários os impostos – por definição, pagamentos compulsórios”, para custear os “benefícios comuns ou coletivos”, que são “usualmente chamados de benefícios públicos pelos economistas”. Os benefícios públicos devem ter ampla oferta, onde “aqueles que não pagam por nenhum dos benefícios públicos ou coletivos de que desfrutam não podem ser excluídos ou impedidos de participar do consumo desses benefícios, como podem quando se trata de benefícios não-coletivos”.<sup>742</sup>

O dilema do prisioneiro ainda fascina os estudiosos<sup>743</sup>, a partir do “paradoxo de que estratégias individuais racionais levam a resultados coletivos irracionais”, o que “desafia a crença fundamental de que seres humanos racionais podem atingir resultados racionais”<sup>744</sup>. Ao contrapor a tragédia dos comuns, Elinor Ostrom, Nobel de economia em 2009, explica que o dilema do prisioneiro é “um jogo não cooperativo em que todos os jogadores possuem informações completas”, tipo de jogo no qual “a comunicação entre os jogadores é proibida ou impossível ou simplesmente irrelevante, desde que não seja explicitamente modelada como parte do jogo”<sup>745</sup>. Ou seja, a teoria é que os diversos detentores do direito de utilizar o recurso gerido em comum acabam por agir em seu interesse individual para maximizar seus lucros, o que torna a gestão coletiva desses bens fadada ao fracasso, então aí encontra-se a tragédia.

O esquema do dilema do prisioneiro se relaciona com o conceito econômico do Ótimo de Pareto ou eficiência de Pareto, que foi originalmente concebido por Vilfredo Pareto para

---

<sup>742</sup> OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Fábio Fernandez (Trad.) São Paulo: EDUSP, 1999, p. 27.

<sup>743</sup> Inúmeros outros estudos abordaram o tema em diversas áreas do conhecimento, como Anato Rapoport e Albert M. Chammah, que apresentam estratégias em situações de conflito e de cooperação, bem como por Robert Axelrod sobre escolhas efetivas e a necessidade de cooperação. Sugere-se a leitura de: RAPOPORT, Anatol; CHAMMAH, Albert M. **Prisoner's dilemma**: A study in conflict and cooperation. University of Michigan press, 1965. AXELROD, Robert. Effective choice in the prisoner's dilemma. **Journal of conflict resolution**, v. 24, n. 1, p. 3-25, 1980. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002200278002400101>. Acesso em: 20 jul. 2024. AXELROD, Robert. The emergence of cooperation among egoists. **American political science review**, v. 75, n. 2, p. 306-318, 1981.

<sup>744</sup> Tradução livre de: “*The prisoner's dilemma game fascinates scholars. The paradox that individually rational strategies lead to collectively irrational outcomes seems to challenge a (vdamCnlal) faith that rational human beings can achieve rational results*”. OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge university Press, 1990, p. 5.

<sup>745</sup> Tradução livre de: “*Is conceptualized as a non-cooperative game in which all players possess complete information. In noncooperative games, communication among the players is forbidden or impossible or simply irrelevant as long as it is not explicitly modeled as part of the game*”. OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge university Press, 1990, p. 14.

designar um critério de avaliação do bem-estar social. O Ótimo de Pareto é utilizado como critério “revelou os limites entre os quais é possível estabelecer comparações de bem-estar social, sem o recurso a valores morais. Aplicado esse critério, a Economia Política preservaria, enquanto ciência, sua neutralidade ética”<sup>746</sup>. O conceito de Ótimo de Pareto utilizado é que o “bem-estar de uma sociedade é máximo se não existe outro estado tal que seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar dos demais; isto é, não há forma de melhorar a situação de um, sem prejudicar a situação dos outros”<sup>747</sup>.

Nesse esquema, a situação favorece a tática de que jogadores optam por delatar, pois em qualquer opção eleita pelo jogador oposto, a tática mais benéfica em termos de diminuir o tempo de condenação é a estratégia de delatar. Os jogadores são levados a não cooperarem para obterem o resultado mais benéfico para si, o que não produz uma situação de equilíbrio, com o máximo bem-estar ao maior número de pessoas. Somente se todos cooperarem haverá o resultado considerado Ótimo de Pareto.<sup>748</sup>

Com base na teoria dos jogos, os teóricos da economia “não demoraram a tornar tal exemplo como uma teoria normativa a favor da propriedade privada”, onde a tese da tragédia dos comuns foi utilizada por cientistas “como forma de racionalizar o controle do governo central sobre os recursos de uso de bem comum ou de privatização desses bens”<sup>749</sup>. A aceitação da teoria ocasionou a “consagração da propriedade privada como instrumento básico para evitar a tragédia que caracterizaria necessariamente a manutenção de recursos comuns”, como explica Ugo Mattei<sup>750</sup>, a concepção é a propriedade privada como modelo para maior benefício

---

<sup>746</sup> PARETO, Vilfredo. **Manual de Economia Política**. João Guilherme Vargas Netto (trad.) São Paulo: Círculo do Livro Ltda.,1996, p. 13.

<sup>747</sup> PARETO, Vilfredo. **Manual de Economia Política**. João Guilherme Vargas Netto (trad.) São Paulo: Círculo do Livro Ltda.,1996, p. 13.

<sup>748</sup> OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge university Press, 1990, p. 5. Ostrom explica que: “*In a prisoner's dilemma game, each player has a dominant strategy in the sense that the player is always better off choosing this strategy - to defect no matter what the other player chooses. When both players choose their dominant strategy, given these assumptions, they produce an equilibrium that is the third-best result for both. Neither has an incentive to change that is independent of the strategy choice of the other. The equilibrium resulting from each player selecting his or her "best" individual strategy is, however, not a Pareto-optimal outcome. A Pareto-optimal outcome occurs when there is no other outcome strictly preferred by at least one player that is at least as good for the others. In the two-person prisoner's dilemma game, both players prefer the (cooperate, cooperate) outcome to the (defect, defect) outcome. Thus, the equilibrium outcome is Pareto-inferior.*”

<sup>749</sup> SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. **Elinor Ostrom: governar os comuns**. Porto: Faculdade de economia da Universidade do Porto, 2011, p. 5.

<sup>750</sup> Tradução livre de: “*uma serie de economistas contrários al paradigma kenesiano, tachado de estatalista por gente como Friederich von Hayeck, Ludwig von Mises y Milton Friedman, no tardaran em ler este ejemplo como una teoria normativa a favor de la propiedad privada. Dicha interpretación, em efecto, conducía a la consagración de la propiedad privada como instrumento básico para evitar la tragédia que necessariamente*

econômico, sendo que “os bens comuns - outro exemplo trágico fundado na mesma lógica era que as pastagens superexploradas pelo número excessivo de ovelhas - constituíam locais de não-direito”<sup>751</sup>.

Direito e economia configuraram a estrutura da propriedade, onde a tragédia dos comuns serviu como fundamento teórico “a favor da propriedade privada e contra qualquer forma de propriedade comum ou estatal”<sup>752</sup>. Do lado oposto ao privado, “o Estado tampouco foi capaz de “pôr em comum” os bens de sua propriedade, que na verdade são da coletividade, pois “também atua como agente econômico e pleno proprietário, impedindo que a sociedade exerça e pratique o comum”<sup>753</sup>. Em razão disso, “a economia política dos comuns pretende justamente sair dessa oposição entre Estado e mercado, tanto no plano prático quanto no plano teórico”<sup>754</sup>.

Apesar de estar fundada em uma metáfora, a tragédia dos comuns embasou esquemas matemáticos e ainda é utilizado como fundamento de políticas econômicas. Essa racionalidade serviu de base para a eleição de valores pelo ordenamento jurídico, bem como no estabelecimento de políticas públicas. Em razão disso, é necessário redescobrir o comum, o que será analisado a seguir.

#### 4.1.4 O redescobrimento dos comuns

A melhor forma de governar esses bens considerados “em comum” é um debate no campo da política, mas também da academia, sendo que para evitar a “tragédia dos bens comuns”, alguns “recomendam que “o Estado” controle a maior parte dos recursos naturais para evitar a sua destruição; outros recomendam que a privatização desses recursos resolverá o problema”<sup>755</sup>. Na realidade:

O que se pode observar no mundo, contudo, é que nem o Estado nem o mercado são uniformemente bem sucedidos em permitir que os indivíduos sustentem a utilização produtiva e a longo prazo dos sistemas de recursos naturais. Além disso, comunidades de indivíduos têm dependido de instituições que não se assemelham nem ao Estado

---

*caracterizaria el mantenimiento de los recursos em común. Se decretaba, así, que los bienes comunes – outro ejemplo trágico fundado em la misma lógica era el los pastizales sobreeplotados por el numero excesivo de ovejas – constituían lugares de no derecho”. MATTEI, Ugo. **Bienes Comunes**: um manifesto. Tradução de Gerardo Pisarello. Madrid: Editorial Trola, 2013, p. 11.*

<sup>751</sup> MATTEI, Ugo. **Bienes Comunes**: um manifesto. Tradução de Gerardo Pisarello. Madrid: Editorial Trola, 2013, p. 11.

<sup>752</sup> COLOMBO, 2020, p. 159.

<sup>753</sup> COLOMBO, 2020, p. 160.

<sup>754</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 145-146.

<sup>755</sup> OSTROM, 1990, p. 1.

nem ao mercado para governar alguns sistemas de recursos com graus razoáveis de sucesso durante longos períodos de tempo.<sup>756</sup>

Ao contrário de Hardin, que baseou sua tese em uma metáfora, “Ostrom baseou suas conclusões em uma série de estudos empíricos, de caráter antropológico, e listou diversos casos de gestão comum dos recursos”<sup>757</sup>. Para Ostrom<sup>758</sup>, esses modelos de decisão e resultado “são interessantes e poderosos”, pois “capturam aspectos importantes de muitos problemas diferentes que ocorrem em diferentes lugares ao redor do mundo”. Entretanto, a utilização desses modelos de forma metafórica como fundamentos da política é perigosa, pois as restrições existentes tomadas como fixas para estabelecer critérios de análise de resultado, o que não necessariamente ocorre em contextos empíricos. As experiências “do mundo real” são mais complexas, possuem mais variáveis e os indivíduos são capazes de se comunicarem, ou seja:

Os prisioneiros enfrentam o famoso dilema de não poderem mudar as restrições que lhes são impostas pelo procurador distrital; eles estão na prisão. Nem todos os utilizadores de recursos naturais são igualmente incapazes de alterar as suas restrições. Enquanto os indivíduos forem vistos como prisioneiros, as prescrições políticas abordarão esta metáfora. Prefiro abordar a questão de como melhorar as capacidades dos envolvidos para alterar as regras restritivas do jogo, de modo a conduzir a outros resultados que não tragédias implacáveis.<sup>759</sup>

A contribuição científica realizada por Elinor Ostrom é expor empiricamente que “a tragédia dos comuns, o dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva são conceitos intimamente relacionados nos modelos que definiram a forma aceita de ver muitos problemas que os indivíduos enfrentam na tentativa de alcançar benefícios coletivos”. Assim, a proposta da obra de Ostrom é (1) “criticar os fundamentos da análise política aplicada a muitos recursos

---

<sup>756</sup> Tradução livre de: “*The issues of how best to govern natural resources used by many individuals in common are no more settled in academia than in the world of politics. Some scholarly articles about the "tragedy of the commons" recommend that "the state" control most natural resources to prevent their destruction; others recommend that privatizing those resources will resolve the problem. What one can observe in the world, however, is that neither the state nor the market is uniformly successful in enabling individuals to sustain long-term, productive use of natural resource systems. Further, communities of individuals have relied on institutions resembling neither the state nor the market to govern some resource systems with reasonable degrees of success over long periods of time*” (OSTROM, 1990, p. 1.).

<sup>757</sup> COLOMBO, 2020, p. 160.

<sup>758</sup> OSTROM, 1990, p. 6.

<sup>759</sup> Tradução livre de: “*What makes these models so interesting and so powerful is that they capture important aspects of many different problems that occur in diverse settings in all parts of the world. What makes these models so dangerous – when they are used metaphorically as the foundation for policy – is that the constraints that are assumed to be fixed for the purpose of analysis are taken on faith as being fixed in empirical settings, unless external authorities change them. The prisoners is the famous dilemma cannot change the constraints imposed on them by the district attorney; they are in jail. Not all users of natural resources are similarly incapable of changing their constraints. As long as individuals are viewed as prisoners, policy prescriptions will address this metaphor. I would rather address the question of how to enhance the capabilities of those involved to change the constraining rules of the game to lead to outcomes other than remorseless tragedies*”. (OSTROM, 1990, p. 6).

naturais”; (2) “apresentar exemplos empíricos de esforços bem-sucedidos e mal-sucedidos para governar e gerir esses recursos”, e (3) “iniciar o esforço para desenvolver melhores ferramentas intelectuais para compreender as capacidades e limitações das instituições autônomas para regular muitos tipos de recursos”<sup>760</sup>.

Para além dos modelos usualmente colocados como alternativa, Ostrom propõe analisar os bens sob o ponto de vista econômico e defende “a possibilidade e viabilidade da gestão comum, mediante regras coletivas de uso de um recurso, além da dicotomia mercado (privado) versus Estado”<sup>761</sup>. Ostrom propõe um sistema de classificação econômica dos bens, uma vez que estes não são apenas públicos ou privados. Para isso, Ostrom<sup>762</sup> sugeriu a análise com base em duas características, que podem variar conforme a realidade fática: *exclusion* ou exclusividade (1) e *subtractability* ou rivalidade (2). Da relação entre essas duas características decorreram quatro tipos de bens, sendo: *private goods*, ou bens privados (a); *public goods*, ou bens públicos (b); *club goods, toll goods*, ou bens de clube (c) e *common-pool resources* ou recursos de uso comum (d).

A primeira característica exclusividade (1) designa a possibilidade de excluir demais usuários de utilizarem este bem, ou seja, o “quão fácil ou dispendioso é excluir ou limitar potenciais beneficiários (usuários) de consumi-los, uma vez fornecidos pela natureza ou por meio de atividades de outros indivíduos”. A eficácia da possibilidade de apropriação e exclusão deve estar fundamentada “por um conjunto de direitos de propriedade que sejam viáveis de defender (em um sentido econômico e legal) no sistema jurídico disponível para indivíduos em um país”. Por consequência, “a viabilidade legal e econômica de excluir ou limitar o uso por potenciais beneficiários deriva tanto dos atributos físicos dos bens quanto das instituições usadas em uma jurisdição específica”.<sup>763</sup>

---

<sup>760</sup> Tradução livre de: “*critique the foundations of policy analysis as applied to many natural resources, present empirical examples of successful and unsuccessful efforts to govern and manage such resources, and begin the effort to develop better intellectual tools to understand the capabilities and limitations of self-governing institutions for regulating many types of resources*”. OSTROM, 1990, p. 2.

<sup>761</sup> COLOMBO, 2020, p. 160.

<sup>762</sup> OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge university Press, 1990, p. 15.

<sup>763</sup> Tradução livre de: “*The goods and events in the world that individuals value differ in terms of how easy or costly it is to exclude or limit potential beneficiaries (users) from consuming them once they are provided by nature or through the activities of other individuals. Fencing and packaging are the ultimate physical means of excluding potential beneficiaries from a good. To be effective, however, fencing and packing efforts must be backed by a set of property rights that are feasible to defend (in a economic and legal sense) in the legal system available to individuals within a country. It follows that the legal and economic feasibility of excluding or limiting use by potential beneficiaries is derived both from the physical attributes of the goods and from the institutions used in a particular jurisdiction*”. OSTROM, Elinor et al. **Rules, games, and common-pool resources**. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 6.

A rivalidade<sup>764</sup> é a característica que traduz “os bens que os indivíduos valorizam diferentemente em termos do grau de subtração do uso de uma pessoa daquele disponível para ser usado por outra”. Como exemplo, “se um pescador apanha uma tonelada de peixe, esse peixe não está disponível para outro pescador, por outro lado, o uso de uma previsão meteorológica por uma pessoa não reduz a disponibilidade das informações nessa previsão para outra utilização”.<sup>765</sup>

As características são relacionais e se apresentam em diferentes intensidades, conforme a classificação dos bens. Com isso, os bens privados (a) “são exclusivos e rivais”, onde o exercício do direito de propriedade sobre o bem impede o acesso dos demais<sup>766</sup>. A característica de rival advém de “quando sua compra ou utilização por um indivíduo diminui a quantidade do bem disponível para o consumo de outras pessoas”<sup>767</sup>. Os bens puramente privados possuem alta rivalidade e exclusividade, como um celular privado, onde o proprietário tem alta capacidade de excluir os demais de utilizá-lo e seu uso diminui a disponibilidade.<sup>768</sup>

De lado diametralmente oposto, os bens públicos (b) são aqueles bens “não produzidos pelo mercado, pois a satisfação das necessidades às quais atendem não é compatível com o pagamento individual voluntário desse tipo de bem”<sup>769</sup>. Um bem é considerado público “puro” quando for “não exclusivo e não rival”. A característica de não-exclusividade designa “um bem que não pode ser reservado por seu detentor aos que estão dispostos a pagar por ele” e a não-rivalidade está relacionada a “um bem ou serviço que pode ser consumido ou utilizado por um grande número de pessoas sem custo suplementar de produção, porque o consumo de uma não diminui a quantidade disponível para as outras”<sup>770</sup>. Como exemplo clássico podem ser citados a iluminação pública, o ar que respiramos, os fogos de artifício, a luz de um farol ou a defesa nacional<sup>771 772</sup>.

Os bens de clube (*club goods ou toll goods*) (c), são considerados exclusivos e não rivais”, pois a exclusividade significa que seu acesso é controlado, mas ao mesmo tempo são

---

<sup>764</sup> OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. **Rules, games, and common-pool resources**. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 6.

<sup>765</sup> Tradução livre de: “*Subtractability. The goods and events that individuals value also differ in terms of the degree or subtractability of one person’s use from that available to be used by other. If one fisherman lands a ton of fish, those fish are not available for other fisherman. On the other hand, one person’s use of a weather forecast does not reduce the availability of the information in that forecast for other to use*”. (OSTROM, et al. 1994, p. 6).

<sup>766</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 148-149.

<sup>767</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 148-149.

<sup>768</sup> COLOMBO, 2020, p. 160.

<sup>769</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 148-149.

<sup>770</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 148-149.

<sup>771</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 148-149.

<sup>772</sup> COLOMBO, 2020, p. 160.

não-rivais, uma vez que o seu uso por um indivíduo não diminui a disponibilidade para o outro<sup>773</sup>. Como exemplo podem ser citados os próprios clubes, como entidades que possuem a capacidade de excluir os demais do uso de seus bens, ainda, em alguns casos a característica se faz presente em pontes e rodovias, nas quais podem instalar pedágios.

A última categoria é destinada aos “bens mistos, os chamados “bens comuns” (*common goods*) (d). A peculiaridade está no fato de que são não exclusivos e rivais, ou seja, “bens cujo acesso dificilmente se pode restringir ou proibir”, mas pode ocorrer sua limitação “pela fixação de regras de uso”<sup>774</sup>. Os “*common-pool resources*”, ou recursos de uso comum, sigla CPR, “podem ser objeto de exploração individual, mas haverá risco de diminuição ou mesmo esgotamento da quantidade global do recurso se todos tentarem maximizar sua utilidade pessoal”<sup>775</sup>. Como exemplo estão as zonas de pesca, os pastos abertos e os sistemas de irrigação. Abaixo a classificação geral dos bens segundo Ostrom.

Figura 15 – Sistema de classificação econômica dos bens segundo Ostrom

*Rules, Games, and Common-Pool Resource Problems*

|           |           | Subtractability |                       |
|-----------|-----------|-----------------|-----------------------|
|           |           | Low             | High                  |
| Exclusion | Difficult | Public Goods    | Common-Pool Resources |
|           | Easy      | Toll Goods      | Private Goods         |

**Fig. 1.1. A general classification of goods**

Fonte: OSTROM, 1994. p. 7.

As características foram identificadas em dados empíricos sobre formas de gestão dos *common-pool resources*. Assim, a contribuição de Ostrom não é defender um modelo teórico ótimo de gestão aplicável a todo e quaisquer bens, mas conceber que na realidade existem problemáticas distintas e que demandam soluções distintas.

<sup>773</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 148-149.

<sup>774</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 148-149.

<sup>775</sup> DARDOT; LAVAL, 2017, p. 152.

#### 4.1.5 A governança dos comuns

Diante da multiplicidade teórica dos comuns, esta investigação parte do pressuposto que *commons* são um termo mais genérico, que não se resume aos *common-pool-resources*, elencados por Ostrom, ou a um tipo de bem econômico ou a um regime de propriedade. Na verdade, os *commons* são um termo marcado por ambiguidade e até mesmo há pesquisadores dedicados à temática que evitam estabelecer uma definição.

Hess<sup>776</sup> refere que há múltiplos conceitos a depender da abordagem teórica de cada autor, sendo que muitos tratam do tema sem especificamente delimitar um conceito. A autora conceitua *commons* como “um recurso compartilhado por um grupo, onde o recurso é vulnerável a cercamento, uso excessivo e dilemas sociais. Diferentemente de um bem público, ele requer gerenciamento e proteção para sustentá-lo”. Esse conceito evidencia a distinção entre o recurso comum e o bem público-estatal.

Portanto, como explica Ricoveri<sup>777</sup>, “a suposição de que público e estatal sejam a mesma coisa, típica da cultura jurídica dos países de tradição jurídica napoleônica, começa enfim a ser questionada”, desde o campo teórico, mas, também, “evidências apontam para o papel do Estado não ser mais o de terceiro entre empresas e cidadãos, uma vez que ele se deslocou para o lado das multinacionais, do lucro e do capital financeiro”.

Na visão de Hepburn<sup>778</sup>, os *commons* são definidos sob duas perspectivas: uma, como “quem toma as decisões e em cujo interesse”. A segunda, como “um recurso (seja ele físico, espacial, conceitual) que é gerenciado pela comunidade, para a comunidade. A questão controversa então se torna ‘quem é a comunidade’, cuja resposta invariavelmente depende do recurso em questão.

Apesar da ausência de um conceito universal de *commons*, Bollier destaca a sua relevância:

O que torna o termo *commons* útil, no entanto, é sua capacidade de nos ajudar a identificar problemas que afetam ambos os tipos de *commons* (por exemplo, congestionamento, superexploração, poluição, desigualdades, outras degradações) e propor alternativas eficazes (por exemplo, regras sociais, direitos de propriedade

<sup>776</sup> HESS, Charlotte. **Mapping the new commons**. In *Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges*. 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, 2008. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1356835](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1356835). Acesso em: 9 set. 2024.

<sup>777</sup> RICOVERI, Giovanna. **Bens Comuns versus mercadorias**. Rio de Janeiro: Ed. Multifoco, 2012, p. 28.

<sup>778</sup> HEPBURN, Gary. Seeking an Educational Commons: the promise of open source development models. **First Monday Peer-reviewed Journal on the Internet**, v. 9 n. 8, Disponível em: [http://www.firstmonday.org/issues/issue9\\_8/hepburn/index.html](http://www.firstmonday.org/issues/issue9_8/hepburn/index.html). Acesso em: 9 set. 2024.

apropriados e estruturas de gestão). Falar sobre commons é assumir um ponto de vista mais holístico para avaliar como um recurso pode ser melhor administrado.<sup>779</sup>

Em suma, *commons* pode ser definido como “um sistema constituído por um recurso, os seus utilizadores, as instituições que os vinculam e os processos associados”<sup>780</sup>, definição a qual é utilizada nesta pesquisa.

Entende-se que há distinção entre os regimes de propriedade, ou seja, o regime jurídico ao qual estão submetidos e a combinação de características de rivalidade e exclusão. Assim, os commons designam um recurso, que independentemente do regime jurídico ao qual está submetido, a combinação das características de rivalidade e exclusão demanda modalidades de governança coletiva, para além da dicotomia público-individual versus privado-estatal.

A partir desse conceito, os *commons* podem ser classificados como quaisquer tipos de bens segundo o **sistema económico**, no campo fático, além disso, o enquadramento pode não corresponder com o **regime de propriedade** ao qual pertencem no campo jurídico, bem como os **direitos de propriedade** envolvidos podem ser múltiplos.

Há uma confusão entre o **sistema económico do recurso** e o **regime de propriedade**. Utilizamos aqui o sistema do recurso como a classificação económica de bens sugerida por Ostrom, o que não é necessariamente correspondente o regime de propriedade jurídica ao qual estão submetidos.

Partindo do ponto de vista económico, portanto, os CPR, ou *common-pool resources* compartilham dois atributos básicos: “(1) é custoso excluir os indivíduos do uso do bem, seja pelas suas características físicas, seja pelos seus instrumentos legais”, e “(2) os benefícios consumidos por um indivíduo subtrai a disponibilidade do benefício disponível aos demais”.<sup>781</sup>

Isso não significa que os *common-pool resources* sejam sempre um recurso que não possui qualquer regra de uso. Na realidade, os CPR podem ser “de propriedade de governos nacionais, regionais ou locais; de grupos comunitários; de indivíduos ou corporações privadas;

<sup>779</sup> BOLLIER, David. The Growth of the Commons Paradigm. In HESS, C.; OSTROM, E. **Understanding knowledge as a commons: from theory to practice**. Massachusetts: The MIT Press, 2007, p. 28.

<sup>780</sup> Tradução livre de: “*A commons is a resource shared by a group where the resource is vulnerable to enclosure, overuse and social dilemmas. Unlike a public good, it requires management and protection in order to sustain it*”. (HESS, 2008, p. 37).

<sup>781</sup> Tradução livre de: “*share two attributes of importance for economic activities: (1) it is costly to exclude individuals from using the good either through physical barriers or legal instruments and (2) the benefits consumed by one individual subtract from the benefits available to others (V. Ostrom and E. Ostrom 1977b; E. Ostrom, Gardner, 9 and Walker 1994)*”. OSTROM, Elinor; HESS, Charlotte. Private and common property rights. In: **Encyclopedia of law and economics**. Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 8. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1304699>. Acesso em 30 set. 2024.

ou usados como *open-access*, ou recursos de acesso aberto por quem quer que possa obter acesso”.<sup>782</sup>

O regime *open-access* assemelha-se a *res nullius* romana, onde “ninguém tem o direito legal de excluir alguém do uso de um recurso”<sup>783</sup>. Diferem da *common-property*, ou propriedade comum, “onde os membros de um grupo claramente demarcado têm o direito legal de excluir não membros desse grupo do uso de um recurso”. A questão é que um bem pode ser classificado jurídica e formalmente como público, mas em razão da ausência da presença do Estado, torna-se, de livre acesso e uso, ou seja, *open-access*.<sup>784</sup>

Inclusive, não implica em uma identidade “entre os CPR e os *common-property rights* regime (ou regime de propriedade comum), bem como com nenhum tipo de propriedade especialmente”. Não há um modelo pré-definido, pois cada regime de propriedade e cada direito de propriedade apresenta pontos positivos e negativos. A propriedade é tradicionalmente vinculada ao direito de alienar ou vender o bem, na configuração de um bem essencialmente privado. Mas, na verdade, a propriedade representa um conjunto de direitos.<sup>785</sup>

O tipo de regime ao qual o bem está submetido afeta a combinação de direitos de propriedade, bem o tipo de recurso e o contexto fático no qual está inserido. Alguns regimes de propriedade tendem a “ignorar os problemas dos recursos ou presumir que todas as decisões sobre governança e gestão devem ser feitas por uma autoridade central. De outro lado, há

---

<sup>782</sup> OSTROM; HESS, 2011, p. 8

<sup>783</sup> Tradução livre de: “*In open-access, where no one has the legal right to exclude anyone from using a resource, from common property, where the members of a clearly demarcated group have a legal right to exclude nonmembers of that group from using a resource. [...] Open-access regimes (res nullius)—including the classic cases of the open seas and the atmosphere—have long been considered in legal doctrine as involving no limits on who is authorized to use a resource*”. (OSTROM; HESS, 2011, p. 6).

<sup>784</sup> Segundo as autoras: “*Some open-access regimes lack effective rules defining property rights by default (Dales 1968). Either the resources affected by these open-access regimes are not contained within a nation-state or no entity has successfully laid claim to legitimate ownership. Other open-access regimes are the consequence of conscious public policies to guarantee the access of all citizens to the use of a resource within a political jurisdiction. The concept of jus publicum applies to their formal status, but effectively these resources are open access. A third type of open-access regime results from the ineffective exclusion of nonowners by the entity assigned formal rights of ownership. In many developing countries, the earlier confusion between open-access and common-property regimes paradoxically led to an increase in the number and extent of local resources that are effectively open access. [...] many developing countries nationalized all land and water resources. The institutional arrangements that local users had devised to limit entry and use lost their legal standing, but the national governments lacked monetary resources and personnel to monitor the use of these resources effectively. Thus, resources that had been under a de facto common-property regime enforced by local users were converted to a de jure government-property regime, but reverted to a de facto open-access regime.*” (OSTROM; HESS, 2011, p. 6).

<sup>785</sup> Tradução livre de: “*Common-pool resources may be owned by national, regional, or local governments; by communal groups; by private individuals or corporations; or used as open access resources by whomever can gain access. Each of the broad types of property regimes has different sets of advantages and disadvantages. Thus, as discussed below, there is no automatic association of common-pool resources with common-property regimes—or, with any other particular type of property regime*”. (OSTROM; HESS, 2011, p. 8).

regimes que “reconhecem a legitimidade de sistemas comunais e facilitam a auto-organização” dos indivíduos usuários do recurso.<sup>786</sup>

Portanto, também há diferença entre o regime de propriedade ao qual os *commons* estão submetidos, os direitos de uso envolvidos e a classificação desse recurso. Com base em Ostrom, Hess<sup>787</sup> propõe que a *common property* ou a propriedade comum é “um regime formal ou informal que aloca várias formas de direitos a um grupo”. Esses tipos de direitos são determinados não apenas pelo regime ao qual estão submetidos, mas também pela natureza do recurso em questão. A diferença entre os *common-pool resources* é que nenhuma pessoa ou entidade pode ser seu dono, já na *common property* existe um feixe diferente de *property rights* que os usuários podem possuir.

Diante da confusão entre sistema, regime e direitos, é um equívoco “utilizar o tipo de propriedade para se referir a um tipo de bem”, pois isso “tende a reforçar a impressão de que os bens que compartilham de mesmos atributos acabam por também compartilhar idênticos regimes de propriedade”. Os direitos de propriedade “definem ações que indivíduos podem tomar em face a outros indivíduos com relação a um bem”. Com isso, os direitos de propriedade “são muito mais complexos do que apenas classificar um bem como público, privado ou propriedade-comum”. Essa classificação não é capaz de representar todos os feixes de direitos e deveres existentes em um bem, nem a intensidade de sua ocorrência. Assim, “refletem melhor o estatuto e a organização do titular de um direito específico do que o conjunto de direitos de propriedade presentes”.<sup>788</sup>

Os direitos de propriedade podem ser analisados individualmente de acordo com sua tipologia, indivíduo vinculado, e grau de intensidade, bem como de forma conjunta, considerando a combinação entre eles. Em razão dessa distinção, os bens podem ter diferentes classificações jurídicas, ou regime de propriedade, bem como distintas configurações de direitos de propriedade, ou seja, diferentes usuários ou detentores poderão ter diferentes direitos

---

<sup>786</sup> Tradução livre de: “the type of larger regime regimes that ignore resource problems or presume that all decisions about governance and management need to be made by central authorities [...] larger regime recognizes the legitimacy of communal systems, and is facilitative of local self-organization”. (OSTROM; HESS, 2011, p. 8).

<sup>787</sup> Tradução livre de: “Common property is a formal or informal legal regime that allocates various forms of rights to a group. Schlager and Ostrom illustrate that there can be different types of rights involved in commons property: access, extraction, management, exclusion, and alienation rights. The types of rights are determined not only by the regime but by the nature of the resource”. (HESS, 2008, p. 34).

<sup>788</sup> Tradução livre de: “Using ‘property’ in the term used to refer to a type of good, reinforces the impression that goods sharing these attributes tend everywhere to share the same property regime. [...] A property right is an enforceable authority to undertake particular actions in a specific domain (Commons 1968). Property rights define actions that individuals can take in relation to other individuals regarding some ‘thing’. [...] What should be obvious by now is that the world of property rights is far more complex than simply government, private and common property. These terms better reflect the status and organization of the holder of a particular right than the bundle of property rights held”. (OSTROM; HESS, 2011, p. 8-15).

sobre o bem, o que não se limita ao direito de dispor dele ou aliená-lo. Com isso, a avaliação dos direitos depende do tipo do recurso e da questão fática, uma vez que o mesmo tipo de recurso poderá ser gerido de formas distintas.

Como exemplo, tomando como base um empreendimento habitacional, poderá haver unidades que se enquadram como bens privados, as quais os proprietários possuem o direito de alienar. Ao mesmo tempo, o local poderá ser guarnecido de infraestrutura como um parque, o qual não pode ser de uso de vários indivíduos, tendo deveres e cuidado com o bem, entretanto não possuem o direito de aliená-lo, o que os relaciona com propriedade de uso comum.<sup>789</sup>

A partir da análise empírica de formas de gestão, Ostrom identificou cinco direitos de propriedade que são mais relevantes no uso de CPR, incluindo acesso, uso, gestão, exclusão e alienação.<sup>790</sup>

Quadro 1 - Conjunto de direitos de propriedade em recursos de uso comum ou *common-pool resources*

| Conjunto de direitos de propriedade em recursos de uso comum ou <i>common-pool resources</i> |                                       |  |
|--|---------------------------------------|--|
| 1  | <i>Acesso</i><br><i>Access</i>        | um direito de entrar em uma propriedade física definida.   |
| 2  | <i>Uso</i><br><i>Withdrawal</i>       | um direito de colher os produtos de um recurso, como madeira, água ou alimentos para animais pastoris.                                   |
| 3  | <i>Gestão</i><br><i>Management</i>    | um direito de regular os padrões de uso de outros coletores e de transformar um sistema de recursos por meio da construção de melhorias. |
| 4  | <i>Exclusão</i><br><i>Exclusion</i>   | um direito de determinar quem mais terá o direito de acesso a um recurso e se esse direito pode ser transferido.                         |
| 5  | <i>Alienação</i><br><i>Alienation</i> | um direito de vender ou arrendar qualquer um dos quatro direitos acima.  |

Fonte: adaptado e traduzido livremente de Ostrom, 2009, p. 3.<sup>791</sup>

A combinação desses direitos de propriedade está presente em muitos tipos de recursos. Assim, se uma pessoa tem apenas direitos de acesso, pode-se chamá-la de *authorized viewer* *authorized entrant* ou *authorized viewer*, aqui denominado de observador autorizado. No caso de uma floresta nacional, o direito de ingresso, seja por um dia ou temporada, configura “um

<sup>789</sup> Tradução livre de: “A very large number of housing developments—both apartment houses and individual family dwellings—involve individual property to the housing unit itself combined with communal property to the grounds, recreational facilities, and other joint facilities. While individuals can buy and sell their individual housing units, at the time of purchase they assume a set of duties in respect to the closely related communal properties.”. (OSTROM; HESS, 2011, p. 30).

<sup>790</sup> OSTROM, Elinor. Design Principles of Robust Property-Rights Institutions: What Have We Learned? In INGRAM, K. Gregory; HONG, Yu-Hung (eds.), **Property Rights and Land Policies**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1304708>. Acesso em: 19 set. 2024.

<sup>791</sup> Tradução livre de: “We defined a series of five rights that we found in empirical studies of operational resource systems in the field. These are: *Access* - a right to enter a defined physical property. *Withdrawal*- a right to harvest the products of a resource such as timber, water, or food for pastoral animals. *Management* - a right to regulate the use patterns of other harvesters and to transform a resource system by building improvements. *Exclusion* - a right to determine who else will have the right of access to a resource and whether that right can be transferred. *Alienation* - a right to sell or lease any of the above for rights”.

direito de propriedade como observador autorizado”. O acesso pode ser realizado de forma gratuita ou por meio de pagamento de taxa estabelecida pela autoridade competente. Entretanto, este direito de acesso não dá permissão automática para outros possíveis usos, como “retirar a madeira, colher frutos, cogumelos ou outras plantas ou jogar lixo na floresta”.<sup>792</sup>

Os *withdrawal rights*, ou direitos de uso, são exercidos por *authorized user*, ou usuário autorizado. Como exemplo, em casos de recursos pesqueiros ou pastagens, os usuários podem possuir direito de utilizar os recursos, os quais são “frequentemente combinados com obrigações em relação ao momento da colheita, ao equipamento que pode ser usado na colheita e à finalidade para a qual as unidades colhidas podem ser usadas”.<sup>793</sup>

Quando a pessoa possui direitos de acesso, retirada e gestão (*management rights*), é denominada *claimant*, aqui denominado gerente. Em muitas ocasiões, os usuários possuem direitos e obrigação, como, por exemplo, “construir cercas ao redor de uma floresta de propriedade conjunta, de melhorar um sistema de irrigação revestindo os canais ou qualquer uma das diversas melhorias que podem ser feitas relacionadas à gestão do sistema”. Esses direitos e obrigações “permitem que os detentores alcancem uma perspectiva de longo prazo como resultado dos investimentos que fazem na produtividade e sustentabilidade de longo prazo do recurso”.<sup>794</sup>

---

<sup>792</sup> Tradução livre de: “*or many resources, one can define five types of positions that people hold who have some type of a property right and obligations that are related to that right. If a person has only access rights, one could call them an authorized viewer. When a person enters a national or state forest, for example, with a one-day (or one-season) permit, they have a property right as an authorized viewer. They may have had to pay a fee to obtain this right, and they have other obligations to follow the rules established by forest authority. Most state forests, for example, do not allow people who have a day or monthly permit to harvest anything from a state forest. They can sit at picnic grounds and enjoy the forest, but they are not supposed to litter the forest. They may be authorized to camp overnight. They can do all sorts of viewing, but they are not supposed to harvest trees, mushrooms, or other plants or to litter the forest*”. (OSTROM, 2009, p. 4).

<sup>793</sup> Tradução livre de: “*When a person has access and withdrawal rights, one can call them an authorized user. In many pastoral systems and fisheries, users have evolved recognized rights to harvest. Frequently, those rights are matched with obligations in regard to the timing of harvest, the equipment that may be used in harvesting, and the purpose that the harvested units may be used. A person with access, withdrawal, and management rights, we called a claimant. Again, many common-property institutions do recognize the rights and obligations of “claimants” to build fences around a jointly owned forest, to improve an irrigation system by lining the canals, or any of a wide diversity of improvements that could be made that relate to the management of the system. The obligations involved in these property rights do enable the holders to achieve a longer-term perspective as a result of the investments they make in the long-term productivity and sustainability of the resource. When a person has those three rights plus the right of exclusion, we called them a proprietor. A proprietor has substantial rights and obligations to regulate use, invest in the system, and determine who else has access to the system. Finally, we used the term “owner” for individuals who have all five rights and obligations related to these rights. There are a variety of common-property institutions where participants can sell any and all of their other bundles of rights to someone else. Sometimes, they have to get permission from a council to do this, but they have that right subject for review. There are, however, many well-defined and operational common-property systems that have existed for a long time without the right of alienation (Netting 1981; McKean 1982, 1992)*”. (OSTROM, 2009, p. 4).

<sup>794</sup> OSTROM, 2009, p. 4.

É denominado *proprietor* aquele que tem direito de acesso, retirada, gestão e, também, de exclusão (*exclusion*). Aqui optamos por denominá-lo de proprietário. Com isso, o possuidor “tem direitos e obrigações substanciais para regular o uso, investir no sistema e determinar quem mais tem acesso ao sistema”. Por fim, o termo *full-owner* ou “proprietário-pleno” é designado “para indivíduos que têm todos os cinco direitos e obrigações relacionados a esses direitos”. A possibilidade de alienar o recurso nem sempre é presente em sistemas de propriedade comum, ou seja, não é algo indispensável. Ainda, quando existentes, muitas vezes o direito de alienação depende de autorização.<sup>795</sup>

Quadro 2 - Combinação de direitos associados a posições em recursos de uso comum ou *common-pool resources*

| Combinação de direitos associados a posições em recursos de uso comum ou <i>common-pool resources</i> |                                       |   |                                   |                                       |  |   |
|---|---------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------------|--|---|
|   |                                       | Proprietário-pleno<br><i>Full owner</i> | Proprietário<br><i>Proprietor</i> | Gerente<br><i>Authorized claimant</i> | Usuário autorizado<br><i>Authorized user</i> | Observador autorizado<br><i>Authorized entrant / viewer</i> |
| 1   | <i>Acesso</i><br><i>Access</i>        | X                                       | X                                 | X                                     | X  | X   |
| 2   | <i>Uso</i><br><i>Withdrawal</i>       | X                                       | X                                 | X                                     | X  |   |
| 3   | <i>Gestão</i><br><i>Management</i>    | X                                       | X                                 | X                                     |  |   |
| 4   | <i>Exclusão</i><br><i>Exclusion</i>   | X                                       | X                                 |                                       |  |   |
| 5   | <i>Alienação</i><br><i>Alienation</i> | X                                       |                                   |                                       |  |   |

Fonte: adaptado e traduzido livremente de Ostrom (2003, p. 251).<sup>796</sup>

Para ilustrar a diferença entre os *property rights* ou direitos de propriedade quanto aos novos comuns, Hess ilustra que:

[...] alguns bens comuns são livres e às vezes não. Eles são um direito de nascença e a herança comum da humanidade (a atmosfera e os oceanos), mas também são playgrounds locais ou um condomínio. Eles podem ser rivais (estradas, assistência médica) ou podem ser não rivais (arte pública, conhecimento). Eles podem ser exaustivos (petróleo, biodiversidade) ou renováveis (jardins). Eles podem ser substituíveis (hospital) ou insubstituíveis (paisagens). Eles podem ser globais, locais ou algo entre os dois. E os bens comuns, como os *common-pool resources* ou recursos de uso comum (bens econômicos), podem ter qualquer combinação de direitos de propriedade.<sup>797</sup>

<sup>795</sup> OSTROM, 2009, p. 4.

<sup>796</sup> OSTROM, Elinor. How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action, **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 3, p. 239-270, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0951692803015003002>.

<sup>797</sup> Tradução livre de: “*To sum up, in the NC literature, some commons are free and sometimes not. They are a birthright and the common heritage of humankind (the atmosphere and the oceans) but they are also local playgrounds or a condominium. They may be rival (roads, health care) or they may be nonrivalrous (public art, knowledge). They may be exhaustive (oil, biodiversity) or replenishable (gardens). They may be replaceable (hospital) or irreplaceable (landscapes). They may be global, local, or somewhere in between. And, commons, like common-pool resources (economic goods), may have any combination of property rights*”. (HESS, 2008, p. 37).

Considerando as características de rivalidade e exclusão e a combinação de direitos de propriedade, infere-se que o caráter comum pode estar presente em quaisquer tipos de bens, independentemente de seu regime jurídico. O regime de propriedade é apenas um dos aspectos analisados para definir “o quão comum” um bem é. Na realidade, importa a relação existente entre o recurso, os indivíduos e as regras de uso.

Ostrom verificou, portanto, o que bons exemplos de gestão coletiva possuíam em comum. Essa gestão se dá por meio da “*collective action*”.<sup>798</sup>

Em vez de presumir que soluções institucionais ótimas podem ser projetadas facilmente e impostas a baixo custo por autoridades externas, defendo que “acertar as instituições” é um processo difícil, que consome tempo e invoca conflitos. É um processo que requer informações confiáveis sobre variáveis de tempo e lugar, bem como um amplo repertório de regras culturalmente aceitáveis. Novos arranjos institucionais não funcionam no campo como em modelos abstratos, a menos que os modelos sejam bem especificados e empiricamente válidos e os participantes em um cenário de campo entendam como fazer as novas regras funcionarem.<sup>799</sup>

Ostrom estabeleceu um rol de *design principles*, ou princípios de desenho institucional, aqui denominados de **princípios de governança**<sup>800</sup> aplicáveis aos *common-pool resources*, os quais elencam as condições de uma gestão coletiva desses bens a longo prazo, sendo eles:

Quadro 3 - Princípios de governança em recursos de uso comum ou *common-pool resources*

| <b>Princípios de Design Derivados de Estudos de Instituições Duradouras para Governar Recursos Sustentáveis</b> |   |   |
|---|---|---|
| 1   | Limites Claramente Definidos                        | Os limites do sistema de recursos (por exemplo, sistema de irrigação ou pesca) e os indivíduos ou famílias com direitos de colher unidades de recursos são claramente definidos.  |
| 2   | Equivalência Proporcional entre Benefícios e Custos | As regras que especificam a quantidade de produtos de recursos que um usuário recebe estão relacionadas às condições locais e às regras que exigem mão de obra, materiais e/ou insumos monetários.                        |
| 3   | Arranjos de Escolha Coletiva                        | A maioria dos indivíduos afetados pelas regras de coleta e proteção são incluídos no grupo que pode modificar essas regras.   |
| 4   | Monitoramento                                       | Os monitores, que auditam ativamente as condições biofísicas e o comportamento do usuário, são pelo menos parcialmente responsáveis perante os usuários e/ou são os próprios usuários.                                    |
| 5   | Sanções Graduadas                                   | Os usuários que violam as regras em uso provavelmente receberão sanções graduadas (dependendo da gravidade e do contexto da infração) de outros usuários, de autoridades responsáveis perante esses usuários ou de ambos. |
| 6   | Mecanismos de Resolução de Conflitos                | Usuários e seus funcionários têm acesso rápido a arenas locais de baixo custo para resolver conflitos entre usuários ou entre usuários e funcionários.  |

<sup>798</sup> OSTROM, 1990, p. 14.

<sup>799</sup> Tradução livre de: “*Instead of there being a single solution to a single problem, I argue that many solutions exist to cope with many different problems. Instead of presuming that optimal institutional solutions can be designed easily and imposed at low cost by external authorities, I argue that “getting the institutions right” is a difficult, time-consuming, conflict-invoking process. It is a process that requires reliable information about time and place variables as well as a broad repertoire of culturally acceptable rules. New institutional arrangements do not work in the field as they do in abstract models unless the models are well specified and empirically valid and the participants in a field setting understand how to make the new rules work.*” (OSTROM, 1990, p. 14).

<sup>800</sup> Optou-se pela nomenclatura “princípios de governança”.

|   |   |  |
|---|---|--|
| 7 | Reconhecimento Mínimo de Direitos de Organização                      | Os direitos dos usuários de criar suas próprias instituições não são desafiados por autoridades governamentais externas, e os usuários têm direitos de posse de longo prazo sobre o recurso. |
| 8 | Para recursos que são partes de sistemas maiores: Entidades Aninhadas | Atividades de apropriação, provisão, monitoramento, execução, resolução de conflitos e governança são organizadas em múltiplas camadas de entidades aninhadas                                |

Fonte: adaptado e traduzido livremente de OSTROM, 1990, p. 90 e OSTROM, 2008, p. 6.<sup>801</sup>

A proposta é apresentar “um método de gerenciamento colaborativo, sistemático e sustentável dos recursos de uso comum”, por meio da “autogovernança pelas comunidades locais, que permitiria aos cidadãos iniciar ações coletivas convergentes refinando o acesso aberto e a validade democrática desses recursos, com cooperação e coordenação de decisões e políticas”. Não se trata de resumir a propriedade pelos regimes jurídicos público ou privado, mas é direcionada ao “valor de considerar condições específicas para estimular a cooperação e a reciprocidade existentes em várias comunidades locais na tentativa de gerenciar os recursos de uso comum”.<sup>802</sup>

Os princípios de desenho institucional foram elaborados para *common-pool resources* ou recursos de uso comum, tais como pastagens, áreas florestais, sistemas de irrigação e recursos pesqueiros. Entretanto, as reflexões de Ostrom servem como instrumento de análise a outros tipos de bens. A principal contribuição é superar a tendência de resumir um tipo de bem a um tipo de direito de propriedade, ou seja, de determinar que um bem privado somente possui um direito de propriedade plena atribuída a um indivíduo. Na realidade, deve-se analisar a situação fática do bem, desde seu tipo, passando pelo regime de propriedade ao qual está inserido, os direitos existentes e as relações entre os indivíduos.

<sup>801</sup> Tradução livre de: “*Design Principles Derived from Studies of Long-Enduring Institutions for Governing Sustainable Resources* 1. Clearly Defined Boundaries The boundaries of the resource system (e.g., irrigation system or fishery) and the individuals or households with rights to harvest resource units are clearly defined. 2. Proportional Equivalence between Benefits and Costs Rules specifying the amount of resource products that a user is allocated are related to local conditions and to rules requiring labor, materials, and/or money inputs. 3. Collective-Choice Arrangements Most individuals affected by harvesting and protection rules are included in the group who can modify these rules. 4. Monitoring Monitors, who actively audit biophysical conditions and user behavior, are at least partially accountable to the users and/or are the users themselves. 5. Graduated Sanctions Users who violate rules-in-use are likely to receive graduated sanctions (depending on the seriousness and context of the offense) from other users, from officials accountable to these users, or from both. 6. Conflict-Resolution Mechanisms Users and their officials have rapid access to low-cost, local arenas to resolve conflict among users or between users and officials. 7. Minimal Recognition of Rights to Organize The rights of users to devise their own institutions are not challenged by external governmental authorities, and users have long-term tenure rights to the resource. For resources that are parts of larger systems: 8. Nested Enterprises Appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution, and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises”. (OSTROM, 1990 e OSTROM, 2008, p. 26).

<sup>802</sup> CONTIPELLI, Ernani. Da governança dos comuns ao policentrismo: considerações sobre Elinor Ostrom e mudança climática. *Revista Jurídica (FURB)*, [S. l.], v. 24, n. 53, p. e8142, 2020. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8142>. Acesso em: 10 set. 2024.

## 4.2 COMUM URBANO: CIDADE COMO COMUM E COMUNS DA CIDADE

### 4.2.1 A cidade como comum

O estudo sobre o comum partiu dos ditos comuns tradicionais, como pastagens e recursos pesqueiros e foi ampliado para análises aplicadas aos “novos comuns”, que também são inseridos no contexto urbano. A complexidade da análise do comum reside no fato de que a “cidade” é o local de manifestação e exercício de diversas formas de “comum”<sup>803</sup>. A partir disso, tudo “está sujeito à condição urbana, embora de maneiras e em graus diferentes”. De um lado, “os bens comuns urbanos têm que lidar com o desafio de conceber escalas e limites estratégicos para a ação coletiva”. De outro lado, “a contínua urbanização da sociedade, com suas mobilidades, efemeridades e diversidade de subjetividades, constantemente mina e desafia os limites”.<sup>804</sup>

Ante as peculiaridades do urbano, o comum urbano toma contornos de um ramo de estudo dentro da temática do comum. Assim como a característica inerente ao estudo do comum é sua multiplicidade, os comuns urbanos também variam conforme a visão adotada pelo autor, ou seja, segundo o “*framework*” ou quadro-referencial proposto.

Há uma tríade de termos envolvendo o tema, que pode ser visto desde o termo *common*, que pode descrever “recursos materiais e simbólicos compartilhados com base nos quais a humanidade pode viver em conjunto”, o que “abrange desde recursos naturais até riqueza digital. O comum é uma perspectiva de uma transformação social envolvendo práticas de compartilhamento mútuo e colaboração”. Essa visão se adequa a tradução por “comum”. Também, há a acepção *commons* como “um substantivo singular, que representa bens mútuos que resultam de dinâmicas e arranjos institucionais fundamentados no comum”, os quais podem tomar diferentes formas. Considerado enquanto recursos, podem ser traduzidos como “bens

---

<sup>803</sup> HESS, Charlotte. **Mapping the new commons**. In *Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges*. 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, 2008. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1356835](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1356835). Acesso em: 9 set. 2024.

<sup>804</sup> Tradução livre de: “*The challenge of the urban commons is that any such commoning effort is subjected to the urban condition, albeit in different ways and to different degrees. On the one hand, urban commons have to deal with the challenge of devising strategic scales and boundaries for collective action. On the other hand, the ongoing urbanization of society, with its mobilities, ephemerality, and diversity of subjectivities, constantly undermines and challenges boundaries*”. (DELLENBAUGH et al., 2015, p. 17).

comuns”. Em terceiro plano está o *commoning* ou o “fazer comum” ou “pôr em comum”, que designa “a prática que vincula o recurso a sua comunidade de usuários”.<sup>805</sup>

Nesse sentido, *commons* consiste no recurso (a), ou *common resource*, que podem ser objetos, espaços, recursos, seja no aspecto material ou imaterial; a instituição (b), ou *commoning*, que consiste nas regras, sistemas, práticas ou formas de regulação de uso e a comunidade (c), ou *commoners*, que são os atores que pertencem à comunidade envolvida com a produção e reprodução do recurso segundo suas regras de uso.<sup>806</sup>

O comum urbano é visto sob dois enfoques, que podem ser complementares: os comuns da cidade, com “estudos sobre os chamados bens comuns urbanos bebe nas referências liberal-institucionalistas de Ostrom, oferecendo, portanto, uma leitura economicista e apolítica do fenômeno” (a) e, de outro lado, estudo sobre a cidade como recurso comum, onde “autores de linha mais crítica e histórica, próximos da abordagem marxista, se ocuparam sobremaneira da cidade como um todo, ou da própria vida urbana, como um amplo recurso comum” (b).<sup>807</sup>

A perspectiva da **cidade como comum**, ou *the city as a common*, tem relação com os ideais do direito à cidade, tendo em vista que concebe o urbano como resultado de interação constante de seus habitantes; o sinônimo de local, em crítica ao paradigma global do urbanismo; a cidade como uma entidade; um espaço com forma específica; o reino da modernidade, entre outros.<sup>808</sup>

A concepção de urbano pode ser vista de diferentes formas. Primeiro, pode ser utilizado “tanto como um sinônimo para “local”, em comparação ao nível regional, nacional e global. Em sendo o urbano equivalente ao local, a cidade pode ser compreendida como uma

---

<sup>805</sup> Tradução livre de: “*We distinguish three frequently used terms: common, commons and commoning. The term common describes the foundation of shared material and symbolic resources based on which humankind can live together: it spans from natural resources to digital wealth (Hardt & Negri, 2009). The common is a perspective of a societal transformation involving practices of mutual sharing and collaboration. The commons, singular noun, represents mutual goods which result from institutional dynamics and arrangements built on the foundation of the common (Teli et al., 2015). Under certain conditions, the commons resembles the common-pool resources (Foster & Iaione, 2016) which are characterized by non-excludability and rivalry (Ostrom, 1990), with an additional “social value or utility” (Foster & Iaione, 2016, p. 288). It can take multiple forms, as mapped by Hess (2008), with different ownership regimes (see subsection 1.2, 1.3). Commoning is the practice which links a resource to its nearby community of users (Foster & Iaione, 2019). It produces the commons (Noterman, 2016), Multiple scholars anchor the commons to property relationships, whereas commoning is perceived as a process which exceeds property and capital issues (Cooke et al., 2019; Leitner & Sheppard, 2018). Commoning thus becomes a creative force, a potential to generate new forms of urban spatiality (Eynaud et al., 2018; Linebaugh, 2008; Montagna & Grazioli, 2019; Ruggiero & Graziano, 2018)”.* (FEINBERG; GHORBANI; HERDER, p. 5.).

<sup>806</sup> Tradução livre de: “*A wide spectrum of theoretical background literature defines commons in conspicuously similar ways. Most definitions present commons as a construct constituted of three main parts: (a) common resource, (b) institutions (i.e. commoning practices) and (c) the communities (called commoners) who are involved in the production and reproduction of commons”.* (DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 13).

<sup>807</sup> TONUCCI FILHO, 2017, p. 112.

<sup>808</sup> DELLENBAUGH, Mary; KIP, M.; BIENIOK, M., MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. (Ed.). **Urban commons: moving beyond state and market**. Berlin: Birkhäuser, 2015.

“entidade””. A definição também pode ser compreendida como “oposto ao rural, onde a cidade possui uma forma específica, com densidade, estrutura e áreas com diferentes funções”. Ainda, se partirmos de uma “visão crítica, o urbano pode ser concebido em termos de sua constituição multiescala e sua ligação com outros espaços e lugares, onde a urbanização é o processo global que liga vários lugares e escalas entre si, da base ao global”.<sup>809</sup>

O conceito de direito à cidade é concebido pelo filósofo Henry Lefebvre, em obra homônima de 1968<sup>810</sup> e serve como um *framework*, ou seja, um quadro-estruturante “através do qual os cidadãos podem reivindicar ou reapropriar o espaço da cidade, habitar e compartilhar seus espaços e participar ativamente na formação e administração do espaço da cidade”<sup>811</sup>.

Na visão Lefebvrina<sup>812</sup>, o vilão não é apenas o privado e sua “racionalidade produtivista”, mas o público, capturado pela figura do Estado, que “num país democrático, não pode decretar publicamente a segregação como tal”; em razão disso poderá adotar “uma ideologia humanista que se transforma em utopia no sentido mais desusado, quando não em demagogia”. Para Lefebvre<sup>813</sup>, as instituições Estado e empresa, “apesar de suas diferenças e às vezes e seus conflitos, convergem para a segregação” se empenham para “absorver a cidade, por suprimi-la, como tal”, sendo que “o Estado age sobretudo por cima e a empresa por baixo” por meio do “funcionamento da racionalidade burocrática” que, na prática, “torna-se manifesto o absurdo do racionalismo limitado (demarcado) da burocracia e da tecnocracia”.<sup>814</sup>

Essa abordagem percebe a “vida urbana através das lentes do direito à cidade e busca capacitar os moradores a moldar coletivamente a cidade para seus habitantes”. As cidades são “podem ser lugares que realizam plenamente o direito à moradia adequada, acesso universal à água potável e saneamento seguros e acessíveis acesso igualitário à educação de qualidade e outros bens públicos”. A cidade é formada por diferentes pessoas, de distintas classes sociais, e muitas vezes a implementação de infraestrutura privilegia áreas habitadas por população de maior renda. Sendo assim, o direito à cidade é a defesa de “uma cidade para todos, onde

<sup>809</sup> DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 16.

<sup>810</sup> LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 98-100.

<sup>811</sup> Tradução livre de: “*the right to the city is a framework through which citizens can reclaim or re-appropriate city space, inhabit and share its spaces, and actively participate in formation and stewardship of city space*” (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 14).

<sup>812</sup> CARLOS, A. F. A. (2020). Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade” / Henri Lefebvre: the “direct to the city” as a utopian horizon. *Revista Direito e Práxis*, 11(1), 348-369. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/48199>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>813</sup> LEFEBVRE, 2001, p. 99.

<sup>814</sup> SILVEIRA, C. E. M.; VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Possibilidades do direito à cidade e do comum urbano no projeto Viva São Pelegrino, de Caxias do Sul -RS. **Rev. Gest. Ambient. e Sust. - GeAS**, v. 10, n. 1, p. 1-21, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/18289/8869>. Acesso em: 20 jul. 2021.

diferentes populações têm acesso equitativo e acessível à infraestrutura física e social básica para promover a prosperidade e a sustentabilidade dos assentamentos humanos”.<sup>815</sup>

Na proposição de Lefebvre, segundo Tonucci Filho<sup>816</sup>, é possível identificar “uma teoria do comum urbano”, pois “a utopia concreta e experimental, defendida por Lefebvre, demanda “autogestão generalizada” e possui “um sentido revolucionário de cidadania calcado na vida cotidiana desalienada, liberta do capital e do Estado, tal qual em muitas das formulações mais críticas sobre o comum”.

Em uma visão crítica, Tonucci Filho e Magalhães<sup>817</sup> entendem que a perspectiva de Ostrom, está nos “limites da economia liberal”, o que “acaba por reificar os recursos comuns como um tipo específico de bens complementares aos bens públicos e privados, e não a eles opostos, ofuscando, assim, as relações de poder”. Além disso, para os autores a visão de Ostrom está embasada “na maximização da utilidade individual, recusar-se a reconhecer que as pessoas possam ter motivações não-econômicas para cooperarem”. Por essa razão, as abordagens críticas sobre o comum urbano compreendem que “o comum é antes uma relação social e um conceito político do que um bem ou um regime coletivo de propriedade”, na qual “o comum é antagônico ao capital”, pois o sistema econômico de cunho capitalista “onde quer que se instale, o faz cercando e expropriando o comum, minando as possibilidades de reprodução”.<sup>818</sup>

Há inúmeras congruências no estudo do direito à cidade a partir do comum, tanto no sentido dos comuns urbanos, quanto na cidade enquanto um comum. Grassi<sup>819</sup> sugere que “a noção de comum é capaz de inspirar a compreensão da complexidade dos problemas urbanos”, posto que há uma “limitação da concepção jurídica moderna para enfrentar os abusos sobre os valores, bens e práticas compartilhados, que criam laços sociais e sustentam a vida”. A aproximação teórica entre o estudo do direito à cidade e o estudo do comum deve ser orientada para “a formulação de novos modos de gestão do espaço urbano, em um processo experimental, porém bem fundamentado em termos principiológicos”.

---

<sup>815</sup> Tradução livre de: “*One more prominent approach or framework views urban life through the lens of the right to the city and seeks to empower residents to collectively shape the city for its inhabitants. Cities, according to this framework, can be places that fully realize the right to adequate housing, universal access to safe and affordable drinking water and sanitation, equal access to quality education, and other public goods. Embedded in this approach is a city for all, where different populations have equitable and affordable access to basic physical and social infrastructure to foster prosperity and the sustainability of human settlements*”. (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 3).

<sup>816</sup> TONUCCI FILHO, 2020, p. 374.

<sup>817</sup> TONUCCI FILHO; MAGALHÃES, 2017, p. 446.

<sup>818</sup> TONUCCI FILHO; MAGALHÃES, 2017, p. 446

<sup>819</sup> GRASSI, K. O comum e as contribuições para a concretização do direito à cidade sustentável e da justiça ambiental. (pp. 443/461). In: SILVEIRA, C. E. M. da, BORGES, G.; WOLKMER, M. D. F. S. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul – RS: Educus, 2019, p. 457. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

O espaço urbano sofre com uma crise marcada pela “megalomania do privado e a ineficiência do estatal, ao mesmo tempo em que há uma disputa entre esses setores, muitas vezes agem em conjunto e acabam por sepultar alternativas”. Esse cenário “também deriva da confusão conceitual entre o *público* enquanto domínio estatal e o *público* enquanto coletivo, uma vez que está fundada na limitação dos institutos e na racionalidade moderna”.<sup>820</sup>

A sociedade e o direito estão perdidos na “confusão entre o público enquanto domínio estatal e o público enquanto espaço compartilhado, usufruído, gerido e mesmo produzido, em comum, pelo público”. A questão pode ser identificada “tanto da limitação dos institutos e da racionalidade moderna como da potencialidade da aproximação teórica do comum”. Por consequência, a práxis ou o fazer em comum, “presente, tanto na concepção do direito à cidade quanto na teoria do comum, ainda é frágil no sentido de garantir-se a constituição dos comuns urbanos”.<sup>821</sup>

Com base nos estudos de Lefebvre, o geógrafo David Harvey também concebe o espaço urbano mais como um processo do que um espaço delimitado ou o conjunto de recursos. Essa visão crítica de Harvey considera a cidade como um direito fundamental, mas atualmente negligenciado:<sup>822</sup>

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.<sup>823</sup>

Na visão do autor, a cidade é um fenômeno resultante da interação entre as classes sociais e, com base em Tabb<sup>824</sup>, reforça que a urbanização é “resposta neoliberal aos problemas de perpetuar o poder de classe e reanimar a capacidade de absorver o excedente que o capitalismo tem de produzir para sobreviver”<sup>825</sup>. Em razão disso, para reinventar a cidade é necessário que seus habitantes tenham uma força coletiva sobre o processo de decisão sobre o uso dos espaços urbanos.

<sup>820</sup> SILVEIRA; VANIN; COLOMBO, 2021, p. 6.

<sup>821</sup> SILVEIRA; VANIN; COLOMBO, 2021, p. 6.

<sup>822</sup> FOSTER; IAIONE, 2022, p. 15.

<sup>823</sup> HARVEY, D. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. Rev. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012, p. 74.

<sup>824</sup> TABB, William. **The Long Default**: New York City and the Urban Fiscal Crisis. New York University, 1982.

<sup>825</sup> HARVEY, D. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. Rev. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012, p. 74.

A crítica é que a cidade se tornou um lugar passível de uso apenas àqueles que podem pagar por ela, uma vez que o interesse econômico “loteou” todos os espaços de convivência e os transformou em mercadoria. Harvey infere que:

Como em todas as fases precedentes, esta expansão mais recente do processo urbano trouxe com ela incríveis transformações no estilo de vida. A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana.<sup>826</sup>

Por conseguinte, para o autor, a propriedade comum também está sujeita à tragédia, mas, ao contrário de Hardin, entende que ela é resultado da acumulação privada:

A urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social, político e habitável. Essa “tragédia” é semelhante àquela descrita por Hardin, mas a lógica da qual ela surge é totalmente diferente. Sem regulamentação, a acumulação individualizada de capital ameaça eternamente destruir os dois recursos básicos da propriedade comum que reforçam todas as formas de produção: o trabalhador e a terra.<sup>827</sup>

Para enfrentar esse cenário, Harvey populariza o conceito de “cidades rebeldes”, para ir “do direito à cidade à revolução urbana”, onde os “habitantes engajam ativamente na luta por seu direito à cidade”.<sup>828</sup>

Assim, o conceito de direito à cidade pode ser considerado pelo direito de acesso e uso dos bens pelos seus habitantes, mas também o direito de decidirem sobre tal uso. Essas perspectivas ganharam status legal no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, como abordado anteriormente.

A referida Lei estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º), o que reforça o interesse da coletividade na questão urbana, para além de uma prerrogativa meramente Estatal a qual os habitantes estariam sujeitos sem poder de decisão.

A política urbana “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, o que é atingido por diversas diretrizes, dentre as quais a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à

<sup>826</sup> HARVEY, D. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. Rev. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012, p. 81.

<sup>827</sup> HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 156.

<sup>828</sup> HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 135.

moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;” (Art. 2º, I) e a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2º, II).

A gestão democrática é indispensável no estabelecimento da política urbana, o que pode ser garantido pela criação de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”; realização de “debates, audiências e consultas públicas”; “conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal” e por meio de “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 43, I, II, III, IV).

Em razão disso, percebe-se uma convergência entre o paradigma teórico do comum urbano e o conceito de direito à cidade, que podem servir de base para a interpretação do Direito para além da dualidade entre Estado-mercado, ante a complexidade da vida moderna predominantemente urbana.

Como ressalta Levy<sup>829</sup>, abordar os “conceitos de direito à cidade e de direito urbanístico representa um desafio intelectual de gigantesca dimensão”. Para chegar a um “arcabouço conceitual atualizado e completo” deve-se partir da “interpretação do tempo presente, capaz de desvendar as aporias de época e também evidenciar as condições de possibilidade para sua superação”. A segunda perspectiva é promover uma “investigação que leve em consideração o amplo feixe de saberes teóricos que, de algum modo, fornecem versões parciais e, portanto, incompletos (e, por que não dizer, frequentemente deturpadas)” – em que pese ainda “indispensáveis dentro de cada especialidade – de um conceito de direito urbanístico e também de direito à cidade”.

A relação entre os conceitos será desenvolvida no próximo capítulo, com o fim de oferecer bases mais sólidas para a sua delimitação, distinção e operalização.

---

<sup>829</sup> LEVY, Wilson. Fontes do direito à cidade, fontes do direito urbanístico: o desafio metodológico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e fontes do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 93-112.

#### 4.2.2 Os comuns urbanos

O contexto urbano é o local de manifestação de diversos *commons*, que analisados na concepção de bens comuns, se manifestam para além dos comuns tradicionais. Hess<sup>830</sup> apresenta um mapa dos *new commons*, ou novos comuns, e identifica os setores envolvidos. A organização do mapa e sua divisão em setores serve para facilitar a compreensão do tema, o que não significa que haja necessariamente uma separação desses setores específicos. De forma destacada estão os setores principais, que conjugam tipos de recursos. Os comuns tradicionais envolvem agricultura, recursos pesqueiros; florestas; áreas de pastagens; direito de uso e posse da terra; vilas e organizações sociais; água e irrigação e vida selvagem. Os *new commons*, são divididos em setores principais, em tradução livre: bens comuns culturais; bens comuns de bairro; bens comuns de conhecimento; bens comuns sociais; bens comuns de infraestrutura; bens comuns de mercado; e bens comuns globais, os quais representam os *new commons*.

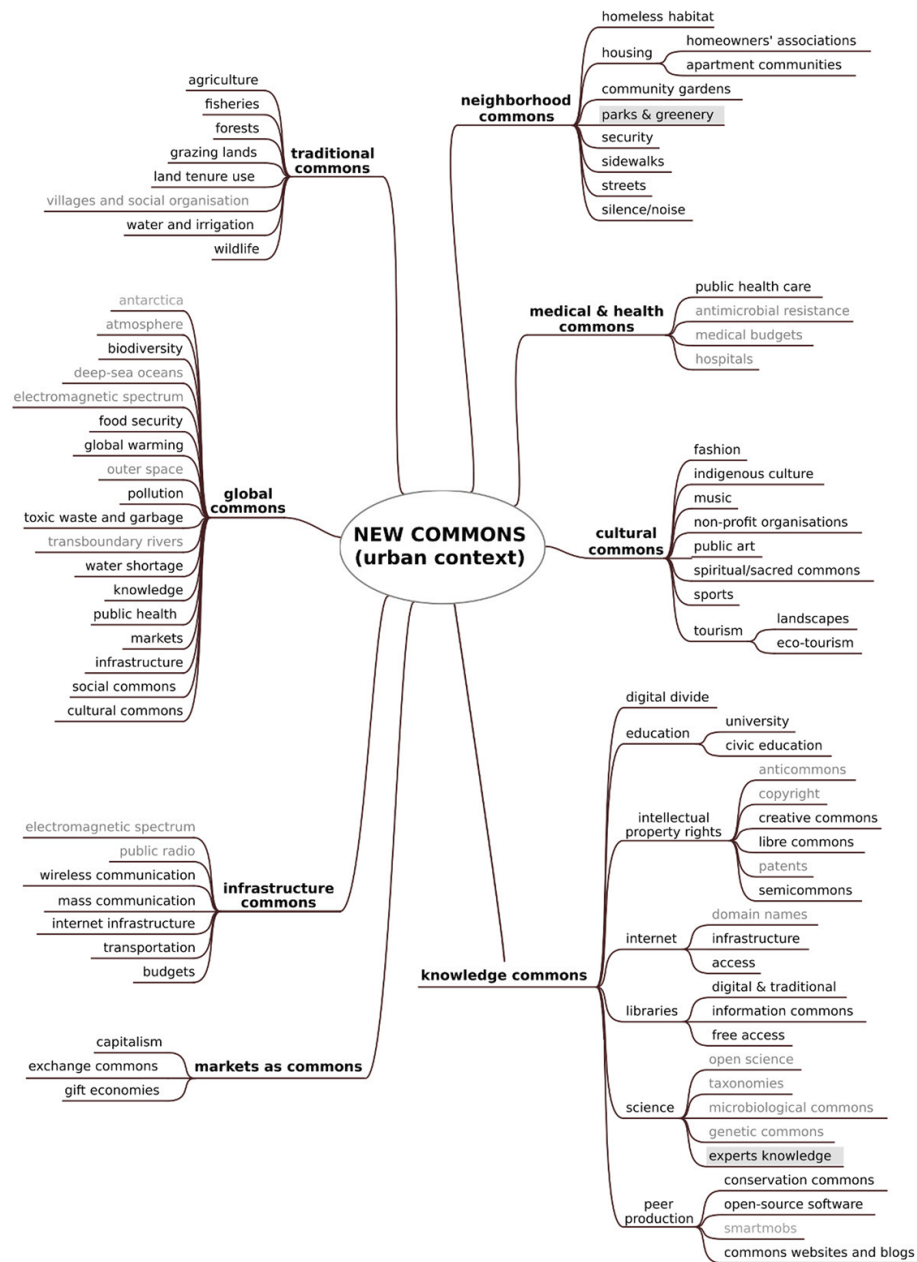
Ao realizar uma revisão bibliográfica sobre o tema, Feinberg et. al.<sup>831</sup> atualizam o mapa de Hess e destacam os comuns relacionados à questão urbana (redigidos em preto), acrescentam outros bens (grifados em cinza) e mantém os demais não encontrados na revisão de literatura sobre os *urban commons* (redigidos em cinza), conforme imagem abaixo:

---

<sup>830</sup> Tradução livre de: “*The specific sectors and subsectors delineated on the map will be discussed more fully in section III. The main sectors are: cultural commons; neighborhood commons; knowledge commons; social commons; infrastructure commons; market commons; and global commons. By “sector,” I mean the resource type. Most sectors and subsectors have a specific physicality to them. A few are social groups and collective action. The arbitrariness of the sectors is readily apparent. There is frequent overlap from one sector to another. Cultural commons and neighborhood commons are often intricately related and could easily be one large sector. The knowledge commons can relate to all of the sectors in some way. Having separate sectors, however, makes it easier to talk about them*”. (HESS, 2008, p. 13).

<sup>831</sup> FEINBERG; GHORBANI; HERDER, 2021, p. 5.

Figura 16 - New commons - urban context



Fonte: FEINBERG; GHORBANI; HERDER, 2021.

A questão cultural tem status de setor, mas isso não significa que está limitada aos recursos listados como: moda; cultura indígena; música; organizações não-lucrativas; arte pública; comuns espirituais e sagrados; esportes; turismo, paisagens e ecoturismo. Estas categorias se aproximam do conceito de serviços culturais, mas a cultura também está presente em outros bens e recursos. Assim, há uma “recorrente sobreposição entre os setores”. Como exemplo, “os bens comuns culturais e os bens comuns de bairro são frequentemente intrinsecamente relacionados e poderiam facilmente ser um grande setor. Os bens comuns de

conhecimento podem se relacionar com todos os setores de alguma forma”. A separação se dá apenas para facilitar a abordagem e o estudos destes setores.<sup>832</sup>

O comum propõe alternativas de produção e gestão de espaços e bens face aos modelos de propriedade pública-Estatal ou propriedade privada-individual. O debate sobre os *commons* “oferece pontos vitais de referência para abordar desigualdades sociais e econômicas de forma concreta em nossas cidades e é uma lente para analisar e criar possíveis formas alternativas do uso dos recursos urbanos”.<sup>833</sup>

O conceito de *commons* ganhou popularidade em razão da “perda da confiança no estado como o administrador confiável do consumo coletivo, e no mercado como o provedor ótimo (e equitativo) de bens e serviços”. Por essa razão, a perspectiva do *urban commons* pode ser vista como “a apropriação coletiva e a regulamentação de preocupações compartilhadas no cotidiano”<sup>834</sup>, “pois promete autogovernança participativa contra a tutela do estado, bem como mais equidade no tratamento das necessidades humanas”<sup>835</sup>.

O contexto urbano apresenta duas facetas, por um lado, abrange “a diversidade e a densidade”, características que “criam um campo fértil para mobilizar pessoas com ideias semelhantes ou para criar e testar novas estratégias sociais”, os quais são “ativos importantes para o desenvolvimento de novas formas de gestão coletiva de recursos em diferentes escalas”. O lado negativo, é que “o anonimato, a indiferença e a diferenciação narcisista que também estão frequentemente conectados com estilos de vida urbanos podem funcionar como barreiras significativas para tais esforços de comunalização”.<sup>836</sup>

---

<sup>832</sup> HESS, 2008, p. 5.

<sup>833</sup> Tradução livre de: “[...] *the debate around the commons gave us both vital points of reference to address social and economic inequalities concretely in our cities and a lens to analyze and potentially create alternative models of urban resource use*”. (DELLENBAUGH, M.; KIP, M.; BIENIOK, M., MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. (Ed.). **Urban commons: moving beyond state and market**. Berlin: Birkhäuser, 2015, p. 7).

<sup>834</sup> Tradução livre de: “[...] *“we suggest that urban commons are about collectively appropriating and regulating the shared concerns of everyday”*” (DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 7).

<sup>835</sup> Tradução livre de: “*Many urban movements today have lost confidence in the state as the trustworthy steward for collective consumption, and in the market as the optimal (and equitable) provider of goods and services. The concept of commons has therefore gained popularity, as it promises participatory self-governance against state tutelage as well as more equity in addressing human needs*”. (KIP, M.; BIENIOK, M.; DELLENBAUGH, M.; MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. *Seizing the (every)day: welcome to the urban commons!*. In: DELLENBAUGH, Mary; KIP, M.; BIENIOK, M., MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. (Ed.). **Urban commons: moving beyond state and market**. Berlin: Birkhäuser, 2015, p. 9).

<sup>836</sup> Tradução livre de: “*The urban context of these contestations is striking. However, in what way does urban setting influence or condition commoning efforts From abstract perspective, urban space might involve both the facilitation and hindrance of commoning efforts. On the one hand, the diversity and density that characterize the urban structure create a fertile field to mobilize like-minded people or to create and test new social strategies. These are important assets for the development of new collective resource management forms at different scales. On the other hand, the anonymity, indifference and narcissistic differentiation that are also often connected with urban lifestyles can function as significant barriers to such commoning efforts*”. (DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 13).

Foster e Iaone<sup>837</sup> advertem que “dizer que a cidade é um bem comum é sugerir que a cidade é um recurso compartilhado — aberto e compartilhado com muitos tipos de pessoas”. Vista dessa maneira, é possível perceber que “a cidade compartilha alguns dos problemas clássicos de um *common-pool resource* ou recurso de uso comum”, como: “a dificuldade de excluir pessoas e a necessidade de projetar regras, normas e instituições eficazes para administração e governança de recursos”. Entretanto, “as ideias de Ostrom não podem ser usadas na cidade da mesma forma que eram na natureza”, pois a “estrutura de Ostrom precisa ser adaptada à realidade dos ambientes urbanos, que já são congestionados, fortemente regulamentados e social e economicamente complexos”.<sup>838</sup>

Portanto, em se tratando da questão urbana, os princípios não podem ser diretamente aplicáveis, haja vista que os recursos em questão não são necessariamente “de uso comum” e muitas vezes sofrem maior incidência dos direitos de propriedade, além de que as dinâmicas do uso do recurso não necessariamente alteram a sua disponibilidade aos demais. Assim, os recursos comuns urbanos e a cidade como comum será o enfoque de análise a seguir, utilizando-se as contribuições de Ostrom de forma adaptada.

Ao desenvolver a classificação de Ostrom ao contexto urbano, Carvalho Pinto<sup>839</sup> cita como exemplos de bens coletivos “as praças e ruas, classificadas pelo direito administrativo como bens de uso comum do povo”. Ao possuir dificuldade de exclusão, “os bens coletivos constituem uma falha de mercado porque não conseguem impedir a figura do caroneiro (*free-rider*), que é o indivíduo que se beneficia do bem, mas não contribui para financiá-lo”. Há uma grande necessidade de bens destinados a fruição da coletividade. Entretanto, tomado o interesse do mercado, “não há incentivo econômico para a sua produção, já que a maioria das pessoas não pagará por um bem que poderá ser obtido de graça”.

A complexidade dos bens comuns reside no fato de que a “demanda não se traduz na estrutura de preços do mercado”, onde não é possível conhecer previamente “as características e qualidades de bens coletivos que deveriam ser produzidos e o quanto cada pessoa estaria

---

<sup>837</sup> FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. **Ostrom in the city**: Design principles and practices for the urban commons. Routledge Handbook of the Study of the Commons, 2019, p. 235.

<sup>838</sup> Tradução livre de: “*To say that the city is a commons is to suggest that the city is a shared resource—open to and shared with many types of people. In this sense, the city shares some of the classic problems of a common pool resource—the difficulty of excluding people and the need to design effective rules, norms and institutions for resource stewardship and governance. It is tempting, therefore, to impose Ostrom’s design principles onto the city and to apply them to the management of many kinds of public and shared resources in the city. For many reasons, however, Ostrom’s ideas cannot be used in the city the way they were in the nature. Ostrom’s framework needs to be adapted to the reality of urban environments, which are already congested, heavily regulated and socially and economically complex. Without such adaptation, Ostrom’s design principles will be lost in translation.*”

<sup>839</sup> CARVALHO PINTO, Victor. **Direito urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 51.

disposta a pagar por eles”. Não havendo interesse econômico em sua produção, “em consequência, há uma sub produção destes bens quando o mercado atua espontaneamente”.<sup>840</sup>

Na esfera urbana, os recursos podem estar sujeitos as características de rivalidade e exclusão, as quais não se apresentam de forma imutável ou permanente. A exemplo, uma estrada pública pode sofrer diferentes intensidades de tráfego a depender do horário e dia de semana. Uma vez que o espaço é limitado, em horários de pico com alto movimento, ante o excesso de veículos presentes na rodovia, a sua disponibilidade de uso pode diminuir para as demais pessoas. De outro lado, uma rodovia construída e que acaba não sendo utilizada significa um desperdício de investimento público e, em casos extremos, pode configurar como abandonada, o que também é prejudicial à cidade e seus habitantes.

Isso significa que, em alguma medida, tais bens podem aumentar seu valor pelo seu uso e compartilhamento, inserindo-os em condição de não-rivalidade, pois o uso por alguns não diminui a disponibilidade aos demais. Por consequência, isso significa que:

Na cidade, o commons é um fenômeno inerentemente relacional. Isso implica que o commons urbano não gira necessariamente em torno do problema do *free-riding*. Em vez disso, as práticas de uso e consumo são uma parte constitutiva da produção do commons urbano: na verdade, consumir a cidade nada mais é do que a forma mais sutil de sua produção.<sup>841</sup>

Tanto Hardin quanto Ostrom enfatizaram o problema do uso excessivo dos recursos, mas na cidade a “tragédia” não se apresenta somente nesses casos, mas também quando estão subutilizados, esquecidos e sujeitos à deterioração. Os recursos naturais são considerados “dados”, ou seja, usualmente constituem parte do meio ambiente e se fazem presentes independentemente de intervenção humana. Já o espaço urbano é criado pelo ser humano e é resultado de sua atividade.<sup>842</sup>

Borch e Kornberger sugerem que o conceito de commons como “um termo genérico que se refere a um recurso gerido por um grupo de pessoas” deve fazer sentido ao contexto

---

<sup>840</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 51.

<sup>841</sup> BORCH; KORNBERGER, 2015, p. 8.

<sup>842</sup> Tradução livre de: “*On the one hand, parts of a city – such as roads and traffic systems more generally – might be conceived of as a subtractive resource. Since, for instance, the available space on roads is limited, adding more cars will affect the shared resource in a negative way.3 On the other hand, however, no city would be a city without the inhabitants actively using its streets. And indeed, both the commercial and subjective value of particular places (such as parks or shopping malls) may increase by being used and shared, meaning that – at least to some extent – they constitute nonsubtractive resources. Put differently: the act of consuming does not detract but rather increases value [...]. In the city, the commons is an inherently relational phenomenon. This implies that the urban commons does not necessarily revolve around the problem of free-riding. Rather, usage and consumption practices are a constitutive part of the production of the urban commons: in fact, consuming the city is nothing but the most subtle form of its production.*” (BORCH; KORNBERGER, 2015, p. 6-9).

urbano. Por exemplo, em se tratando de bens públicos, nem sempre será possível delimitar o grupo de pessoas que possuem direitos sobre determinado bem e se é o mesmo ou é distinto da coletividade no sentido mais amplo.<sup>843</sup>

Ao adaptar a abordagem de Ostrom para a governança no cenário urbano, Foster e Iaone<sup>844</sup> também destacam duas perspectivas de estudo: a primeira, ao investigar “individualmente como diferentes tipos de recursos urbanos, espaço público urbano como hortas comunitárias e infraestruturas urbanas como rodovias, podem ser reconcebidos como *urban commons* e, num segundo plano, conceber a própria cidade como *commons*”.

Em comparação aos comuns tradicionais como florestas ou sistemas de irrigação, as cidades e os bens comuns urbanos “não são tipicamente esgotáveis nem renováveis, embora possam se tornar bastante frágeis ao longo do tempo devido a ameaças internas e externas”. Em geral, o aumento do uso dos comuns tradicionais pode levá-los à superexploração e perecimento. Entretanto, de outro lado, os comuns urbanos podem perecer diante da ausência de uso. O urbano pode conter recursos naturais, mas “grande parte da cidade consiste em infraestrutura urbana — praças abertas, parques, prédios abandonados, terrenos baldios, estradas — que podem ser destinados e reaproveitados para diferentes usos e usuários”.<sup>845</sup>

A segunda questão é que “as cidades são o que poderíamos chamar de bens comuns “construídos”, o resultado de processos sociais emergentes e design institucional”. Por meio do “*commoning*” os envolvidos constroem esses bens comuns, que é um “processo colaborativo de reunir um amplo espectro de atores que trabalham juntos para coprojetar e coproduzir bens e serviços compartilhados e comuns em diferentes escalas”.<sup>846</sup>

A terceira questão é que “as cidades não existem em um espaço pré-político”. Na realidade, “cidades são ambientes fortemente regulamentados e, portanto, qualquer tentativa de

---

<sup>843</sup> BORCH; KORNBERGER, 2015, p. 11.

<sup>844</sup> Tradução livre de: “*This is why, starting ten years ago, we both began to explore the governance of the urban commons as a separate body of study (first investigating individually how different kinds of urban assets, urban public space such as community gardens and urban infrastructure such as urban roads, could be reconceived as urban commons, and later jointly to conceive the whole city as a commons). We realized that we needed a different approach to bridge urban studies and commons studies and therefore to pose a slightly different set of questions for governance of the urban commons. We also needed to define a different set of design principles for the commons in the city and the city itself as a commons*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>845</sup> Tradução livre de: “*are typically not exhaustible nor nonrenewable, although they can become quite fragile over time due to internal and external threats. Much of the city consists of urban infrastructure—open squares, parks, abandoned buildings, vacant lots, roads—which can be purposed and repurposed for different uses and users*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>846</sup> Tradução livre de: “*cities are what we might call “constructed” commons, the result of emergent social processes and institutional design. The process of constructing a commons—what some refer to as “commoning”—involves a collaborative process of bringing together a wide spectrum of actors that work together to codesign and co-produce shared, common goods and services at different scales. They can be created at the scale of the city, the district, the neighborhood, or the block level*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

trazer os bens comuns para a cidade deve confrontar a lei e a política da cidade”. A cidade é resultado do tratamento jurídico concedido à propriedade, desde sua concepção isolada, até a relação dela com o local onde está inserida, ou seja, relaciona-se com a regulamentação da política urbana. Portanto, uma vez que o modelo de cidade está fundamentado na dicotomia público-privado:

[...] criar recursos comuns urbanos geralmente requer mudar ou ajustar (ou até mesmo hackear, em certo sentido) a regulamentação da propriedade pública e privada e trabalhar por meio dos ramos administrativos do governo local para permitir e/ou proteger formas colaborativas de gerenciamento de recursos. A experimentação legal e de propriedade é, portanto, uma característica central da construção de diferentes tipos de bens comuns urbanos.<sup>847</sup>

É por isso que o comum é visto como alternativa. Isso não significa que afaste totalmente o modelo de propriedade privada-individual, de um lado, ou o monopólio Estatal como representante do interesse público, de outro. O comum vem para representar o interesse coletivo, que muitas vezes não encontra espaço para existir nesses dois modelos.

O quarto ponto é que “as cidades são sistemas incrivelmente complexos e socialmente diversos que reúnem não apenas muitos tipos diferentes de recursos, mas também muitos tipos de pessoas”. A cidade e os bens comuns urbanos sofrem ingerência da política em múltiplos níveis, desde o local até o global, bem como estão “sujeitos a tensões e conflitos sociais” existentes entre diferentes setores e grupos da sociedade em nível muito maior que “muitos ambientes naturais”. Em razão disso, tem-se que “a complexidade econômica e política das cidades também significa que a governança dos bens comuns urbanos não pode ser apenas sobre comunidades governando a si mesmas”. Não se trata de bens isolados em si mesmos “em vez disso, a governança coletiva dos bens comuns urbanos quase sempre envolve algumas formas de governança aninhada e, na maioria dos casos, cooperação com outros atores urbanos”.<sup>848</sup>

Nesse sentido, é muito difícil afastar completamente a ingerência estatal sobre tais recursos, mesmo em casos em que se percebe uma ausência ou deficiência de políticas públicas

---

<sup>847</sup> Tradução livre de: “*cities do not exist in a pre-political space. Rather, cities are heavily regulated environments and thus any attempt to bring the commons to the city must confront the law and politics of the city. Creating urban common resources most often requires changing or tweaking (or even hacking, in a sense) the regulation of public and private property and working through the administrative branches of local government to enable and/or protect collaborative forms of resource management. Legal and property experimentation is thus a core feature of constructing different kinds of urban commons*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>848</sup> Tradução livre de: “*Fourth, cities are incredibly complex and socially diverse systems which bring together not only many different types of resources but also many types of people. Because of this diversity and the presence of often thick local (and sublocal) politics, social and economic tensions and conflicts occur at a much higher rate and pace than many natural environments. The economic and political complexity of cities also means that governance of urban commons cannot be just about communities governing themselves. Rather, collective governance of urban commons almost always involves some forms of nested governance, and in most cases cooperation with other urban actors*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

específicas. Ou seja, mesmo que o poder público não implemente políticas públicas em determinadas áreas, isso não afasta a existência de um arcabouço legal de regulamentação do uso da propriedade. Exemplificando, o Estado pode ser omissivo na implementação de infraestrutura urbana, mas a qualquer momento pode constatar o parcelamento irregular do solo e exigir o cumprimento da legislação pelos particulares. A ausência de eficácia da lei não afasta a sua validade, o que configura o espaço urbano como sujeito ao poder Estatal, mesmo quando esse é omissivo.

O mercado também é mais presente nas cidades do que nos comuns tradicionais, o que torna difícil o uso da propriedade por outras formas que não o modelo privado. Com isso, muitos “tipos de comuns urbanos tendem a se beneficiarem com a cooperação entre outros arranjos da comunidade, como organizações não-governamentais, entidades representativas, e organizações da sociedade civil em geral”.<sup>849</sup>

Em situações em que “o Estado é mais forte que o mercado, governos locais e estaduais podem fornecer assistência e formar uma aliança com as comunidades de forma a avançar na governança coletiva dos *urban commons*, ou dos bens comuns urbanos”. Nesses casos “o Estado acaba por agir como um facilitador da cooperação e do “*pooling*” dos recursos com outros atores”.<sup>850</sup>

Quando o Estado “é menos presente que o mercado, seja em razão da corrupção ou falta de recursos, estranhamente o mercado parece ser a única resposta para possibilitar o “*pooling*” dos recursos necessária para a ação coletiva e o gerenciamento colaborativo dos recursos urbanos”. O mercado pode agir de forma a “subsidiar os bens comuns se estruturas legais adequadas e processos participativos fossem colocados em prática e houvesse capital social e político suficiente entre os usuários dos recursos para negociar com os atores do mercado”.<sup>851</sup>

Foster e Iaone conceituam “*pooling*” como o termo que “parece capturar a verdadeira essência dos projetos e políticas baseados em bens comuns no ambiente urbano”. Propõe-se a

---

<sup>849</sup> Tradução livre de: “*As such, we observe that many types of urban commons tend to benefit from cooperation with other than internal community members and resource users. Rather, they need to collaborate and pool resources with other commons-minded actors like knowledge institutions and civil society organizations*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>850</sup> Tradução livre de: “*We have observed that in contexts where the State is the strongest, and markets are not as strong, local and provincial government actors can lend assistance to, and form a solid alliance with, communities to advance collective governance of urban resources. In this sense, the State generally acts as an enabler of cooperation and pooling of resources and other actors*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>851</sup> Tradução livre de: “*On the other hand, where the State is weak or weaker, either because of corruption or lack of resources, strange enough the market seems to be the only answer to enable the pooling of resources (i.e. human, economic, cognitive, etc.) needed for collective action and collaborative management of urban resources. The market could subsidize the commons if proper legal structures and participatory processes are put in place and there is sufficient social and political capital among resource users to negotiate with market actors*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

tradução do termo para agrupamento. Isso significa que há dois princípios fundamentais nos comuns urbanos: “um estado habilitador e economias de *pooling*”, ou seja, economias de agrupamento. Diante dessas características, os autores conceberam o *framework* da *co-city* ou co-cidade<sup>852</sup>, baseado em “pesquisas empíricas, com o objetivo de entender as várias formas que os bens construídos, ambientais, culturais e digitais estão sendo co-criados e co-governados em diferentes contextos geográficos, sociais e econômicos”.<sup>853</sup>

Os autores fazem uma distinção clara entre os comuns urbanos *top-down*, ou de cima para baixo (a) e *bottom-up*, ou de baixo para cima (b). Os comuns urbanos concebidos como de cima para baixo (a) possuem uma organização onde a regra é concebida e estabelecida por uma entidade superior, aplicando-se aos demais usuários. Em alguns casos, “esses arranjos institucionais se assemelhem a algumas das características dos princípios de design de Ostrom para governança coletiva de recursos compartilhados”. Entretanto, de outro lado, “podem acarretar custos para comunidades urbanas menos capazes de participar da administração dos recursos comuns que administram”. Como exemplo, estão modelos de parcerias público-privadas, para gerir “conservatórios de parques e distritos de melhoria empresarial”.<sup>854</sup>

Os comuns urbanos concebidos como de baixo para cima (b) decorrem do esforço de “moradores ou usuários de recursos que são motivados a superar problemas tradicionais de ação coletiva e a colaborar para construir novos bens e serviços que muitas comunidades urbanas não têm ou consideram inacessíveis a elas”. Como exemplo, estão desde os arranjos mais rudimentares, como a ocupação de bens por coletivo de pessoas até estruturas mais complexas, como a instituição de “fundos comunitários de terras, novas formas de co-habitação,

---

<sup>852</sup> FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. **Co-Cities: Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities**. Cambridge: The MIT Press, 2022, p. 13.

<sup>853</sup> Tradução livre de: “*In both cases, the concept of “pooling” seems to capture the true essence of commons-based projects and policies in the urban environment. For these reasons, we have identified in our work two core principles underlying many kinds of urban commons as an enabling state and pooling economies*”. (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>854</sup> Tradução livre de: “*We also draw a clear distinction between top-down and bottom-up urban commons. The former kind are exemplified by park conservancies and business improvement districts. Although these institutional arrangements resemble some of the features of Ostrom’s design principles for collective governance of shared resources, they are not the kinds of constructed commons that our work has identified as engaging resource users in the stewardship of shared common goods. Instead, they represent the kinds of self-professed public-private partnerships that can carry costs for urban communities least able to participate in the stewardship of the common resources that they manage. Many other kinds of urban commons emerge, on the other hand, from bottom-up efforts of residents or resource users who are motivated to overcome traditional collective action problems and to collaborate to construct new goods and services that many urban communities lack or find inaccessible to them. These constructed commons are increasingly taking the form of community land trusts, new forms of co-housing, limited equity cooperatives. We discuss the way that these institutions can become nested within the institutional framework of the city through public-community partnerships or public-private-community partnerships and can scale with the support of local policies and public resources to create a polycentric network of urban commons in the city*”. (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 29).

cooperativas de capital limitado”. O enfoque é debater a relação dessas instituições criadas de baixo para cima, com o poder público, que tem um papel usual de ingerência de cima para baixo. Portanto, os autores analisam de que forma as instituições podem “se aninhar na estrutura institucional da cidade por meio de parcerias público-comunitárias ou parcerias público-privadas-comunitárias e podem ser ampliadas com o apoio de políticas locais e recursos públicos para criar uma rede policêntrica de bens comuns urbanos na cidade”.<sup>855</sup>

A partir da investigação de experiências em várias partes do mundo, os autores formularam um “quadro de recorrentes princípios e ferramentas metodológicas comuns empregadas em diferentes recursos comuns urbanos”. Ao analisar as experiências, propõem um “quadro que reflete as condições e fatores [...] para repensar a cidade como uma infraestrutura compartilhada, onde uma variedade de atores urbanos podem cooperar e colaborar e na qual várias iniciativas de ação coletiva podem emergir, florescer e se tornar sustentáveis”.<sup>856</sup>

A proposta apresentada considera a especificidades do local, considerando que “os tipos de recursos que podem ser compartilhados, governados de forma colaborativa, bem como os atores envolvidos” são fatores que devem ser adequados ao contexto de cada cidade. Para tanto, elencaram um conjunto de princípios que podem ser adaptados à realidade local.<sup>857</sup>

Para avaliar a governança dos *urban commons*, ou bens comuns urbanos, estabeleceram diferente conjunto de *design principles*, aqui denominados princípios de governança<sup>858</sup>.

---

<sup>855</sup> FOSTER; IAIONE, 2022, p. 29.

<sup>856</sup> Tradução livre de: “*For this reason, the co-city framework that we have developed is rooted in significant part in a multiyear empirical study surveying hundreds of policies, practices, and projects in different cities around the world to enhance our understanding of the various ways that built, environmental, cultural, and digital goods are being co-created and co-governed in different geographic, social, and economic contexts. The empirical project sought to obtain, from on-the-ground examples, recurrent design principles and common methodological tools employed across the globe and for different urban resources. We have extracted the characteristics of these diverse efforts to develop a framework that reflects the conditions and factors that we observe as necessary to rethink the city as a shared infrastructure on which a variety of urban actors can cooperate and collaborate and in which various initiatives of collective action can emerge, flourish, and become sustainable*”. (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 13).

<sup>857</sup> Tradução livre de: “*What kinds of resources should be shared, collaboratively governed, or held, and which actors can (or should) manage them are in part applied questions that can be answered only by reference to the specific location and context of each city. For this reason, we conceptualize and frame the co-city as a form of urban experimentalism guided by a set of design principles that can be adapted to local context*”. (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 13).

<sup>858</sup> Tradução livre de: “*We have distilled five basic design principles, or dimensions, from our practice in the field and the cases that we identified as sharing similar approaches, values, and methodologies. These five key design principles of co-cities are the following: Principle 1: Collective governance (or co-governance) refers to the presence of a multistakeholder governance scheme whereby a local community emerges as an actor and partners (through sharing, collaboration, cooperation, and coordination) with four other possible categories of urban actors to co-produce and/or co-govern urban resources; the four actors include public authorities, private commercial entities, civil society organizations, and knowledge institutions such as schools, universities, libraries, cultural institutions, museums, and academies. Principle 2: Enabling state expresses the role of the state (usually*

Quadro 4 – Princípios de governança no quadro conceitual da co-cidade ou *co-city framework*

| <b>Key design principles of co-cities</b> |  |   |
|---|--|---|
| 1   | Governança coletiva<br><i>Urban co-governance</i>                    | Governança coletiva (ou cogovernança) refere-se à presença de um esquema de governança multissetorial pelo qual uma comunidade local emerge como um ator e parceira (por meio de compartilhamento, colaboração, cooperação e coordenação) com quatro outras categorias possíveis de atores urbanos para coproduzir e/ou cogovernar recursos urbanos; os quatro atores incluem autoridades públicas, entidades comerciais privadas, organizações da sociedade civil e instituições de conhecimento, como escolas, universidades, bibliotecas, instituições culturais, museus e academias.  |
| 2   | Estado facilitador<br><i>Enabling state</i>                          | O estado habilitador expressa o papel do estado (geralmente autoridades públicas locais) em facilitar a criação de recursos urbanos compartilhados e apoiar arranjos de governança coletiva para a gestão e sustentabilidade desses recursos.   |
| 3   | Agrupamento social e econômico<br><i>Social and economic pooling</i> | O agrupamento social e econômico se refere à presença de instituições autônomas e autossustentáveis (por exemplo, cívicas, financeiras, sociais ou econômicas) que são transparentes, colaborativas e responsáveis perante as comunidades locais e operam dentro de sistemas econômicos não convencionais (por exemplo, economias cooperativas, sociais, solidárias, circulares, culturais ou colaborativas) que reúnem recursos e partes interessadas para a criação de novas oportunidades (por exemplo, empregos, habilidades e educação) e serviços (por exemplo, moradia, assistência e serviços públicos) em áreas e bairros carentes da cidade ou para habitantes vulneráveis. |
| 4   | Experimentalismo<br><i>Experimentalism</i>                           | O experimentalismo é a presença de uma abordagem adaptativa, baseada no local e iterativa para o planejamento urbano, reformas legais e inovações políticas que permitem a cocriação de recursos urbanos compartilhados coletivamente.  |
| 5   | Justiça tecnológica<br><i>Tech justice</i>                           | A justiça tecnológica destaca o acesso, a participação e a cogestão e/ou a copropriedade da infraestrutura urbana tecnológica e digital e dos dados como um impulsionador facilitador da cooperação e cocriação de recursos urbanos compartilhados.   |

Fonte: adaptado e traduzido livremente de FOSTER; IAIONE, 2022, p. 29.

Ante os inúmeros caminhos possíveis para analisar o patrimônio cultural como bem comum urbano, parte-se do pressuposto das contribuições de Ostrom. Entretanto, como inferem Foster e Iaone, os princípios de desenho institucional de Ostrom não podem ser aplicados diretamente ao contexto urbano, mas devem ser adaptados.

O *co-city framework* pode ser um caminho para avaliar e implementar formas alternativas de gestão nas cidades. Contudo, não se trata de um modelo impositivo. Mesmo nos casos estudados que serviram de base para elaboração do quadro conceitual há variedade na

---

*local public authorities) in facilitating the creation of shared urban resources and supporting collective governance arrangements for the management and sustainability of these resources. Principle 3: Social and economic pooling refers to the presence of autonomous, self-sustaining institutions (e.g., civic, financial, social, or economic) that are transparent, collaborative, and accountable to local communities and operate within nonmainstream economic systems (e.g., cooperative, social, solidarity, circular, cultural, or collaborative economies) that pool resources and stakeholders toward the creation of new opportunities (e.g., jobs, skills, and education) and services (e.g., housing, care, and utilities) in underserved areas and neighborhoods of the city or for vulnerable inhabitants. Principle 4: Experimentalism is the presence of an adaptive, place-based, and iterative approach to urban planning, legal reforms and policy innovations that enable the co-creation of collectively shared urban resources. Principle 5: Tech justice highlights access, participation, and co-management and/or co-ownership of technological and digital urban infrastructure and data as an enabling driver of cooperation and co-creation of shared urban resources". (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 29.)*

presença dos princípios de governança. Em razão disso, “os princípios de governança não pretendem ser prescritivos, mas sim um ponto de partida para criar condições que reflitam esses princípios”.<sup>859</sup>

Apesar do enfoque do *co-city framework* ser direcionado a comuns originados “de baixo para cima”, onde a comunidade se auto-organiza, alguns pontos desse quadro conceitual serão adaptados para a análise do objeto da pesquisa no próximo capítulo.

---

<sup>859</sup> Tradução livre de: “*The appendix illustrates that even in our exemplary case studies, the presence of each of these principles varies. How strongly each is present in a particular case can depend on different contexts and the kinds of resources being constructed and shared. The design principles are not intended to be prescriptive but rather a starting place to create conditions that reflect those principles*”. (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 4).

## **5 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA A GESTÃO DA MAESA A PARTIR DA PERSPECTIVA DO COMUM URBANO**

Neste estágio final da pesquisa o enfoque é desenvolver o objetivo específico **d)** avaliar as possíveis contribuições teóricas do comum urbano para o regime jurídico de organização administrativa de gestão do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS.

O objeto de análise é o patrimônio cultural denominado “MAESA”, correspondente à Fabrica nº 2 da Metalúrgica Abramo Eberle S/A, parque fabril localizado na cidade de Caxias do Sul – RS, Brasil. O complexo industrial possui em torno de 53 mil m<sup>2</sup>, com mais cerca de 19 edificações em seu interior que perfazem cerca de 48 mil m<sup>2</sup> de área construída ao longo de diferentes períodos da história, desde sua criação, em 1948.

A história da MAESA está ligada ao contexto da imigração de origem italiana, o que contribuiu para o desenvolvimento da cidade e da região da Serra Gaúcha, dando origem, em um primeiro momento, à atividade agrícola e, posteriormente, ao desenvolvimento como polo metalmeccânico. A instalação da MAESA onde se encontra foi motivada pela proximidade com a BR116, facilitando o escoamento da produção na época. Inicialmente afastada do centro urbano, na atualidade encontra-se inserida no 1º Anel Perimetral do Município de Caxias do Sul, em área central da cidade.

Ao longo da história, o complexo foi adquirido por outro grupo econômico e, em razão de dívidas com o fisco, foi adjudicado pelo Estado. Resultante de pressão social e negociação política, o Estado do Rio Grande do Sul realizou a doação do bem ao Município.

Atualmente, a MAESA está situada no Bairro Exposição, de característica majoritariamente residencial e considerado o bairro mais valorizado da cidade, onde, segundo a estimativa levantada por imobiliárias, o valor médio de venda é em média de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) ao m<sup>2</sup>, como informa o FipeZAP, em 2022<sup>860</sup>. Ainda, o FipeZAP+, com base em dados do IBGE, FGV e Banco Central do Brasil, divulgou informe de julho de 2022, onde o comportamento recente do preço de venda de imóveis residenciais em Caxias do Sul – RS, avaliada a variação dos últimos 12 meses foi de 9,70% de aumento, sendo que o preço médio por m<sup>2</sup> é de R\$ 4.721,00.

A MAESA é um objeto de grande complexidade, tendo em vista o seu valor cultural para a comunidade, a grandeza de sua estrutura física e o investimento necessário para sua revitalização. O caráter complexo será averiguado desde as normas que regulamentam a doação

---

<sup>860</sup> FIPEZAP. Índice FipeZap+ de Venda Residencial: Informe de Julho de 2022. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202207-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

do bem ao Município, bem como as normas urbanísticas e os estudos realizados no Plano Geral e no Procedimento de Manifestação de Interesse. Após, serão verificadas as disposições da lei autorizativa da concessão e o respectivo Edital de Concessão do Mercado Público MAESA.

Ao fim, pretende-se verificar a organização administrativa necessária para sua gestão a partir de possíveis contribuições teóricas do comum urbano, realizando uma análise de adequação dos meios existentes em relação à sua finalidade como patrimônio cultural urbano.

## 5.1 O PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO METALÚRGICA ABRAMO EBERLE S.A. - MAESA

### 5.1.1 A origem: a MAESA como bem privado

A delimitação do quadro social no qual a MAESA está inserida demanda a compreensão da imigração de cidadãos italianos no território brasileiro. A política brasileira de colonização começou efetivamente com a vinda de D. João VI para o Brasil” com o propósito de “tornar o país independente”, com mão de obra europeia<sup>861</sup>. O programa inicial de colonização foi realizado predominantemente por açorianos e alemães e foi expandido por ter sido considerado um sucesso.

No Brasil, essa política “foi fundamental para a ocupação do território, bem como o acesso à Terra e ao trabalho, valores importantes no processo empreendedor”; contudo, “priorizava uma colonização de estrangeiros, brancos, que substituiriam os escravos, com trabalho especializado e uma bagagem de civilização”.<sup>862</sup>

Herédia<sup>863</sup>ressalta que, de 1830 a 1840, a imigração europeia foi suspensa no Rio Grande do Sul, resultado da insatisfação dos latifundiários, que consideravam o projeto do governo imperial como sujeição à política abolicionista preconizada pela Inglaterra<sup>864</sup>. O projeto foi retomado mediante a Lei Geral nº 514 de 1848, que concedeu terras devolutas para a finalidade de assentar os colonizadores e a Lei de Terras nº 601, de 1850, que estipulou “critérios para a estruturação das colônias agrícolas como também a legitimação das sesmarias existentes”<sup>865</sup>. A legislação estabelecia que “o único título de propriedade válido, a partir de então, seria o obtido através da compra e não mais da cedência de terras”<sup>866</sup>.

<sup>861</sup> HERÉDIA, 2001, p. 2.

<sup>862</sup> HERÉDIA; TESSARI, 2017, p. 64.

<sup>863</sup> HERÉDIA, 2001, p. 3.

<sup>864</sup> ROCHE, Jean. p. 82. In: SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Nacional, 1977, p. 156.

<sup>865</sup> HEREDIA, 2001, p. 3.

<sup>866</sup> MACHADO, Paulo Pinheiro. **Política de colonização no Império**. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 1999, p. 25.

A Itália, formada por diferentes reinos, ducados e repúblicas, havia sido recentemente unificada no ano de 1861 e sofria mudanças econômicas por influência da Revolução Industrial Inglesa, sendo pressionada a mudar de uma “sociedade rural para uma sociedade urbano industrial”<sup>867</sup>. Assim, “a emigração transoceânica era uma solução para o Reino de Itália, uma vez que resolvia o problema de excesso de população e ainda havia a possibilidade de manter os vínculos com aqueles que partissem”<sup>868</sup>.<sup>869</sup>

Explica Machado<sup>870</sup> que a primeira lei provincial a regulamentar a colonização foi no âmbito do Governo da Província do Rio Grande do Sul, a Lei nº 229 de 1851, que instituiu mediante o Programa de Colonização de terras devolutas na região nordeste do atual Estado do Rio Grande do Sul. A política “cedia gratuitamente ao colono um lote terras de 48 hectares, ferramentas agrícolas e sementes, indenização de viagem e ajuda em dinheiro durante o período de instalação”. Contudo, a norma não foi colocada em prática, “tanto pela inviabilização orçamentária como por incompatibilidade com a legislação nacional”<sup>871</sup>.

O governo italiano também editou normas para reger a migração de seus cidadãos, sendo que o Ministério das Relações Exteriores da Itália publicou diversos boletins sobre as colônias de migração no Rio Grande do Sul, no período de 1878 a 1913<sup>872</sup>. Estima-se que, no total, 24 milhões de italianos partiram para diferentes regiões do mundo entre os anos de 1869 e 1962<sup>873</sup>.

A primeira comunidade criada foi a de Nova Milano, sendo que, entre 1875 e 1885, em razão da distância geográfica dos lotes coloniais a serem ocupados, as autoridades da época criaram na região da Serra, cinco colônias oficiais para receber os imigrantes: Conde D’Eu, Dona Isabel, Alfredo Chaves, Antônio Prado e Caxias.<sup>874</sup>

Em 11 de abril de 1877 a colônia recebeu a denominação oficial de Caxias<sup>875</sup>, sendo que o local era conhecido como Campo dos Bugres<sup>876</sup>, por ter sido originalmente habitada por povos

---

<sup>867</sup> HERÉDIA; ROMANATO, 2016, p. 13.

<sup>868</sup> Sobre o tema, indica-se: SABBATINI, Mario. **La regione di colonizzazione italiana in Rio Grande do Sul**. Firenze, Itália: Cultura Cooperativa Editrice, 1975.

<sup>869</sup> RÉMOND, 1976, p. 104 apud HERÉDIA; ROMANATO, 2016, p. 11.

<sup>870</sup> MACHADO, 1999, p. 25.

<sup>871</sup> Sobre o tema, indica-se: IOTTI, Luiza Horn. **Imigração e colonização: legislação de 1747 a 1915**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2001.

<sup>872</sup> HERÉDIA; ROMANATO, 2016, p. 11.

<sup>873</sup> IOTTI, 2011, p. 2.

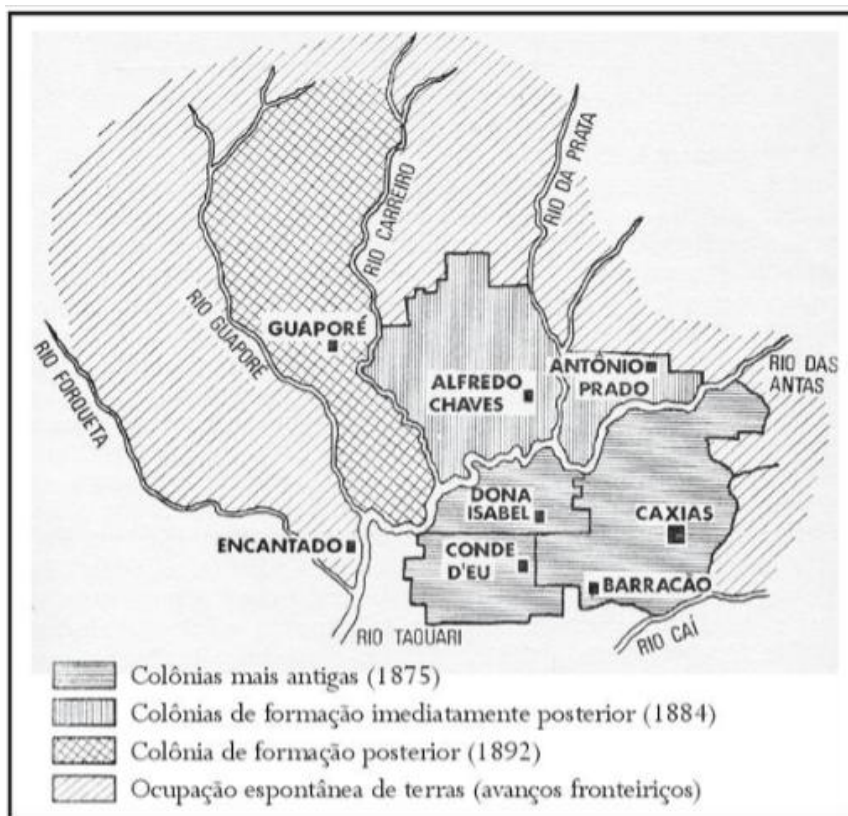
<sup>874</sup> FROSI; MIORANZA, 2009, p. 57.

<sup>875</sup> Sobre o tema, consultar: GARDELIN, Mário; COSTA, Rovílio Frei,. **Colônia Caxias: origens**. Caxias do Sul, RS: Edições EST, 1993.

<sup>876</sup> TESSARI, 2013, p. 30.

indígenas, onde posteriormente estabeleceram-se cerca de três mil imigrantes, majoritariamente de origem italiana<sup>877</sup>.

Figura 17 - Mapa das colônias - Secretaria da agricultura do Rio Grande do Sul



Fonte: FROSI; MIORANZA, 2009, p. 57.

O processo de formação das comunidades “desenvolvia-se dentro dos aspectos socioeconômicos de sobrevivência de um grupo social”, sendo que os fundamentos da formação derivam de razões de ordem:

(...) geográfica (encontro de picadas, proximidade de rios com possibilidade de aproveitamento para a pequena indústria); geodemográfica (maior ou menor extensão da Linha ou Travessão e maior ou menor número de lotes coloniais e correspondente número de famílias e habitantes); econômica (a diversidade de interesses do elemento humano e conseqüente diversificação de atividades); religiosa (existência de Capela ou igreja e presença de sacerdotes); étnica (proveniência de mesma região italiana ou região limítrofe, o que desencadeava o processo psicossocial que levava os imigrantes a acreditarem na possível criação de grandes centros urbanos; e, dentro disso, eram motivados pelo estímulo de orgulho regional, provincial e mesmo municipal italiano); e social (maior ou menor entendimento e afinidade dos habitantes da mesma Linha ou Travessão).<sup>878</sup>

<sup>877</sup> MACHADO, 1999, p. 103.

<sup>878</sup> FROSI; MIORANZA, 2009, p. 60.

Dentre as cinco colônias oficiais criadas, a Colônia Caxias “obteve maior desenvolvimento nos anos que sucederam à chegada dos imigrantes italianos”, razão pela qual, mediante o Decreto nº. 9.182 de 12 de abril de 1884 em 1884, “foi emancipada do estado de Colônia da Coroa Imperial Brasileira para se tornar 5º Distrito de Paz do Município de São Sebastião do Caí - Freguesia de Santa Teresa de Caxias.”<sup>879</sup>

Apesar de alertarem para a dificuldade de precisarem os dados cronológicos de criação, da concomitância dos fluxos imigratórios e migratórios internos e da não correspondência dos territórios das colônias, Frosi e Mioranza<sup>880</sup> apresentam a relação das colônias com os atuais municípios.

Quadro 5 - Colônias originais e seus desdobramentos em municípios

| Denominação       | Colônia   | Municípios em 1975  |
|-------------------|---|---|
| Antiga Colônia I  | Barracão – (Nova Milano)<br>Caxias<br><br>Dona Isabel<br>Conde D’Eu | Farroupilha<br>Caxias do Sul<br>Flores da Cunha<br>São Marcos<br>Bento Gonçalves<br>Garibaldi<br>Carlos Barbosa |
| Antiga Colônia II | Antônio Prado<br>Alfredo Chaves                                     | Antônio Prado<br>Veranópolis<br>Nova Prata<br>Nova Bassano  |
| Nova Colônia      | Guaporé<br><br>Encantado  | Guaporé<br>Muçum<br>Serafina Corrêa<br>Casca<br>Vila Maria (distrito de Marau)<br>Encantado<br>Nova Brésia      |
| Novíssima Colônia | (Expansões das diversas colônias anteriores)                        | Paráí<br>Nova Araçá<br>Ciriaco<br>Davi Canabarro<br>Marau<br>Putinga<br>Anta Gorda<br>Ilópolis<br>Arvorezinha   |

Fonte: FROSI; MIORANZA, 2009, p. 70.

O crescimento da colônia Caxias se deve não apenas ao “regime da pequena propriedade e da mão-de-obra sem custos que facilitaram o desenvolvimento local”, mas outros fatores

<sup>879</sup> TESSARI, 2013, p. 30.

<sup>880</sup> FROSI, Vitalina Maria; MIORANZA, Ciro. **Imigração italiana no nordeste do Rio Grande do Sul**: processos de formação e evolução de uma comunidade italo-brasileira. 2ª ed. Caxias do Sul - RS: EducS, 2009, p. 70.

econômicos, políticos e culturais contribuíram para sua posição como referência, o que deu-se pela:

[...] força do comércio, a evolução das redes técnicas (sobretudo, o transporte ferroviário), a bagagem de conhecimentos técnicos trazida pelos imigrantes, o empreendedorismo, a união de interesses nas e a força reivindicatória das associações de classe, e o estabelecimento do mito do trabalho, tendo contribuído especialmente para os donos de fábrica, na disciplina e manutenção de seus empregados. O surgimento das atividades industriais foi responsável, a partir do século XX, pela urbanização da antiga colônia e pelo aparecimento de novos atores sociais: os operários.<sup>881</sup>

Em 20 de junho de 1890 foi elevada à condição de Vila de Santa Teresa de Caxias, por meio do Ato n.º 257, tornando-se município. Nos anos seguintes foram editados a Lei Orgânica de 1892 e o Código de Posturas de 1893.<sup>882</sup>

A imigração de origem italiana na região da Serra Gaúcha<sup>883</sup>, impulsionou em um primeiro momento, a atividade agrícola e, posteriormente, ao desenvolvimento como polo metalomecânico<sup>884</sup>. O processo de industrialização da região da Serra Gaúcha tem grande vínculo com a história da Metalúrgica Abramo Eberle S. A., que tem protagonismo na cidade, tanto na dimensão econômica-desenvolvimentista, como histórica e cultural.<sup>885</sup>

A metalúrgica foi iniciada como um negócio eminentemente familiar, pelo casal de imigrantes Giuseppe Eberle e Luigia Eberle, originados da comuna de Monte Magré, Schio, Itália e chegados ao Brasil em 1884, estabelecendo-se em um dos lotes rurais da Colônia Caxias.<sup>886</sup>

Em 1886 Giuseppe Eberle e Luigia Eberle adquirem a funilaria de propriedade de Francisco Rossi, localizada no centro da cidade de Caxias do Sul – RS<sup>887</sup>. O contrato previa o valor de venda de 600\$720 (cerca de seiscentos réis), dispondo a obrigação de Rossi em ensinar o ofício de funileiro a Giuseppe<sup>888</sup>.

---

<sup>881</sup> TESSARI, 2013, p. 31.

<sup>882</sup> TESSARI; TOMAZONI; NASCIMENTO, 2020.

<sup>883</sup> HERÉDIA, 2002, p. 5.

<sup>884</sup> HERÉDIA, 2001, p. 7.

<sup>885</sup> HERÉDIA, 2001, p. 7.

<sup>886</sup> TESSARI, 2013, p. 35.

<sup>887</sup> FRIZZO, 2019.

<sup>888</sup> TESSARI, 2013, p. 35.

Figura 18 - Giuseppe Eberle



Fonte: Retrato de Giuseppe Eberle. Final do século XIX. Autoria desconhecida. Prova albuminada em papel, 6x9,5cm, Acervo: AHMJSA apud TESSARI, 2013, p. 35.

Por questões de saúde, Giuseppe não se adapta ao trabalho na funilaria e retorna ao trabalho rural no lote colonial, razão pela qual passa o comando à esposa, ensinando-a o ofício. A funilaria é administrada por Luigia, que passa a ser conhecida “como Gigia Bandera, ou seja, “Luiza, a Funileira”, traduzido do dialeto *talian*”.<sup>889</sup>

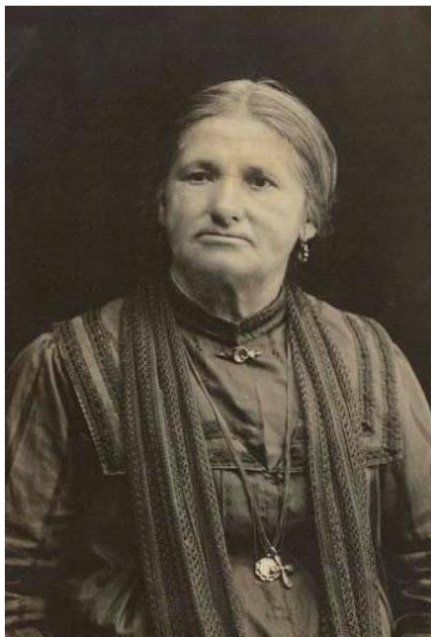
A relevância de Gigia<sup>890</sup> na administração do negócio é demonstrada por seu papel para além do tradicional nas estruturas das famílias de origem italiana, que preponderantemente renegavam a mulher a cumpridoras de tarefas domésticas, sendo a figura masculina como provedora e “chefe da família”.<sup>891</sup>

<sup>889</sup> TESSARI, 2013, p. 36.

<sup>890</sup> “O SIMECS faz do exemplo desta mulher a síntese do Mérito Metalúrgico. Desde 1987, a homenagem é atribuída anualmente a personalidades que, com sua visão estratégica e representação institucional, empresária e em defesa da livre iniciativa, conseguem projetar suas organizações” (Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul e Região. Mérito Metalúrgico Gigia Bandera – SIMECS, 2022).

<sup>891</sup> MACHADO, Maria Abel. **Mulheres sem rosto**. Caxias do Sul: Maneco Ed., 1998, p. 18.

Figura 19 - Luigia Zanrosso Eberle, conhecida como Gigia Bandera



Fonte: Década de 1900. Autoria desconhecida. Prova em papel, 18x24cm. Acervo: AHMJSA. apud TESSARI, 2013, p. 36.

A matriarca ensina o ofício ao filho Abramo Eberle, nascido em 02 de abril de 1880, sendo o segundo dos dez descendentes do casal. Com 16 anos de idade, Abramo decide adquirir o negócio, passando a administrá-lo desde 1896, em parceria com outros sócios<sup>892</sup>.

Figura 20 - Abramo Eberle ostentando a insígnia de cavaleiro da Coroa da Itália, em 1936



---

<sup>892</sup> TESSARI, 2013, p. 35.

Fonte: Acervo Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami.

O primeiro produto fabricado durante a gestão de Abramo “foi uma lamparina de metal, destinada a alumiar as noites da vila que ainda não conhecia a luz elétrica”<sup>893</sup>. A Figura 6 retrata o produto produzido à época:

Figura 21 - Lamparina produzida pela funilaria



Fonte: Site oficial EBERLE, História, 2022.

A partir de 1904 Abramo firma sociedade com Luiz Gasparetto, fundando a Ourivesaria e Funilaria Central Abramo Eberle & Cia., ampliando a produção para “utensílios de cobre, alambiques e máquinas de sulfatar, além de dar início a produção de artigos de montaria, como arreios, estribos e esporas”, produtos muito procurados em razão da utilização do cavalo ou da mula como meio de transporte mais comum.<sup>894</sup>

---

<sup>893</sup> TESSARI, 2013, p. 35.

<sup>894</sup> TESSARI, 2013, p. 35.

Figura 22 - Ourivesaria e Funilaria Central Abramo Eberle &amp; Cia., em 1907



Fonte: Acervo Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami.

A fábrica contava com grande número de operários, onde a maioria era do sexo masculino. Também havia aprendizes<sup>895</sup>, que eram iniciados na atividade aos oito anos de 8, se meninos e aos 13 anos, no caso de meninas; além disso, o escoamento da produção era realizado por caixeiros-viajantes, que viajavam para diferentes regiões do país<sup>896</sup>. A Figura 7 mostra os operários em 1907:

Figura 23 - Operários da Metalúrgica, em 1907

---

<sup>895</sup> Sobre trabalhadores infantis na região, indica-se: TISOTT, Ramon Victor. Pequenos Trabalhadores: Infância e Industrialização em Caxias do Sul (Fim do Séc. XIX e início do XX). Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2008.

<sup>896</sup> TESSARI, 2013, p. 35.



Fonte: Acervo Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami.

O negócio cresceu consideravelmente, sendo que em meados de 1910 a fábrica possuía diferentes secções de produtos, o que exigiu a ampliação do parque fabril nº 1. O modelo de negócio estava fundamentado em um sistema paternalista, em um conceito de “grande família”, na qual a figura de Abramo como líder era fundamental, tanto que no período de 1896 a 1945, enquanto esteve sob seu comando, “os operários nunca promoveram greves ou mesmo organizaram sindicatos”<sup>897</sup>.

A chegada do trem em 1910 contribuiu para o desenvolvimento do local, da região e da MAESA, tanto que o Decreto Estadual nº 1.607, de 1º de junho de 1910, elevou a Vila à categoria de cidade, passando a chamar-se Caxias<sup>898</sup>.

Figura 24 - Festejos da Inauguração da Estação Férrea, Gare de Caxias, ramal ferroviário Caxias-Montenegro, 1910

<sup>897</sup> TESSARI, 2013, p. 38.

<sup>898</sup> TESSARI; TOMAZONI; NASCIMENTO, 2020.



Fonte: Acervo Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami

Em 1917 a metalúrgica altera a razão social para Abramo Eberle & Cia e, para auxiliar e aumentar a produção, ampliam a quantidade de máquinas automáticas, movimentadas por meio de motores elétricos próprios na década de 1920<sup>899</sup>. O negócio prospera com diversas parcerias e sociedades e em 1921 foi aberta filial em São Paulo e, posteriormente, escritório no Rio de Janeiro<sup>900</sup>.

Na visão de Dias<sup>901</sup> a década de 1930 foi um dos períodos mais prósperos para os “setores industriais de base, ao caso das metalúrgicas, uma vez que o governo Vargas incentivou seu crescimento, através de uma política nacionalista”. Assim como outras empresas do ramo, a Eberle se beneficiou de contratos firmados com o Governo da época, pois se tratava de “um regime autoritário apoiado pelo exército, este fomento vinha da demanda de materiais e equipamentos para uso do exército, como espadas, punhais, artigos de montaria, medalhas e acessórios diversos de farda”. Ainda, “o setor metalmecânico tendeu a beneficiar-se das fases de contração da capacidade de importar, com o período da Grande Depressão que se seguiu à crise de 29 e à Segunda Guerra Mundial”<sup>902</sup>. Inclusive, pelo Decreto 11.081, de 10 de dezembro

<sup>899</sup> TESSARI, 2013, p. 40.

<sup>900</sup> FRANCO, Álvaro; FRANCO, Senhorinha Maria Ramos de. **O Milagre da Montanha**. São Paulo: Ramos, Franco Editores, 1946.

<sup>901</sup> DIAS, Ariane Pedrotti de Ávila. **Restauração e Requalificação da Segunda Fábrica da Metalúrgica Abramo Eberle S/A - MAESA**. Dissertação de Mestrado Profissional em Conservação e Restauração de Monumentos e Núcleos Históricos. UFBA, 2019, p. 101.

<sup>902</sup> DIAS, 2019, p. 101.

de 1942, a fábrica entrou na escala estratégica de fornecimento de material de guerra para o Exército e para a Força Expedicionária Brasileira (FEB)<sup>903</sup>.

O ano de 1941 foi importante para a cidade de Caxias, uma vez que foi inaugurado o Aeroporto Municipal em 1941, e foi aberta a circulação na Estrada Federal Getúlio Vargas, atual BR 116, além de outras obras de infraestrutura e como calçamento, saneamento e energia<sup>904</sup>. A Fábrica 1 já não comportava a produção da metalúrgica, razão pela qual instalou-se a Fábrica 2 no bairro Exposição, próxima da BR-116, o que facilitava o escoamento da produção.<sup>905</sup>

O primeiro pavilhão da Fábrica 2 da MAESA foi inaugurado no ano de 1948, tendo sido projetado pelo arquiteto Sylvio Toigo<sup>906</sup>. Os outros edifícios que estavam abrangidos pelo complexo foram projetados pelo arquiteto Romano Lunardi<sup>907</sup>. A partir desse momento, a sociedade passou a denominar-se Metalúrgica Abramo Eberle.

---

<sup>903</sup> PESAVENTO, 1985, p. 87.

<sup>904</sup> TESSARI; TOMAZONI; NASCIMENTO, 2020.

<sup>905</sup> LAZAROTTO, 1981, p. 37.

<sup>906</sup> DIAS, 2019, p. 84.

<sup>907</sup> COSTA, 2013, p. 8.

Figura 25 - No topo, a Fábrica 1 no seu início; ao centro, a Fábrica 1 em 1954 e abaixo a Fábrica 2 (MAESA) em 1954



Fonte: Acervo Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami

A Fábrica 2 tem uma arquitetura industrial de alvenaria de tijolos aparentes. Diz-se que Abramo se inspirou no modelo de fábricas situadas na cidade de Manchester, ante as viagens internacionais anteriormente realizadas pelo fundador, bem como seu filho José, em busca de referências.<sup>908</sup>

<sup>908</sup> COSTA, 2013, p. 5.

Figura 26 - Fábrica 2 (MAESA), em 1950



Fonte: Acervo Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami

Apesar de sua relevância para a produção da metalúrgica e de sua simbologia, Abramo Eberle faleceu em 1945, antes de sua inauguração. A partir disso, a presidência da empresa ficou a cargo do seu filho, José Venzon Eberle.

Em 1953, com o falecimento de José Eberle, a empresa foi assumida pelo irmão Júlio Eberle<sup>909</sup>. Houve a instalação de outras fábricas na cidade, com o intuito de comportar a produção ao mercado nacional. A demanda a que a empresa respondia envolvia desde utensílios metálicos domésticos até a fabricação de motores elétricos e motores para elevadores.

Em 1966 a empresa abre o capital, denominando-se Metalúrgica Abramo Eberle S.A., sigla que dá origem ao termo MAESA. O aumento e diversificação da produção exige a construção de novos parques fabris na cidade e ampliação dos existentes.

Em 1985 o Grupo Zivi- Hércules, da cidade de Gravataí – RS adquire a Eberle S.A, sendo que em 2003, houve a criação do grupo empresarial Mundial S.A.<sup>910</sup>. Entre os anos de 2003 e 2004, parte das unidades de produção e fundição, foram adquiridas pelo grupo empresarial que viria a ser denominado Grupo Voges, sendo o locatário da MAESA. No ano de 2013 o Grupo Voges protocolou pedido de recuperação judicial e em 2019 teve sua falência decretada.<sup>911</sup>

<sup>909</sup> TESSARI et. al., 2020.

<sup>910</sup> EBERLE, 2022.

<sup>911</sup> DIAS, 2019, p. 93.

Contudo, a Mundial S.A. passou a apresentar sérias dificuldades financeiras, com débitos trabalhistas, previdenciários e perante o fisco estadual e nacional. Em 2010, diante do débito de cerca de R\$ 60 milhões provenientes de ICMS e por meio do programa de recuperação de créditos, o complexo repassado ao Estado do Rio Grande do Sul como pagamento, ocorrendo a adjudicação.

A partir da adjudicação do prédio da MAESA, o bem passou a pertencer ao Estado do Rio Grande do Sul, deixa de ser um bem individual, resultado do trinfo da iniciativa privada, passando a ser, portanto, um bem público. Esse processo passa a ser analisado no tópico a seguir.

### 5.1.2 A transformação: a MAESA como bem público

A MAESA tem seu início a partir do esforço privado, mas tomou forma de bem público em razão de sua adjudicação pelo Estado do Rio Grande do Sul, bem como por sua qualificação como bem tombado.

O valor histórico e cultural dos bens relacionados à família Eberle para a cidade de Caxias do Sul pode ser identificado pelo tombamento da Fábrica 1 da metalúrgica em 2006, formada por um conjunto de prédios sobre cinco lotes contíguos, onde se destaca aquele encimado pela torre do relógio, localizado na Rua Sinimbu, nº 1670, no Bairro Centro. Os cinco lotes estão localizados no quarteirão formado pelas Ruas Sinimbu, Borges de Medeiros, Marquês do Herval e Os Dezoito do Forte, sendo que esses lotes contíguos formam um só bloco correspondente às matrículas nº 2.873, 4.128, 4.129, 10.141, 21.883 do Serviço Registral de Imóveis da 2ª Zona desta cidade.<sup>912</sup>

A Fábrica 1, de propriedade privada, foi integralmente reformada e o edifício está sendo utilizada como prédio comercial e espaço de eventos, contando com espaço destinado ao resgate da memória da empresa. O projeto arquitetônico foi idealizado pelo StudioMDA, sendo o local atualmente denominado como Pátio Eberle, conforme demonstra a Figura 11 abaixo:

Figura 27 – Montagem de fotos antes e depois Fábrica 1



Fonte: Foto da esquerda, de Studio Geremia, do Acervo Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami e foto da direita, do StudioMDA, responsável pelo projeto arquitetônico Pátio Eberle, imagem de 2021.

O objeto do presente estudo está delimitado na Fábrica 2 da MAESA, sendo que, para facilitar o seu entendimento, elencam-se os seguintes fatos e datas representativas,

<sup>912</sup> CAXIAS DO SUL (Município); VAZQUEZ ARQUITETOS. **MAESA Plano Geral, Etapa 1 – Diagnóstico**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2021, p. 4. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2021/08/0aca6752-af5d-4565-9a94-85a100056ea3.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

sistematizados no quadro <sup>913</sup> abaixo, em ordem cronológica, os quais serão mais bem aprofundados no decorrer dos tópicos:

Quadro 6 - Fatos relevantes relacionados à MAESA

| Nº | Evento   | Detalhes  | Ano                 |
|----|--|---|---------------------|
| 1  | Adjudicação                                      | Adjudicação da Fábrica 2 pelo Estado do Rio Grande do Sul em razão de débitos da Mundial S.A.   | 16/12/2010          |
| 2  | Doação   | Lei nº 14.617, de 08 de dezembro de 2014. Autoriza o Poder Executivo a doar imóvel, com encargos, ao Município de Caxias do Sul   | 08/12/2014          |
| 3  | Tombamento do conjunto edificado                 | Localização: Ruas Plácido de Castro, Dom José Barea, Pedro Tomasi e Treze de Maio. Processo Administrativo nº 201101667 Lançamento no Livro Tombo em 02 de junho de 2015, às fls. 054-6   | 02/06/2015          |
| 4  | Projeto de intervenção de ocupação, uso e gestão | Município entrega ao Estado do Rio Grande do Sul Projeto de intervenção de ocupação, uso e gestão da MAESA elaborado pela Comissão Especial, instituída pela lei da doação e coordenada pela secretária municipal de Cultura  | 11/11/2015          |
| 5  | Desocupação do Complexo                          | O Município ajuizou Ação de Obrigação de Fazer nº 5013443-14.2018.8.21.0010 em face da Metalcorte Fundição Ltda. (Grupo Voges) Para, dentre outros pedidos, determinar a desocupação total do Complexo até 31/07/2018, sob pena de multa diária.  | 2019                |
| 6  | Edital de Licitação – Plano Geral                | Edital de concorrência nº 080-2020: licitação sob a modalidade de concorrência, do tipo técnica e preço, para contratação de empresa para execução de serviços técnicos relativos a patrimônio histórico e cultural, para elaboração de plano geral do conjunto edificado MAESA.  | 2020                |
| 7  | Alteração da Lei de Doação                       | Advindo do Projeto de Lei nº 299/2021, proposto pelo Poder Executivo, que Lei n.º 15.742/21 que alterou a Lei nº 14.617, que autoriza o Poder Executivo a doar imóvel, com encargos, ao Município de Caxias do Sul  | 30/11/2021          |
| 8  | Entrega do Plano Geral                           | Edital de concorrência nº 080-2020  | 2022                |
| 9  | Edital PMI                                       | Edital de Chamamento Público para Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 01/2022  | 14/04/2022          |
| 10 | Consulta Pública                                 | Processo nº: 22/8050-0005817-5 para realização de Consulta Pública destinada a colher manifestações sobre a minuta de contrato, minuta de edital e respectivos anexos para a contratação de PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP), sob a modalidade de CONCESSÃO PATROCINADA, para a prestação dos serviços de reforma, restauro, requalificação, manutenção, conservação, operação e exploração do complexo cultural e turístico MAESA. | 28/02/23 a 28/04/23 |
| 11 | Ação Popular                                     | Ação nº 5016733-61.2023.8.21.0010 ajuizada perante o Juízo da 2ª Vara Cível (Especializada em Fazenda Pública) da Comarca de Caxias do Sul. Dentre outros pedidos, solicitou a sustação do projeto apresentado pelo Município. O feito foi julgado extinto sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, VI, do CPC.   | 18/04/23            |
| 12 | Pedido de Providências                           | Protocolado pela UAB e Associação Amigos da Maesa (AMaesa). Segundo o MP, não foi identificado desvio de finalidade no Procedimento Administrativo de acompanhamento de Políticas Públicas nº 00748.003.064/2021  | 14/04/23            |
| 13 | Audiência Pública                                | Audiência Pública do projeto de Parceria Público-Privada (PPP), sob a modalidade de concessão patrocinada, para a prestação dos serviços de reforma, restauro, requalificação, manutenção, conservação, operação e exploração do complexo cultural e turístico MAESA.   | 14/04/23 e 22/04/23 |
| 14 | Audiência Pública                                | Ocupação da MAESA, na Assembleia Legislativa de Porto Alegre, RS.   | 22/05/23            |
| 15 | Edital de Concessão do Mercado Público MAESA     | Concessão para a execução das obras, serviços de restauro, reforma, manutenção e operação do mercado MAESA, que será instalado nos blocos 2, 3, 4, 5, 7 e 11 do complexo. A área total da concessão é de 13 mil m²  | 14/11/2024          |

Fonte: elaboração própria.

<sup>913</sup> Estudo preliminar foi publicado em: COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fabio Scopel; MALINVERNI DA SILVEIRA, Clóvis Eduardo. O regime jurídico-urbanístico do patrimônio cultural MAESA de Caxias do Sul - RS. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9129>. Acesso em: 14 out. 2024.

Com relação à MAESA, Fábrica 2, o processo de tombamento em nível foi impulsionado por diversos setores da sociedade, desde o Município de Caxias do Sul, Câmara de Vereadores, entidades representativas, União de Associação de Bairros - UAB e pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, a vinculação da sociedade com a MAESA também é perceptível diante dos movimentos sociais de reivindicação, originados em meados de 2011, inicialmente por “poucos movimentos, ainda sem muita adesão, encabeçados por intelectuais entusiastas da preservação da memória da cidade de Caxias do Sul”<sup>914</sup>. Ao passar do tempo, outros movimentos foram ganhando forma e acompanham o processo de tombamento até o debate sobre a destinação do complexo, conforme podemos verificar na figura abaixo:

Figura 28 – Movimentos sociais de reivindicação da MAESA



Fonte: Elaboração própria de conjunto de imagens retiradas de páginas em rede sociais dos movimentos sociais e coletivos, no topo, Faço Parte MAESA/ 100% MAESA; ao centro, Ocupa MAESA; após, Coletivo Abrace a MAESA e, ao final AMaesa Associação dos Amigos da Maesa.

Outras iniciativas que impulsionaram o processo surgiram de pesquisadores e profissionais. O projeto “A Honra do Trabalho: protagonistas da Eberle” foi iniciado em 2012

<sup>914</sup> DIAS, 2019, p. 93.

por um grupo multidisciplinar de pesquisadores do curso de pós-graduação em Gestão de Bens Culturais e viabilizado pelo Município de Caxias do Sul, por meio da Lei de Incentivo à cultura, com patrocínio privado da empresa RACON Consórcios. O produto consistiu na realização de um documentário<sup>915</sup> com o objetivo de resgatar a memória do trabalho na antiga Metalúrgica Abramo Eberle, por meio da coleta do testemunho de ex-funcionários, com a pretensão de “mostrar como os bens materiais e imateriais produzidos pela indústria são importantes para se entender, não só a dinâmica da produção material, mas também as relações históricas e sociais que se desenvolveram em torno dela”<sup>916</sup>.

Em 2014, o documentário *A Honra do Trabalho*, produção do Coletivo Guarda Pó Verde, Grupo Multidisciplinar do Curso de Pós-Graduação em Gestão de Bens Culturais da Faculdade foi apresentado em evento ao ar livre em frente ao edifício da MAESA<sup>917</sup>.

Outra iniciativa foi o Projeto Educa MAESA<sup>918</sup>, desenvolvido na disciplina de Estágio em História IV do Curso de História da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Os objetivos do projeto são: a) “contextualizar a história do trabalho e dos trabalhadores da Metalúrgica Abramo Eberle”; b) “refletir sobre a preservação do patrimônio industrial da cidade de Caxias do Sul, notadamente o prédio da Fábrica 2 - Fundação e Máquinas, atualmente conhecido como "Complexo Maesa", localizado no bairro Exposição”, e c) “apresentar diretrizes e propostas de ações educativas de Educação Patrimonial para serem desenvolvidas durante o processo de uso da área”.

Em 2022, durante o 2º Encontro Nacional Arte e Patrimônio Industrial, foram exibidos no Cinema da Universidade de Caxias do Sul (UCS), três filmes raros da Metalúrgica Abramo Eberle. O primeiro, denominado *A Grande Fábrica Metalúrgica de Abramo Eberle & Cia*<sup>919</sup>, rodado em 1932 e integra o acervo do Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami; os outros dois são datados de 1963 e 1969 e foram produzidos pelo cineasta Nazareno Michelin<sup>920</sup>, da produtora Michelin Filmes, sendo que pertencem ao acervo do Instituto Memória Histórica e Cultural (IMHC) da UCS.

---

<sup>915</sup> O documentário está disponível no Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=jefEcemZ97Y>.

<sup>916</sup> A HONRA DO TRABALHO, 2012.

<sup>917</sup> GAUCHAZH, 2014.

<sup>918</sup> TESSARI, 2020.

<sup>919</sup> Mais informações em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/cultura-e-lazer/memoria/noticia/2022/06/a-metalurgica-abramo-eberle-em-um-filme-de-1932-cl471qmhi00110167azkb5joz.html>.

<sup>920</sup> Mais informações em: <https://maquinadecinema.blogspot.com/2017/04/flagrante-no-carro-o-cinegrafista-e.html>.

O processo de doação e tombamento da MAESA em nível municipal também foi acompanhado por entidades e movimentos de cunho desenvolvimentista<sup>921</sup>. O expoente mais representativo é a Câmara de Indústria e Comércio de Caxias do Sul – CIC, entidade que atua desde 1901 na representação de pessoas jurídicas da Região Nordeste do Rio Grande do Sul, nas áreas de indústria, comércio e serviços.<sup>922</sup>

A CIC também é uma das financiadoras da entidade Mobilização por Caxias do Sul - MOBICAXIAS, associação civil sem fins econômicos, fundada em 11 de março de 2019 e resultado de movimento iniciado em meados de 2014. A associação organiza-se em Câmaras Técnicas e Grupos Temáticos tendo “como objetivo identificar e elencar um conjunto de ações que poderiam ampliar o desenvolvimento econômico-social de Caxias do Sul”. A pauta da MAESA permeia diversas Câmaras Temáticas, sendo um projeto específico da Câmara de Turismo, intitulado “Ocupação do Complexo Cultural e Turístico MAESA”.<sup>923</sup>

A União das Associações de Bairros - UAB se mostrou atuante nos assuntos relacionados à MAESA, sendo responsável pelo protocolo do pedido de tombamento junto ao COMPACH - Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e Histórico, em 11 de maio de 2011, processo nº 2011016677. Além disso, a entidade promoveu o debate sobre a destinação da Fábrica 2, sendo defensora do uso público, com acesso livre e gratuito.

Por meio de resolução nº 17/2012, de 12 de dezembro de 2012 o COMPACH encaminhou ao Município a sugestão de tombamento para o conjunto de edificações da MAESA, sugestão acatada pelo executivo municipal, que nomeou integrantes das secretarias de Urbanismo, Planejamento e Procuradoria Geral do Município para acompanhamento do processo.<sup>924</sup>

A Câmara de Vereadores também teve papel relevante no processo, tendo sido instalada Comissão Temporária Especial para acompanhamento do processo de tombamento da Antiga MAESA/Fábrica 2 no ano de 2013. Além disso, foram realizadas inúmeras audiências públicas e outros eventos, tanto de forma isolada quanto em parceria com outras entidades, conforme alguns exemplos elencados na figura abaixo:

---

<sup>921</sup> Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul – SIMECS; Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL; Sindicato de Gastronomia e Hotelaria – SEGH; SINDILOJAS; MICROEMPA; SIMPLAS; SINDIJÓIAS; SINPRÉ; SIRECOM NORDESTE; SINDIVEST; SIND. do MOBILIÁRIO; SINDUSCON

<sup>922</sup> CIC, 2022.

<sup>923</sup> MOBICAXIAS, 2022.

<sup>924</sup> CAXIAS DO SUL, 2012.

Figura 29 – Eventos realizados pela Câmara de Vereadores



Fonte: Câmara de Vereadores de Caxias do Sul.

Com a finalidade de discutir e propor medidas relativas à destinação do prédio da MAESA, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto nº 50.507, de 24 de julho de 2013, instituiu grupo de trabalho específico. A criação se deu considerando a desocupação do imóvel e frente à necessidade de achar uma destinação ao bem público, assim como o interesse da Administração Pública Estadual e do Município de Caxias do Sul, em regularizar a situação do imóvel.

Ao Grupo de Trabalho competia “avaliar, discutir e apresentar propostas para a destinação do imóvel, bem como para preservar os interesses do Estado e do Município de Caxias do Sul, observada as reivindicações da sociedade local” (art. 2º). A coordenação dos trabalhos coube à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, sendo composto por representantes, titular e suplente, da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos e da Procuradoria-Geral do Estado, convidado o Município de Caxias do Sul (art. 3º).

Em 2014, após extensa negociação política e aprovação na Assembleia Legislativa, o Poder Executivo Estado do Rio Grande do Sul doou o imóvel ao Município de Caxias do Sul – RS, por meio da Lei nº 14.617, de 8 de dezembro de 2014. A Lei de Doação, estabeleceu a destinação “a uso público especial com finalidade cultural, de instalação de equipamentos públicos e de funcionamento de órgãos públicos, em que seja garantido o manejo sustentável do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural por ele constituído” (art. 2º).

O Município ficou obrigado a “promover as ações necessárias à garantia da preservação e da recuperação do imóvel”, bem como foi estabelecido prazo de 1 (um) ano a contar da assinatura,

para apresentação à Chefia do Poder Executivo Estadual de “projeto detalhado de ocupação, uso e gestão do referido imóvel, com discriminação de ações e de prazos de execução” (art. 3º). Em sendo aprovado, o Município estaria apto a firmar Termo de Compromisso com o Estado para sua execução, a ser iniciada em até 1 (um) ano, a contar de sua assinatura (art. 4º).

Estabeleceu-se que o imóvel reverteria ao patrimônio do Estado no caso de destinação diversa da prevista ou do descumprimento dos prazos especificados (art. 5º). Além disso, gravou-se o bem com as cláusulas de inalienabilidade e de impenhorabilidade (art. 6º), sendo as despesas com escritura e com o registro do imóvel correrão por conta do Município (art. 7º).

A iniciativa de doação iniciou durante a gestão do Governador Tarso Genro, culminando com a Lei de Doação e foi continuado após a posse do Governador José Ivo Sartori, conforme demonstra a figura:

Figura 30 – Assinatura da Lei de doação e repasse do imóvel ao Município



Fonte: Na imagem da esquerda, Governador Tarso Genro e na imagem da Direita, Governador José Ivo Sartori.

Durante as tratativas à época, o Município apresentou em 2014 três propostas sobre a destinação do prédio da antiga MAESA ao Governo do Estado, sendo as seguintes:

Proposta nº1: Transferência de titularidade da área total que constitui o complexo da MAESA, para o Município de Caxias do Sul, mediante o pagamento do valor equivalente ao valor pelo qual foi adjudicado o imóvel, na execução fiscal movida pelo Estado do Rio Grande do Sul, importando em R\$30.060.000,00. O valor será corrigido monetariamente pelo ICP (índice da caderneta de poupança), da data da adjudicação até a data em que formalizado o acordo, e o pagamento será realizado em 120 prestações mensais, corrigidas monetariamente pelo mesmo índice (ICP).  
 Proposta nº2: Doação onerosa, em troca de índices de potencial construtivo, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da parte da área identificada como “MAESA Leste” no levantamento elaborado pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEPLAN, com área de 34.090,12m<sup>2</sup>, acrescida da projeção de abertura do prolongamento da rua Vereador Mário Pezzi, com área 2.823,44 m<sup>2</sup>, totalizando 36.913,56m<sup>2</sup> de área a ser doada. Em contrapartida, o Município concederá ao Estado do Rio Grande do Sul índice de potencial construtivo correspondente a um incremento de 50% sobre o potencial máximo para construção a serem utilizados na porção identificada como “MAESA OESTE” no levantamento elaborado pela SEPLAN. O Município assegurará, ainda, mediante edição de lei municipal própria, a ser encaminhada à

Câmara de Vereadores, a extensão dos direitos construtivos sobre a área identificada como MAESA OESTE, nos mesmos parâmetros do zoneamento previstos para seu entorno (ZR3). Proposta nº3: Cessão de uso onerosa da área identificada como “MAESA LESTE”, ao Município, pelo prazo de 99 anos. Sobre a área identificada como “MAESA OESTE” incidem as mesmas condições da proposta anterior, acerca dos índices: quais sejam: o Município assegurará, mediante edição de lei municipal própria, a ser encaminhada à Câmara de Vereadores, a extensão dos direitos construtivos sobre a área identificada como “MAESA OESTE”, nos mesmos parâmetros do zoneamento previstos para seu entorno.<sup>925</sup>

Desde o processo de doação, passando pelo tombamento até o debate acerca da ocupação e uso da MAESA foram acompanhados por diversos eventos realizados pelo Município de Caxias do Sul, tanto de forma isolada quanto em parceria com outras entidades, sendo que alguns foram elencado abaixo:

Figura 31 – Alguns eventos realizados pelo Município de Caxias do Sul



Fonte: Elaboração própria de conjunto de imagens do Município de Caxias do Sul.

Durante a gestão do Prefeito Alceu Barbosa Velho, por meio do Decreto nº 17.284, de 16 de dezembro de 2014 o Poder Executivo Municipal criou a Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA, coordenada pela Secretaria Municipal de Cultura, que passou a elaborar o Estudo de Ocupação.

Mesmo com a confluência dos diferentes ramos da sociedade, somente em 2015 foi declarado o tombamento do conjunto edificado da MAESA, localizado nas Ruas Plácido de Castro, Dom José Barea, Pedro Tomasi e Treze de Maio, passou a constar na Relação dos Bens

<sup>925</sup> CAXIAS DO SUL, 2014.

Tombados pelo Patrimônio Histórico e Cultural de Caxias do Sul, com lançamento no Livro Tombo em 02 de junho de 2015, às fls. 054-6.<sup>926</sup>

Em 2016 foi realizada a averbação do tombamento do bem imóvel perante a matrícula nº 861 do Registro de Imóveis da 2ª zona de Caxias do Sul – RS. Além disso, alguns bens móveis também foram objeto de proteção, como parte do maquinário existente<sup>927</sup>.

A Comissão Especial elaborou o “Projeto de Intervenção: recuperação, ocupação, uso e gestão da MAESA”, e entregou ao Estado do Rio Grande do Sul em 11/11/2015, para fins de cumprimento do disposto na lei de doação. Segundo o texto, os objetivos constituíram em “abordar o complexo MAESA e entorno num contexto histórico, através de seus condicionantes urbanísticos, físicos e legais” e “apresentar propostas de intervenção para recuperação, ocupação, melhor uso e gestão do espaço”.<sup>928</sup>

Como aspectos positivos do documento, podem ser citados: por parte do poder público, o levantamento e compilação de algumas informações, fotografias e dados sobre o complexo; a previsão de diretrizes e indicação de possíveis destinações, além de sugerir a realização de licitações e prever um cronograma de ações e de reuniões da referida Comissão Especial.

Entretanto, as diretrizes elencadas se mostram em quantidade exacerbada, o que dificulta sua aplicação. Há diretrizes que se sobrepõem, como “Sustentabilidade Construtivas – Certificações e Normas” com relação à diretriz de “Arquitetura”; as diretrizes de “Impacto de Vizinhaça”, “Planejamento do Bairro” e “Mobilidade Urbana”, “Sustentabilidade Legal” e “Formatação Jurídica”. Outro ponto é o uso repetitivo e não delimitado do termo sustentabilidade, que pode ser identificado nas diretrizes de “Gestão Sustentável”; “Sustentabilidade Construtivas”; “Sustentabilidade Urbana” e “Sustentabilidade Legal”. Algumas não possuem relação direta com a MAESA, tal como a diretriz “Rede de Certificação de Alimentos Orgânicos”.<sup>929</sup>

Além disso, verifica-se que a nomenclatura de “Projeto de Intervenção” não é adequada ao conteúdo apresentado, uma vez que o documento não indica a metodologia e as fontes utilizadas, portanto carecendo de viés técnico-científico, o que na visão da autora Festugato<sup>930</sup>, é um “compilado de informações sobre o bem e algumas diretrizes para a sua ocupação”,

---

<sup>926</sup> CAXIAS DO SUL, 2022, p. 7.

<sup>927</sup> Os bens móveis tombados foram excluídos da massa falida da empresa Voges Metalúrgica Ltda, nos autos do Processo nº 010/1130019070-1.

<sup>928</sup> CAXIAS DO SUL, 2015, p. 23.

<sup>929</sup> CAXIAS DO SUL, 2015, p. 23.

<sup>930</sup> FESTUGATO, 2021, p. 10.

contudo, “não existe nenhuma referência as Cartas Patrimoniais ou as teorias de restauro, muito menos embasamento teórico para as diretrizes definidas”.

Em 2016, o Município e o Estado firmaram o Termo de Compromisso nº 1.756, de 21 de dezembro de 2016 que teve como objetivo “convênio para execução do projeto detalhado de ocupação, uso e gestão do imóvel”, cabendo ao Município iniciar a execução do “Projeto de Intervenção: recuperação, ocupação, uso e gestão da MAESA” no prazo de até um ano.

Ainda em 2016 a Câmara de Vereadores, por meio da Comissão Temporária Especial para acompanhamento do Processo de Tombamento, lançou a Cartilha “A MAESA é nossa”<sup>931</sup> durante os festejos da 31ª Festa Nacional da Uva, momento registrado figura abaixo.

Figura 32 – Cartilha da Comissão Temporária Especial para Acompanhamento do processo de tombamento da antiga MAESA – Fábrica 2



Fonte: Câmara de Vereadores de Caxias do Sul, Foto de Fábio Rausch, 2016.

Neste ínterim, o Município toma posse do complexo e inicia a ocupação, sendo uma pequena parcela destinada a instalação de secretarias municipais, guarda municipal e pelo Divisão de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural (DIPPAHC), este desde 2017. À época, a possibilidade de uso do prédio é restrita, uma vez que a maior parte estava degradada e sem condições de uso.

No ano de 2017, a Câmara de Vereadores deixa de ter uma comissão especial apenas para acompanhar o tombamento do complexo e aprova a criação, por unanimidade, da Frente Parlamentar A Maesa é nossa!<sup>932</sup>

O Executivo, durante a gestão do Prefeito Daniel Guerra, por meio do Decreto nº 18.691, de 10 de março de 2017, aprovou a criação da Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA. Contudo, a composição da Comissão foi objeto de impugnação da

<sup>931</sup> CÂMARA DE VEREADORES, 2016.

<sup>932</sup> CÂMARA DE VEREADORES, 2017.

Câmara de Vereadores, uma vez que o Prefeito havia nomeado seu irmão, e vereador líder do Governo à época, como representante do Legislativo, por meio do Decreto nº 18.692, de 10 de março de 2017.

Diante das críticas, os decretos foram revogados e por meio do Decreto nº 18.764, de 17 de abril de 2017, a comissão foi criada sem a nomeação do vereador em questão, mas deixando a Câmara de fora da composição, conforme o Decreto nº 18.765, de 17 de abril de 2017. A norma foi revogada em 2018, por meio do Decreto nº 19.631, de 30 de maio de 2018 e Decreto nº 19.579, de 15 de maio de 2018, o Município aprovou a criação e nomeou membros da Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA.

Em 2020, por meio do Decreto nº 20.817, de 12 de março de 2020 a comissão foi recriada, intitulada Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A, sendo nomeados membros por meio do Decreto nº 20.969, de 27 de maio de 2020.

Nos anos seguintes a Comissão permaneceu ativa, tendo havido nomeação de representantes de diferentes setores da sociedade. Dentre os trabalhos da Comissão Especial, esteve a participação da elaboração do edital de licitação para elaboração do Plano Geral da MAESA. No ano de 2020 o Município publicou Edital de concorrência nº 080, licitação sob a modalidade de concorrência, do tipo técnica e preço, para contratação de empresa para execução de serviços técnicos relativos a patrimônio histórico e cultural, para elaboração de plano geral do conjunto edificado MAESA.

Em 2021 o Município constituiu a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA, revogando as disposições anteriores de 7 de abril de 2017 e 27 de maio e 1º de junho de 2020. As disposições da lei de doação determinavam o uso estritamente público-estatal do imóvel, não contemplando a hipótese de participação da iniciativa privada na gestão ou uso do bem.

Em razão disso, em 2021, o Poder Executivo protocolou o Projeto de Lei nº 299/2021 à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, para alterar a lei. O projeto foi aprovado em 19/10/2021 sem votos contrários<sup>933</sup>.

A partir dessa modificação, manteve-se a destinação “ao fim público, mediante a realização de finalidade cultural, instalação de equipamentos públicos, funcionamento de órgãos públicos”, acrescentando-se a possibilidade de “instalação, desenvolvimento ou

---

<sup>933</sup> RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei n.º 15.742/21**. Altera a Lei nº 14.617, de 08 de dezembro de 2014, que autoriza o Poder Executivo a doar imóvel, com encargos, ao Município de Caxias do Sul. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2014.617.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

execução de atividades de interesse público”, a ser destinado “a permitir o aproveitamento econômico e a sustentabilidade econômico-financeira, sendo observado o manejo adequado do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural por ele constituído”<sup>934</sup>. Além disso, a alteração passou a permitir a participação do capital privado, dispondo que poderá:

[...] ser implementado de forma direta, supletiva ou em articulação com entes ou instituições públicas ou privadas, por meio de concessão simples ou especial – parceria público-privada – PPP, cessão, concessão, permissão ou autorização de uso, concessão de direito real de uso, direito de superfície, outorga de direitos ou mediante a adoção de qualquer outro instrumento hábil previsto na legislação pertinente.<sup>935</sup>

Os estudos relacionados ao Plano Geral foram finalizados em 2022 e o trabalho foi entregue em duas etapas, sendo a Etapa 1 – Diagnóstico, com 290 páginas e a Etapa 2 - Diretrizes, com 374 páginas, conforme as ilustrações de capa da figura inferior.<sup>936</sup>

Figura 33 – Plano Geral MAESA, Etapa 1 - Diagnóstico e Etapa 2 - Diretrizes



Fonte: CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS. MAESA Plano Geral, 2022.

O Plano Geral foi submetido à análise do Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural, órgão de assessoramento e colaboração à Administração Municipal em todos os assuntos relacionados à proteção dos bens culturais, o qual aprovou o estudo com unanimidade, conforme Resolução nº 36/2021.

Após a entrega do Plano Geral, realizou-se o evento Maesa Cultural, organizado pelo Grupo Gestor da Feira, formado pela UAB, Câmara de Vereadores e Município, com apoio de outras entidades. A ação contou com expositores locais, atrações culturais na área externa, tendo sido aberta à visitação interna de forma guiada pela Comissão do Complexo.

Em que pese a convergência de diferentes setores para a realização do evento, verifica-se certa tensão e certa disputa dos atores sobre a MAESA. Apesar da existência da Comissão

<sup>934</sup> RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 15.742, 2021, art 2º.

<sup>935</sup> RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 15.742, 2021, art 2º.

<sup>936</sup> Esta pesquisadora prestou assessoramento jurídico no processo de licitação e de elaboração do Plano Geral.

Especial e do Grupo Gestor, outras iniciativas tentam se sobressair, tal qual a UAB, com a criação da AMAESA- Associação de Amigos da MAESA, movimento informal que se denomina organizador da MAESA Cultural, apesar de não constar na comunicação oficial do Município.

Devido ao sucesso, o evento tornou-se permanente no calendário Municipal<sup>937</sup>, ganhando status de instituição municipal, conferido pelo Prefeito Adiló Didomenico, conforme figura abaixo:

Figura 34 – Feira MAESA Cultural



Fonte: Feira MAESA cultural e Município de Caxias do Sul.

Cumpra referir que a feira é uma iniciativa da UAB e do movimento AMAESA, setores que por diversas ocasiões manifestaram-se contrários os projetos e estudos apresentados pelo Município, como o Plano Geral e o PMI, que serão abordados no próximo tópico.

O Poder Legislativo, por meio da Frente Parlamentar, também pretende um espaço de protagonista no que tange à MAESA, o que pode ser notado pelo lançamento da Cartilha A MAESA é Nossa, em 2022, conforme a capa, figura abaixo:

<sup>937</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Ordinária 8825/2022**. Institui a Feira Maesa Cultural no Município de Caxias do Sul. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rzmyd>. Acesso em: 20 jul. 2023.

Figura 35 – Cartilha da Frente Parlamentar A MAESA é Nossa!



Fonte: Câmara de Vereadores de Caxias do Sul, 2022.

É inegável o valor histórico da MAESA no desenvolvimento do Município de Caxias do Sul – RS. O seu valor cultural é evidenciado pela “intensa vinculação de setores da sociedade com este patrimônio, sendo que a histórica da fábrica e da cidade são interligadas”, percebendo-se uma identidade entre ambos. Em que pese algumas divergências de posicionamentos de setores, o envolvimento da comunidade com a MAESA é o que embasou o seu tombamento.<sup>938</sup>

A vinculação da sociedade com a MAESA é manifestada não apenas por movimentos sociais do setor cultural, mas também por setores econômicos e políticos, o fomentou a doação do bem para o Município.

Houve, portanto, um processo de transformação da MAESA de patrimônio individual-privado em bem público-estatal. A transformação da Fábrica nº 2 da Metalúrgica Abramo Eberle S.A. de um mero complexo industrial para um bem portador de uma identidade própria denominada “MAESA”, que faz parte da memória de seus trabalhadores e é indissociável da própria história do Município de Caxias do Sul – RS.

A complexidade da MAESA abre a possibilidade de seu estudo sob inúmeros enfoques. Por exemplo, a participação de diferentes setores da sociedade e a defesa de seus interesses relacionados à MAESA é, sem dúvida, um objeto de estudo viável e, também, necessário.

Contudo, a presente pesquisa dedica-se a verificar seus aspectos jurídicos. Ainda assim, há um imenso campo de possibilidades de estudo, como, por exemplo, o enfoque das políticas culturais, as formas de participação e composição de conselhos, a modalidade de contratação do Poder Público com a iniciativa privada, entre outros.

<sup>938</sup> COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fabio Scopel; MALINVERNI DA SILVEIRA, Clóvis Eduardo. O regime jurídico-urbanístico do patrimônio cultural MAESA de Caxias do Sul - RS. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9129>. Acesso em: 14 out. 2024. COLOMBO, G.; SILVEIRA; C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 439-482. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 20 jul. 2023.

Todos esses enfoques são relevantes, mas o objeto desta pesquisa será delimitado ao estudo do regime jurídico-urbanístico do patrimônio, que parte do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), instituído pela Lei Complementar nº 589/2019.

Além disso, serão verificados aspectos do Plano Geral, que contempla o diagnóstico e as diretrizes de uso, bem como a realização do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e seu aproveitamento pela Municipalidade e o lançamento do Edital de Concessão do Mercado Público.

## 5.2 A COMPLEXIDADE JURÍDICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL MAESA SOB A PERSPECTIVA DO COMUM URBANO

### 5.2.1 O regime jurídico patrimônio cultural urbano MAESA

#### 5.2.1.1 A complexidade da organização administrativa para a gestão da MAESA

O patrimônio cultural MAESA é dotado de grande complexidade jurídica, o que é manifestado principalmente pelas normas que o regulamentam, bem como pelas entidades que possuem interesse, são impactados ou participam de alguma forma em sua gestão.

O ponto de partida para compreender o regime jurídico da MAESA sob a perspectiva do comum urbano envolve compreender o papel do Estado<sup>939</sup> em sua tutela jurídica. Nos moldes do ordenamento jurídico moderno, o Estado é a entidade criada para representar o que é público. Portanto, sua função precípua é tutelar o **interesse público**.

Para os fins desta pesquisa, faz-se um paralelo entre o conceito de interesse público e a noção de bem comum, elaborada no capítulo anterior. Como refere Haeblerlin<sup>940</sup>, a ciência do Direito não inicia com o conceito de Justiça, os quais tampouco são sinônimos, mas “há algo a ela anterior e de importância nunca a ela subalterna. Esse algo é o **bem comum**”. Para o autor:

(...) o bem comum preceda a todo e qualquer valor. Ele circunscreve os limites do ato volitivo da eleição dos valores. Se é a Justiça o valor eleito, não se pode escapar à conclusão de que, para a comunidade que a elegeu, a Justiça atende ao bem comum. O direito, por conseguinte, sua ciência, deita raízes nessa necessidade social da escolha de um valor (ou de uma pluralidade de valores) demandada pelo bem comum – ali, pois, onde ele é interseccionado com a Política -, não no valor ou valores eventualmente escolhidos. O bem comum não é, pois, um valor (uma virtude), mas uma contingência da sociedade civilizada que necessita dirigir-se em virtudes.<sup>941</sup>

Como valor primordial, o bem comum “o que dele se faz no plano institucional tece, de modo silencioso, o tecido fino da sociedade”. É por tal razão que a sua “busca e (...) sua constante reinterpretação, que força à autoavaliação da sociedade em direção à ciência dos erros e acertos cometidos”. A relação com o direito é que este não pode “desprezar essa eloquência

<sup>939</sup> Para os fins desta pesquisa, delimitam-se os conceitos: Poder público (ou Estado): “expressão utilizada para designar uma entidade estatal ou o conjunto de entidades estatais”. Pessoa político-administrativa: “a união, um Estado da Federação, o Distrito Federal ou um Município”. SUNDFELD, Carlos Ari. Como se compõem as administrações públicas no Brasil? Persistências e inovações nas estruturas administrativas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (org.). **Curso de Direito Administrativo em Ação: casos e leituras para debates**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 100.

<sup>940</sup> HAEBERLIN, Mártin. **Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 34.

<sup>941</sup> HAEBERLIN, 2017, p. 34.

muda das demandas do bem comum, pois é nele que o direito nasce. O resgate de sua importância para a ciência do direito deve ser realizado, antes, pelo seu entendimento”.<sup>942</sup>

A partir dos sentidos do comum estudados no capítulo anterior, percebe-se que, apesar de existirem posições doutrinárias diversas, considera-se uma “paridade ontológica<sup>943</sup> entre bem comum e interesse público”, vez que “inexistem termos, características do bem comum ou do interesse público que os diferenciem ontologicamente”. Com isso, o entendimento é que ambos são a “razão do Estado (...) E por consequência, razão das relações jurídicas que o envolvem”.<sup>944</sup>

Assim como outros conceitos trabalhados na tese, o interesse público também não possui um significado único e determinado. Mas a imprecisão do conceito “retrata um falso problema, pois o fato de o conceito de interesse público ser vago não retira sua possibilidade de significação”, como aduz Gabardo. Na realidade, isso ressalta o dinamismo do seu significado.<sup>945</sup>

Hachem reitera que a indeterminação do conceito de interesse público reside na sua relação com o modelo de Estado, para tanto elenca três distintos modelos de relação entre o interesse público e o interesse privado: a) o bem comum transcendental do período medieval; b) a concepção individualista de interesse geral do liberalismo oitocentista; c) a primazia do interesse público sobre o privado no Estado Social e Democrático de Direito.<sup>946</sup>

Essa diferença existente nos modelos de Estado adotados através do tempo tem relação com a própria acepção de bem comum, como visto no capítulo anterior. Com isso, a concepção natural, moral e religiosa do bem comum medieval é substituída por um conceito que “situa os interesses públicos e os privados em posição de distinção e hierarquia (...) quando o homem passa a ser considerado em uma perspectiva antropocêntrica, racional e individualista”.<sup>947</sup>

---

<sup>942</sup> HAEBERLIN, 2017, p. 36.

<sup>943</sup> Como explica Maedche, em tradução livre: ““Ontologia” é uma disciplina filosófica, um ramo da filosofia que lida com a natureza e a organização do ser. O termo “Ontologia” foi introduzido por Aristóteles em *Metafísica*, IV, 1. No contexto da pesquisa sobre “Ontologia”, os filósofos tentam responder às perguntas “o que é o ser?” e “quais são as características comuns a todos os seres?”. MAEDCHE, A.. *Ontology: Definition & Overview*. In: **Ontology Learning for the Semantic Web**. The Kluwer International Series in Engineering and Computer Science, vol 665. Boston, MA: Springer, 2002, p. 11. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0925-7\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0925-7_2). Acesso em: 23 fev. 2025.

<sup>944</sup> HAEBERLIN, 2017, p. 36.

<sup>945</sup> GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Rev. Investig. Const.** Vol. 4, n. 2, May-Aug, 2017 Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i2.53437>. Acesso em: 23 fev. 2025.

<sup>946</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 75.

<sup>947</sup> HACHEM, 2011, p. 70.

Com o iluminismo pós-Revolução Francesa, questiona-se a ideia de bem comum, “e o pensamento filosófico caminha em direção a uma ética individualista. O interesse geral exsurge então como uma categoria apta a substituir o bem comum transcendental, através da sua laicização”. Com a supremacia do indivíduo, o interesse público passa a ser substituído pela soma de interesses privados, utilizando-se o conceito de interesse geral.<sup>948</sup>

Em que pese tal concepção não seja o “paradigma político no qual se enraíza a elaboração do princípio da supremacia do interesse público, é nele que se encontram as bases originárias do Direito Administrativo, e as primeiras construções sobre o sentido moderno de interesse público”.

A valorização dos direitos do indivíduo permitiu a contraposição ao Absolutismo e, por consequência, a posição do Direito, através da lei, como meio para a consecução do interesse geral, portanto está a concepção do Estado de Direito<sup>949</sup>. A organização de um ente representante da vontade geral e subordinado à Lei é materializada na figura do Estado, onde “a Administração Pública exercia, assim, um papel fundamental, desde que respeitasse a proibição de ingerência indevida sobre os particulares. Era essa, afinal, a vontade geral que fundamentava a existência do Estado de Direito”.<sup>950</sup>

Na ótica individualista o bem comum “reduz-se à proteção eficaz dos direitos e interesses individuais, e a isso se resume a atuação do Estado”. Uma vez que “o Direito tem como função primordial apenas permitir e garantir o desenvolvimento autônomo dos próprios interesses pessoais”, isso acarreta “uma contraposição entre indivíduo e Estado, concebendo-se a Administração Pública como uma ameaça à liberdade individual que deve ser controlada e restringida para assim ser propiciada a felicidade do povo e da nação”<sup>951</sup>.

Ocorre que essa concepção de Estado individualista gerou “uma profunda desigualdade social”, razão pela qual o advento do Estado Social “engendrou o abandono da perspectiva acentuadamente individualista da noção de interesse público, suplantando-a por uma compreensão mais aproximada da ideia de bem comum”<sup>952</sup>. No Estado social, “o interesse público identifica-se com a ideia de bem comum e reveste-se, mais uma vez, de aspectos axiológicos, na medida em que se preocupa com a dignidade do ser humano”.<sup>953</sup>

---

<sup>948</sup> HACHEM, 2011, p. 81.

<sup>949</sup> HACHEM, 2011, p. 81.

<sup>950</sup> HACHEM, 2011, p. 89.

<sup>951</sup> GABARDO; HACHEM, 2010. p. 174.

<sup>952</sup> GABARDO; HACHEM, 2010. p. 175.

<sup>953</sup> DI PIETRO, M. S. Z. O princípio da Supremacia do Interesse Público: existe um Novo Direito Administrativo? In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, Carlos, Vinícius Alves (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 87.

O interesse geral no Estado liberal-individual parte de uma visão utilitarista, mas “o problema é que (...) ela não resolve os desafios agudos da sociedade moderna” e “essa dimensão individualista do espaço geral está por trás da profunda crise econômica e financeira que assola o mundo”. Em lado oposto, “a identificação do interesse geral com a vontade geral é uma operação intelectual tão perfeita quanto impossível. (..) na verdade, a lei como expressão da vontade geral é um mito”.<sup>954</sup>

Devido ao fato de que a relação entre o Estado e os indivíduos se desenvolve sob critérios distintos da relação entre indivíduos “se fez emergencial a elaboração de um novo ramo jurídico — o Direito Administrativo” (...) com princípios específicos e adequados à sua racionalidade<sup>955</sup>. Nas palavras de Di Pietro<sup>956</sup>:

O direito público somente começou a se desenvolver quando (...) substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve como fundamento para todo o direito público e que vincula a administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.<sup>957</sup>

Em um Estado Social Democrático de Direito, o interesse público foi incorporado enquanto **princípio** pelo ordenamento jurídico brasileiro, “acepção de que embora afirme a sua distinção dos interesses privados não tutelados juridicamente, não nega a incorporação, em sua essência, de interesses particulares”.<sup>958</sup>

Como ressaltam Gabardo e Hachem<sup>959</sup>, há uma crescente corrente da doutrina brasileira formada por juristas que “encontram na noção de supremacia do interesse público e nas bases históricas do Direito Administrativo um caráter autoritário”<sup>960</sup>, para os quais o “Direito Administrativo moderno, bem como a construção desse ramo jurídico sob a égide de ideias

<sup>954</sup> Tradução livre de: “El problema de la visión utilitarista del interés general está en que no resuelve los agudos desafíos de la sociedad moderna. Es más, esta dimensión individualista del espacio general está detrás de la profunda crisis económica y financiera que asola el mundo en este tiempo. Por otra parte, la identificación del interés general con la voluntad general es una operación intelectual tan perfecta como imposible. (..) en efecto, la ley como expresión de la voluntad general es un mito”. MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Derceho Administrativo y Administración pública em tiempos de crisis**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 13.

<sup>955</sup> HACHEM, 2011, p. 90.

<sup>956</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 97.

<sup>957</sup> DI PIETRO, 2017, p. 97.

<sup>958</sup> HACHEM, 2011, p. 76.

<sup>959</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 155-201.

<sup>960</sup> A exemplo de Humberto Ávila, Gustavo Binenbojm, Daniel Sarmento, Alexandre Santos de Aragão e Paulo Schier.

como Estado de Direito e separação de poderes, traduziu uma reprodução de práticas autoritárias do regime próprio do Estado Absolutista”.

De outro lado, “desenvolvem sua crítica a partir de uma perspectiva marxista, destacando a natureza “dominante”, “simbólica” ou “alienante” do Direito Administrativo”<sup>961</sup>. Inclusive, algumas perspectivas podem acabar por “reduzir a força legitimatória de princípios como o do interesse público, ou mais especificamente, da “supremacia do interesse público”<sup>962</sup>.

A compreensão da atividade administrativa do estado e de sua organização passa pela delimitação do conceito de **função administrativa**. No aspecto geral e técnico-jurídico, “a **função** significa instituição de poderes jurídicos de natureza instrumental, que são previstos como meio para a realização de um fim transcendente ao interesse pessoal do sujeito”. O conceito de função pode ser visto sob três aspectos diversos: “a) a titularidade alheia do interesse a ser realizado; b) o dever de o sujeito perseguir a realização desse interesse; c) a atribuição de poder jurídico necessário para a realização desse interesse”.<sup>963</sup>

A **função estatal** na acepção objetiva depende da ordem jurídica, o que significa que tradicionalmente é “considerada como a divisão decorrente da tripartição dos Poderes, resumindo em três funções: legislativa, jurisdicional e administrativa”. Conforme dispõe o texto constitucional (Art. 2º)<sup>964</sup>, há uma separação dos poderes, e a necessidade de serem harmônicos entre si, o que não significa uma “independência absoluta”.<sup>965</sup>

A função administrativa se concretiza na atividade administrativa, a qual é desempenhada preponderantemente pelo Poder Executivo, mas também exercida pelo Poder Legislativo e Poder Executivo. Assim, “para desempenhar a função e a atividade administrativas estatais, são criadas estruturas administrativas organizacionais, indicadas por meio da expressão Administração Pública<sup>966 967</sup>”.

A atividade administrativa “depende de uma vontade externa, individual ou coletiva”, vinculada a uma finalidade”, sendo que “no caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador”<sup>968</sup>. A finalidade, portanto, deve

<sup>961</sup> A exemplo de JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 26, p. 115, 1999.

<sup>962</sup> GABARDO; HACHEM, 2010. p. 157.

<sup>963</sup> JUSTEN FILHO, 2016, p. 32.

<sup>964</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>965</sup> JUSTEN FILHO, 2016, p. 32-35.

<sup>966</sup> Segundo Justen Filho (2016, p. 110) As expressões “Administração Pública” (com inicial em maiúscula) e “administração pública” (com inicial em minúscula) possuem significados distintos. A “administração pública” se relaciona à atividade de administrar (e pode ser exercitada seja pelo Estado, seja por entidades não estatais), enquanto “Administração Pública” indica os órgãos e entidades que exercem aquela atividade na esfera estatal.

<sup>967</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>968</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 81.

ser vista “sob o paradigma do interesse público”, que “antagoniza-se com a ideia do isolacionismo e do egocentrismo”<sup>969</sup>.

Portanto, o interesse público não é a soma de interesses individuais, mas como explica a visão de Carvalho Filho, trata-se do bem comum:<sup>970</sup>

Ultrapassa as Fronteiras dos interesses individuais e representa uma demanda de satisfação por parte das comunidades. Ainda que nem sempre sejam personalizados, os grupos sociais têm anseios próprios e interesses específicos a serem satisfeitos. Quando o estado administra tais interesses, deve ter em mira os grupos e os benefícios que reclamam. Infere-se, pois, que o interesse público não é o somatório dos interesses individuais dos componentes do grupo social, mas traduz interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual; enfim, o bem comum é o valor a ser alcançado.<sup>971</sup>

Na acepção de Guerra, o Estado brasileiro é um Estado regulador, “próximo à social-democracia com inúmeras medidas de impacto social custeadas pelo Estado”. Assim, refere o autor que “Quando sustentamos que um Estado é regulador, como no Brasil, estamos nos referindo à estrutura da organização administrativa.”<sup>972</sup>

A regulação “deve levar em conta fundamentos técnicos e científicos que visem atender ao interesse público”, mas sendo capaz de “sopesar os efeitos dessas decisões no subsistema regulado com os interesses de segmentos da sociedade e até, com o interesse individual no caso concreto”. A regulação se dará por meio de três subfunções: fiscalizar, incentivar e planejar, onde o “Estado tem a missão, primeiramente, de planejar ações que impactarão a sociedade como um todo, e compulsoriamente, estará vinculado a esses mesmos planos”.<sup>973</sup>

Para executar a sua função, o Estado se organiza em “uma estrutura composta pelos diversos órgãos da Administração Direta, como também pelas várias pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública indireta”, precipuamente. Assim, a Administração Pública poderá alcançar a sua finalidade, ou seja, o interesse público, pela submissão a um “conjunto de normas que disciplinam a sua atuação no exercício da função administrativa”.<sup>974</sup>

---

<sup>969</sup> CARVALHO FILHO, J. S. Supremacia do Interesse público e Estado de Direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 41, p. 87-104, jul./set. 2011, p. 92.

<sup>970</sup> CARVALHO FILHO; 2011, p. 92.

<sup>971</sup> CARVALHO FILHO; 2011, p. 92.

<sup>972</sup> GUERRA, Sergio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. p. 373-396. In: GUERRA, Sergio (org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 376.

<sup>973</sup> GUERRA, 2014, p. 376.

<sup>974</sup> FARIAS, Valter Nazareno. A estrutura organizacional da Administração Pública. p. 1270-1308. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. (org.). **Direito Administrativo**. Vol. I. Fundamentos e Princípios do Direito Administrativo. Col. Doutrinas essenciais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 1272.

O enfrentamento dos problemas da atualidade, em uma sociedade cada vez mais conectada, dinâmica e interdependente exige a mudança comportamental dos indivíduos, mas também da Administração Pública. Na visão de Odete Medauar, há um rol de medidas para o processo de reforma:

a) modelos organizacionais com menos graus hierárquicos, menos chefias, mas cada um dotado de mais poder de decisão; b) desconcentração e descentralização, para conferir poder de decisão a escalões hierárquicos inferior ou setores locais; c) eliminação de superposição de órgãos com atribuições semelhantes; d) redução drástica dos cargos em comissão; e) aplicação rigorosa da exigência de concurso público para cargo, função e emprego público; f) treinamento e reciclagem constante de servidores público; g) instituição de carreiras, em todas as funções, com avaliação verdadeira de mérito; h) redução drástica de exigências de papéis e documentos inúteis; i) implantação de controle de resultados e gestão.<sup>975</sup>

A **organização administrativa** do Estado “em sentido institucional é representada nos livros didáticos como mosaico, mapa ou galáxia administrativa”. De fato “essas metáforas são úteis”, pois “destacam a composição heterogênea (a pluralidade estrutural) e as relações organizativas de mútua interação entre as unidades do conjunto (a cooperação, a subordinação, autonomia relativa e o eventual conflito de suas unidades fracionárias, personalizadas ou não”.<sup>976</sup>

Para tanto, “a organização administrativa brasileira exige para o seu estudo mapas e roteiros: conhecimento das estruturas organizacionais e, igualmente, ciência do modo de interação entre esses órgãos e as entidades públicas”.<sup>977</sup>

As estruturas de organização típicas aparecem no mapa da administração e facilitam identificar a individualidade organizatória, os traços presumidos de determinada entidade ou órgão (sempre sujeitos a confirmação a transformação ao longo do tempo). As relações organizativas informam, por outro lado, o modo efetivo de funcionamento das estruturas organizacionais e o seu grau de independência ou subordinação, isolamento ou integração, em face das demais unidades do aparato administrativo.<sup>978</sup>

<sup>975</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17ª ed. São Paulo: Editora da Revista dos Tribunais, 2013, p. 43.

<sup>976</sup> MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: editora JusPodivm, 2024, p. 45.

<sup>977</sup> MODESTO, Paulo. *Direito Administrativo da organização e as relações organizativas*. **Conjur**, 15.08.2024 - Interesse Público. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13334294>. Acesso em: 23 fev. 2025.

<sup>978</sup> MODESTO, Paulo. *Direito Administrativo da organização e as relações organizativas*. **Conjur**, 15.08.2024 - Interesse Público. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13334294>. Acesso em: 23 fev. 2025.

A temática é objeto debate recente no Direito Público, sendo que Modesto alça o “**direito administrativo da organização**” como algo que “não é exclusivamente um direito de sujeitos administrativos<sup>979</sup>, mas igualmente um direito de relações organizativas”.<sup>980</sup>

A organização administrativa “pode ser vista sob a perspectiva de uma “ordem no tempo”, uma vez que é suscetível a transformações: “entidades podem ser convertidas (...) ou fundidas; órgãos podem ter competência transferida se cindidas, podem perder ou ganhar competências por atos legais ou por atos e fatos jurídicos administrativos previstos em lei”. Com isso, tem-se que “a organização administrativa pode ser objeto de experimentação, inclusive por iniciativa de gestores públicos, não devendo ser descrita como simples mapa, mosaico ou galáxia estática de elementos conectados”.<sup>981</sup>

Para Modesto, é uma forma de **experimentação administrativa**, vez que “o direito administrativo convencional empresta pouca atenção ao tema da discricionariedade administrativa organizatória”, pois essa é considerada pelo “saber tradicional” como “um dado, um pressuposto para o gestor, resultado das decisões exclusivas do legislador”.<sup>982</sup>

Inclusive, o Direito administrativo não mais se limita ao ordenamento jurídico aplicado no território, mas sofre influência de processos jurídicos transnacionais, como explica Schill<sup>983</sup>:

Nessa perspectiva, o direito administrativo não é construído de forma completamente autônoma dentro dos limites de uma estrutura piramidal nacional, mas se desenvolve e é aplicado dentro de uma trama de pensamento do direito administrativo que está se tornando cada vez mais desterritorializada e voltada para a administração como um fenômeno social independentemente de fontes e instituições específicas. Assim, a identidade do direito administrativo não consiste em um centro ou ápice, um paradigma refletido no foco sobre as fontes, competências e organização administrativa nacionais, mas se trata de uma estrutura unificadora da pluralidade de

<sup>979</sup> Conforme infere MODESTO, 2024: “Sujeitos administrativos não se alude necessariamente a pessoas, pois há sujeitos administrativos que não são pessoas jurídicas (por exemplo, os órgãos, que são unidades de atuação despersonaliza dadas e ao mesmo tempo sujeitos administrativos na medida em que a lei lhes atribua identidade organizatória, direitos-função e sejam centros individualizados de imputação jurídica). MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação**: inovação e pragmatismo na gestão pública. São Paulo: editora JusPodivm, 2024, p. 46.

<sup>980</sup> MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da organização e as relações organizativas. **Conjur**, 15.08.2024 - Interesse Público. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13334294>. Acesso em: 23 fev. 2025.

<sup>981</sup> MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação**: inovação e pragmatismo na gestão pública. São Paulo: editora JusPodivm, 2024, p. 46.

<sup>982</sup> MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação**: inovação e pragmatismo na gestão pública. São Paulo: editora JusPodivm, 2024, p. 47.

<sup>983</sup> Schill indica que “sobre o conceito subjacente dos processos jurídicos transnacionais como “processos pelos quais essas normas são elaboradas, desenvolvidas e transmitidas, [e que] sempre enfrentam processos nacionais e locais que podem vetar, adaptar, traduzir ou apropriar uma norma jurídica transnacional e incentivar sua reavaliação”, ver SHAFFER, G. Transnational legal process and State change. **Law & Social Inquiry**, v. 37, p. 229, 230, 2012. Ver também KOH, H. Transnational legal process. *Nebraska Law Review*, v. 75, p. 182, 1996.

fenômenos administrativos, sendo também um viés interpretativo dessa mesma pluralidade.<sup>984</sup>

Na visão do autor, “o direito administrativo não se desenvolve mais em um ambiente puramente nacional”, mas “ele próprio e as ideias que o circundam são produzidos em processos que cada vez mais diminuem a distância entre as diferentes ordens jurídicas nacionais, entre o direito nacional e o direito internacional, e entre os agentes públicos e privados”. Tal fator “ilustra a necessidade de abordar o direito administrativo como parte de uma estrutura transnacional”.<sup>985</sup>

As novas formas de relação entre o Estado e os particulares “revela dissolução da divisão entre público e privado, e o desafio concomitante à hierarquia como paradigma central de ordenação do direito administrativo”. Há um crescente influência dos “agentes privados que atuam como partes contratantes, financiadores ou garantes, mas também como aqueles que elaboram normas”.<sup>986</sup>

Com isso, “a teoria do direito administrativo não pode mais ser vinculada ao Estado”, limitada “apenas por suas fontes nacionais”. Na realidade, a abordagem transnacional “segue uma análise funcional das relações sociais e da interação entre público e privado sempre e a qualquer momento que a ação administrativa se realiza”. Essa “abordagem jurídica transnacional sobre o direito administrativo” demanda “a elaboração de uma teoria do direito administrativo que supere tanto a divisão entre nacional e internacional quanto a divisão entre público e privado”. Ou seja, há “necessidade de abordar o direito administrativo como parte de uma estrutura transnacional”.<sup>987</sup>

Para além do estudo do direito administrativo tradicional, “a abordagem jurídica transnacional não coloca as fontes do direito administrativo ou de instituições específicas no centro de uma teoria do direito administrativo”, mas seu estudo “concentra-se nas funções e nos

---

<sup>984</sup> SCHILL, Stephan W. Abordagens jurídicas transnacionais sobre direito administrativo: a conceituação dos contratos públicos na globalização. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 268, p. 13-53, jan./abr. 2015, p. 19. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v268.2015.50733>. Acesso em: 25 fev. 2025.

<sup>985</sup> SCHILL, 2015, p. 20.

<sup>986</sup> SCHILL, 2015, p. 19.

<sup>987</sup> SCHILL, 2015, p. 20.

instrumentos jurídicos utilizados para implementar a **governança<sup>988</sup> administrativa**". Ou seja, "não buscaria apenas a semelhança dos princípios e regras", na verdade:<sup>989</sup>

insistiria na necessidade de estudar e praticar o direito administrativo, mesmo em um cenário em aparência puramente nacional, considerando as interconexões dos diferentes espaços administrativos e a forma como as ideias e os conceitos do direito administrativo atravessam fronteiras e os níveis nacionais, regionais e internacionais, e como elas se desenvolvem na interação entre agentes públicos e privados.<sup>990</sup>

A **abordagem jurídica transnacional sobre o direito administrativo** pode ser ilustrada pela incorporação de parâmetros internacionais, como os ODS, por exemplo, bem como pela "cooperação entre as administrações e os agentes privados por meio de contratos (públicos), como as PPPs, contratos de concessão ou contratos estatais". Segundo Schill, a área dos contratos ilustra "o pensamento jurídico transnacional no direito administrativo", pois evidencia "o impacto das instituições supranacionais e internacionais e suas respectivas leis sobre a legislação nacional dos contratos públicos".<sup>991</sup>

Modesto afirma haver um equívoco em "considerar que o universo da organização administrativa se limita a esses temas de estruturação e formação da autoridade e que a disciplina legal ocorre apenas de forma direta e específica", pois na realidade "há heterogeneidade na disciplina da matéria e um complexo de relações muitíssimo mais abrangente na intimidade da administração pública".<sup>992</sup>

Inclusive, alerta Sundfeld que o texto constitucional estabelece normas gerais "em matéria organizacional do Estado – tipos de órgãos e de pessoas jurídicas e vínculos básicos entre eles", contudo, são destinadas "mais para autorizar regimes diversificados, salvo algumas regras e aspectos" e "certamente não unificam tudo". Tais normas "admitem que o Estado, além de modelos organizacionais exclusivos (administração direta de qualquer dos Poderes e

---

<sup>988</sup> Inclusive, o tema foi objeto de legislação federal, aplicável à administração federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 2º, I, dispõe o conceito: governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 26 fev. 2025.

<sup>989</sup> SCHILL, 2015, p. 20.

<sup>990</sup> SCHILL, 2015, p. 20.

<sup>991</sup> SCHILL, 2015, p. 19.

<sup>992</sup> MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação**: inovação e pragmatismo na gestão pública. São Paulo: editora JusPodivm, 2024, p. 47.

autarquias), use outros”, presentes também no mundo não estatal, como “empresas e fundações estatais de direito privado”.<sup>993</sup>

A limitação do estudo da organização administrativa está relacionada a diversas imposições e limitações legais. Parte-se da “norma geral de Liberdade”, que segundo o texto constitucional concede liberdade fundamental aos particulares, na medida em que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”<sup>994</sup>. Já ao Estado, está “a exigência de que a autoridade legítima seja apenas aquela exercida com base legal”.<sup>995</sup>

Dentre elas está disposição constitucional de que “apenas a lei formal pode criar ou extinguir cargos públicos”<sup>996</sup>. Além disso, “Apenas a lei pode criar uma autorizar a criação de entidades públicas”<sup>997</sup>, bem como “autorizar a criação de suas subsidiárias ou a participação dessas entidades públicas e empresas privadas”<sup>998</sup>.

Em suma, Sundfeld expõe que o ordenamento jurídico brasileiro:

a) não promoveu, por meio da legislação para as entidades estatais, unificação geral de regime em nenhum desses temas importantes (organização, propriedade, contratos, trabalho, processo administrativo e regulação); b) não excluiu em bloco o uso, pelas administrações diretas de qualquer dos Poderes e pelas autarquias, e manos ainda pelas entidades estatais privadas (empresas e fundações estatais de direito privado), dos regimes jurídicos ditos privados.<sup>999</sup>

<sup>993</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para + céticos*. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 224.

<sup>994</sup> TÍTULO II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais. CAPÍTULO I. DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (...)

<sup>995</sup> MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: editora JusPodivm, 2024, p. 47.

<sup>996</sup> Seção II. DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL. Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...) XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#)).

<sup>997</sup> CAPÍTULO VII. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Seção I. DISPOSIÇÕES GERAIS. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (...) XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (...)

<sup>998</sup> Art. 37, XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

<sup>999</sup> SUNDFELD, 2025, p. 224.

Como um paralelo colaciona-se a análise realizada pela autora Coutinho acerca do rearranjo da Administração Pública portuguesa em um caráter direcionado à resolução de problemas concretos, referindo que “não é possível sem uma teoria geral da organização administrativa”, que não se limite “apenas à organização em sentido estático, circunscrevendo-se à teoria do órgão, às estruturas da organização e à forma como se distribuem as competências”, mas também “se ocupe da atividade organizativa, isto é, da organização em sentido dinâmico e dos múltiplos fatores, muitos deles, não jurídicos, que condicionam a tomada de uma opção organizativa em concreto”.<sup>1000</sup>

Por muitas vezes a doutrina concentra-se demasiadamente na teoria do órgão e seu conceito, com isso, enfrenta-se “o peso de uma redescoberta retardatária do Direito da organização administrativa e das suas questões básicas e essenciais”, que podem ser elencadas pela definição do espaço público de atuação, o regime do poder de organização e a relação entre atividade, forma de organização e regime. O Direito da organização administrativa “é sem dúvida uma redescoberta necessária, que corresponde também à releitura da distinção entre normas de conduta e normas de organização”, e que nasce “a partir do momento em que se vão tornando visíveis os traços de uma nova organização administrativa, e compreendidos os efeitos das normas de organização sobre os cidadãos e o interesse público”.<sup>1001</sup>

A forma de organização em uma determinada estrutura condiciona “pressupõe a análise prévia das tarefas a desempenhar, da mesma forma que a programação da atividade começa e ajusta-se na organização”. O exercício do “poder organizatório é ao mesmo tempo pressuposto do exercício da atividade e consequência das funções do Estado”. Assim a concepção da organização administrativa intervém na atividade desenvolvida e tem reflexo na prestação dos direitos previstos em Lei.<sup>1002</sup>

Nessa lógica, a organização administrativa pode promover, mas também “funcionar como um entrave ao desenvolvimento eficiente e eficaz de uma atividade”. Isso significa que, a depender do nível de complexidade das tarefas envolvidas, a solução pode passar pela “necessidade de redução, ordenação e racionalização” ou, de outro lado, uma “Administração Pública extensa pode ser necessária se for adequada às funções que deve desempenhar, pelo que a sua redução passa também por repensar as funções desempenhadas pelo Estado, e por evitar a duplicação de estruturas no mesmo âmbito de atuação”.<sup>1003</sup>

---

<sup>1000</sup> COUTINHO, Juliana Ferraz. **O público e o privado na organização administrativa**: da relevância do sujeito à especialidade da função. Col. Teses de doutoramento. Coimbra: Almedina, 2018, p. 111.

<sup>1001</sup> COUTINHO, 2018, p. 111.

<sup>1002</sup> COUTINHO, 2018, p. 112.

<sup>1003</sup> COUTINHO, 2018, p. 113.

Na visão de Coutinho, o Estado partiu de um modelo burocrático, transformou-se no formato de gestão ou gerência pública, e desta ao modelo atingiu o modelo de governança, ou governação. Isso se deve a adaptação da “cultura da organização administrativa (...) com a atividade e com a Sociedade”.

O modelo de **governança na administração pública** configura-se “como um modelo relacional, concentrado nas interações entre as diferentes organizações e níveis de organização”. Sua vantagem é “reconhecer não só as típicas (e necessárias) relações verticais e hierárquicas dos modelos anteriores”, mas também “o funcionamento em rede da Administração Pública, isto é, o conjunto de relações não hierárquicas e interdependentes, de colaboração e de cooperação, que pressupõem a atuação conjunta de duas ou mais entidades”. Por meio da colaboração, irá contribuir “para o êxito de uma competência alheia e, na cooperação, para a produção de um resultado comum, procurando-se, em qualquer caso, evitar conflitos e acrescentar eficiência”.<sup>1004</sup>

A organização administrativa em sentido institucional **interno e orgânico** “reúne órgãos submetidos a vínculos hierárquicos e órgãos independentes, de criação legal ou constitucional”, bem como “entidades sujeitas ao direito público e ao direito privado, ou a regimes jurídicos mistos (em parte público e em parte privado), e envolve um intrincado complexo de relações interorgânicas e interadministrativas”.<sup>1005</sup>

Em sentido **funcional**, a organização administrativa abrange “sujeitos estatais e sujeitos externos ao aparato do estado, em regra de direito privado”, mas “que realizam funções administrativas por delegação (v.g. Concessionários ou permissionários) ou por colaboração (v.g. Entidades do terceiro setor)”.<sup>1006</sup>

O ponto de partida da questão organizatória é o seu fundamento segundo as competências legais estabelecidas. Ocorre que “a distribuição concreta das competências legais, a sua abrangência prática e o grau de sua definitividade no âmbito público dependem de relações mantidas na intimidade da organização dos poderes”<sup>1007</sup>. Ou seja, isso significa que a função administrativa é de fato exercida conforme a estrutura da pessoa entidade

---

<sup>1004</sup> COUTINHO, 2018, p. 113.

<sup>1005</sup> MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: editora JusPodivm, 2024, p. 46.

<sup>1006</sup> MODESTO, 2024, p. 45.

<sup>1007</sup> MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da organização e as relações organizativas. **Conjur**, 15.08.2024 - Interesse Público. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13334294>. Acesso em: 23 fev. 2025.

governamental<sup>1008</sup>, seja por uma político-administrativa (União, Estado Distrito Federal e Municípios), que irá atuar diretamente segundo o objetivo definido.

A questão ganha ainda mais complexidade em razão de que a transferência de competência de um órgão para outro órgão na administração direta pode ser realizada por “simples decretos de organização”<sup>1009</sup>.<sup>1010</sup>

Em suma, a complexidade da estrutura administrativa e a dificuldade existente em seu pleno funcionamento é dá-se por algumas razões sucintamente elencadas:

Primeira: órgãos e entidades se justificam por suas missões e pela outorga de algum grau de autonomia decisória e operacional (de liberdade para escolher os caminhos para realizar suas missões, estruturar-se, gerir seus recursos e controlar seus agentes). Segundo: a pluralidade de tipos organizacionais se justifica pelos graus diversos de autonomia (além de outras peculiaridades organizacionais) que são necessários para atuarem adequadamente na vida real. Terceiro: normas constitucionais, legais e regulamentares sobre direito administrativo existem justamente para condicionar e limitar as autonomias das organizações e dos agentes públicos; logo, nenhuma organização ou agente público tem - nem pode ter - autonomia absoluta para agir.<sup>1011</sup>

Sob o viés da organização administrativa, a complexidade da MAESA é emblemática. O primeiro aspecto relevante é que há uma participação interfederativa, em razão das obrigações dispostas na Lei de Doação do bem do Estado do Rio Grande do Sul ao Município de Caxias do Sul. Com isso, o Município não possui completa autonomia para dispor sobre seu uso. Em que pese a doação, esta foi realizada mediante encargos, razão pela qual a limitação constitui verdadeira “vinculação eterna” do bem com o Estado do Rio Grande do Sul.

A complexidade também foi constatada no âmbito do PMI<sup>1012</sup>, que elencou interessados, envolvidos e possível afetados. Foram considerados “partes que detenham efetivo interesse no

<sup>1008</sup> Para os fins desta tese, adota-se o conceito: Entidade estatal (ou entidade governamental ou entidade do setor público: “expressão usada para designar qualquer pessoa jurídica da administração pública indireta, ou a própria pessoa político-administrativa. SUNDFELD, Carlos Ari. Como se compõem as administrações públicas no Brasil? Persistências e inovações nas estruturas administrativas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (org.). **Curso de Direito Administrativo em Ação: casos e leituras para debates**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 100.

<sup>1009</sup> Em âmbito Federal, a CF88 dispõe que: Seção II. Das Atribuições do Presidente da República. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (...).

<sup>1010</sup> MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da organização e as relações organizativas. **Conjur**, 15.08.2024 - Interesse Público. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13334294>. Acesso em: 23 fev. 2025.

<sup>1011</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Como se compõem as administrações públicas no Brasil? Persistências e inovações nas estruturas administrativas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (org.). **Curso de Direito Administrativo em Ação: casos e leituras para debates**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 93.

<sup>1012</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Procedimento de manifestação de Interesse (PMI) – 001/2022 – MAESA – MODELAGEM JURÍDICA**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/parcerias-estrategicas/roadshow-concessao-mercado-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2022.

Projeto do Complexo MAESA”, razão pela qual “devam ser envolvidas no processo de estruturação e contratação, por força da legislação aplicável e/ou de suas atribuições institucionais”, além de “partes que eventualmente possam sofrer impactos, positivos ou negativos, em razão do Projeto, ainda que não envolvidas, legal ou institucionalmente, em sua estruturação”.<sup>1013</sup> Abaixo o Mapa Geral que elencou cerca de 28 *stakeholders*:

Figura 36 - PMI MAESA - Modelagem Jurídica - Mapa Geral de *Stakeholders*

| Stakeholder   | Poder e Influência |       |       | Relevância Participação |       |       | Relevância Adesão |       |       | Provável Posicionamento |           |            | Momento de Atuação |         |           |
|---|--------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|-------------------|-------|-------|-------------------------|-----------|------------|--------------------|---------|-----------|
|   | Alto               | Médio | Baixo | Alta                    | Média | Baixa | Alta              | Média | Baixa | Favorável               | Contrária | Indefinido | PMI                | Editais | Concessão |
| MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL/RS   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PROJETO DE USO E GESTÃO DO COMPLEXO CULTURAL E TURÍSTICO MAESA |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| CONSELHO GESTOR DO PROGRAMA MUNICIPAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)                             |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA (SMC)   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| DIVISÃO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL (DIPPHAC)                                      |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| CONSELHO MUNICIPAL DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL (COMPAHC)                                       |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL (CMPC)  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO (SEPLAN)   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL (CONSEPLAN)                                   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO (SMU)   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO, TRANSPORTES E MOBILIDADE (SMTTM)                                    |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE (SEMMA)   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DO TURISMO (SENTUR)  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (SMAPA)                                 |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INOVAÇÃO  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E PROTEÇÃO SOCIAL (SMSPPS)                                  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| ADVOCACIA-GERAL DO MUNICÍPIO (AGM)  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CAXIAS DO SUL/RS  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE/RS)  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (MP/RS) E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (JUNTO AO TCE/RS)                  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TJ/RS)  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS DE CAXIAS DO SUL (UAB)   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| SOCIEDADE EM GERAL  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| VIZINHANÇA DO CONJUNTO DA MAESA   |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| INSTITUIÇÕES FINANCIADORAS  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |
| INSTITUIÇÕES SEGURADORAS  |                    |       |       |                         |       |       |                   |       |       |                         |           |            |                    |         |           |

Fonte: CAXIAS DO SUL (Município). Procedimento de manifestação de Interesse (PMI) – 001/2022 – MAESA – MODELAGEM JURÍDICA, 2022, p. 14.

A MAESA está inserida em um cenário de rompimento dos limites estabelecidos pelo modelo burocrático de Estado *versus* mercado. Os modelos concebidos na modernidade são reiteradamente adaptados pelo ordenamento jurídico ante a necessidade de “encaixar” outras formas de relação. Melhor explicando, o modo como tradicional como o Estado se estrutura é constantemente modificado, criando-se regimes jurídicos mistos, que utilizam tanto da lógica pública, quando dos regramentos incidentes sobre particulares.

Inclusive, as críticas realizadas pela perspectiva do comum ressaltam a limitação do modelo de duopólio Estado *versus* mercado e ressaltam a necessidade de tutelar interesses coletivos, para além de uma mera união de vontades individuais. Sendo assim, considera-se que o paradigma teórico do comum se alinha a essa mudança no papel do Estado, para não apenas agir em face dos particulares em um caráter negativo, mas para sua função positiva, ou seja, prestativa.

<sup>1013</sup> CAXIAS DO SUL (Município). Procedimento de manifestação de Interesse (PMI) – 001/2022 – MAESA – MODELAGEM JURÍDICA, 2022, p. 12.

### 5.2.1.2 Política Urbana: Plano Diretor e Plano Geral

Neste ponto da pesquisa será verificada a qualificação jurídica da MAESA perante a legislação e outras normas pertinentes. Parte-se do texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), instituído pela Lei Complementar nº 589/2019, bem como da legislação que o regulamenta.<sup>1014</sup>

De forma complementar, serão analisadas as normas que disciplinam a doação do bem ao Município. De forma complementar, o texto legal será articulado com Plano Geral de Ocupação da MAESA<sup>1015</sup>, elaborado em 2021 como resultado do Edital de Licitação<sup>1016</sup>, sendo constituído por duas etapas: Etapa 1 – Diagnóstico<sup>1017</sup> e Etapa 2 – Diretrizes<sup>1018</sup>.

O Plano Geral tem caráter vinculativo e serviu de base para os estudos realizados em âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse e para as disposições da lei autorizativa da concessão e o respectivo Edital de Concessão do Mercado Público MAESA, os quais serão abordados no próximo tópico.

A organização da política cultura nos seus múltiplos níveis sem dúvida é fundamental para a proteção do patrimônio cultural. Entretanto, o presente estudo é direcionado para a análise das normas de política urbana incidentes sobre a MAESA, vez que o enfoque é sua relação com o espaço urbano.

O primeiro ponto a ser ressaltado é o tamanho da área da MAESA, que possui 53 mil m<sup>2</sup>, sendo em torno de 48 mil m<sup>2</sup> de área construída em 19 edificações. Em uma comparação, a

---

<sup>1014</sup> A temática foi analisada de forma preliminar em estudos já publicados, sendo que serviram de base para o aprofundamento da discussão nesta tese: COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fabio Scopel; MALINVERNI DA SILVEIRA, Clóvis Eduardo. O regime jurídico-urbanístico do patrimônio cultural MAESA de Caxias do Sul - RS. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, [S. l.], v. 8, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9129>. Acesso em: 14 out. 2024. E no estudo: COLOMBO, G.; SILVEIRA, C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 439-482. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>1015</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2021, p. 30.

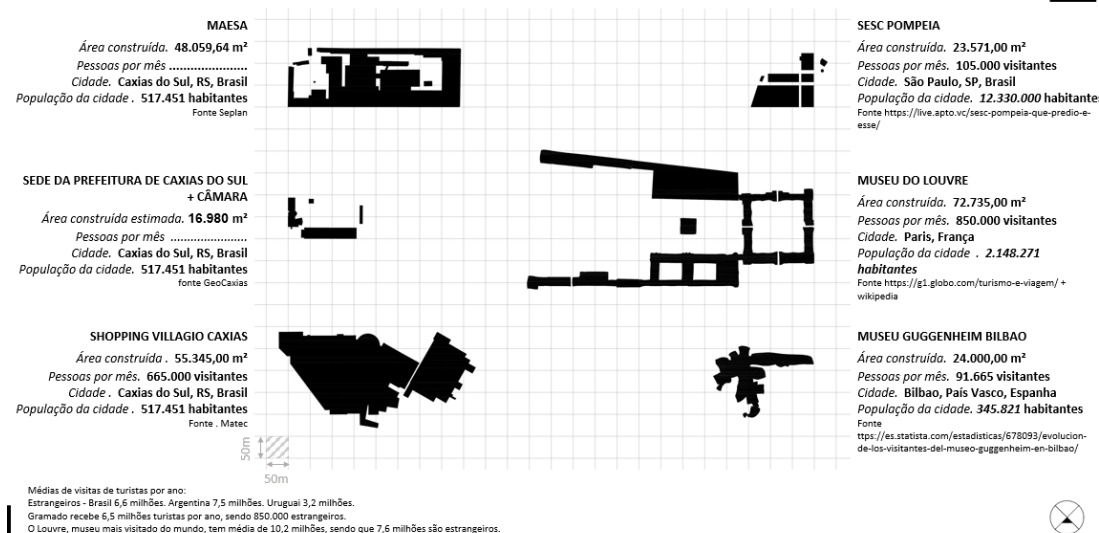
<sup>1016</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Edital de contratação de empresa para execução de serviços técnicos relativos a patrimônio histórico e cultural, para elaboração de Plano Geral do conjunto edificado MAESA**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2021. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/03/51ce0583-aa07-4653-b071-ae08618adf29.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>1017</sup> CAXIAS DO SUL (Município); VAZQUEZ ARQUITETOS. **MAESA Plano Geral, Etapa 1 – Diagnóstico**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2021. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2021/08/0aca6752-af5d-4565-9a94-85a100056ea3.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>1018</sup> CAXIAS DO SUL (Município); VAZQUEZ ARQUITETOS. **MAESA Plano Geral, Etapa 2 – Diretrizes**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/03/51ce0583-aa07-4653-b071-ae08618adf29.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

sede da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul – RS possui uma área construída estimada de 16.980 m<sup>2</sup>. O Museu do Louvre, em Paris, por exemplo, tem em média 72 mil m<sup>2</sup>, conforme levantado pelos estudos realizados na elaboração do Plano Geral, o que será mais bem analisado em diante. Segue a figura comparativa:

Figura 37 - Análise comparativa da área construída



Fonte: CAXIAS DO SUL (Município); VAZQUEZ ARQUITETOS. **MAESA Plano Geral, Etapa 1 – Diagnóstico**, 2021, p. 67.

Ao olhar o território, é possível compreender o tamanho do complexo MAESA. A sua amplitude e sua construção em um formato murado funcionaram como espécie de barreira física no espaço, sendo que houve um crescimento e ocupação distintas da cidade na face Norte e na face Sul.

A face Norte corresponde a uma área mais central da cidade, melhor desenvolvida na presença de comércio e de edifícios altos, com exceção das áreas que são de propriedade pública, como a Escola SENAI Nilo Peçanha, do Colégio Estadual Henrique Emílio Meyer e a Praça Monteiro Lobato.

A estrutura representa em média 4 (quatro) quarteirões, identificado em vermelho, conforme a figura abaixo:

Figura 38 - Localização da MAESA e entorno



Fonte: CAXIAS DO SUL. **Sistema GeoCaxias – SEPLAN**, com imagens do Google Satélite, 2025.

A área em questão é zoneada pelo Plano Diretor<sup>1019</sup>, que define a função do zoneamento como a “divisão do território do Município em zonas, setores e áreas, visando dar a cada espaço melhor utilização em função do sistema viário, da topografia e da infraestrutura existente, prevista ou projetada”<sup>1020</sup>.

O Plano Diretor<sup>1021</sup> identifica como Zona de Centro (ZC), aquelas que “abrangem o centro tradicional da cidade” e possuem “maior concentração de atividades e funções urbanas de caráter setorial, bem como os centros das regiões administrativas e corredores industriais, comerciais, de serviços e transporte, tendo como base os sistemas de circulação e transportes”.

Dentre as Zonas de Centro, enquadra-se na Zona de Corredor Comercial (ZC 3), definida como áreas “que são os principais eixos de crescimento da cidade, caracterizados como áreas de expansão do centro tradicional e como corredores de serviços e de transportes, tendo como base os sistemas de circulação”<sup>1022</sup>. Ainda, dentre as espécies de Zona Residencial, configura-se como Zona Residencial 3 (ZR3), “destinada aos espaços urbanos adequados à densificação, tendo como função dar suporte ao uso residencial e a atividades complementares

<sup>1019</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei complementar nº 589, de 19 de novembro de 2019**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=27121&from=pesquisaAvancada>. Acesso em: 20 jul. 2024.

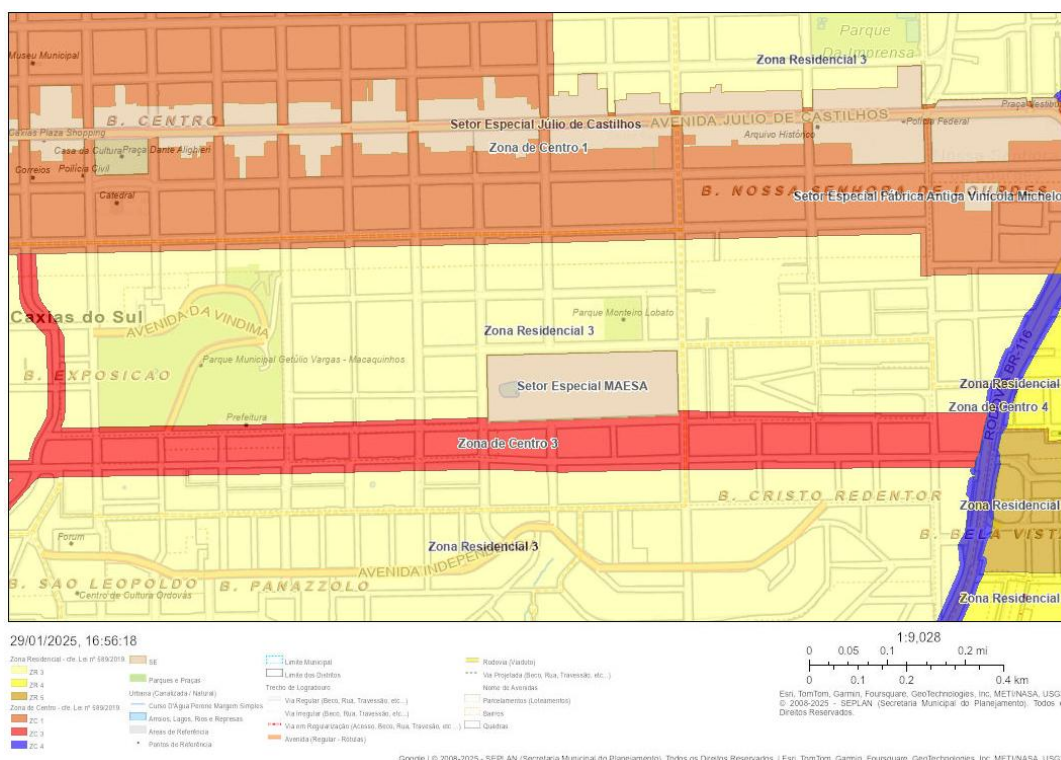
<sup>1020</sup> CAXIAS DO SUL, 2019, art. 49.

<sup>1021</sup> CAXIAS DO SUL, 2019, art. 50.

<sup>1022</sup> CAXIAS DO SUL, 2019, art. 50.

à habitação”<sup>1023</sup>. Na Figura abaixo é possível verificar o zoneamento do território:

Figura 39 - Zoneamento da MAESA e entorno



Fonte: CAXIAS DO SUL. Sistema GeoCaxias – SEPLAN, 2025.

O plano Diretor também prevê a delimitação de Setores Especiais (SE), que são “áreas para as quais estão estabelecidas ordenações específicas de uso e ocupação do solo, condicionadas às características locais, funcionais ou de ocupação urbanística já existentes ou projetadas e aos objetivos e diretrizes de ocupação”.<sup>1024</sup>

Há um setor específico para o complexo, denominado Setor Especial MAESA, demarcado pelo Plano Diretor como “área do complexo MAESA como passível de aplicação de Operação Urbana Consorciada, com delimitação de entorno e regramentos a serem definidos por meio de estudos e legislação específica”<sup>1025</sup>.

Na questão cultural, a localização da MAESA também pode ser considerada privilegiada no contexto do território municipal, tendo em vista a proximidade com pontos de referência da cidade.

Dentre os tipos de Setores Especiais elencados pelo Plano Diretor está o Setor Especial de Interesse Patrimonial, Histórico, Cultural e Paisagístico (SIH), que "são áreas formadas por sítios, locais, ruínas e conjuntos antigos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural,

<sup>1023</sup> CAXIAS DO SUL, 2019, art. 52.

<sup>1024</sup> CAXIAS DO SUL, 2019, art. 70.

<sup>1025</sup> CAXIAS DO SUL, 2019, art. 137.

paisagística e arqueológica, bem como os respectivos entornos, cuja manutenção seja necessária à preservação de patrimônio histórico-cultural”.<sup>1026</sup>

São elencados pelo Plano Diretor 158 Pontos de Interesse Patrimonial Histórico, sendo o nº 136 - Maesa Fábrica 2 (Tombado) MAESA, relativo à edificação, ponto 09 - Caldeiras e Equipamentos de Fundação da Maesa - Fábrica 2 e o Complexo foi identificado como nº 103 - Antiga Metalúrgica Abramo Eberle (Tombado).<sup>1027</sup>

---

<sup>1026</sup> CAXIAS DO SUL, 2019. Art. 71. Os SEs, conforme sua precípua destinação, subdividem-se em: I - Setor Especial de Interesse Patrimonial, Histórico, Cultural e Paisagístico (SIH): são áreas formadas por sítios, locais, ruínas e conjuntos antigos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural, paisagística e arqueológica, bem como os respectivos entornos, cuja manutenção seja necessária à preservação de patrimônio histórico-cultural do Município, expressos nos Anexos 09 e 14; II - Setor Especial Sítio Ferroviário; III - Setor Especial Quartel; IV - Setor Especial Universidade de Caxias do Sul - UCS Cidade Universitária / Campus Central; V - Setor Especial Universidade de Caxias do Sul - UCS Campus 8; VI - Setor Especial Festa da Uva S/A; VII - Setor Especial Aeroporto Regional Hugo Cantergiani; VIII - Setor Especial Centro Histórico; IX - Setor Especial Esporte Clube Juventude; X - Setor Especial Sociedade Esportiva e Recreativa Caxias; XI - Setor Especial Unifamiliar Vila Pinheiros; XII - Setor Especial Fábrica Antiga Vinícola Michelin; XIII - Setor Especial Complexo Esportivo do Serviço Social da Indústria (SESI); XIV - Setor Especial Ginásio Vasco da Gama; XV - Setor Especial Complexo Esportivo Enxutão; XVI - Setor Especial Avenida Júlio de Castilhos: pertencem a esse Setor todos os terrenos com testada para a Avenida Júlio de Castilhos, da Rua Feijó Júnior até o Monumento de Getúlio Vargas, no Bairro Nossa Senhora de Lourdes; XVII - Setor Especial Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRGS); XVIII - Setor Especial MAESA; XIX - Setor Especial Centro Esportivo Municipal Antonio Barroso Filho; XX - Setor Especial UNIFTEC Centro Universitário; XXI - Setor Especial Centro Universitário da Serra Gaúcha - FSG; e XXII - Setor Especial Casa de Pedra.

<sup>1027</sup> 01 - Igreja Nossa Senhora de Lourdes 02 - Antiga Estação Experimental de Viticultura e Enologia 03 - Antiga Eberle, Kochenborger 04 - Antiga Salameria Rodolfo Chitolina 05 - Antiga Vinícola Antunes 06 - Banco Banrisul 07 - Antiga Brasdiesel 09 - Caldeiras e Equipamentos de Fundação da Maesa - Fábrica 2 08 - Antiga Residência Parolini Pezzi 10 - Católica Domus 11 - Colégio Nossa Senhora do Carmo 12 - Escola Estadual Presidente Vargas 13 - Setor Especial Quartel 14 - Antigo Studio Fotográfico Geremia 15 - Circulo Operário Caxiense 16 - Hospital Nossa Senhora de Pompéia 17 - Igreja Santa Catarina 18 - Igreja São Pelegrino 19 - Antigo Cinema Guarany 20 - Palácio Episcopal Diocesano 21 - Antiga Mercedes-Benz 22 - Antiga Ótica Caxiense 23 - Centro Administrativo Municipal 24 - Antiga Residência Júlio Eberle 25 - Semirário Nossa Senhora Aparecida 26 - Escola SENAI 27 - Antiga Vinícola Rio Grandense 28 - Templo Metodista 29 - Parque Ecológico Sanvito 30 - Loja Magnabosco 31 - Antiga Casa Prataveira/ Residência Clélia Manfro 32 - Praça Dante Alighieri 33 - Parque Getúlio Vargas 34 - Mato Sartori 35 - Parque Cinquentenário 36 - Igreja São Romédio 37 - Capela Santa Corona 38 - Parque da Imprensa 39 - Parque dos Pinheiros 40 - Parque da Lagoa Desvio Rizzo 41 - Parque Municipal Dr. Celeste Gobatto 42 - Parque de Exposição Mário Bernardino Ramos 43 - Parque Municipal Eldorado 44 - Parque Municipal Cezar Passarinho 45 - Igreja Nossa Senhora da Saúde 46 - Cidade Universitária UCS 47 - Capela Nossa Senhora das Neves - Linha 40 48 - Cemitério Público Municipal 49 - Praça Vestibular Abramo Eberle 50 - Igreja Imaculada Conceição 51 - Convento Imaculada Conceição 52 - Antiga Editora São Miguel 53 - Antiga Residência Família Rech 54 - Estádio Municipal Antônio Barroso Filho 55 - Jockey Club Pérola das Colônias 56 - Igreja São Ciro 57 - Edifício Andrezza 58 - Antigo Cine Real 59 - Igreja Nossa Senhora da Conceição - Linha Feijó 60 - Igreja São Marcos - Linha Feijó 61 - Capela Nossa Senhora das Dores 62 - Capela Nossa Senhora do Pedancino 63 - Capela Santo Antônio 64 - Capela Monte Bérico 65 - Capela São José - Linha 30 66 - Capela São Giacommo 67 - Igreja Nossa Senhora do Caravaggio - Ana Rech 68 - Capela Nossa Senhora do Rosário - Ana Rech 69 - Capela Santa Bárbara - Ana Rech 70 - Capitel São José - Galópolis 71 - Vila Operária - Galópolis 72 - Lanifício São Pedro - Galópolis 73 - Cascata Véu de Noiva - Galópolis 74 - Cooperativa Vitivinícola - Forqueta 75 - Igreja Matriz Santo Antônio - Forqueta 76 - Arquivo Histórico Municipal João Spadari (Tombado) 77 - Antigo Cinema Central (Tombado) 78 - Antigo Moinho Ítalo Brasileiro - Moinho da Cascata (Tombado) 79 - Antigo Moinho Progresso (Tombado) 80 - Antigo Moinho Sul-Brasileiro Germani (Tombado) 81 - Museu Casa de Pedra (Tombado) 82 - Antigo Patronato Agrícola (Tombado) 83 - Residência Bedin (Tombado) 84 - Antigo Lanifício Gianella (Tombado) 85 - Capela Nossa Senhora do Rosário (Tombado) 86 - Residência Júlio Sassi (Tombado) 87 - Antiga

Além de estar inserida na área central e valorizada da cidade, a posição da MAESA no território mostra-se favorecida, uma vez que na frente norte está localizado o Parque Monteiro Lobato e nas proximidades podem ser citados os pontos 23 - Centro Administrativo Municipal; 24 - Antiga Residência Júlio Eberle; e o 33 - Parque Getúlio Vargas – Macaquinhos.

A maior parte dos pontos está localizada na área urbana de Caxias do Sul e concentrada no Setor Especial Centro Histórico (CH), já na área rural foram identificados 108 locais de interesse histórico, identificados por meio de Ficha de Inventário do Patrimônio Histórico e Cultural, onde a inclusão ou a exclusão dos bens culturais relacionados é “vinculada à apreciação do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural” (COMPAHC).<sup>1028</sup>

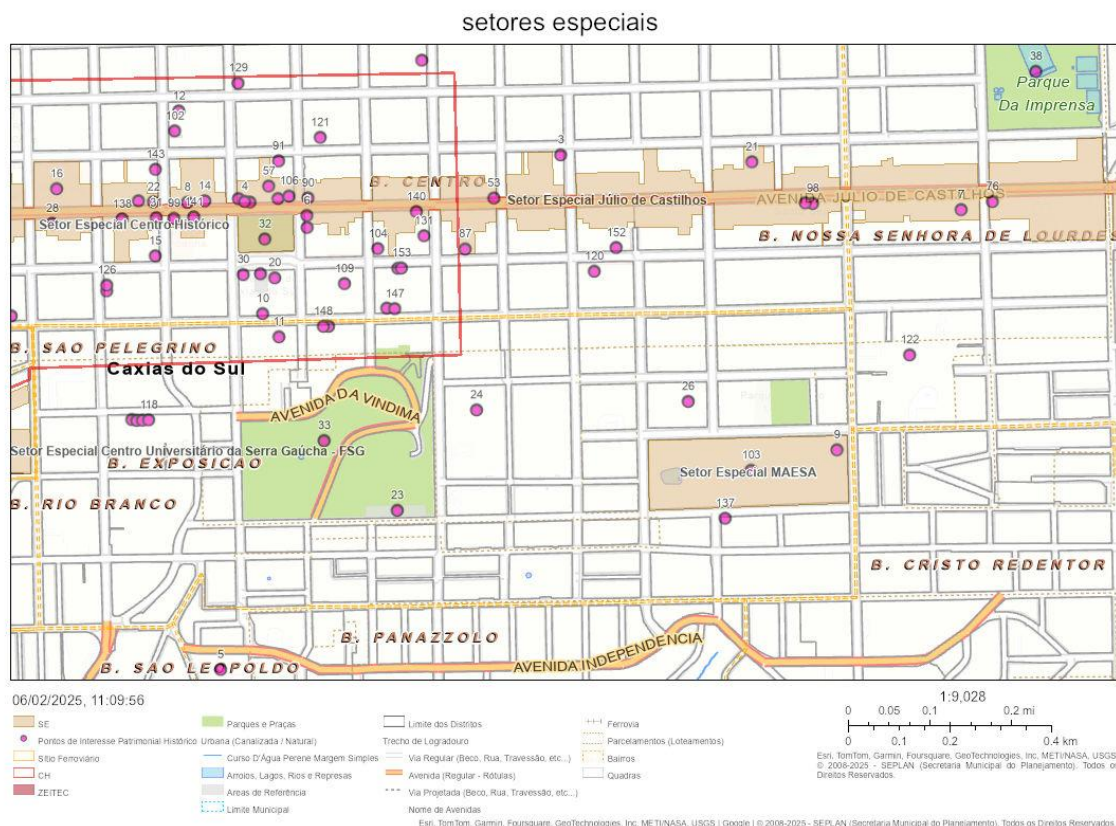
Os pontos relevantes que estão no entorno da MAESA são representados na figura abaixo:

---

Auto Palácio (Tombado) 88 - Antigo Banco Francês e Italiano (Tombado) 89 - Cantina Pão e Vinho (Tombado) 90 - Clube Juvenil (Tombado) 91 - Recreio da Juventude (Tombado) 92 - Estação Ferroviária de Caxias do Sul (Tombado) 93 - Estação Ferroviária - Reservatório (Tombado) 94 - Estação Ferroviária - Depósito de Locomotivas (Tombado) 95 - Estação Ferroviária - Depósito de Mercadorias (Tombado) 96 - Estação Ferroviária - Casa do Zelador (Tombado) 97 - Estação Ferroviária - Casa do Agente (Tombado) 98 - Capela Santo Sepulcro (Tombado) 99 - Casa Saldanha (Tombado) 100 - Marco Em Memória às Moças Operárias (Tombado) 101 - Monumento Nacional do Imigrante (Tombado) 102 - Museu Municipal (Tombado) 103 - Antiga Metalúrgica Abramo Eberle (Tombado) 104 - Residência de Abramo Eberle (Tombado) 105 - Residência Finco (Tombado) 106 - Residência Família Scotti (Tombado) 107 - Universidade de Caxias do Sul: Campus 8 (Tombado) 108 - Capitel de Mariana (Tombado) 109 - Metalúrgica Abramo Eberle (Tombado) 110 - Igreja Nossa Senhora de Pompéia (Tombado) 111 - Residência Hércules Galló (Tombado) 112 - Estação Ferroviária Desvio Rizzo (Tombado) 113 - Estação Ferroviária de Forqueta (Tombado) 114 - Cooperativa Agrícola Ana Rech 115 - Residência em madeira na Rua Dal Canale 116 - Residência em madeira na Rua Dal Canale 117 - Residência em madeira na Rua Dal Canale 118 - Residência em madeira na Rua Dal Canale 119 - Antiga Residência Angeli 120 - Antiga Residência Stédile 121 - Vila Marianinha 122 - Chácara Ungaretti 123 - Escola Estadual Ismael Barcelos - Galópolis 124 - Antiga Residência Pedro Zugno 125 - Catedral Diocesana 126 - Antiga Residência Triches 127 - Praça Dante Marcucci 128 - Antiga Residência Cesa Valduga (Tombado) 129 - Antiga Residência Zandomeneghi (Tombado) 130 - Antiga Residência e Cartório Balen (Tombado) 131 - Antiga Cooperativa São Victor (Tombado) 132 - Antiga Residência Sanvitto (Tombado) 133 - Antigo Hotel Casara (Tombado) 134 - Hidráulica Municipal Borges de Medeiros (Tombado) 135 - Antiga Residência Baieler/Sebben 136 - Maesa Fábrica 2 (Tombado) 137 - Residência Basso 138 - Antiga Residência Luiz Bertola 139 - Residência Família Festugato 140 - Antiga Farmácia D'Arrigo 141 - Antigo Depósito Triches 142 - Antiga Residência José Sassi 143 - Museu dos Ex-Combatentes da FEB 144 - Antiga Cervejaria Continental 145 - Antiga Residência Empinotti 146 - Antiga Residência Eberle 147 - Antiga Residência Gollo 148 - Antiga Residência Aparício Postalí 149 - Antigo Escritório DNER 150 - Antiga Metalúrgica Gazola 151 - Metalúrgica Giacomet 152 - Edificação à Rua Sinimbu N. 1510 153 - Antiga Vinícola Michelin 154 - Capela Localidade São Virgílio 155 - Capela Localidade São Valentin 156 - Capela Localidade Nossa Sra. das Graças 157 - Capitel Localidade Nossa Sra. da Salete 158 - Capela Localidade Sta. Lúcia 9º Léguas

<sup>1028</sup> CAXIAS DO SUL, 2019, art. 92.

Figura 40 – Setores de Interesse, Patrimonial, Histórico, Cultural e Paisagístico - SIH - Área Urbana



Fonte: CAXIAS DO SUL. Sistema GeoCaxias – SEPLAN, 2025.

Os bens culturais, sendo materiais ou imateriais são objeto de tutela no Plano Diretor por meio de “políticas de preservação”, cujo objetivo é “garantir a preservação, a recuperação e o acesso público aos bens culturais relacionados (...)”, nos Setores de Interesse, Patrimonial, Histórico, Cultural e Paisagístico da área Rural (Anexo 9) e da Área Urbana (Anexo 14) e outros eventualmente considerados.<sup>1029</sup>

Para a preservação dos bens culturais, o Município é autorizado a “buscar recursos para infraestrutura”, “efetivar parcerias público-privadas (PPPs)”, utilizar os “instrumentos relacionados” no Plano Diretor ou “outros instrumentos afetos” e “realizar obras de infraestrutura, formular convênios e prestar serviços”.<sup>1030</sup>

Assim, o poder público municipal “poderá realizar obras de infraestrutura e prestar

<sup>1029</sup> CAPÍTULO IV. DO REGRAMENTO DOS BENS CULTURAIS, MATERIAIS E IMATERIAIS. Seção I - Das Políticas de Preservação. Art. 90. Com o objetivo de garantir a preservação, a recuperação e o acesso público aos bens culturais relacionados nos Anexos 09 e 14, bem como a outros bens culturais, materiais ou imateriais, o Município fica autorizado a: I - buscar recursos para infraestrutura; II - efetivar PPPs; III - utilizar os instrumentos relacionados no PDDI, sem prejuízo de outros instrumentos afetos; e IV - realizar obras de infraestrutura, formular convênios e prestar serviços.

<sup>1030</sup> Art. 91. O Município poderá realizar obras de infraestrutura e prestar serviços visando o acesso público e melhor utilização das áreas relacionadas nos Anexos 09 e 14, bem como de outros bens culturais, materiais ou imateriais de interesse público, mesmo que localizados em áreas privadas, desde que autorizado pelo proprietário.

serviços visando o acesso público e melhor utilização”, inclusive em “áreas privadas, desde que autorizado pelo proprietário”<sup>1031</sup>. Contudo, “a reforma ou a alteração da forma ou da fachada dos prédios localizados” no Setor Especial do Centro Histórico e dos elencados de interesse histórico “dependerão de prévia análise e aprovação da Divisão de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural (DIPPAHC)”.

Como visto, o Plano Diretor estabelece algumas diretrizes e possíveis instrumentos a serem utilizados para a proteção dos bens culturais, também em relação ao Complexo MAESA especificamente. Entretanto, ante a grandiosidade do bem e para cumprir os encargos dispostos na Lei de Doação, o Município realizou Edital de Licitação para elaboração do Plano Geral de Ocupação da MAESA<sup>1032</sup>.

O estudo entregue em 2021 consistiu em duas etapas, sendo: Etapa 1 – Diagnóstico e Etapa 2 – Diretrizes. O Plano Geral serviu para a constatação da situação atual do bem, além de estabelecer critérios básicos para sua destinação, como uma espécie de “Plano Diretor” do Complexo MAESA.

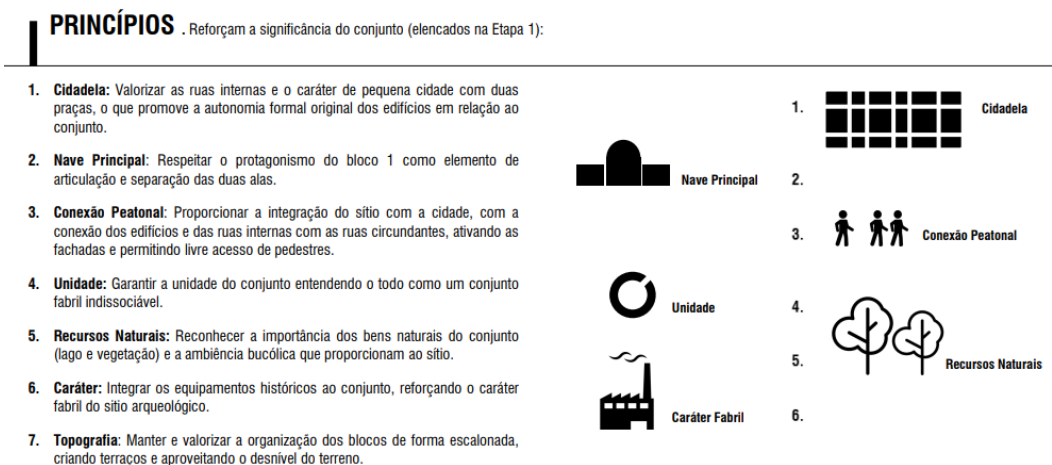
Dentre os pontos relevantes da Etapa 1 – Diagnóstico estão os critérios de preservação do conjunto, com base nos elencados pelo Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Cultural (COMPAHC), bem como na definição de princípios para restauração da MAESA, conforme figura abaixo:

---

<sup>1031</sup> Art. 92. A inclusão de novos bens culturais ou a exclusão daqueles relacionados nos Anexos 09 e 14, por meio da Ficha de Inventário do Patrimônio Histórico e Cultural, fica vinculada à apreciação do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (COMPAHC). Art. 93. A reforma ou a alteração da forma ou da fachada dos prédios localizados no Setor Especial do Centro Histórico e dos constantes dos Anexos 09 e 14 dependerão de prévia análise e aprovação da Divisão de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural (DIPPAHC). Art. 94. A definição dos elementos a serem preservados nos bens localizados no centro histórico, bem como nos constantes dos Anexos 09 e 14 dependerá de análise prévia da DIPPAHC, a qual deverá ser embasada em estudos técnicos e nas fichas de inventário.

<sup>1032</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2021, p. 30.

Figura 41 – Plano Geral MAESA – Princípios



Fonte: CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS. MAESA Plano Geral, Etapa 2 – Diretrizes, 2022, p. 43.

Entre os resultados apresentados no diagnóstico de 290 páginas da Etapa 1 ressalta-se que “A análise de entorno deixa clara a separação que o terreno da fábrica determinou nesta região”, onde o “sítio da MAESA, pelo seu uso original fechado, representou um muro, uma barreira para expansão do acesso à cidade”.<sup>1033</sup>

Segundo a avaliação, “as características e ocupação do solo a norte e a sul do sítio se diferenciam sobremaneira, criando dois núcleos distintos” o núcleo norte apresentou “maior valorização, com foco em habitações e edifícios em altura, devido à proximidade com o centro e com o Parque dos Macaquinhos”. Contudo, o “Núcleo Sul assume um caráter mais popular com habitações de porte baixo, principalmente unifamiliares e industriais, pela proximidade com a BR”.

Com base neste extensivo diagnóstico, e para compor o Plano Geral de Ocupação, elaborou-se a Etapa 2-Diretrizes. Levando em consideração as “características do conjunto organizado como uma pequena cidade, com ruas, praças e prédios e tendo em vista que a força de trabalho de milhares de caxienses”, os técnicos propuseram “conceituar o novo espaço não mais como simplesmente MAESA, mas como CIDADELA MAESA”, princípio que reforça a significância do conjunto no sentido de “Cidadela: Valorizar as ruas internas e o caráter de pequena cidade com duas praças, o que promove a autonomia formal original dos edifícios em relação ao conjunto”.<sup>1034</sup>

A partir dessa constatação, na Etapa 2 – Diretrizes propõe-se conceituar o espaço não mais como simplesmente MAESA, mas como “cidadela MAESA”, “levando em conta as

<sup>1033</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2021, p. 30.

<sup>1034</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2022, p. 7-44.

características do conjunto organizado como uma pequena cidade, com ruas, praças e prédios e tendo em vista que a força de trabalho de milhares de caxienses fez com que o conjunto se expandisse e a cidade crescesse”.<sup>1035</sup>

Considerando tais premissas, além do zoneamento imposto pelo Plano Diretor, propôs-se o zoneamento interno do complexo, levando em consideração as vocações dos edifícios, onde “o debate sobre os futuros usos permeia diversos aspectos, tais como, o objeto da doação, a vontade popular, a dimensão cultural e de memória, a viabilidade econômica, a demanda de mercado, o potencial turístico, a vocação da cidade, as matrizes econômicas, etc”.<sup>1036</sup>

Ao analisar o interior do Complexo MAESA, os eixos de vocações do edifício foram organizados em “1º Grupo ADMINISTRATIVO (áreas de trabalho tipo escritórios - públicas e privadas e apoios técnicos de infraestrutura)”; “2º Grupo ARTE (engloba todas as ações relacionadas à cultura, à memória, ao patrimônio, etc.)” e “3º Grupo ECONOMIA (engloba todas as ações relacionadas às atividades econômicas que possam fomentar a sustentabilidade do espaço)”. Além do critério da capacidade de adaptação de cada edifício, considerou-se a “diversidade de usos, buscando equilibrar usos cotidianos e turísticos para que o conjunto se integre ao tecido urbano e não se torne apenas uma ilha, ao mesclar cultura, lazer, comércio, serviços e habitação”.<sup>1037</sup>

A partir disso, o conjunto foi avaliado segundo vocações de uso de cada prédio, bem como estado de conservação e valor histórico, conforme exemplifica a Figura abaixo:

---

<sup>1035</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2022, p. 7.

<sup>1036</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2022, p. 165.

<sup>1037</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2022, p. 165.

Figura 42 – Plano Geral MAESA – Vocações de uso



Fonte: CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS. MAESA Plano Geral, Etapa 2 – Diretrizes, 2022, p. 14.

A matriz de usos foi elaborada com fundamento nos seguintes princípios: 1. Aderência a dimensão cultural do edifício; 2. Respeito ao edifício; 3. Necessidade de minimizar a ociosidade da estrutura; 4. Relação com entorno; 5. Vínculo cultural com a comunidade e promoção do turismo e 6. Potencial de retorno. Inclusive, a destinação turística também esteve presente na previsão dos equipamentos urbanos do entorno, com indicação de estacionamento para ônibus turístico e de ponto de táxi.<sup>1038</sup>

Apesar de ser destinado principalmente a avaliar a situação do Complexo em sua perspectiva interior, o Plano Geral ressaltou a necessidade de considerar o bem em relação ao seu entorno, elencando alguns estabelecimentos e atividades comerciais, que poderão influir na destinação e uso do complexo MAESA.<sup>1039</sup>

Além da destinação pública, a etapa do Plano Geral apontou a possibilidade de outros instrumentos jurídicos para viabilizar a requalificação e uso do complexo, por meio de "estudo de demanda de mercado e viabilidade econômica para ser utilizado junto as análises do Plano para a elaboração de solução arquitetônica complementada por análise físico-financeiro"<sup>1040</sup>.

Inclusive, na Etapa 1 menciona-se a possibilidade de demarcação da área do complexo MAESA como passível de aplicação de Operação Urbana Consorciada, entretanto, ressalta que a OUC tem um cunho mais complexo e não se destinaria apenas ao edifício em si, mas a ser

<sup>1038</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2022, p. 246.

<sup>1039</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2021, p. 30.

<sup>1040</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2021, p. 30.

aplicado em um território de abrangência, sendo que o regramento demanda a edição de lei específica<sup>1041</sup>.

Como complemento, o Plano Geral apresentou uma possível perspectiva da área da MAESA segundo a adequação prevista e os novos usos dos edifícios que a compõem:

Figura 43 - Plano Geral – perspectiva aérea com simulação de adequação do conjunto para os novos usos



Fonte: CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS. **MAESA Plano Geral**, 2022, p. 51.

Em análise ao regramento urbanístico incidente sobre a MAESA, considera-se o Plano diretor como norma central de ordenamento do espaço urbano, sendo que “o regime jurídico do plano diretor é distinto e não segue os ditames de uma norma jurídica tradicional”.<sup>1042</sup>

O Plano diretor, considerado pelo Estatuto da Cidade como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, o qual deverá dispor de um conteúdo mínimo<sup>1043</sup>: delimitação das áreas urbanas (onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios); previsão de um sistema de acompanhamento e controle; o direito de preempção; da outorga onerosa do direito de construir; uso do solo; as operações

<sup>1041</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2021, p. 285.

<sup>1042</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, p. 1100-1125, 2021. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57265/37545](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57265/37545). Acesso em: 20 fev. 2025.

<sup>1043</sup> Art. 42 O plano diretor deverá conter no mínimo: I –a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II –disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III –sistema de acompanhamento e controle.

urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir<sup>1044</sup>. Uma função do plano diretor é operacionalizar a Política Urbana em âmbito local. Neste contexto, a norma está vinculada aos objetivos fundamentais de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, na forma descrita no art. 182 da Constituição Federal e nas diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade<sup>1045</sup>.

Rech e Rech<sup>1046</sup> complementam a ideia de conteúdo mínimo, reforçando a perspectiva urbano/rural do Plano Diretor. Na opinião dos autores a norma deverá conter, entre outros aspectos: os princípios, as diretrizes; o zoneamento urbano; o zoneamento rural; a estrutura viária macro/urbana e rural; a definição do zoneamento ambiental (urbano e rural); a definição das áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural.<sup>1047</sup>

Em se tratando da função normativa do Plano Diretor, servirá para a articulação dos demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade<sup>1048</sup>, alguns regradados no próprio Plano e outros em legislação esparsa, mas que deverão estar conectados.<sup>1049</sup>

Isso incluir os instrumentos do Estatuto, mas também as demais normas de competência municipal “inerentes a programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano, que se desdobram do plano diretor”. Incluindo: “lei do parcelamento do solo; código de posturas; código de obras; zoneamento urbano; operações urbanas; transferência e outorga onerosa do direito de construir; mecanismos de regularização fundiária, entre outros”.<sup>1050</sup>

O “princípio da proeminência do plano diretor” guarda relação com o “princípio da unicidade do plano diretor”, não obstaculizando que “planos urbanísticos parciais detalhem em menor escala (em nível de bairro ou de conjunto de bairros) as normas do plano diretor”. A partir dessa interpretação tem-se a “defesa a fragmentação do plano diretor em múltiplos diplomas legais” quando incompatível com suas disposições indelegáveis. Sendo assim, o princípio da unicidade possibilita que “ao entender necessário, o município, ou o Distrito Federal quando for o caso, pode alterar ou revisar a lei do plano para garantir que este

<sup>1044</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G., 2021, p. 1118.

<sup>1045</sup> Na forma sugerida por Vanin (2015, p. 94) as diretrizes devem ser compreendidas como um caminho a ser seguido, para que sejam atingidos os objetivos da Política Urbana.

<sup>1046</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 195.

<sup>1047</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G., 2021, p. 1118.

<sup>1048</sup> RECH, A.U; RECH, A. **Direito Urbanístico**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010.

<sup>1049</sup> Sobre o conteúdo do Plano Diretor, indica-se a pesquisa: VANIN, F. S; COLOMBO, G.. O conteúdo jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul-RS. **Revista Interesse Público**, v. 26, p. 89-122, 2024. Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/1425/1723832644592IP\\_146\\_sumario.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/1425/1723832644592IP_146_sumario.pdf). Acesso em: 20 jan. 2025.

<sup>1050</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G., 2021, p. 1107.

permaneça conectado às exigências fundamentais de ordenação da cidade”, o que reforça sua identidade com o princípio da proeminência do plano.<sup>1051</sup>

A questão da compatibilidade pode ser observada em “três perspectivas<sup>1052</sup> : Plano/Plano, Lei/Lei e Lei/Plano”. A primeira dimensão Plano/Plano está relacionada com a “relação entre os documentos técnicos que integram o plano diretor e outros estudos técnicos, em especial, planos e projetos urbanísticos em geral”; a segunda, Lei/Lei, “trata da interação entre normas jurídicas específicas e esparsas e a lei do plano diretor”; e a terceira, Lei/Plano, tem enfoque na “relação entre os textos legais e os planos técnicos urbanísticos diversos”.<sup>1053</sup>

Usualmente a análise da compatibilidade fica restrita à dimensão da Lei/Lei, contudo, ressalta-se que:

A ausência de uma observação nestas três perspectivas repercute negativamente na implementação da política urbana, vez que o planejamento da cidade perde força cogente, transformando-se em uma espécie de discurso normativo, cujo conteúdo legal não se concretiza. Para a efetivação desta política pública, faz-se necessária uma integração coerente dos aspectos técnicos e jurídicos, com o objetivo de que as prescrições dos planos técnicos sejam exigíveis aos cidadãos nas normas jurídicas, sem contradições evidentes.<sup>1054</sup>

O ponto chave é que o Plano Diretor tem um caráter de “instrumento técnico-legal”, como aduz Meirelles<sup>1055</sup>, por isso, como ressalta Prestes<sup>1056</sup>, “nos termos do sistema vigente a norma urbanística é daquelas mais complexas, que exige elementos técnicos aliado à decisão política”.<sup>1057</sup>

Por seu caráter técnico e da garantia da participação social em sua formulação, defende-se que o Plano Diretor tem proeminência hierárquica perante demais leis e planos. Com relação a hierarquia técnica entre “o plano urbanístico do plano diretor e os planos que embasam projetos e programas específicos como, por exemplo: de renovação de bairros; operações urbanas; regularizações; mudanças de uso; entre outros”, indica-se o risco da incompatibilidade técnica, que “pode ser mais gravosa do que a jurídica, se observados os efeitos concretos”.<sup>1058</sup>

A questão da compatibilidade entre plano/plano é tradicionalmente consagrada no

---

<sup>1051</sup> CUSTÓDIO, Vinícius Monte. Princípio da reserva de plano: comentários ao acórdão do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental –FDUA**, Belo Horizonte, ano 19, n. 110, p. 58-68, mar./abr. 2020, p. 65-66.

<sup>1052</sup> VANIN, 2020, p. 229.

<sup>1053</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G., 2021, p. 1116.

<sup>1054</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G., 2021, p. 1116.

<sup>1055</sup> MEIRELLES, 2017, p. 575-576.

<sup>1056</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.163.

<sup>1057</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G., 2021, p. 1117.

<sup>1058</sup> VANIN, F. S.; COLOMBO, G., 2021, p. 1118.

direito urbanístico espanhol<sup>1059</sup> e português<sup>1060</sup>, se do que no Brasil existem estudos calcados no princípio da tipicidade. A compatibilidade técnica é fundamental para dar força normativa, uma vez que, como alerta Silva<sup>1061</sup>, a ausência de compatibilidade de planos é um dos motivos do fracasso do planejamento urbanístico brasileiro. Em sentido crítico, Carvalho Pinto<sup>1062</sup> defende a compatibilidade dos planos urbanísticos, que tenha por base o princípio da tipicidade:

Planos não tipificados não têm conjunto de matérias a eles reservadas. Desvinculados do sistema de planejamento, eles são inócuos, sem capacidade de influir na administração pública. Isso não impede, naturalmente, que sejam elaborados planos, projetos, ou quaisquer outros documentos, técnicos, políticos ou administrativos não previstos em lei. Esses documentos não integrarão, no entanto, o sistema de planejamento territorial. Ainda que possa subsidiar a elaboração dos planos tipificados, não poderão substituí-los, nem vincularão a administração pública ou os particulares.<sup>1063</sup>

Sobre o tema aplicado ao objeto deste estudo, considera-se que, quanto ao regime jurídico da MAESA, o Plano Diretor a identifica como Ponto de Interesse Histórico, bem como é considerada como Setor Especial MAESA, como já mencionado.

Entende-se que há compatibilização entre as disposições do Plano Geral da MAESA com as diretrizes do Plano Diretor. O princípio trazido pelo Plano Geral é “a consideração do patrimônio como Cidadela MAESA, elencado como um dos princípios, reforça a significância e o caráter de pequena cidade do conjunto, sempre a ser considerado em relação ao território no qual está inserido”.<sup>1064</sup>

Isso reforça que não se pode considerar a MAESA como um mero patrimônio imóvel, no sentido de incapaz de mover-se, vez que o seu uso o coloca como um bem vivo e dinâmico, que impacta o seu entorno e é impactado por ele. Em razão disso, considera-se como patrimônio cultural urbano MAESA.

Para complementar a interpretação dos institutos jurídicos, direciona-se o estudo ao PMI e à concessão do Mercado Público MAESA.

<sup>1059</sup> Diez e Rodríguez (2012, p. 553-554) destacam que deve ser observada uma hierarquia entre os planos urbanísticos vez que “*un instrumento de planeamiento que sea desarrollo de otro de rango o ámbito superior no puede contravenir las determinaciones vinculantes de éste*”.

<sup>1060</sup> A obra do português Silva (2013, p. 11496) trata da “nulidade do plano urbanístico”. O autor afirma que a relação entre os Planos em Portugal é de compatibilidade e envolve uma “rede complexa, mas fechada de planos” em âmbito urbanístico. Afirma ainda existem planos “situados fora do sistema” –ou seja, não tipificados, mas que também precisam ser observados pois “compromete o eficaz funcionamento” de suas estipulações.

<sup>1061</sup> SILVA, 2018, p. 103-105.

<sup>1062</sup> CARVALHO PINTO, Victor. O Princípio da Tipicidade dos Planos Urbanísticos e a Institucionalização do Urbanismo no Brasil. p. 4181-4578. In: **Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: Objeto, Teoria e Prática**. Rio de Janeiro, Livre Expressão, 2013, p. 4231-4232.

<sup>1063</sup> CARVALHO PINTO, 2013, p. 4231-4232.

<sup>1064</sup> COLOMBO; VANIN; MALINVERNI DA SILVEIRA, 2022, p. 19.

### 5.2.1.3 Política de Parcerias Estratégicas: PMI e Concessão

O Plano Geral serviu de base para o Município de Caxias do Sul lançar Edital de Chamamento Público para Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 01/2022. O objeto é a apresentação de estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica, referentes à reforma, restauro, requalificação, manutenção, conservação e operação do Complexo MAESA.

O Procedimento de Manifestação de Interesse é modalidade regada em nível federal pelo Decreto nº 8.428<sup>1065</sup> e na nova Lei de Licitações<sup>1066</sup> e tem como objetivo o chamamento público realizado pela administração pública para apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, a serem elaborados por pessoa física ou jurídica de direito privado. Em âmbito Municipal, a modalidade é regida pelo Decreto nº 21.735, de 22 de setembro de 2021. O Município optou por adotar o PMI, visando habilitar possíveis interessados da iniciativa privada que, a suas expensas, apresentem “estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica, referentes à reforma, restauro, requalificação, manutenção, conservação e operação do Complexo MAESA”.<sup>1067</sup>

Em 2023, a UAB e a Associação Amigos da Maesa (AMAESA) protocolaram Pedido de Providências perante o Procedimento Administrativo de acompanhamento de Políticas Públicas nº 00748.003.064/2021. Apreciado em 14/04/23, o MP manifestou por:

“O fato de se ter a previsão de comércio, com mercado, lojas, hotéis ... na proposta de ocupação não retira a finalidade pública ou de interesse público da destinação, pois as demais atividades elencadas no projeto, citadas acima, já desempenham esse papel. [...] Dessa forma, não se vislumbra, com a proposta de ocupação em debate, que esteja ocorrendo desvio de finalidade ou que o agente público esteja se afastando “do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo (...) fim diverso daquele que a lei lhe permitiu”.<sup>1068</sup>

Conforme programado pelo Município, foi aberta a Consulta Pública sobre a

<sup>1065</sup> BRASIL. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

<sup>1066</sup> BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

<sup>1067</sup> CAXIAS DO SUL; VAZQUEZ ARQUITETOS, 2022, p. 179.

<sup>1068</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (MINISTÉRIO PÚBLICO). Promotoria de Justiça Especializada de Caxias do Sul. Procedimento nº 00748.003.064/2021. Despacho. Disponível em: [https://issuu.com/gauchazh/docs/007480030642021\\_497-507](https://issuu.com/gauchazh/docs/007480030642021_497-507). Acesso em: 14 out. 2024.

readequação do Projeto de Ocupação da Maesa, conforme Processo nº: 22/8050-0005817-5<sup>1069</sup>. Foram realizadas duas audiências públicas e o Relatório apontou que:

Diante dos fatos relatados no item 3, acima, os resultados preliminares da Consulta Pública e Audiências Públicas, bem como os ofícios e manifestações da sociedade civil, evidenciaram a demanda pela priorização da implementação de um Mercado Público Municipal na MAESA. Ou seja, que o processo de restauração, ocupação e fruição da Maesa tivesse como prioridade este uso. De igual forma, conforme evidenciado anteriormente, a situação financeira do Município se mostrou um impeditivo para que o projeto modelado sob a forma de concessão patrocinada pudesse ser implementado sem que outras áreas de importante atuação pública fossem preteridas.

Sob este prisma, o Conselho Gestor de Parcerias, que é o órgão máximo de decisões acerca dos projetos que integram a carteira do Programa Municipal de Parcerias Público Privadas (PROMP), deliberou (Ata publicada no DOE de 14/07/2023) pela necessidade do Escritório de Parcerias Estratégicas readequar o Projeto da Maesa, tendo por base as seguintes premissas:

- Ausência de dispêndio ou comprometimento de recursos públicos pecuniários, sob o formato de Concessão Comum, regida pela Lei 8.987/1995;
- Delimitação de área de concessão menor que a totalidade do Complexo Maesa (concessão de parcela da Maesa), favorecendo um projeto com menor CAPEX intensivo e maximizando a viabilidade da Concessão Comum;
- Priorização de encargos relativos à execução do “Mercado Público Municipal MAESA”.<sup>1070</sup>

Os estudos realizados no PMI e o resultado da consulta pública fundamentaram a readequação do Projeto para a modalidade de “Concessão Comum, que tem por objeto principal a implementação (obras de restauro e reforma) do Mercado Público Municipal Maesa, sua manutenção e operação por todo o prazo do contrato”.<sup>1071</sup>

Os estudos do PMI foram aproveitados no patamar de 79,25% e serviram de base para a elaboração do edital de concessão, conforme Lei Complementar nº 749/2023<sup>1072</sup>, que autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de restauro, reforma, requalificação, gestão, operação, manutenção e conservação do Mercado Público Municipal MAESA.

Para compreender o modelo adotado é necessário estabelecer a diferenciação entre privatização *versus* as modalidades de concessões. Segundo Moreira, há uma distinção entre privatização formal e privatização substancial. Na modalidade formal “a desestatização dá-se na superfície do serviço a ser prestado, não na sua essência”. Com isso, “a depender do serviço

<sup>1069</sup> CAXIAS DO SUL. **Relatório de consulta pública e readequação do projeto de ocupação da MAESA.** Processo nº: 22/8050-0005817-5. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/parcerias-estrategicas/relatorio-de-consulta-publica-e-adequacao-do-projeto-de-ocupacao-da-maesa>. Acesso em: 25 jun. 2023.

<sup>1070</sup> CAXIAS DO SUL. **Relatório de consulta pública e (...)**, 2023.

<sup>1071</sup> CAXIAS DO SUL. **Relatório de consulta pública e (...)**, 2023.

<sup>1072</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023.** Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de restauro, reforma, requalificação, gestão, operação, manutenção e conservação do Mercado Público Municipal MAESA, institui o Fundo Municipal de Restauração e Conservação da MAESA (FUNMAESA), e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/1g0g7>. Acesso em: 14 out. 2024.

e/ou obra, a maioria dos bens permanece no setor público dos meios de produção”, sendo que “apenas a gestão e o domínio imediato dos bens a ela essenciais são transferidos ao empreendedor privado”. Em que pese “o concessionário não faça parte da estrutura orgânica da Administração Pública, fato é que ele passa a exercer atividade materialmente pública”. Isso quer dizer que tal modelo de privatização “implica a outorga de afazeres públicos ao empreendedor privado”.<sup>1073</sup>

Desta forma, “os contratos de concessão transferem à pessoa privada a administração dos bens e serviços inerentes ao escopo contratual, por prazo certo e nos limites do previsto no edital e no contrato”. Resumidamente, “privatiza-se a gestão dos bens e serviços públicos, com metas a serem supervisionadas pelo poder concedente”, ou seja, “desestatiza-se a gestão, não o serviço ele mesmo: um serviço público passa a ter execução privada”.<sup>1074</sup>

As modalidades de concessão podem ser esquematizadas, resumidamente, em: 1) *Concessão Comum*, regulamentada pela Lei nº 8.987/95<sup>1075</sup>, que disciplina o art. 175<sup>1076</sup> da CF88 e que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos” e 2) *Concessão Especial*, é disciplinada pela Lei nº 11.079/2004<sup>1077</sup>, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Segundo a redação dada em 2021 pela Lei das Licitações e Contratos Administrativos<sup>1078</sup>, a 1) Concessão Comum pode ser dividida em: a) concessão de serviço público e b) concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. A a) concessão de serviço público, é definida como “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente<sup>1079</sup>, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a

---

<sup>1073</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 22.

<sup>1074</sup> MOREIRA, 2022, p. 22.

<sup>1075</sup> BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>1076</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

<sup>1077</sup> BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>1078</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>1079</sup> Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra

pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (Art. 2º, II).

Já a modalidade *b) concessão de serviço público precedida da execução de obra pública*, é definida como “a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente”, realizada “mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo” pelo poder concedente “a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado” (Art. 2º, III).

A *2) Concessão Especial*, é disciplinada pela Lei nº 11.079/2004<sup>1080</sup>, que divide as modalidades de parceria público-privada em: *a) concessão patrocinada* e *b) concessão administrativa*. A *a) concessão patrocinada* é “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, § 1º).

A *b) concessão administrativa* é definida como “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (art. 2º, § 2º).

Segundo a norma não se enquadram em modalidade de PPP “a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas” da Lei nº 8.987/95, “quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º § 3º). Ou seja, será PPP quando houver contraprestação do ente público ao concessionário.

No caso da MAESA a concessão inclui “a realização dos investimentos e a prestação dos serviços necessários ao restauro, reforma, requalificação, manutenção, conservação, operação e gestão do Mercado Público Municipal MAESA”.<sup>1081</sup>

Isso significa que foi adotado o modelo *1) Concessão Comum* do tipo *b) concessão de*

---

pública, objeto de concessão ou permissão; (...) IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação. Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

<sup>1080</sup> BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>1081</sup> CAXIAS DO SUL (Município). Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023, Art. 1º, § 2º.

*serviço público precedida da execução de obra pública*. Nesse tipo de contratação com o poder cedente não há “atribuição de serviço a pessoa privada, mas, sim, do domínio do bem público construído pelo concessionário, que cobra de terceiros o uso – com o quê obtém a remuneração e a amortização do investimento”. Neste caso, “explora-se o imóvel ou a instalação previamente construída, não um serviço público”.<sup>1082</sup>

Nesta modalidade, “o essencial para caracterizar a concessão é que o pagamento do concessionário seja feito por receitas decorrentes da exploração comercial do serviço, ainda que não provenientes diretamente de pagamento efetuado pelo usuário”.<sup>1083</sup>

Portanto, juridicamente não se trata de uma PPP, pois a modalidade escolhida não prevê a contraprestação do ente público ao concessionário. No caso da MAESA não há repasse de valores pelo Poder Público nem a instituição de cobrança de tarifa pelo concessionário. Caberá ao concessionário, portanto, realizar o restauro, reforma, requalificação, manutenção e conservação do bem, sendo que o Município delegou a operação e gestão do Mercado Público, cujas receitas serão aproveitadas pelo concessionário, conforme regras estabelecidas no Edital.

O Edital de concessão ficou delimitado na área dos “Blocos 02, 03, 04, 05, 07 e 11 do Complexo Maesa, sendo delimitada: a norte, pela Praça Leste e Bloco 06; a leste, pela Rua Treze de Maio; a sul, pela Rua Dom José Barea; e, a oeste, pelo Bloco 1”.<sup>1084</sup>

Com isso, não houve a concessão<sup>1085</sup> completa do complexo, mas apenas de aproximadamente 13.120 m<sup>2</sup> (treze mil, cento e vinte metros quadrados), cujos blocos são identificados pela área hachurada na figura abaixo.

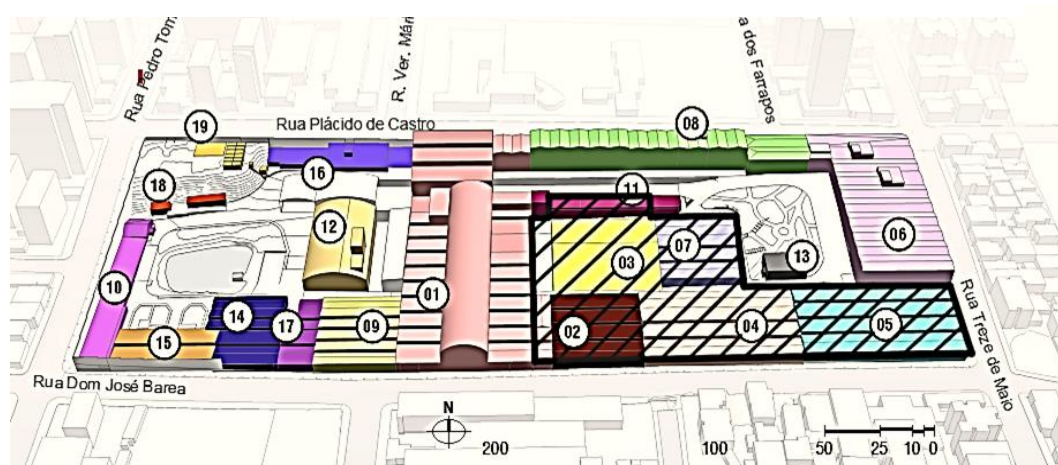
<sup>1082</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: Inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010, p. 135.

<sup>1083</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parcerias Público-Privada e outras formas. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 110.

<sup>1084</sup> Conforme Lei complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023, a “área da concessão integra o imóvel tombado, conforme Av. 1/127.229, constante da matrícula nº 127229 do Cartório de Registro de Imóveis da 2ª Zona de Caxias do Sul, que foi objeto de doação pelo Estado do Rio Grande do Sul ao Município de Caxias do Sul, nos termos da Lei Estadual nº 14.617, de 08 de dezembro de 2014, alterada pela Lei Estadual nº 15.742, de 30 de novembro de 2021”.

<sup>1085</sup> Conforme Lei complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023: Art. 3º A concessão de que trata esta Lei será outorgada por prazo compatível com a amortização e remuneração dos investimentos previstos, revertendo-se ao Município de Caxias do Sul, após a extinção da concessão, todos os bens, edificações e benfeitorias constituídas pela concessionária. Art. 4º O Poder Público Municipal cooperará com a concessionária do Mercado Público Municipal MAESA, com vistas à coordenação e integração das análises e decisões que competem às instâncias municipais, no processo de aprovações urbanísticas, licenciamento ambiental, estudos de impacto viário, de vizinhança, entre outros, observado o interesse e corresponsabilidade do Poder Público com a concessionária na implementação de medidas de compensação, mitigação e outros efeitos do empreendimento.

Figura 44 - Blocos que integram a Área de Concessão do Mercado Público MAESA



Fonte: CAXIAS DO SUL, Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023.

A garantia de acesso livre e gratuito foi reafirmado, sendo “vedada a cobrança de ingresso para acesso à área da concessão”. Contudo, restou “permitido, porém, que o edital de licitação e o contrato dele decorrente estabeleçam a possibilidade de cobrança por serviços ou atividades específicas, que serão pagos somente pelos respectivos usuários”.<sup>1086</sup>

Segundo a lei autorizativa, a concessão deverá ser guiada pelas seguintes diretrizes, aqui articuladas em formato de quadro<sup>1087</sup>:

Quadro 7 – Diretrizes da Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023

| Nº | Dispositivo  | Detalhes   |
|----|--------------|--|
| 1  | Art. 2º, I   | preservação do patrimônio histórico e cultural representado na MAESA, sendo as intervenções destinadas à reforma, restauro e requalificação dos bens tombados sujeitas às diretrizes técnicas e autorizações do órgão municipal competente, conforme disposto na Lei nº 7.495, de 19 de outubro de 2012; |
| 2  | Art. 2º, II  | acesso gratuito às áreas de uso comum do Complexo MAESA  |
| 3  | Art. 2º, III | obrigatoriedade de implantação do mercado público municipal dentre os encargos do concessionário, considerando sua vocação de representatividade da cultura e da gastronomia local.  |

Fonte: CAXIAS DO SUL, Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023.

Inclusive, o Parágrafo único estabelece que “a concessão deverá, direta ou indiretamente, fomentar a atividade de expositores, artistas, artesãos, comerciantes e demais atores que contribuam para a materialização da finalidade cultural do equipamento público”, o que ressalta a finalidade cultural do bem, além de reforçar a conexão com a realização da Feira MAESA cultural, evento incluído no calendário Municipal.

<sup>1086</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023**, Art. 1º, § 2º.

<sup>1087</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023**, Art. 2º.

Outro ponto interessante é a instituição do Fundo Municipal de Restauração e Conservação da MAESA (FUNMAESA).<sup>1088</sup> Segundo a Lei autorizativa da concessão, os valores percebidos pelo Município a título de outorga pecuniária, fixa ou variável no âmbito da concessão serão destinados ao FUNMAESA<sup>1089</sup>. O fundo é “destinado à captação do produto de receitas auferidas na concessão”, bem como de valores “decorrentes doações públicas ou particulares, subvenções, auxílios, tendo por finalidade única a realização de medidas relativas à restauração, requalificação, conservação e manutenção do Complexo MAESA”.<sup>1090</sup>

A área estabelecida para fins do fundo é do Complexo MAESA, ou seja, integrante do Setor Especial MAESA, como disciplina o Plano Diretor.

Os recursos destinados ao FUNMAESA “serão aplicados pela Secretaria Municipal da Cultura em medidas relativas à restauração, requalificação, conservação e manutenção do Complexo MAESA”. Fica autorizada “inclusive, a aquisição de materiais correlatos ao desenvolvimento de sua requalificação e ocupação, bem como a prestação direta ou indireta de serviços culturais na área relacionada”.<sup>1091</sup>

Na minuta do contrato de concessão, restou estipulado um valor de outorga fixa a ser pago ao Município, em patamar proposto pelo proponente vencedor da licitação, além de pagamento de outorga variável no “montante mínimo correspondente a 1,00% (um por cento) da receita operacional bruta total auferida no período anterior”.<sup>1092</sup>

---

<sup>1088</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023**. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de restauro, reforma, requalificação, gestão, operação, manutenção e conservação do Mercado Público Municipal MAESA, institui o Fundo Municipal de Restauração e Conservação da MAESA (FUNMAESA), e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/1g0g7>. Acesso em: 14 out. 2024.

<sup>1089</sup> Art. 5º Toda e qualquer outorga pecuniária, fixa ou variável, a ser percebida pelo Município de Caxias do Sul, no âmbito da concessão de que trata o art. 1º desta Lei Complementar, deverá ser recolhida ao Fundo Municipal de Restauração e Conservação da MAESA (FUNMAESA), instituído pelo art. 8º desta Lei Complementar, tal como disciplinado no edital de licitação.

<sup>1090</sup> Capítulo II DO FUNDO MUNICIPAL DE RESTAURAÇÃO E CONSERVAÇÃO DA MAESA (FUNMAESA) Art. 8º Fica instituído o Fundo Municipal de Restauração e Conservação do Complexo MAESA (FUNMAESA) no Município de Caxias do Sul, destinado à captação do produto de receitas auferidas no âmbito da concessão de que trata o art. 1º desta Lei ou decorrentes doações públicas ou particulares, subvenções, auxílios, tendo por finalidade única a realização de medidas relativas à restauração, requalificação, conservação e manutenção do Complexo MAESA. Parágrafo único. Para os fins de que trata o caput do art. 7º desta Lei Complementar, considera-se Complexo MAESA a área integrante do Setor Especial MAESA, conforme art. 71, inciso XVIII, da Lei Complementar nº 589, de 19 de novembro de 2019.

<sup>1091</sup> Art. 9º Os recursos destinados ao Fundo Municipal de Restauração e Conservação do Complexo MAESA serão aplicados pela Secretaria Municipal da Cultura em medidas relativas à restauração, requalificação, conservação e manutenção do Complexo MAESA, podendo promover, inclusive, a aquisição de materiais correlatos ao desenvolvimento de sua requalificação e ocupação, bem como a prestação direta ou indireta de serviços culturais na área relacionada.

<sup>1092</sup> Conforme Minuta de contrato: 12. OUTORGAS FIXA E VARIÁVEL. 12.1 Em razão da exploração da CONCESSÃO, a CONCESSIONÁRIA pagará ao PODER CONCEDENTE a OUTORGA FIXA E VARIÁVEL, observadas as normas, valores, percentuais e condições estipuladas nesta cláusula. 12.2 A CONCESSIONÁRIA

Considerando a origem e a transformação da MAESA, desde um bem privado para um bem Estatal e a autorização de concessão do Mercado Público à iniciativa privada, a delimitação do seu regime jurídico parte do Plano Diretor, que tem “um papel central articulação dos instrumentos e normas que regulamentam a Política Urbana, nela inclusa a proteção do patrimônio cultural”<sup>1093</sup>. O Plano Diretor é instrumento básico do planejamento urbano, contudo, ele sozinho não é capaz de dispor sobre o uso da MAESA, ante a sua complexidade. Como adverte Vanin<sup>1094</sup>, embora seja designado tal, “não se pode permitir que um otimismo exacerbado em relação ao instituto acabe por ocultar alguns problemas inerentes à aplicação”, nem tampouco vê-lo “como a solução de todos os problemas das cidades contemporâneas”.<sup>1095</sup>

A interpretação qualificada do Plano Diretor é dada pelo diagnóstico e diretrizes dispostas no Plano Geral, segundo o qual o Complexo MAESA deve ser considerado em relação ao território no qual está inserido. Assim, para viabilizar o uso da MAESA respeitando a sua finalidade, é preciso compatibilizar as normas, programas e com o regime jurídico aqui detalhado, em especial o plano diretor e as normas de proteção cultural.

O Plano Geral foi elaborado de forma compatível com o Plano Diretor, mas permanece a necessidade de regulamentação dos instrumentos jurídicos dispostos no Plano Diretor e que são relativos à MAESA. Na redação do Plano Diretor, a categoria de Ponto de Interesse Patrimonial Histórico “pode ser útil para inclusão do patrimônio no mapa do município,

---

pagará ao PODER CONCEDENTE, a título de OUTORGA FIXA, o valor de R\$ [] ([]), que corresponde ao valor ofertado pela PROPONENTE VENCEDORA na LICITAÇÃO, conforme ANEXO 3. 12.2.1 O pagamento da OUTORGA FIXA deverá ser realizado em até 3 (três) parcelas, observados os prazos e percentuais a seguir dispostos: a) 10% (dez por cento) do valor da PROPOSTA COMERCIAL da LICITANTE vencedora, como condição para a assinatura do CONTRATO, conforme item 16.5.1.(v) do EDITAL; b) 45% (quarenta e cinco por cento) do valor da PROPOSTA COMERCIAL da LICITANTE vencedora, em até 18 (dezoito) meses, a contar da publicação do extrato do CONTRATO no DOE; c) 45% (quarenta e cinco por cento) do valor do valor da PROPOSTA COMERCIAL da LICITANTE vencedora, em até 36 (trinta e seis) meses, a contar da publicação do extrato do CONTRATO no DOE. 12.2.2 O pagamento da OUTORGA FIXA deverá ocorrer, de forma individualizada, observados os prazos relacionados na Cláusula 12.2.1, acima, por meio de documento de arrecadação oficial emitido pelo PODER CONCEDENTE. 12.3 A partir do 31º (trigésimo primeiro) mês após a DATA DE EFICÁCIA, a CONCESSIONÁRIA deverá recolher ao PODER CONCEDENTE, anualmente, a título de OUTORGA VARIÁVEL, o montante mínimo correspondente a 1,00% (um por cento) da receita operacional bruta total auferida no período anterior, sem prejuízo da incidência do SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO. 12.3.1 O percentual estabelecido na Cláusula 12.3, acima, poderá ser acrescido de até 4% (quatro por cento), de acordo com o resultado da CONCESSIONÁRIA no FATOR DE DESEMPENHO apurado por meio do SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, conforme ANEXO 5. 12.3.2 O pagamento da OUTORGA VARIÁVEL deverá ocorrer de forma individualizada, por meio de documento de arrecadação oficial emitido pelo PODER CONCEDENTE em até 90 (noventa) dias do término do exercício social do respectivo ano. 12.3.3 Exclusivamente para fins de mensuração da OUTORGA VARIÁVEL a ser paga pela CONCESSIONÁRIA, não será contabilizado o proveito econômico decorrente da exploração comercial do potencial construtivo decorrente da ÁREA DA CONCESSÃO transferido pelo PODER CONCEDENTE nos termos do §4º do art. 1º da LEI AUTORIZATIVA.

<sup>1093</sup> COLOMBO; VANIN; MALINVERNI DA SILVEIRA, 2022, p. 18.

<sup>1094</sup> VANIN, 2015, p. 103.

<sup>1095</sup> COLOMBO; VANIN; MALINVERNI DA SILVEIRA, 2022, p. 15.

contudo entende-se necessário vincular a atração a outros pontos, formulando um roteiro com pontos de referência da cidade”.<sup>1096</sup>

A criação do zoneamento Setor Especial MAESA, em que pese relevante, ainda não foi objeto de regulamentação legal, o que enfraquece a eficácia do instrumento. Ao ser qualificada como um Setor Especial, indica que, por suas características distintas, há uma necessidade de estabelecer regras urbanísticas específicas para a proteção do valor cultural em uma parte específica do território. É possível concluir que “a delimitação de um setor especial que compreende exatamente a área ocupada pelo complexo da Fábrica 2, sem considerar o entorno da edificação, desvirtua a função do instrumento, que deve ser aplicado a um território e não à edificação”.

Em razão disso, para a proteção do valor cultural da MAESA, entende-se necessária a ampliação da área tutelada, uma vez que a própria designação de “setor” deveria configurar, por sua leitura lógica, não apenas a área do complexo em si, ou seja, do edifício isolado. Sendo assim, o uso do território deve ser disciplinado de forma a colocar o bem em um papel central, onde parte-se da MAESA para o entorno, repercutindo no uso do território que a cerca.

Há uma evidente necessidade de ampliação da área de tutela jurídica MAESA, incluindo em sua delimitação os lotes das quadras que possuem testada para a área do Complexo. Entende-se que os parâmetros de edificação dos imóveis que possuem testada para a área do Setor Especial MAESA deverão ser específicos, de forma a valorizar o protagonismo do Complexo MAESA.

Diante da relevância cultural e com o intuito de manter a visibilidade da edificação como um todo, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade de restrição de altura das edificações que possuem testada para a área do Complexo MAESA. Além disso, é preciso delimitar as atividades<sup>1097</sup> permitidas, toleradas, possíveis e proibidas no entorno, de modo a potencializar

---

<sup>1096</sup> COLOMBO; VANIN; MALINVERNI DA SILVEIRA, 2022, p. 18.

<sup>1097</sup> Art. 74. De acordo com sua categoria, porte e natureza, em cada zona ou setor, as atividades urbanas serão consideradas como: I - permitidas: atividades que apresentem clara compatibilidade com as finalidades urbanísticas da zona ou setor correspondente; II - toleradas: atividades existentes em zonas ou setores onde as atividades urbanas estão localizadas; III - possíveis: atividades cujo grau de adequação à zona ou ao setor dependerá de análise específica por meio de Estudo de Impacto de Vizinhança; ou IV - proibidas: atividades que, por sua categoria, porte e natureza, são nocivas, perigosas, incômodas e incompatíveis com as finalidades urbanísticas da zona ou setor correspondente. Art. 75. As atividades consideradas incômodas, nocivas ou perigosas somente serão permitidas mediante viabilidade constatada em Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), e as atividades consideradas polos geradores de tráfego somente serão permitidas mediante viabilidade constatada em Estudo de Impacto de Trânsito (EIT), conforme legislação municipal específica. Art. 76. A especificação das atividades como de uso permitido, tolerado ou possível, segundo a modalidade de ocupação determinada pela zona ou setor de uso, assim como a área máxima de construção das edificações às quais estão vinculadas, é a constante

o valor cultural do bem.

Devido ao grande investimento necessário para a requalificação do Complexo MAESA, o governo municipal pleiteou a mudança da lei de doação, o que ampliou as possibilidades de uso, desde que respeitadas as finalidades e critérios de proteção do patrimônio histórico, previstos no Plano Geral<sup>1098</sup>. A alteração da Lei de Doação para permitir a participação do capital privado<sup>1099</sup> alterou o regime jurídico de destinação, sendo possível a sua concessão, mas mantendo-se a obrigatoriedade do acesso livre e gratuito.

O Plano Diretor<sup>1100</sup> prevê a possibilidade de operações urbanísticas como a modalidade da Operação Urbana Consorciada na MAESA. A possibilidade do uso de instrumentos como concessões, operações urbanas; transferência e outorga onerosa do direito de construir, entre outros, devem seguir as diretrizes descritas no Plano Geral.<sup>1101</sup>

No mesmo sentido, a lei autorizativa da concessão do Mercado Público da MAESA<sup>1102</sup>

---

na presente legislação e na Tabela 01, Anexo 01. Parágrafo único. Para os efeitos de aplicação dos critérios estabelecidos na Tabela 01, Anexo 01, serão consideradas como de uso proibido, em cada zona ou setor de uso, todas as atividades que não estejam relacionadas como de uso permitido, tolerado ou possível e que não tenham aprovação por meio de Estudo de Impacto de Vizinhança e/ou Estudo de Impacto de Trânsito. (...)

<sup>1098</sup> COLOMBO; VANIN; MALINVERNI DA SILVEIRA, 2022, p. 18.

<sup>1099</sup> “(...) por meio de concessão simples ou especial – parceria público-privada – PPP, cessão, concessão, permissão ou autorização de uso, concessão de direito real de uso, direito de superfície, outorga de direitos ou mediante a adoção de qualquer outro instrumento hábil previsto na legislação pertinente”.

<sup>1100</sup> Conforme o Plano Diretor: Art. 80. Lei especial poderá definir critérios específicos de zoneamento, com parâmetros distintos daqueles previstos neste PDDI, visando possibilitar a realização de operações urbanísticas de revitalização e/ou preservação de áreas específicas, aptas a desenvolver novas centralidades e fomentar identidades territoriais no Município. § 1º A lei deverá indicar os motivos de interesse público, o polígono da operação, seus critérios gerais quanto ao tipo de atividade, índice construtivo básico e potencial, entre outros parâmetros necessários para a viabilização da proposta. § 2º Deverão ser assegurados os mecanismos de participação democrática no processo legislativo que discutirá a lei específica prevista neste artigo, assegurada, ainda, a apresentação de propostas pela sociedade, por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse, que deverá receber parecer do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CONSEPLAN). (...) Seção VIII Das Operações Urbanas Consorciadas. Art. 136. As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e realizando melhorias de infraestrutura e do sistema viário, num determinado perímetro. Parágrafo único. A área de abrangência de cada nova operação urbana consorciada será delimitada por lei específica, respeitadas as disposições dos arts. 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, bem como os princípios da presente Lei Complementar. Art. 137. Fica demarcada a área do complexo MAESA como passível de aplicação de Operação Urbana Consorciada, com delimitação de entorno e regramentos a serem definidos por meio de estudos e legislação específica.

<sup>1101</sup> COLOMBO; VANIN; MALINVERNI DA SILVEIRA, 2022, p. 15.

<sup>1102</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023**. Capítulo I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS DA CONCESSÃO DO MERCADO PÚBLICO MUNICIPAL MAESA. Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a delegar, por meio de concessão, na forma da Lei Federal nº 8.987/95 e mediante prévia licitação, a realização dos investimentos e a prestação dos serviços necessários ao restauro, reforma, requalificação, manutenção, conservação, operação e gestão do Mercado Público Municipal MAESA. (...) § 3º Eventual Operação Urbana instituída pelo Município, em conformidade com os arts. 71, inciso XVIII, e

concessão prevê que “o regime urbanístico do Setor Especial MAESA, inclusive a área da concessão (...) deverá ser objeto de legislação específica, que regramos seus parâmetros urbanísticos”<sup>1103</sup>.

A lei de concessão possibilita a realização de operação urbana pelo Município, desde que em conformidade com a legislação aplicável, “bem como Plano Urbanístico e Programa de Intervenções decorrentes da Operação Urbana deverão observar as normas da concessão (...), quando aplicável”.

Conforme dispõe o Estatuto da Cidade<sup>1104</sup>, com base no que dispõe o Plano Diretor, a lei específica irá reger a operação urbana consorciada – OUC, conceituada pela lei federal

---

137, e na forma do art. 80 do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Caxias do Sul-RS (Lei Complementar nº 589, de 19 de novembro de 2019), bem como Plano Urbanístico e Programa de Intervenções decorrentes da Operação Urbana deverão observar as normas da concessão de que trata o art. 1º desta Lei Complementar, quando aplicável.

<sup>1103</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023**, Art. 2º, § 5º.

<sup>1104</sup> Seção X Das operações urbanas consorciadas Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#) Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo: I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; IV – finalidades da operação; V – estudo prévio de impacto de vizinhança; VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei; VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#) VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil. VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#) § 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada. § 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada. Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. § 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. § 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada. Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. [\(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015\)](#). Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber. [\(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015\)](#)

como o “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados”, que tem como fim “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.<sup>1105</sup>

A aplicação é destinada a uma área específica, o que se enquadraria no Complexo MAESA e poderia ser aplicado em seu entorno, de forma a valorizá-la como ponto central. Olbertz<sup>1106</sup> explica o conceito da OUC:

Assim, operação urbana consorciada tem por fundamento mais imediato uma lei municipal específica; por objeto, uma área delimitada dos espaços; por função, a urbanificação, mediante atingimento de objetivos específicos e cumulativos; e por conteúdo, uma nova disciplina urbanística para a área associada à medidas de intervenção propriamente ditas, que são financiadas mediante contrapartidas auferidas dos particulares interessados.<sup>1107</sup>

Outra possibilidade é a utilização do instrumento da transferência do potencial construtivo, instrumento definido pelo Estatuto da Cidade<sup>1108</sup> como a possibilidade de o “proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente”, o que é possível para a “preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural”.

A concessão previu a possibilidade do edital “incluir a transferência do potencial construtivo<sup>1109</sup> decorrente do tombamento da área da concessão”, conforme regulamentação

---

<sup>1105</sup> O tema foi abordado em pesquisa anteriormente ao Plano Geral: NUNES, Sílvia Rafaela Scapin. **A operação urbana consorciada como instrumento de proteção do patrimônio cultural: análise do caso do Complexo Cultural e Turístico MAESA**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, 2021, p. 192. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/11338/8612>. Acesso em: 20 set. 2023.

<sup>1106</sup> OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 70.

<sup>1107</sup> OLBERTZ, 2011, p. 70.

<sup>1108</sup> Seção XI Da transferência do direito de construir. Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. § 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

<sup>1109</sup> Conforme o Plano Diretor: Seção VII. Da Transferência do Direito de Construir Art. 135. Lei municipal baseada no PDDI estabelecerá as condições relativas à aplicação do presente instrumento, bem como poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir transferível quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II - preservação, quando houver interesse histórico,

legal<sup>1110</sup>, “desde que a integralidade do proveito econômico relativo ao potencial construtivo transferido seja aplicado na Área da Concessão, a fim de auxiliar na garantia e preservação do patrimônio histórico-cultural e arquitetônico”.<sup>1111</sup>

Em se tratando da necessidade de preservação e recuperação do patrimônio cultural MAESA, a limitação do potencial construtivo no entorno mediante a aplicação da transferência do direito de construir seria útil para ressaltar o seu protagonismo no território altamente valorizado pelo setor imobiliário.

Assim, segundo a lei de concessão e o edital, há possibilidade de uso dos instrumentos sobre a demarcação da área da concessão. Entretanto, apesar de possibilitada, o Poder público (até o momento) não utilizou tais instrumentos no Setor Especial, ou seja, no Complexo MAESA como um todo, nem em seu entorno.

Apesar da possibilidade, não houve regulamentação dos institutos antes da publicação do Edital de concorrência pública nº 334/2024<sup>1112</sup>. Considerando a grandiosidade da MAESA, de sua relevância cultural e histórica, bem como o elevado montante necessário para sua requalificação, houve uma perda de oportunidade utilizar tais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Ante a análise, conclui-se que “a MAESA foi reconhecida, no plano diretor e com apoio de outras normas, como elemento central do planejamento urbano de Caxias do Sul”. Ocorre que a mera disposição legal, por si só, não é capaz de qualificar a MAESA como um recurso comum urbano, sendo “importante que tal posição siga respaldada, garantindo que o complexo integre o projeto da cidade, o que depende da ação política de entidades públicas e privadas”<sup>1113</sup>.

---

ambiental, paisagístico, social ou cultural; III - desenvolvimento de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social; e IV - aquisição de áreas de redes de drenagem e esgotamento sanitário e cuja preservação seja de interesse público, que se encontrem dentro de lotes privados. Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Município seu imóvel ou parte dele para os fins previstos nos incisos I a III deste artigo.

<sup>1110</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei nº 8.009, de 05 de novembro de 2015**. Disciplina a Transferência e Utilização de Potencial Construtivo no âmbito do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2021/03/f7cecc5e-fcf9-4c92-99df-ca7345d7ed8b.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024. Segundo a Lei nº 8.009/2015: Art. 2º O Potencial Construtivo a ser transferido terá origem nos seguintes casos: (...) IV - no tombamento de patrimônio histórico, cultural e paisagístico, situado em zona urbana e em zona rural, ficando estabelecido o Coeficiente de Tombamento (CT) de 3,6 (três vírgula seis) a ser utilizado para o cálculo do Potencial Construtivo a ser transferido; e V - no entorno de patrimônio tombado, em zona urbana e em zona rural, ficando estabelecido o Coeficiente de Entorno (CE) de 1,8 (um vírgula oito), a ser utilizado para o cálculo do Potencial Construtivo a ser transferido.

<sup>1111</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023**, Art. 2º, § 4º.

<sup>1112</sup> CRONOGRAMA: Publicação do Edital de Licitação: 14/11/2024. Recebimento e abertura das propostas: 03/02/2025; Assinatura do contrato: abril/2025 (após vencedor atender às condições do contrato); Aprovação e licenciamento dos projetos e obras: novembro/2025; Início das obras: novembro/2025; Conclusão das obras das bancas do mercado público + acessos + vias internas (blocos 02 e 04 + acessos): novembro/2026; Conclusão das obras blocos 03, 05, 07, 11 + pátio leste: Maio/2028 e Operação integral do mercado MAESA: maio/2028.

<sup>1113</sup> COLOMBO; VANIN; MALINVERNI DA SILVEIRA, 2022, p. 18.

Assim, o próximo tópico pretender verificar, sob as lentes teóricas do comum urbano, se o patrimônio cultural MAESA pode ser qualificado como um recurso comum urbano, haja vista os direitos como uso, acesso, fruição, alienação e outros.

### 5.2.2 O patrimônio comum urbano MAESA a partir do comum urbano

O tombamento do patrimônio cultural urbano MAESA é a qualificação jurídica do bem como possuidor de “referência à identidade, à ação, à memória”, como leciona a CF88, ou seja, verifica-se a existência de seu valor cultural, fundamentado no interesse da coletividade. Entretanto, a mera inscrição no Livro Tombo não designa a qualidade de comum urbano. Essa dimensão depende das decisões sociais e governamentais que definirão se o complexo alcançará a sua finalidade de uso comum.

Como visto no capítulo anterior, o comum não é uma única teoria, mas é uma temática que pode ser desenvolvida sob diferentes prismas e em distintas áreas do conhecimento. Assim, alguns pontos mais relevantes serão utilizados na análise do objeto MAESA.<sup>1114</sup>

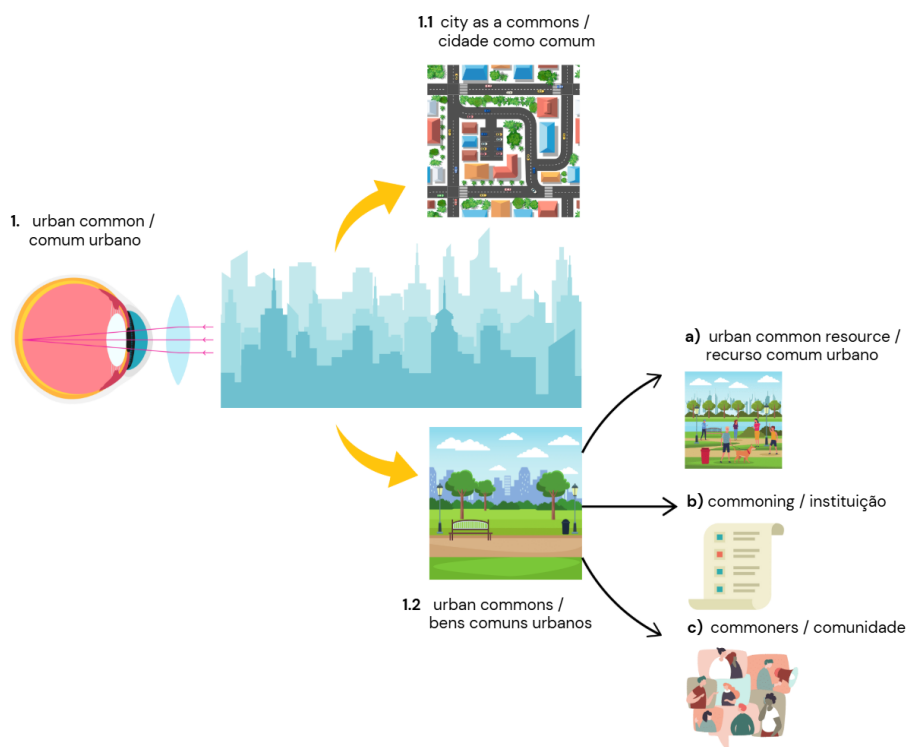
A partir da contribuição dos autores, para o fim desta pesquisa faz-se uma distinção entre os termos. Em maior nível hierárquico está o conceito **1) urban common**, traduzido para **o comum urbano**, concebido no singular e que pode ser interpretado como uma espécie de lente, que se coloca para observar o contexto urbano. O termo engloba as múltiplas teorias e abordagens, designando o estudo, a investigação ou o debate em si.

Inserido no *urban common* (1) estão duas perspectivas: *city as a common*, ou a **cidade como comum** (1.1) e *urban commons*, ou **bens comuns urbanos** (1.2), este último dividido em três elementos: *urban common resource* ou o recurso comum urbano (a); o *commoning* ou instituição (b) e nos *commoners*, ou na comunidade (c).<sup>1115</sup>

A diferença dos conceitos é apresentada na figura abaixo:

<sup>1114</sup> A temática foi analisada de forma preliminar em estudos já publicados, sendo que serviram de base para o aprofundamento da discussão nesta tese: COLOMBO, G.; SILVEIRA; C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 439-482. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>1115</sup> Tradução livre de: “A wide spectrum of theoretical background literature defines commons in conspicuously similar ways. Most definitions present commons as a construct constituted of three main parts: (a) common resource, (b) institutions (i.e. commoning practices) and (c) the communities (called commoners) who are involved in the production and reproduction of commons” (DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 13).

Figura 45 - Representação do *urban common* ou comum urbano

Fonte: elaboração própria.

Retomando alguns conceitos trabalhados na pesquisa, identifica-se uma relação com o paradigma do comum urbano, que pode ser observada na crescente evolução da “abordagem jurídica de temas urbanísticos no Brasil”. Para Vanin<sup>1116</sup>, a ligação entre Direito e Urbanismo no Brasil se desdobra em pelo menos três unidades: o Direito Urbanístico, a Política Urbana e o Direito à Cidade<sup>1117</sup>.<sup>1118</sup>

Apesar de possuírem um mesmo conteúdo material, são essencialmente distintos. Esse conteúdo é a “relação com o urbano”. Direito urbanístico, para Meirelles<sup>1119</sup> é um “ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”. Pode ser compreendido como ciência, que

<sup>1116</sup> VANIN, Fábio Scopel. Direito urbanístico, direito à cidade e política urbana: novas perspectivas. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 13, n. 01, p. 1-24, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.18226/22370021.v13.n1.21>. Acesso em: 20 jan. 2024.

<sup>1117</sup> Sobre o tema indica-se: FERNANDES, E. La construcción del “derecho a la ciudad” en Brasil. p. 494-518. In: RENGIFO, M. R.; PANILLA, J. F. (Coord.). **La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo**. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Editorial Temis, 2012.

<sup>1118</sup> Também se indica a leitura de: PIRES, L. R. G. M. Direito Urbanístico e Direito à Cidade: Divergências e Convergências. p. 181-191. In: LIBÓRIO, D. C. (Coord.). **Direito Urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. São Paulo: Ed. Fórum, 2020.

<sup>1119</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 549.

para Silva<sup>1120</sup> é “o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”.

Em seu sentido material, o objeto do Direito Urbanístico é “regular a atividade urbanística” e “disciplinar a ordenação do território”. Já a política urbana, tem como objeto a “atuação do poder público em relação a ordenação territorial, que se relacionam com “conjunto das políticas setoriais de habitação, saneamento, trânsito e transportes urbanos”. E o Direito à cidade, mesmo sem previsão expressa, pode ser interpretado como um dos objetivos fundamentais da Política Urbana, decorrente do art. 182 da CF88 que dispõe o “objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”.<sup>1121</sup>

Assim, nota-se uma similaridade nos significados. Mas na perspectiva funcional, é limitada a distinção usual de que o Direito Urbanístico se resume “a lei de parcelamento do solo, código de obras, código de posturas” e que a “Política Urbana é o disposto no art.182 e183 da Constituição Federal e os planos diretores municipais”; “e que o Direito à Cidade é o conteúdo material do Estatuto da Cidade influenciado pelos direitos humanos”.

A distinção é sistematizada por Vanin:

Quadro 8 - Distinção entre Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à cidade

| Unidade                    | Previsão Legal  | Nível de Interdisciplinariedade                          | Função Operacional   |
|----------------------------|---|--|--|
| <b>Direito Urbanístico</b> | Art. 24, I, CF88  | Baixo  | Decidir sobre licitude/ilicitude de condutas relacionadas a temas urbanísticos.                          |
| <b>Política Urbana</b>     | Art. 182 e 183 CF88   | Médio. Conexão entre Direito e Política.                 | Decidir na formulação, implementação e revisão de Políticas Públicas Urbanísticas                        |
| <b>Direito à cidade</b>    | Inexiste. Indiretamente, pode ser identificado no caput do art. 182 CF88 como “funções sociais da cidade” | Alto. Influência dos direitos humanos nas normas e ações | Catalisar o Direito Urbanístico e Política Urbana garantindo sua aproximação aos preceitos humanitários. |

Fonte: adaptado de Vanin, 2023, p. 20.

É possível realizar um paralelo entre o *urban common*, traduzido para o **comum urbano** (1), com a **política urbana**. A decisão política sobre como utilizar a cidade e seus recursos urbanos parte de um olhar para a cidade, que pode ser fundamentado em diferentes formas de enxergar o urbano, que podem ser complementares ou não.

<sup>1120</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico**. 8ªed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 49.

<sup>1121</sup> VANIN, 2023, p. 15.

O estudo da política pública surge como área específica decorrente da ciência política e tem origem nos Estados Unidos. O tema acaba se distinguindo da visão europeia, que se concentrava no estudo do “papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas” e toma a direção da “observação daquilo que os governos fazem ou deixam de fazer, sem necessariamente estabelecer relações com as bases teóricas que refletiam sobre o papel do Estado”. Essa visão estadunidense considera que “aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.<sup>1122</sup>

Os principais expoentes contribuíram em diferentes aspectos. Laswell<sup>1123</sup>, propôs o termo “*policy analysis* (análise de política pública)”, para “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo”. Simon<sup>1124</sup> introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), que ocorre “por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc”.<sup>1125</sup>

Ao questionar o viés racionalista dos autores, Lindblom<sup>1126</sup> “propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio”. Easton<sup>1127</sup> definiu “a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente”, o qual recebe “*inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos”.<sup>1128</sup>

A forma de análise das políticas públicas também impõe uma variabilidade em seu conceito, mas em geral possuem “uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes

---

<sup>1122</sup> SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDV0hc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 ago. 2024.

<sup>1123</sup> LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936.

<sup>1124</sup> SIMON, Herbert. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations**. New York: The Free Press, 1957.

<sup>1125</sup> SOUZA, 2006, p. 20.

<sup>1126</sup> LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through, **Public Administration Review**, v. 19, nº 2, p 78-88, 1959.

<sup>1127</sup> EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

<sup>1128</sup> SOUZA, 2006, p. 20.

fatores”<sup>1129</sup>. Souza<sup>1130</sup> ressalta o caráter multidisciplinar das políticas públicas, que repercutem nas áreas da sociologia, economia e ciência política e propõe o conceito de forma resumida como:

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.<sup>1131</sup>

Considerando que a ação do Estado deve ser pautada pelo princípio da legalidade, onde a atuação do Poder Público está vinculada à lei, a consequência é a estreita ligação entre o Direito e as políticas públicas. Com isso, ainda que no exercício de sua discricionariedade, a atuação estatal e de seus agentes deve ser permitida por lei. Em viés pragmático, Reck<sup>1132</sup>, resume que “toda a política pública vai passar pelo Direito, mas nem todo o Direito é uma política pública”.

Como refere Vichi<sup>1133</sup>, “a interface entre direito e **políticas públicas** é um dado da realidade” e, na perspectiva científica, não há uma unicidade entre as correntes teóricas. Sendo assim, “a tradução jurídica de política pública e sua orientação para posterior concretização do agente público está expressamente contida na norma positivada”<sup>1134</sup>. A imbricação entre direito e políticas públicas é evidenciada por Bucci e Souza<sup>1135</sup> em ao menos, cinco fatores:

I) necessidade de utilizar instrumentos jurídicos para implementar as ações governamentais; II) a existência formal que o direito confere às políticas (policies); III) a relação entre instituições e políticas públicas mediada pelos desenhos jurídico institucionais; IV) a institucionalidade das arenas nas quais ocorrem a disputa política, modelada pelo direito; V) a intersecção entre direito e política na implementação de ações governamentais.<sup>1136</sup>

A análise que o direito faz do tema “a privilegia, entre nós, enfoques e abordagens predominantemente estruturais (em oposição a funcionais), que tendem a ser estáticos, formais

<sup>1129</sup> SOUZA, 2006, p. 26.

<sup>1130</sup> SOUZA, 2006, p. 26.

<sup>1131</sup> SOUZA, 2006, p. 26.

<sup>1132</sup> RECK, Janriê Rodrigues. Noções Introdutórias ao Conceito Discursivo de Gestão Pública Compartida. p. 53-59. In: LEAL, Rogério Gesta. **O diálogo das fontes: direitos sociais e políticas públicas na Europa e no Brasil**. Santa Cruz do Sul, 2011, p. 55-56.

<sup>1133</sup> VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 111.

<sup>1134</sup> VICHI, 2007, p. 111.

<sup>1135</sup> BUCCI, M. P. D.; SOUZA, M. S. de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Rev. Sequência**, Florianópolis, vol. 43, n. 90, p. 3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500>. Acesso em: 15 jun. 2024.

<sup>1136</sup> BUCCI; SOUZA, 2022, p. 3.

ou procedimentais”, tais como estudos sobre “interpretação envolvendo a observância de regras de competência, a autonomia de órgãos e entes públicos, a legalidade dos atos praticados por autoridades administrativas e as possibilidades e limites da revisão de decisões de política pública pelo Judiciário”.<sup>1137</sup>

Carece, ainda, o estudo do direito com o objetivo de “formular e propor soluções e ajustes que contribuem para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade”. A perspectiva do papel do direito público mantém seu caráter formal, esquecendo-se do seu papel de “coordenador e articulador” da ação Estatal, sendo palco espaço destinado a reflexões sobre como “definir papéis e tarefas executivas (“quem faz o que?”), atribuir competências (“decidir quem decide”), conectar atores (“quem interage com quem e como?”)”. Igualmente, pouca atenção é dada a respeito da “dimensão jurídica do controle social e da participação nas políticas públicas”.<sup>1138</sup>

As normas constitucionais que preveem direitos individuais possuem “eficácia imediata e direta”, ou seja, “não depende de intermediação do legislador”. De outro lado, os direitos econômicos, sociais e culturais também passaram a ser objeto de positivação constitucional, revelando um compromisso do Estado com tais temáticas. Assim, tem-se a necessidade de um Estado intervencionista. Entretanto, tais normas constitucionais programáticas estabelecem “princípios esquemáticos para atuação governamental futura”, bem como “princípios gerais informadores de toda a ordem jurídica”, constituindo “orientação axiológica para a compreensão do sistema jurídico nacional”. Assim, “apontam os fins sociais e as exigências do bem comum, que constituem vetores da aplicação da lei”. Ao traçar os princípios básicos do Estado, possuem eficácia limitada, o que demanda a regulamentação da matéria por meio de legislação específica para que tenham eficácia plena.<sup>1139</sup>

Para além de refletir sobre a eficácia jurídica das normas, é preciso avaliar a eficácia social, ou seja, a efetividade da norma no sentido de ser aplicada e obedecida, sendo cumpridos

---

<sup>1137</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. pp. 181-206. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200.

<sup>1138</sup> COUTINHO, 2013, p. 185.

<sup>1139</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80.

os objetivos a que se destina<sup>1140</sup>. Essa perspectiva é o que se alinha ao tema das políticas públicas.

Tendo em vista a necessidade de um Estado prestacional, é preciso transpor a visão compartimentalizada e estanque da atuação do Poder Público, uma vez que as políticas públicas são marcadas por um processo complexo e dinâmico. Por conseguinte, são necessários estudos aplicados, bem como a criação de “categorias jurídicas analíticas, “institutos jurídicos” [...] que possam enfrentar os desafios tecnocráticos que se impõem à concepção, implementação e gestão de programas de ação complexos, inter-setoriais e articulados”.<sup>1141</sup>

Para Bucci<sup>1142</sup>, o tema das políticas pública é analisado por diversas ciências e inexistem bases metodológicas que sustentem uma disciplina própria. Portanto, entende-se que é possível realizar uma “abordagem Direito e políticas públicas (DPP)”, ou seja, a autora adota “como premissa que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem e não como campo ou subcampo no Direito”.

Assim, segundo Bucci<sup>1143</sup>, a relação parte da “política como força originária, que se exterioriza no governo, e sua forma institucionalizada pelo direito, que se reconhece no Estado, com suas estruturas e funcionalidades”. A conexão entre a ciência jurídica e as políticas públicas parte do pressuposto de que “a política atua por meio de expressões jurídico institucionais, cujo domínio representa uma forma particular de poder”. A autora defende que a “sistematização teórica da abordagem das políticas públicas deve contribuir para a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público”. Isso é necessário para “melhorar a

---

<sup>1140</sup> Conforme explica José Afonso da Silva: “Observei, aí, que se toma a expressão eficácia do direito em dois sentidos. A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, como diz Kelsen, ao “fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida da circunstância de uma conduta humana, conforme a norma se verificar na ordem dos fatos”. É o que tecnicamente se chama efetividade da norma. A eficácia jurídica é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Em se tratando de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, em se tratando de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer”. (SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80 e 81).

<sup>1141</sup> COUTINHO, 2013, p. 190.

<sup>1142</sup> BUCCI, M. P. D. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). REI - **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>. Acesso em: 29 ago. 2024.

<sup>1143</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 26.

sua intervenção – tornando-a mais efetiva, racional e compreensível – e acelerar o processo de modernização, de redução da desigualdade e de inclusão social”. As políticas públicas estão conectadas com a ciência jurídica, tanto que o conceito adotado por Bucci é “programa de ação governamental”, que:

[...] resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.<sup>1144</sup>

A política pública se materializa por meio da ação governamental, que é o “movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais”, mediante um “arranjo institucional, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicos diversos”<sup>1145</sup>. A inefetividade das políticas públicas está relacionada ao fato de que “uma das maiores fragilidades do direito brasileiro é o baixo grau de efetividade das normas jurídicas, isto é, a grande quantidade de leis que “não pegam”, revelando a debilidade do direito para a ordenação social e do próprio governo”<sup>1146</sup>.

Apesar de vinculados, Estado, Governo e Administração Pública não são idênticos. Bucci<sup>1147</sup> utiliza o quadro conceitual para diferenciar, sendo “Estado é a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”<sup>1148</sup>. Por Administração Pública, entende como “o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”<sup>1149</sup>. Dentre as possíveis definições, tem-se governo como “conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade [...], e constitui um aspecto do Estado”<sup>1150</sup>.

A ação governamental é estruturada por meio de um processo, que ocorre por uma sucessão de etapas, desde a decisão de considerar uma matéria como objeto até a elaboração de

<sup>1144</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

<sup>1145</sup> BUCCI, 2013, p. 26.

<sup>1146</sup> BUCCI, 2013, p. 29.

<sup>1147</sup> BUCCI, 2013, p. 35.

<sup>1148</sup> DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 118.

<sup>1149</sup> PASTORI, Giorgio. Administração Pública. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 1991, p. 10.

<sup>1150</sup> LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 1991, p. 553.

planos ou, até mesmo, a opção de extinção. Esse processo “é o fator de unidade, “fio condutor” a orientar a identificação e compreensão de determinada política pública, permitindo reduzir a complexidade inerente ao aspecto heterogêneo e por vezes caótico que as *policies* em geral apresentam”.<sup>1151</sup>

Ante a sua complexidade, a política pública pode ser analisada por meio de recortes, que visam dividi-la em diferentes fases. Para tanto, autores sistematizam o ciclo da política pública, onde novamente não há um consenso, mas algumas semelhanças. O ciclo de formação da política pública é apresentado por Kingdon<sup>1152</sup>, que o divide nas seguintes fases: o estabelecimento da agenda (1); a especificação das alternativas com base nas quais a escolha será feita (2); uma escolha revestida de autoridade (*authoritative choice*) entre as alternativas definidas, seja numa votação legislativa ou na decisão presidencial (3), e a implementação da decisão (4)<sup>1153</sup>.

O autor Subirats<sup>1154</sup> aponta, como as vantagens do modelo, a visualização da política pública como círculos que se retroalimentam, o que reduz a complexidade do processo, possibilitando identificar quais atores participam de cada uma das fases e permitindo melhor a análise das diferentes perspectivas disciplinares. Como limites, o fato de que as fases não são necessariamente cronológicas e podem ocorrer ciclos simultâneos, cuja descrição não é possível com base no ciclo da política pública. Subirats<sup>1155</sup> divide o ciclo em sete etapas, sendo: o surgimento do problema (1); a percepção dos problemas privados e públicos (2); inclusão na agenda (3); formulação de alternativas (4); decisão e adoção de um programa legislativo (5); implementação dos planos de ação (6); e a avaliação dos efeitos (7).<sup>1156</sup>

O “ciclo político”, na visão de Schmidt,<sup>1157</sup> é dividido em cinco fases, sendo: a percepção e definição da agenda (1); a inserção na agenda política (2); a formulação (3); a implementação (4); e a avaliação (5). Em visão semelhante, Muller<sup>1158</sup> acrescenta uma etapa

<sup>1151</sup> BUCCI, 2013, p. 77.

<sup>1152</sup> KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995, p. 2-3.

<sup>1153</sup> BUCCI, 2013, p. 77.

<sup>1154</sup> SUBIRATS, 2012, p. 49-50.

<sup>1155</sup> SUBIRATS, 2012, p. 44.

<sup>1156</sup> COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fabio Scopel. Política Pública, Mercado de Solo e Direito Urbanístico. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 106, ano XVIII, p. 39-61, fev./mar. 2023. Disponível em:

[https://www.academia.edu/99095199/Pol%C3%ADtica\\_P%C3%ABlica\\_Mercado\\_de\\_Solo\\_e\\_Direito\\_Urban%C3%ADstico](https://www.academia.edu/99095199/Pol%C3%ADtica_P%C3%ABlica_Mercado_de_Solo_e_Direito_Urban%C3%ADstico). Acesso em: 26 ago. 2024.

<sup>1157</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. p. 2307-2333. In REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

<sup>1158</sup> MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002, p. 27.

denominada “conclusão do programa” que representaria uma ideia de “extinção de uma política ou realização dos objetivos fixados”. O autor destaca que a simplicidade do modelo visa elucidar a complexidade da política pública; entretanto, a utilização de um modelo de análise não pode “subestimar o caráter caótico das políticas públicas”, onde a “cada decisão, cada tomada de posição, cada elemento de interpretação na fase de implementação provoca uma modificação do olhar dos atores sobre o problema em causa”<sup>1159</sup>.<sup>1160</sup>

A divisão em fases é uma abordagem teórica que facilita a análise do tema das políticas públicas e “permite identificar, de maneira ordenada, em que momento serão definidas as normas jurídicas, quando elas irão repercutir na economia, na política, e em outras esferas, assim como, em qual oportunidade poderão ser modificadas”. Contudo, não se trata de um ciclo fechado, na verdade tem-se uma “realidade caótica da ação estatal e todas as suas variantes”, como bem colocado por Muller:<sup>1161</sup>

A ação do Estado não segue, com efeito, uma evolução linear, tanto mais que ela não se caracteriza por reparações periódicas. Ela segue, ao contrário, ritmos variáveis, resultantes de uma sucessão aleatória de fases normais, marcadas por uma estabilidade relativa, e de momentos de rupturas mais ou menos substanciais e mais ou menos duráveis.<sup>1162</sup>

Considerando a multiplicidade das fases que envolvem as políticas públicas, o campo da formulação usualmente engloba a criação das normas jurídicas, que regulamentam a política pública. A fase de formulação, segundo Schimidt<sup>1163</sup>, “se processa na esfera do Legislativo e Executivo” e que a esta etapa “nunca é puramente técnica”.

A fase de formulação é conduzida por (e sofre influência de) diversos atores e de seus interesses, ou seja, é nessa fase que ocorre “uma definição do modelo por parte dos atores públicos” e se consubstancia na “formulação do programa de atuação política-administrativa”<sup>1164</sup>. Portanto, o Estado não é o único ator na formulação das políticas públicas, como ressalta Schmidt<sup>1165</sup>, para o qual, “o Estado está voltado (ou deve estar) inteiramente ao que é público”. A política pública também tem atuação da esfera privada, por meio de “instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas” as quais Schmidt denomina de públicas não-estatais.<sup>1166</sup>

---

<sup>1159</sup> MULLER, 2002, p. 27.

<sup>1160</sup> COLOMBO; VANIN; 2023, p. 40.

<sup>1161</sup> COLOMBO; VANIN; 2023, p. 40.

<sup>1162</sup> MULLER, 2002, p. 146.

<sup>1163</sup> SCHIMIDT, 2008, p. 2317-2318.

<sup>1164</sup> SUBIRATS, 2012, p. 44-46.

<sup>1165</sup> SCHMIDT, 2008, p. 2311.

<sup>1166</sup> COLOMBO; VANIN, 2023, p. 41.

Coutinho elenca alguns papéis para o direito no “intrincado desafio de observar e descrever as políticas públicas desde um ponto de vista jurídico”, elencando os seguintes: “apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo)” (a); “criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas)” (b); “oferecer meios (direito como ferramenta)” (c) e “estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)” (d).

O direito como objetivo (a) é a análise da escolha realizada pela política, cabendo ao direito sua instrumentalização e, de outro lado, o direito como definidor dos objetivos, ou seja, “o direito em relação às políticas públicas pode ser visto tanto como seu elemento constitutivo, quanto como com instrumento, a depender do ponto de vista e do critério de análise escolhido”. Assim, o direito “pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental, mas, também “as políticas públicas passam, a priori e/ou a posteriori pelos crivos de constitucionalidade e de legalidade, que as situam como válidas ou não em relação ao conjunto normativo mais amplo”.<sup>1167</sup>

O direito como vocalizador de demandas (b) está relacionado a “forma a assegurar a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação da política”, por meio de instrumentos de “deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta”.<sup>1168</sup>

O direito como ferramenta (c) parte do pressuposto que “a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos pré-definidos é um trabalho jurídico”. Com isso, o direito é descrito como “uma caixa de ferramentas”, onde cabe o estudo de “modelagem jurídica de políticas públicas, a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados [...], o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada”. Além disso, o tema pode ser analisado no viés de “flexibilidade (a possibilidade do arcabouço jurídico que estrutura a política pública servir a mais de uma finalidade) e revisibilidade (a característica de a política pública conter em seu próprio corpo jurídico mecanismos de ajuste e adaptação)”.<sup>1169</sup>

O direito como arranjo institucional (d) é visto como “uma espécie de ‘mapa de responsabilidade e tarefas’, onde as normas jurídicas estruturam e regulamentam os procedimentos, bem como a ação dos atores envolvidos nas políticas públicas. Assim, o estudo

---

<sup>1167</sup> COUTINHO, 2013, p. 195.

<sup>1168</sup> COUTINHO, 2013, p. 197.

<sup>1169</sup> COUTINHO, 2013, p. 198.

é direcionado aos “atributos do desenho institucional de políticas públicas - como seu grau de descentralização, autonomia e coordenação inter-setorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua integração com outros programas”, utilizando do direito de forma a evitar “sobreposições, lacunas, rivalidades ou disputas”.<sup>1170</sup>

Abaixo o quadro com os papéis do direito na descrição das políticas públicas, proposto por Coutinho:

Quadro 9 - Papéis do direito nas políticas públicas

|                        | <b>Direito como objetivo</b>   | <b>Direito como arranjo institucional</b>  | <b>Direito como ferramenta</b>   | <b>Direito como vocalizador de demandas</b>   |
|------------------------|--|--|--|---|
| <b>Ideia-chave</b>     | Direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que <i>deve ser</i> | Direito define tarefas, divide competências, articula e coordena relações inter-setoriais no setor público e ente este e o setor privado | Como “caixa de ferramentas”, o direito oferece distintos instrumentos e veículos para a implementação dos fins da política | Direito assegura participação, <i>accountability</i> e mobilização  |
| <b>Perguntas-chave</b> | Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre eles?               | Quem faz o que? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?                                  | Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?   | Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública? |
| <b>Dimensão</b>        | Substantiva  | Estruturante   | Instrumental   | Participativa   |

Fonte: COUTINHO, 2013, p. 200.

É possível relacionar a cidade como comum (1.1) com os papéis do direito nas políticas públicas. Os limites da decisão política serão impostos pelo direito, que irá dispor sobre a licitude/ilicitude de condutas relacionadas a temas urbanísticos. A política pública, por ser considerada uma “ação pública, a licitude tem papel fundamental, sendo um elemento chave a ser observado para o alcance das finalidades da ação estatal - mas não se confunde com a funcionalidade central da Política Urbana”.<sup>1171</sup>

Delimitando-se a análise na **dimensão estruturante** do Direito Urbanístico tem-se que o ramo irá estabelecer as competências e dispor sobre as relações entre o Estado e o mercado na atividade de uso e na ocupação do solo urbano.

Na questão da **política urbana**, a União exercerá a competência legislativa no sentido de “legislar sobre normas gerais de direito urbanístico” (Art. 3º, I), portanto de um caráter geral.

<sup>1170</sup> COUTINHO, 2013, p. 200.

<sup>1171</sup> VANIN, 2023, p. 21.

Além disso, poderá “legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Art. 3º, II), segundo o Estatuto da Cidade.<sup>1172</sup>

Em se tratando de matéria de **patrimônio cultural**, os municípios exercem competência legislativa suplementar somente quando: a) tratar de assunto de interesse local; b) observar as normas editadas sobre o assunto em nível estadual e federal, que poderão ser apenas suplementadas.

Isso significa que a tutela jurídica instituída pelo tombamento de um bem, que pode ser em nível federal, estadual ou municipal, não irá dialogar imediatamente com o território no qual está inserido. O olhar é restrito ao bem isolado, e a questão do bem no contexto urbano fica em plano secundário.

Diante dessa concepção que coloca o tombamento como centro da política de proteção, relegando ao Município um papel secundário, há um cenário de carência no desenvolvimento da **dimensão instrumental**, que é o direito como ferramenta, ou seja, especialmente no potencial do uso de instrumentos urbanísticos<sup>1173</sup> previstos no Estatuto da Cidade para a tutela do patrimônio urbano.

---

<sup>1172</sup> Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; ([Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015](#)) ([Vigência](#)) IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; ([Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015](#)) ([Vigência](#)) V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

<sup>1173</sup> CAPÍTULO II. DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. Seção I Dos instrumentos em geral. Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular

Quanto a **dimensão substantiva** tem-se que o direito, por meio da norma, irá estabelecer regras de uso do espaço urbano, as quais possuem um conteúdo, que determina como a cidade *deve ser*. O objetivo geral da política urbana é desenvolver a **função social da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes, conceito que se vincula ao **direito à cidade**, como um conteúdo de valor a ser perseguido.

A vinculação aos ideais do **direito à cidade** relaciona-se com a observação do “fato na perspectiva do respeito aos direitos humanos”<sup>1174</sup>. Para além da dimensão meramente formal, observa o conteúdo, ou seja, se “existe possibilidade de gentrificação/não gentrificação (...), na inobservância de questões humanitárias (...) ainda que eles sigam todos os parâmetros da lei e de decisões judiciais ou tenham como alcance final o **interesse público**”<sup>1175</sup>. O conceito de interesse público, como já abordado, tem ligação com o **bem comum**, que a primazia do interesse público sobre o privado no Estado Social e Democrático de Direito.

Ao tratar da cidade como um todo, fala-se em *city as a common*, ou a **cidade como comum** (1.1), isso incluir analisar os modos de vida urbana e o uso que se faz da cidade<sup>1176</sup>. Assim, a perspectiva da **cidade como comum**, ou *the city as a common* (1.1) tem relação com os ideais do **direito à cidade**, tendo em vista que concebe o urbano como resultado de interação constante de seus habitantes; o sinônimo de local, em crítica ao paradigma global do urbanismo; a cidade como uma entidade; um espaço com forma específica; o reino da modernidade, entre outros.<sup>1177</sup>

Entende-se que o direito à cidade não é um conceito vazio, mas que foi adotado pela legislação brasileira, principalmente considerando as disposições do Estatuto da Cidade, que considera o objetivo da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, além das diretrizes decorrentes.

---

e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#) u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#) VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

<sup>1174</sup> VANIN, 2023, p. 21.

<sup>1175</sup> VANIN, 2023, p. 21.

<sup>1176</sup> As categorias foram adaptadas de TONUCCI FILHO, 2017, p. 112.

<sup>1177</sup> DELLENBAUGH, Mary; KIP, M.; BIENIOK, M., MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. (Ed.). **Urban commons: moving beyond state and market**. Berlin: Birkhäuser, 2015.

O direito à cidade pode ser considerado não apenas para os cidadãos das gerações atuais. Se bem comum fosse delimitado apenas ao interesse das gerações presentes, não haveria que se falar em uma preocupação com o futuro das cidades. Em razão disso, no sentido do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 CF88), dispõe o Estatuto a diretriz de “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Art. 2º, I).

Agir com sustentabilidade econômica, social e ambiental significa conceber a política urbana mediante um “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas (...) de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (Art. 2º, IV). Ou seja, a cidade sustentável exige uma política urbana concebida de forma planejada, evitando-se o crescimento desordenado do tecido urbano.

Ao considerar as gerações vindouras, o modelo de cidade deverá, como diretriz, “contemplar a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentre outros aspectos, “a poluição e a degradação ambiental”<sup>1178</sup> (Art. 2º, VI, g). A cidade sustentável deverá ser considerada em suas três dimensões básicas ao primar pela “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (Art. 2º, VIII).

A urbanização das cidades não pode considerar o benefício de apenas um setor ou uma parcela da sociedade, na medida em que deverá ser considerada a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Art. 2º, IX).

Para tanto, na execução da política urbana é necessária a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano”, ou seja, há uma ligação entre as demais políticas setoriais com a dimensão urbana. Essa adequação precisa ocorrer “de modo a privilegiar os investimentos

---

<sup>1178</sup> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres. ([Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012](#))

geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (Art. 2º, X).

Na aérea urbana deve-se considerar o “meio ambiente natural”, mas há uma predominância da dimensão do meio ambiente “construído”, o que inclui “o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Com isso, a política urbana deverá adotar a diretriz de “proteção, preservação e recuperação” (Art. 2º, XII) dessas dimensões ambientais.

Importa ressaltar que a política urbana pode estar plenamente adequada sob o ponto de vista da legalidade estrita, bem como considerar a questão ambiental em seus fundamentos, por exemplo. Entretanto, se não houver a efetiva participação dos cidadãos, considera-se que o conteúdo deixou de observar plenamente o objetivo da função social.

Assim, o direito à cidade também significa o direito à informação e participação, constituindo diretriz do Estatuto a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2º, II).

O direito dos habitantes de decidir sobre o uso e o destino de sua cidade também está presente na diretriz de “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (Art. 2º, XIII).

Para atingir o objetivo da função social da cidade, não basta apenas aprimorar as formas de participação e, por consequência de interação entre a comunidade e o Poder Público, mas é indispensável a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (Art. 2º, III).

A cooperação pressupõe um avanço no modelo de disputa entre Estado e mercado, bem como do monopólio Estatal sobre aquilo que é de interesse público, melhor dizendo, não um interesse do Estado como entidade personalizada em si, mas no interesse do bem comum.

Conceber a cidade como comum é, como a definição adaptada de Foster e Iaone<sup>1179</sup>, tratá-la como uma infraestrutura compartilhada conde a variedade de atores urbanos podem cooperar e gerir recursos e onde várias iniciativas de ação coletiva podem emergir, florescer e

---

<sup>1179</sup> Tradução livre de: “(...) *“conceive the city itself as a commons, which we defined as a shared infrastructure on which a variety of urban actors can cooperate and pool resources and where various initiatives of collective action can emerge, flourish, and become sustainable (Foster and Iaone 2016). Thinking of the city as a commons is a way to acknowledge that the city is generative, capable of providing for different social and economic needs of its population. (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 19).*”

se tornarem sustentáveis”. Pensar a própria cidade como comum é “uma forma de reconhecer que a cidade é generativa, capaz de atender às diferentes necessidades sociais e econômicas de sua população”.

Para além da observação da cidade em sua concepção ampla, também é possível observar os recursos urbanos especificamente, que são os *urban commons*, ou os **bens comuns urbanos** (1.2). Essa forma de observação tem origem nas “referências liberal-institucionalistas de Ostrom, primando oferecendo, portanto, uma leitura economicista e apolítica do fenômeno”<sup>1180</sup>.

Os *urban commons* (1.2) descreve bens ou recursos urbanos, materiais ou simbólicos, compartilhados ou geridos de forma conjunta, por meio de dinâmicas e arranjos institucionais fundamentados no comum.

A concepção de *urban commons* valida-se da divisão frequentemente utilizada por teóricos do comum, razão pela qual os *urban commons* consistem em três elementos: *urban common resource* ou o recurso comum urbano (a); o *commoning* ou instituição (b) e nos *commoners*, ou na comunidade (c).<sup>1181</sup>

Os *urban commons resources* (a) podem ser recursos, objetos, espaços, seja no aspecto material ou imaterial<sup>1182</sup>. Não se trata de analisar o recurso meramente a partir de sua categoria jurídica, como a classificação teórica da propriedade privada-individual ou a propriedade pública-Estatal, mas a condição na qual essa propriedade é usada em uma perspectiva fática.

Adota-se para o conceito de *commoning* (b) como as regras, sistemas, práticas ou formas de regulação de uso, no sentido de fazer comum<sup>1183</sup>. Instituição em sentido apresentado por Ostrom, ou seja, a prática que vincula o recurso a sua comunidade de usuários. O caráter de instituição não é jurídico, ou seja, não se trata de instituição segundo o conceito adotado pelo ordenamento, mas das regras estabelecidas que disciplinam como as pessoas se organizam para gerir o recurso.<sup>1184</sup>

<sup>1180</sup> TONUCCI FILHO, 2017, p. 112.

<sup>1181</sup> Tradução livre de: “A wide spectrum of theoretical background literature defines commons in conspicuously similar ways. Most definitions present commons as a construct constituted of three main parts: (a) common resource, (b) institutions (i.e. commoning practices) and (c) the communities (called commoners) who are involved in the production and reproduction of commons” (DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 13).

<sup>1182</sup> DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 13.

<sup>1183</sup> DELLENBAUGH, et. al., 2015, p. 13.

<sup>1184</sup> Tradução livre de: “We distinguish three frequently used terms: common, commons and commoning. The term common describes the foundation of shared material and symbolic resources based on which humankind can live together: it spans from natural resources to digital wealth (Hardt & Negri, 2009). The common is a perspective of a societal transformation involving practices of mutual sharing and collaboration. The commons, singular noun,

Os *commoners* (c) que são os atores que pertencem à comunidade envolvida com a produção e reprodução do recurso segundo suas regras de uso, os quais podem atuar por meio individual, ou representadas por instituições jurídicas, como pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Considerando o paradigma teórico do comum, a análise da MAESA como um possível *urban commons* ou bem comum urbano inclui três elementos: *urban common resource* ou recurso comum urbano (a); o *commoning* ou instituição (b) e nos *commoners*, ou comunidade (c).

### 5.2.2.1 O recurso

Com relação ao elemento *a) recurso comum urbano*, inicia-se a análise a partir da forma de classificação jurídica da propriedade, bem como do surgimento da vinculação entre o bem e a comunidade, considerando o papel do Estado e do mercado.

No âmbito jurídico, a MAESA foi constituída inicialmente como propriedade privada, gerida por particulares para fins exclusivamente econômicos e particulares. Tornou-se propriedade pública-estatal por meio da adjudicação da Fábrica 2 pelo Estado do Rio Grande do Sul e posterior doação ao Município de Caxias do Sul.

O processo de transformação da MAESA de um bem privado, de interesse econômico-individual para um bem do Estado, sob os ditames do interesse público não significa sua consideração automática como recurso comum urbano.

Isso se deve ao fato de que, no cenário posterior ao modelo jurídico moderno, nem sempre o Estado age em prol do bem comum e nem sempre o mercado é responsável por apropriá-lo em benefício próprio.

---

*represents mutual goods which result from institutional dynamics and arrangements built on the foundation of the common (Teli et al., 2015). Under certain conditions, the commons resembles the common-pool resources (Foster & Iaione, 2016) which are characterized by non-excludability and rivalry (Ostrom, 1990), with an additional "social value or utility" (Foster & Iaione, 2016, p. 288). It can take multiple forms, as mapped by Hess (2008), with different ownership regimes (see subsection 1.2, 1.3). Commoning is the practice which links a resource to its nearby community of users (Foster & Iaione, 2019). It produces the commons (Noterman, 2016), Multiple scholars anchor the commons to property relationships, whereas commoning is perceived as a process which exceeds property and capital issues (Cooke et al., 2019; Leitner & Sheppard, 2018). Commoning thus becomes a creative force, a potential to generate new forms of urban spatiality (Eynaud et al., 2018; Linebaugh, 2008; Montagna & Grazioli, 2019; Ruggiero & Graziano, 2018)" (FEINBERG; GHORBANI; HERDER, p. 5.).*

Apesar de extremamente relevante e, o tema da classificação dos bens permanece “escondida por aparente camada de poeira assentada sobre uma legislação de regência um tanto antiquada e por uma perspectiva civilista meio anacrônica”, como aduz Baptista.<sup>1185</sup>

Segundo a classificação jurídica civilista de bens, instituída pelo Código Civil de 2002, existem duas grandes categorias, critério vinculado à titularidade da pessoa, distinguindo bens públicos de bens privados. Entretanto, “a topologia do trato dos bens públicos pelo Código Civil, na verdade, reforça a ideia de que propriedade seria um conceito unívoco aplicável quer ao domínio privado quer ao público”.<sup>1186</sup>

Em uma interpretação da disposição, uma vez que não há um conceito expresso no Código, os bens privados são definidos por exceção, onde a regra geral é que os bens privados são aqueles pertencentes a pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado<sup>1187</sup>.

Os ditos bens públicos são aqueles “pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”. Dentre as pessoas de direito público interno estão a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, Municípios, as autarquias, inclusive as associações públicas, bem como as demais entidades de caráter público criadas por lei.<sup>1188</sup>

Ocorre que o Estado não é apenas composto de pessoas jurídicas de direito público, mas também de direito privado. Portanto, “há casos em que desempenha suas atividades por meio de associações privadas (estatais), empresas (estatais), fundações privadas (estatais) e assim por

---

<sup>1185</sup> BAPTISTA, Patrícia. Regime jurídico dos bens públicos: perspectiva civilista, funcionalização e outros temas. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Tomo Direito Administrativo e Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/45/edicao-1/regime-juridico-dos-bens-publicos:-perspectiva-civilista-funcionalizacao-e-outros-temas>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>1186</sup> BAPTISTA, 2017.

<sup>1187</sup> Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações. IV - as organizações religiosas; [\(Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003\)](#) V - os partidos políticos. [\(Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003\)](#) ~~VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada. [\(Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011\) \(Vigência\) \(Revogado Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021\) \[\\(Revogado pela Lei nº 14.382, de 2022\\)\]\(#\)](#)~~ VII - os empreendimentos de economia solidária. [\(Redação dada pela Lei nº 15.068, de 2024\)](#) § 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento. [\(Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003\)](#) § 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente aos empreendimentos de economia solidária e às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código. [\(Redação dada pela Lei nº 15.068, de 2024\)](#) § 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. [\(Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003\)](#).

<sup>1188</sup> Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios; IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; [\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#) V - as demais entidades de caráter público criadas por lei. Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código. Art. 42. São pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público. Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

diante”. Disso decorre que a denominação bens públicos não é adequada para descrever todos os bens cujo Estado é titular, “porque seus bens não são todos públicos. Há bens *estatais públicos* ou *privados*”.

Conforme Marrara, a partir deste “critério subjetivo, os bens estatais ora são públicos, ora privados. Disso decorre que a expressão “bens estatais” não é sinônima de “bens públicos”, pois este representa um conjunto patrimonial muito mais abrangente”.<sup>1189</sup>

Essa importante distinção não é feita pela norma “nem a Constituição, nem o Código Civil se referem textualmente a uma categoria de bens estatais em contrapartida a bens não-estatais”. A classificação do Código Civil “destaca apenas os bens públicos, dando margem a inúmeros erros interpretativos”.<sup>1190</sup>

Vejamos abaixo o quadro com a classificação geral de bens segundo o Código Civil de 2002:

Quadro 10 - Classificação geral de bens pela titularidade segundo o Código Civil de 2002

| Classificação geral de bens pela titularidade segundo o Código Civil de 2002   |   |
|--|---|
| Bens públicos  | Bens privados   |
| “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno (...)” (Art. 98)  | Definidos por exceção.<br>“(...) todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.” (Art. 98) |
| <i>Bens de uso comum</i><br>“tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” (Art. 98, I)  |   |
| <i>Bens de uso especial</i><br>“tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias” (Art. 98, II) |   |
| <i>Bens dominicais</i><br>“que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (Art. 98, III)                               |   |

Fonte: elaboração própria.

Dois erros interpretativos merecem destaque, segundo Marrara. A primeira questão é “utilização da expressão bens públicos para indicar o conjunto total dos bens do Estado (bens estatais)”. A imprecisão faz com que “a doutrina e a jurisprudência, por força da redação do Código Civil, lancem a expressão bens públicos para apontar os bens contidos no patrimônio de qualquer ente estatal”. A análise da classificação parte da terminologia de bens públicos, e não sobre bens estatais.

<sup>1189</sup> MARRARA, Thiago. Uso de bem público. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Tomo Direito Administrativo e Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-2/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 27 fev. 2025.

<sup>1190</sup> MARRARA, 2021.

O segundo é que a redação do CC02 dá a entender que “não existiriam bens estatais em regime predominantemente privado, já que todos os bens teriam que se encaixar em uma das três formas dos bens públicos previstas no Código Civil”. Os ditos “bens estatais privados não são bens públicos, mas tampouco entram em um regime idêntico aos bens de entidades privadas desligadas do Estado”. Em que pese estejam sob um “regime mais privatístico, sua gestão está sujeita a controles diferenciados, por exemplo, pelos Tribunais de Contas, por ações populares, por ações civis públicas, por ações de improbidade etc”.

A classificação elegida pelo CC02 segue o critério da titularidade, segundo “a natureza jurídica do sujeito, do proprietário, do dono que pauta a natureza do bem em seu patrimônio. Trata-se, pois, de uma concepção subjetivista”. Um bem será público se a titularidade for de “entidade de direito público interno”, mas não apenas isso, “é preciso somar à natureza estatal à pública para que seus bens sejam públicos”.<sup>1191</sup>

Essa arquitetura jurídica impede que se faça uma clara articulação entre os titulares do bem, a sua função e seu uso ou destinação. Como propõe a perspectiva do comum, a relação com os bens vai muito além de sua classificação jurídica segundo a sua titularidade, mas considera como o bem é gerido e quais os direitos sobre ele.

Após um período de esvaziamento dos modelos de propriedade e limitação em dois modelos antagônicos, há um movimento de redescobrimto das formas antigas de gestão coletivas ou comunitárias, bem como a criação de novos modos de fazer, que ultrapassam essa visão limitada.

Como alerta a autora Baptista, “não há como avançar no estudo e compreensão do regime jurídico dos bens públicos, atualizando-se os seus conteúdos à realidade estatal do século XXI, sem que se questionem alguns dos cânones tradicionais na temática”.<sup>1192</sup>

O uso da propriedade, tanto privada quanto pública, está condicionada ao cumprimento de sua função social, mas “a ideia de funcionalização da propriedade pública, de fato, antecede o debate em torno da noção da *função social* da propriedade”. Utilizando-se dos estudos de Cassese, a distinção entre elas está no momento histórico de seu surgimento, pois a “ideia de função social da propriedade privada teria tido aplicação após a crise de 1929, o princípio da função pública dos bens públicos viria da lei francesa de 1790”.<sup>1193</sup>

A questão é delimitar se há uma “coincidência entre as acepções de função social e de função de interesse público no que diz respeito à propriedade pública”. Na propriedade privada,

---

<sup>1191</sup> MARRARA, 2021.

<sup>1192</sup> BAPTISTA, 2017.

<sup>1193</sup> CASSESE, Sabino. **I beni pubblici: circolazione e tutela**. Milano: Giuffré, 1969 Apud BAPTISTA, 2017.

a função social opera como um limite, onde os direitos existentes em face de um bem privado podem ser exercidos de modo a primar pela sua máxima eficiência econômica, para proveito individual, desde que respeitada a sua função social.<sup>1194</sup>

Já na lógica da propriedade pública-Estatal, “deveria ser funcionalizada à realização de um dado fim de interesse público”, onde “toda a propriedade pública deveria ter uma função pública a satisfazer”, com isso “a ideia de funcionalização é ínsita até à propriedade pública”. A função da propriedade pública é “de ordinário (...) à satisfação de um determinado fim de interesse público, sem o que não faria sentido cogitar do próprio domínio público”.<sup>1195</sup>

Isso não quer dizer que o Estado sempre cumpra o interesse público por meio de bens essencialmente públicos-estatais ou que o Estado não possa ter proveito econômico sobre o uso de bens públicos. Isso também vale de outro lado, que a propriedade privada sempre seja antagônica ao interesse público.

É por isso que a perspectiva do comum pode contribuir para analisar a especificidade do uso de cada bem em sua realidade prática, e não como uma categoria jurídica imutável. A contribuição de Ostrom demonstra que há, de fato, uma classificação geral, sob a perspectiva econômica, mas que pode ser modificada conforme a combinação de direitos relacionados ao bem e os atores envolvidos no processo.

Conforme exemplifica a classificação, há nuances entre aquilo que se considera pelo direito como propriedade privada e como propriedade pública-estatal, segundo o quadro abaixo:

Quadro 11 - Adaptação do sistema geral de classificação econômica dos bens segundo Ostrom

| <b>Adaptação do sistema geral de classificação econômica dos bens segundo Ostrom</b> |                |                   |                   |
|--|----------------|-------------------|-------------------|
|  |                | <b>Rivalidade</b> |                   |
|  |                | <i>Baixa</i>      | <i>Alta</i>       |
| <b>Exclusão</b>  | <i>Difícil</i> | Bens públicos     | Bens de uso comum |
|  | <i>Fácil</i>   | Bens de clube     | Bens privados     |

Fonte: adaptado de OSTROM, 1994. p. 7.

Em se tratando da MAESA, fica claro que seu surgimento se enquadra como um bem privado, de titularidade individual, onde os direitos de uso pertenciam ao proprietário-individual. Na classificação jurídica, como propriedade privada de pessoa jurídica de direito privado, na forma de sociedade. Na visão econômica, os proveitos do uso dessa propriedade eram de alta rivalidade e de fácil exclusão.

<sup>1194</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Bens públicos**: função social e exploração econômica. O regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>1195</sup> BAPTISTA, 2017.

Um dos pontos chave é a adjudicação pelo Estado do Rio Grande do Sul, momento no qual transforma-se juridicamente de propriedade privada para propriedade estatal. Entretanto, até a completa desocupação pela empresa, permaneciam os níveis de alta rivalidade e de fácil exclusão, pois os proveitos ficavam restritos à ocupante, bem como era impedido o acesso dos demais.

A doação do imóvel pelo Poder Executivo Estado do Rio Grande do Sul ao Município de Caxias do Sul – RS, se deu sem a exigência de contrapartida financeira, mas mediante outros encargos. Na Lei de doação, a MAESA ficou categorizada como bem público de uso especial, necessário ao cumprimento dos princípios aplicados à administração pública.

A doação e o tombamento do complexo MAESA envolveu a participação intensa da comunidade e de instituições. Pode-se dizer que a peculiaridade do caso MAESA é que, mesmo com ideologias e posicionamentos políticos opostos, houve convergência na destinação do bem para fins culturais e públicos. Entretanto, permanece aberta a questão de como transformar um bem par além de público-estatal.<sup>1196</sup>

Desde 2017, a MAESA passou a abrigar departamentos e órgãos públicos, como o posto de monitoramento 24 horas da Guarda Municipal (GM), vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social (SMSPPS), a Divisão de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural (DIPAHC), que integra a Secretaria Municipal da Cultura (SMC) e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA).

A ocupação da MAESA pelas estruturas administrativas do Poder Executivo Municipal estaria de acordo com o cumprimento do interesse público caso o imóvel não possuísse uma finalidade especial. Ou seja, a mera instalação de órgãos públicos na MAESA não garante o “manejo sustentável do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural por ele constituído”, requisito imposto na Lei de doação.<sup>1197</sup>

Ante o valor cultural, estabeleceu-se que a MAESA “destina-se a uso público especial com finalidade cultural, de instalação de equipamentos públicos e de funcionamento de órgãos públicos, em que seja garantido o manejo sustentável do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural por ele constituído”.<sup>1198</sup>

---

<sup>1196</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 439-482.

<sup>1197</sup> COLOMBO, Gherusa; VANIN, Fabio Scopel; MALINVERNI DA SILVEIRA, Clóvis Eduardo. O regime jurídico-urbanístico do patrimônio cultural MAESA de Caxias do Sul - RS. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9129>. Acesso em: 14 out. 2024.

<sup>1198</sup> Art. 2º da Lei nº 14.617, de 08 de dezembro de 2014.

Para o cumprimento das finalidades previstas o Município de Caxias do Sul deverá promover as ações necessárias à garantia da preservação e da recuperação do imóvel de mediante “projeto detalhado de ocupação, uso e gestão do referido imóvel, com discriminação de ações e de prazos de execução”.

Em que pese a maior parte da MAESA esteja desocupada em razão da degradação de suas estruturas, e ainda que não iniciado o processo de requalificação, a sua destinação pública para além do viés estatal vem sendo possibilitado pela realização de eventos sobre o tema, audiências públicas, bem como visitas guiadas no interior do complexo.

Respeitados os limites impostos por sua finalidade cultural, é possível conciliar atividades de órgãos públicos com a concessão de espaços à iniciativa privada. Inclusive, a finalidade cultural não é somente prestada pelo Poder Público, mas pode ser fomentada pelo investimento privado.

O patrimônio cultural urbano MAESA, enquanto patrimônio tombado, por si só, pressupõe que a sociedade lhe atribuiu valor, pois “portador de referência à identidade, à ação, à memória”, ou seja, não há valor cultural sem a vinculação com a comunidade. Por isso, a proteção do patrimônio cultural urbano precisa ser considerada como o produto de um esforço coletivo dos cidadãos.

Não é apenas o tombamento, mas é a combinação da diversificação de setores e de atividades no uso do espaço da MAESA que articula seu caráter de possível recurso comum urbano. A existência de estruturas da Administração Pública, bem como a concessão para exploração do Mercado Público e a garantia do acesso livre e gratuito forma um conjunto de diferentes atores sociais.

Assim, para verificar se a MAESA pode ser enquadrada como um *urban commons* ou bem comum urbano, cabe a combinação dos demais critérios instituídos a seguir, que são a instituição (b) e a comunidade (c).

#### 5.2.2.2 A instituição

Quanto à característica **b) instituição**, analisa-se o conjunto de direitos de propriedade elencados por Ostrom, formulado para uma análise da combinação de direitos associados a posições em recursos de uso comum ou *common-pool resources*, como visto no tópico sobre a governança dos comuns.

O quadro é utilizado nesta pesquisa como um passo fundamental para verificar quais direitos estão presentes e quais atores podem exercê-los. Dentre os direitos estão: *Acesso (1)*

direito de acessar, que pode ser livre ou controlado; *Uso* (2), direito de usufruir dos produtos de um recurso; *Gestão* (3), direito de regular os padrões de uso de outros usuários; *Exclusão* (4), direito de determinar quem terá o direito de acesso a um recurso e se esse direito pode ser transferido e *Alienação* (5), direito de vender ou arrendar qualquer um dos quatro direitos acima.

Ressalta-se, contudo, que como a própria perspectiva do comum alerta, o conjunto de direitos envolvidos não significa a classificação jurídica do bem. Esse conjunto de direitos é mais dinâmico do que a classificação jurídica da propriedade e não a segue necessariamente.

Além disso, a combinação de direitos não é algo permanente, mas pode modificar através do tempo, seja por alguma mudança no regime jurídico aplicável ao recurso, ou seja, em um caráter formal, seja pelo uso do recurso na dimensão fática.

Os recursos comuns podem ter qualquer combinação de direitos de propriedade, razão pela qual o regime de propriedade é apenas um dos aspectos analisados para definir “o quão comum” um bem é. Na realidade, importa a relação existente entre o recurso, os indivíduos e as regras de uso.

A combinação de direitos de propriedade dos atores sociais segundo o regime jurídico da MAESA é resumida no quadro abaixo:

Quadro 12 - Combinação de direitos associados a posições de atores sociais na MAESA

| Combinação de direitos associados a posições de atores sociais na MAESA |                  |                                    |                                   |                       |                           |                              |
|---|------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------------|
|   |                  | <b>Proprietário-pleno</b>          | <b>Detentor</b>                   | <b>Gerente</b>        | <b>Usuário autorizado</b> | <b>Observador autorizado</b> |
|   |                  | <i>Estado do Rio Grande do Sul</i> | <i>Município de Caxias do Sul</i> | <i>Concessionária</i> | <i>Locatários</i>         | <i>População</i>             |
| <b>1</b>  | <b>Acesso</b>    |                                    |                                   |                       |                           |                              |
| <b>2</b>  | <b>Uso</b>       |                                    |                                   |                       |                           |                              |
| <b>3</b>  | <b>Gestão</b>    |                                    |                                   |                       |                           |                              |
| <b>4</b>  | <b>Exclusão</b>  |                                    |                                   |                       |                           |                              |
| <b>5</b>  | <b>Alienação</b> |                                    |                                   |                       |                           |                              |

Fonte: adaptado de OSTROM, 1994. p. 7.

No caso da MAESA, ante a adjudicação do bem pelo Estado do Rio Grande do Sul, este tornou-se proprietário-pleno, ou seja, possuindo, a princípio, os direitos de acesso, uso, gestão, exclusão e alienação do bem.

Entretanto, a ativa participação da sociedade por seus diversos setores fomentou a doação do recurso ao Município, bem como a necessidade de proteção da MAESA ante o seu valor cultural. Exerceu-se a promoção da proteção da MAESA pelo Poder Público, de forma

majoritariamente colaborativa com a comunidade, por meio do tombamento como forma de acautelamento e preservação.

O Estado, após adjudicar o bem em razão da dívida do grupo empresarial, inicialmente tinha a intenção de utilizá-lo para recuperar o valor devido ao fisco. Já o Município pretendia a doação do bem, para que pudesse dispor dele de forma plena. Em uma visão estrita, a hipótese de alienação do bem com o objetivo de recuperar os valores devidos ao Estado sem dúvida estaria de acordo com o interesse público, especialmente considerando a dificuldade orçamentária do Estado.

Inclusive, sob tal perspectiva, uma vez que a intenção era a imediata alienação, o tombamento em nível Municipal constituiria grande empecilho. A visão do Estado era que na hipótese de tombamento de um bem por uma esfera pública em face da outra, aplica-se a restrição da inalienabilidade<sup>1199</sup>. Assim, ante a impossibilidade de alienação pelo Estado, caberia o Município indenizá-lo na “integralidade da restrição apresentada”. Houve debate acerca da possibilidade de dividir a área do complexo, parte ao Município e parte “para o Estado cumprir aquela sua finalidade originária, que é recuperar os valores do ICMS”.<sup>1200</sup>

Em 2013, na época das negociações entre Estado e Município, o parecer do IPHAE foi objeto de crítica por alguns setores, pois decidiu-se no sentido de que não havia interesse do Estado no tombamento da MAESA, mas um interesse local, do Município<sup>1201</sup>. Em 2023 setores políticos pretenderam o tombamento do bem pelo IPHAN, mas a pretensão foi rejeitada com fundamento de que “as restrições e burocracias aumentam severamente, o que poderá no futuro até causar a inutilização da área”.<sup>1202</sup>

A forte vinculação da comunidade com a MAESA e o seu tombamento acabaram por mitigar os direitos atribuídos ao proprietário-pleno, ou seja, do Estado do RS. Como objeto da doação, ficou gravado com as cláusulas de inalienabilidade e de impenhorabilidade. Entretanto,

---

<sup>1199</sup> Conforme Decreto Federal nº 25/37: Art. 11. As coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios, inalienáveis por natureza, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades. Parágrafo único. Feita a transferência, dela deve o adquirente dar imediato conhecimento ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

<sup>1200</sup> Manifestação do procurador-geral adjunto para Assuntos Institucionais da PGE, Dr. Paulo Roberto Basso na audiência Pública de 15/07/2013 sobre o Tombamento da MAESA.

<sup>1201</sup> Audiência Pública de 15/07/2013 sobre o Tombamento da MAESA.

<sup>1202</sup> CÂMARA aprova contrariedade a tombamento da Maesa a patrimônio nacional. Texto diz que faltou "seriedade". Moção foi aprovada por 13 votos a 5. Maioria dos vereadores teme que medida torne mais burocrática a ocupação da edificação, acarretando atraso. GZH colunistas [Ciro Fabres](https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/ciro-fabres/noticia/2023/04/camara-aprova-contrariedade-a-tombamento-da-maesa-a-patrimonio-nacional-texto-diz-que-faltou-seriedade-clgqickcp000j016xizpmdtyr.html), 21 ab. 2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/ciro-fabres/noticia/2023/04/camara-aprova-contrariedade-a-tombamento-da-maesa-a-patrimonio-nacional-texto-diz-que-faltou-seriedade-clgqickcp000j016xizpmdtyr.html>. Acesso em 25 fev. 2025.

o Estado pode reverter a doação caso o Município descumpra os encargos estipulados ou dê destinação diversa da prevista na Lei de Doação.<sup>1203</sup>

O Estado é *proprietário-pleno (1)*, vez que possui o direito de alienação, que inclui a possibilidade de vender ou arrendar qualquer um dos direitos de *Acesso (1)*, *Uso (2)*, *Gestão (3)* e *Exclusão (4)*.

O papel do Município, portanto é de *Detentor (2)*, vez que não possui o direito de alienar o bem, mas pode determinar quem terá o acesso ao recurso e se esse direito pode ser transferido. A partir da alteração da Lei de Doação, a destinação ao fim público, permitiu a implementação das atividades “de forma direta, supletiva ou em articulação com entes ou instituições públicas ou privadas”, o que foi realizado com por meio da concessão do Mercado Público MAESA.

Inclusive, também é foram permitidas “parceria público-privada – PPP, cessão, permissão ou autorização de uso, concessão de direito real de uso, direito de superfície, outorga de direitos ou (...) qualquer outro instrumento hábil previsto na legislação pertinente”.<sup>1204</sup>

A empresa que eventualmente firmar contrato de concessão do Mercado Público da MAESA atuará em nível de *Gerente (3)* da área concedida, na medida em que não terá direito a alienar nem excluir os demais do direito de acesso ao recurso. Isso se dá principalmente em razão da garantia do acesso livre e gratuito, mesmo havendo possibilidade de “cobrança por serviços ou atividades específicas, que serão pagos somente pelos respectivos usuários”, disposto na Lei de Concessão<sup>1205</sup>.

Os *usuários autorizados (4)* serão possíveis locatários de espaços localizados dentro do Complexo MAESA. Seus direitos limitam-se a ingressar no espaço, bem como utilizá-lo, o que inclui o direito de usufruir dos produtos advindos da utilização do recurso. Sendo assim, poderão gerar receita e cobrar pelos produtos ou serviços específicos prestados, mas não poderão excluir os usuários do acesso ao Complexo MAESA como um todo.

Por fim, *observador autorizado (1)* será todo o indivíduo que ingressar no Complexo MAESA, mediante a garantia do acesso livre e gratuito. Este direito é fundamental para possibilitar a consideração da MAESA como um recurso comum urbano.

---

<sup>1203</sup> Lei de Doação, inclusive, prevê que Art. 5º O imóvel de que trata esta Lei reverterá ao patrimônio do Estado no caso de destinação diversa da prevista no art. 2º ou do descumprimento dos prazos especificados nos arts. 3º e 4º desta Lei. Art. 6º O bem objeto desta doação fica gravado com as cláusulas de inalienabilidade e de impenhorabilidade.

<sup>1204</sup> Lei n.º 15.742/21.

<sup>1205</sup> Lei n.º 749/23.

### 5.2.2.3 A comunidade

O elemento comunidade (c) é analisado sob três categorias: base (i); concomitante (ii) e topo (iii). O vínculo com a comunidade formado a partir da *base* (i) caracteriza-se por movimentos de habitantes, ou quaisquer setores da sociedade, que são protagonistas ao indicar o valor cultural do bem e a necessidade de sua proteção. Muitas vezes tais ações fomentam a Administração Pública a agir mediante a criação de uma política pública, tomada de algum ato administrativo ou pela aplicação de algum instrumento de proteção já existente.

De outro lado, o recurso comum urbano de *topo* (iii) é decorre de alguma ação governamental, seja pela criação de uma política pública, tomada de algum ato administrativo ou pela aplicação de algum instrumento de proteção já existente, que acaba por atribuir valor cultural a um bem em caráter formal. A partir desta ação da Administração desenvolve-se a vinculação da comunidade com o bem, ou de quaisquer setores da sociedade.

A vinculação também pode ser *concomitante* (ii), quando não é possível precisar se o Estado ou os setores da sociedade tomaram a iniciativa sobre o valor cultural do bem e a necessidade de sua proteção. Também, se dá quando, de fato, quando a comunidade e setores da sociedade atuam de forma concomitante com a Administração Pública, sendo que esta age mediante a criação de uma política pública, tomada de algum ato administrativo ou pela aplicação de algum instrumento de proteção já existente.

Para verificar tal distinção, propõe-se a classificação segundo o surgimento, para depois definir quais são os direitos existentes e quais atores os possuem, conforme o quadro abaixo:

Quadro 13 - Surgimento do recurso comum urbano

| <b>Surgimento do recurso comum urbano</b> |                     |   |
|---|---------------------|---|
| <b>1</b>                                  | <i>Base</i>         | A vinculação com a comunidade surge da base, ou seja, é instituída por um conjunto de pessoas que articulam em favor do recurso urbano  |
| <b>2</b>                                  | <i>Concomitante</i> | A vinculação com a comunidade surge de forma concomitante entre a base, ou seja, instituída por um conjunto de pessoas que articulam em favor do recurso urbano, e topo, ou seja, a partir da iniciativa do Estado, que institui políticas em favor do recurso urbano |
| <b>3</b>                                  | <i>Topo</i>         | A vinculação com a comunidade surge do topo, ou seja, a partir da iniciativa do Estado, que institui políticas em favor do recurso urbano   |

Fonte: elaboração própria.

Na MAESA há uma ação *concomitante* (2) entre a Administração Pública, tanto do Estado do Rio Grande do Sul, quanto do Município de Caxias do Sul. Em alguns momentos, os interesses de ambos os entes eram distintos.

A realização de inúmeros eventos e audiências públicas possibilitaram a explanação dos representantes do Poder Público, bem como a participação dos movimentos sociais e de diferentes grupos da sociedade. Mas houve divergência nos posicionamentos.

O enquadramento como *concomitante* (2) também está relacionado às ações encabeçadas pelos movimentos sociais. Em geral, os movimentos sociais estavam posicionados por uma MAESA totalmente pública, com acesso gratuito e destinação para fins culturais. A posição era crítica a qualquer possibilidade de concessão à iniciativa privada.

Já setores representantes do mercado, como indústria, comércio e serviços e construção civil posicionaram-se de forma a criticar o desembolso de recursos públicos na recuperação da MAESA. Para tanto, o ideal seria a imediata concessão completa à iniciativa privada, evitando-se o seu declínio.

O mero tombamento, sozinho, não é capaz de pôr em comum um bem, vez que não faltam exemplos de imóveis de grande valor histórico, mas que estão à mercê do tempo, perecendo a cada dia sem uma destinação adequada.

Mas a peculiaridade da MAESA reside no fato de que, apesar das posições antagônicas, ainda que muitas vezes receosas ao tombamento, diversos setores da comunidade atribuem valor cultural à MAESA. Até mesmo os representantes do setor produtivo reconhecem o valor histórico da MAESA, na medida em que o bem representa “o fruto do trabalho”. A MAESA é resultado do trabalho da família Abramo Eberle e foi o local de emprego de diversas pessoas, algumas que posteriormente abriram seu próprio empreendimento e que atingiram o sucesso.

Ainda, o vínculo é percebido ante a representatividade da marca Eberle no setor metalmeccânico, até mesmo em nível nacional, e de sua contribuição para o desenvolvimento econômico da região e a vinculação dos trabalhadores e de suas famílias com o ofício.<sup>1206</sup>

Essa certa convergência no valor histórico da MAESA contribuiu para a doação e o tombamento do bem, o que reforça a sua dimensão para além de uma propriedade privada-individual ou pública-Estatal.

Como explicitado, a teoria do comum urbano ainda está em desenvolvimento, não havendo bases definidas ou consenso em suas metodologias. A análise dos elementos *a) recurso comum urbano*, *b) instituição* e *c) comunidade* estão em nível de reflexão, destinadas ao levantamento de problemáticas e possíveis soluções.

Como parâmetro final de análise, adota-se como base o quadro de Princípios de governança no quadro conceitual da co-cidade ou *co-city framework*, construído por Foster e

---

<sup>1206</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 439-482.

Iaone<sup>1207</sup>, com algumas adaptações. Como já alertado, “os princípios de governança não pretendem ser prescritivos, mas sim um ponto de partida para criar condições que reflitam esses princípios”.<sup>1208</sup>

O primeiro critério, *Governança coletiva urbana* (1) é designa “a presença de um esquema de governança multissetorial”, onde uma “comunidade local emerge como um ator e parceira”, seja “por meio de compartilhamento, colaboração, cooperação e coordenação” com outros “atores urbanos para coproduzir e/ou cogovernar recursos urbanos”. Os atores sociais são divididos em quatro categorias, que incluem: “autoridades públicas (1.1), entidades comerciais privadas (1.2), organizações da sociedade civil (1.3) e instituições de conhecimento (1.4), como escolas, universidades, bibliotecas, instituições culturais, museus e academias.

O critério *Estado facilitador* (2) é “expressa o papel do Estado (geralmente autoridades públicas locais) em facilitar a criação de recursos urbanos compartilhados e apoiar arranjos de governança coletiva para a gestão e sustentabilidade desses recursos”.<sup>1209</sup>

O *agrupamento social e econômico* (3) se refere à presença de instituições autônomas e autossustentáveis (por exemplo, cívicas, financeiras, sociais ou econômicas) que são transparentes, colaborativas e responsáveis perante as comunidades locais e operam dentro de sistemas econômicos não convencionais (por exemplo, economias cooperativas, sociais, solidárias, circulares, culturais ou colaborativas) que reúnem recursos e partes interessadas para a criação de novas oportunidades (por exemplo, empregos, habilidades e educação) e serviços (por exemplo, moradia, assistência e serviços públicos) em áreas e bairros carentes da cidade ou para habitantes vulneráveis.<sup>1210</sup>

O *experimentalismo* (4) é a “presença de uma abordagem adaptativa, baseada no local e interativa para o planejamento urbano, reformas legais e inovações políticas que permitem a cocriação de recursos urbanos compartilhados coletivamente”.<sup>1211</sup>

Quanto ao último princípio, optou-se por não utilizar o 5º princípio elencado pelos autores Foster e Iaone, qual seja, a *Tech Justice*, ou justiça tecnológica, que traduzida livremente “destaca o acesso, a participação e a cogestão e/ou a copropriedade da infraestrutura urbana tecnológica e digital e dos dados como um impulsionador facilitador da cooperação e cocriação

<sup>1207</sup> FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. *Co-Cities: Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*. Cambridge: The MIT Press, 2022, p. 13.

<sup>1208</sup> Tradução livre de: “*The appendix illustrates that even in our exemplary case studies, the presence of each of these principles varies. How strongly each is present in a particular case can depend on different contexts and the kinds of resources being constructed and shared. The design principles are not intended to be prescriptive but rather a starting place to create conditions that reflect those principles*”. (FOSTER; IAIONE, 2022, p. 4).

<sup>1209</sup> FOSTER; IAIONE, 2022, p. 4.

<sup>1210</sup> FOSTER; IAIONE, 2022, p. 4

<sup>1211</sup> FOSTER; IAIONE, 2022, p. 4

de recursos urbanos compartilhados”. Entende-se que a questão tecnológica pode ser contributiva, mas não é um requisito essencial capaz de ser colocado como um princípio a ser seguido.

Assim o *ideal comum* (5) é resumido na existência de crítica ao formato tradicional de fazer cidade, com questionamentos ao alcance dos direitos relativos à propriedade privada ou pública-Estatal, destacando-se a valorização de recursos utilizados ou geridos em comum.

A identificação dos princípios de governança dos recursos comuns urbanos no caso da MAESA é esquematizada no quadro abaixo:

Quadro 14 - Análise dos princípios de governança dos recursos comuns urbanos aplicados na MAESA

| <b>Análise dos princípios de governança dos recursos comuns urbanos aplicados na MAESA</b> |                                |                        |
|--|--------------------------------|------------------------|
|  | <i>Princípio</i>               | <i>Situação</i>        |
| <b>1</b>   | Governança coletiva urbana     | Identificado em parte  |
| <b>2</b>   | Estado facilitador             | Identificado           |
| <b>3</b>   | Agrupamento social e econômico | Identificado, em parte |
| <b>4</b>   | Experimentalismo               | Identificado, em parte |
| <b>5</b>   | Ideal comum                    | Identificado           |

Fonte: adaptado e traduzido livremente de FOSTER; IAIONE, 2022, p. 29.

No que tange ao princípio ***Governança coletiva urbana (1)*** é que para a perspectiva teórica do comum urbano, o elemento instituição não exige a existência de um órgão oficial, por exemplo, vinculado ao Poder Público. A instituição, é a ligação entre os usuários, as regras convencionadas com o objetivo de definir os direitos existentes de uso do recurso.

Em análise do princípio aplicado à MAESA, entende-se que houve participação da comunidade no processo de tombamento e posterior doação do bem à municipalidade. Com relação ao setor privado, ainda que tenha havido forte participação da comunidade no processo de tombamento e de uso público da MAESA, “não há espaço urbano isolado do contexto do mercado”<sup>1212</sup>.

Em nível local, a atuação do Poder Público se deu pelo Poder Legislativo Municipal, principalmente por meio da Comissão Temporária de acompanhamento do processo de tombamento e da Frente Parlamentar A MAESA é nossa!. O Poder Judiciário também foi provocado, manifestando-se de forma a não ter identificado desvio de finalidade no uso da MAESA.

No Poder Executivo Municipal, a maior parte dos representantes eleitos deu especial atenção ao Complexo MAESA. Inclusive, a Comissão Especial de acompanhamento do Projeto

<sup>1212</sup> SILVEIRA; VANIN; COLOMBO, 2021.

de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A<sup>1213</sup> constitui um mecanismo de participação de diferentes setores da sociedade, ainda que seja estabelecida a critério da municipalidade.<sup>1214</sup>

Para analisar sua composição, os atores sociais são divididos em quatro categorias: *autoridades públicas* (1.1), como representantes da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal, do Poder Legislativo, e conselhos municipais; *entidades comerciais privadas* (1.2), que incluem organizações representativas dos setores industrial, comercial ou de serviços e entidades de classe; *terceiro setor* (1.3), que incluem movimentos sociais, organização da sociedade civil ou organizações não governamentais, associações, fundações, cooperativas ou organizações religiosas e; e *instituições de conhecimento* (1.4), como escolas, universidades, bibliotecas, instituições culturais, museus e academias.

A Comissão Especial de acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A<sup>1215</sup> é coordenada pela Secretaria Municipal da Cultura e integrada por:

Quadro 15 - Composição da Comissão Especial de acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A

| Nº | Membro  | Atores sociais                     | Quant. |
|----|---|------------------------------------|--------|
| 1  | Secretaria Municipal do Planejamento; Procuradoria-Geral do Município; Secretaria Municipal da Cultura; Secretaria Municipal do Meio Ambiente; Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto; Secretaria Municipal de Gestão e Finanças; Secretaria Municipal do Turismo; Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico; Divisão de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural – DEPACH. | autoridades públicas (1.1)         | 9      |
| 2  | Presidente da Câmara Municipal; Presidente da Frente Parlamentar "A Maesa é nossa"  | autoridades públicas (1.1)         | 2      |
| 3  | Conselho de Patrimônio Histórico e Cultural; Conselho Municipal do Turismo - COMPAHC; Conselho Municipal de Política Cultural - CMPC  | autoridades públicas (1.1)         | 3      |
| 4  | Universidade de Caxias do Sul – UCS; Centro Universitário da Serra Gaúcha – FSG   | instituições de conhecimento (1.4) | 2      |

<sup>1213</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.559, de 6 de maio de 2021**. Cria a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28494&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>1214</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 439-482.

<sup>1215</sup> CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.559, de 6 de maio de 2021**. Cria a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28494&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

|   |  |                                     |    |
|---|--|-------------------------------------|----|
| 5 | Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul - CAU; Associação de Engenheiros, Agrônomos, Químicos e Geólogos de Caxias do Sul - SEAAQ; Associação dos Livreiros Caxienses; Mobilização por Caxias - MOBI; Câmara de Indústria, Comércio e Serviços - CIC; Associação de Empresas de Pequeno Porte do RS - MICROEMPA; Câmara dos Dirigentes Lojistas - CDL | entidades comerciais privadas (1.2) | 7  |
| 6 | Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB; Movimento Vivacidade; Movimento Abrace a MAESA; Movimento Sindical; União das Associações de Bairros - UAB.   | terceiro setor (1.3)                | 5  |
|   | Total  |                                     | 28 |

**Fonte:** elaboração própria.

A Comissão Especial é um mecanismo de participação relevante, contudo, sua instalação depende da iniciativa do Poder Executivo Municipal. No ponto positivo, percebe-se que a composição é estabelecida pela municipalidade em uma tentativa de abranger os mais diversos atores sociais, desde os movimentos sociais, até as entidades representativas do mercado.<sup>1216</sup>

Entretanto, a Comissão Especial é majoritariamente composta por órgãos públicos municipais, cabendo a coordenação à representante da Secretaria Municipal da Cultura. A Comissão Especial tem cunho consultivo, com o objetivo de colaborar com o Poder Público, assim, sua função é meramente opinativa, o que enfraquece o seu poder.

A Comissão Especial ainda não tem capacidade de instituição, dada a sua dependência do Poder Executivo e atuação de caráter consultivo, mas a coordenação da gestão pelo Poder Executivo Municipal, por si só, não afasta a qualidade de recurso comum urbano da MAESA.<sup>1217</sup>

Portanto, a composição da Comissão Especial é uma forma alternativa de gestão para além dos modelos de propriedade pública-Estatal ou propriedade privada-individual. O Município poderá aproveitar a sua existência para transformá-la em instituição com função deliberativa, capaz de instituir, coordenar e monitorar, sendo composta por diferentes setores da sociedade, primando pela equiparação de representação.

Considerando a concessão do Mercado Público, será necessária a ampliação da Comissão para permitir a participação de representantes dos eventuais concessionários, bem como de futuros usuários. De qualquer maneira, “a gestão deverá guiar-se pela preservação do patrimônio cultural, podendo conciliar público e privado, desde que no interesse da coletividade e na garantia do uso e acesso livre ao bem”.<sup>1218</sup>

<sup>1216</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 455.

<sup>1217</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 459.

<sup>1218</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 480.

A partir dos critérios e princípios eleitos para a análise, verificou-se que o paradigma do comum urbano pode auxiliar em questões sobre a MAESA, tais como: a finalidade e utilização; a proteção como patrimônio cultural; os contornos e poderes da instituição; os critérios e limites de gestão e participação; os atores urbanos com voz e capacidade de determinar o uso e a função; ou seja, o regime jurídico para a proteção e governança.<sup>1219</sup>

A gestão do espaço por meio de uma instituição essencialmente coletiva ainda não foi verificada, uma vez que cabe ao Poder Executivo municipal a execução das finalidades estabelecidas pelo Poder Executivo Estadual na lei de doação.

Considerando-se o comum como uma alternativa à dominação e à dicotomia público-privado, a MAESA apresenta uma *práxis*, exercida pela comunidade, com vistas a um recurso comum e uma nova forma de fazer cidade. No entanto, um recurso comum urbano não necessariamente conseguirá escapar ao Estado e ao mercado. Em um primeiro ponto, devido ao fato de que “não há espaço urbano sem interferência estatal, mesmo que (somente) por meio de regras de direito urbanístico (e outras), haja vista a inafastabilidade e o exercício do poder de polícia”.<sup>1220</sup>

O princípio *Estado facilitador (2)* foi identificado, na medida em que a autoridade local, principalmente o Município de Caxias do Sul tem atuado de forma a possibilitar iniciativas que utilizem a MAESA como recurso urbano compartilhado.

Em que pese a impossibilidade de acesso livre ao espaço devido ao estado de degradação da maior parte das edificações, a combinação de três iniciativas configura o bem além de público-Estatal, para o uso do espaço como um recurso comum urbano: a) destinação para fim público-Estatal, mediante a instalação de departamentos e órgãos públicos; b) realização periódica de visita guiada, conduzida por servidores municipais, e aberta à comunidade, de forma gratuita. c) realização de feiras e eventos no entorno da MAESA, inclusive alguns incluídos no calendário oficial do Município.

O *agrupamento social e econômico (3)* foi parcialmente identificado também devido ao estado de degradação da maior parte das edificações, a análise da presença de instituições autônomas e autossustentáveis dentro do Complexo MAESA fica, de certa forma, prejudicada.

Entretanto, os eventos no entorno da MAESA são realizados de forma cooperativa entre o Município e entidades representativas, como a União das Associações de Bairros e

---

<sup>1219</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 439-482.

<sup>1220</sup> SILVEIRA; VANIN; COLOMBO, 2021.

movimentos sociais. Além disso, os apoiadores são formados por diferentes setores, como organizações cívicas, financeiras, sociais.

Os expositores são diversos, incluindo desde artesãos, organizações não governamentais a entidades educacionais. Contudo, os eventos funcionam apenas como uma nova oportunidade aos expositores. Em alguns casos, como a Feira da MAESA, há lista de inscrição dos expositores interessados e cobrança de valor para custear o evento.

A MAESA está inserida em uma região valorizada, servida de boa infraestrutura e serviços públicos. Assim, o princípio foi parcialmente cumprido uma vez que a MAESA não está localizada em áreas e bairros carentes da cidade ou para habitantes vulneráveis, bem como não foi identificada a criação de novos serviços, como moradia, assistência e serviços públicos no espaço, no entorno ou em outros locais da cidade.

O princípio do *experimentalismo* (4) foi identificado em parte. A doação da MAESA pelo Estado ao Município, estabeleceu sem fim “a uso público especial com finalidade cultural, de instalação de equipamentos públicos e de funcionamento de órgãos públicos, em que seja garantido o manejo sustentável do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural por ele constituído”.<sup>1221</sup>

A alteração da Lei de doação, realizou uma adequação da destinação ao fim público, ‘mediante a realização de finalidade cultural, instalação de equipamentos públicos, funcionamento de órgãos públicos ou para a instalação, desenvolvimento ou execução de atividades de interesse público’. O norte foi estabelecido para “permitir o aproveitamento econômico e a sustentabilidade econômico-financeira, sendo observado o manejo adequado do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural por ele constituído”. Para tanto, além da atividade pública-Estatal, restou permitida a implementação das atividades “de forma direta, supletiva ou em articulação com entes ou instituições públicas ou privadas”.

Foram permitidas “parceria público-privada – PPP, cessão, concessão, permissão ou autorização de uso, concessão de direito real de uso, direito de superfície, outorga de direitos ou mediante a adoção de qualquer outro instrumento hábil previsto na legislação pertinente”.<sup>1222</sup>

A ampliação da possibilidade de participação do setor privado não exclui a necessidade de cumprimento da finalidade da MAESA, bem como, em caso de descumprimento, o Estado do RS pode reverter a doação.

---

<sup>1221</sup> Lei 14.617/14.

<sup>1222</sup> Lei n.º 15.742/21.

Além disso, o uso deve respeitar o Plano Geral, tanto na fase de diagnóstico, quanto nas diretrizes estipuladas. O documento é vinculante ao uso e destinação da MESA, tanto pelo Poder Público, quanto pelo mercado ou pelos particulares. Ainda, o aproveitamento dos estudos na fase do PMI pela municipalidade condiciona os limites do uso do bem e vincula o concessionário. Portanto, o uso econômico da MAESA, respeitada a legalidade, pode coexistir, desde que garanta a proteção ao patrimônio cultural.

O ponto faltante para uma abordagem adaptativa, baseada no local e interativa para o planejamento urbano é a regulamentação do Setor Especial, necessário para disciplinar o conceito do instituto, estabelecer parâmetros e possibilitar a ampliação da abordagem para além da área delimitada do Complexo MAESA, permitindo políticas em relação ao território e seu entorno.

O princípio do *ideal comum* (5) é resumido na existência de crítica ao formato tradicional de fazer cidade, com questionamentos ao alcance dos direitos relativos à propriedade privada ou pública-Estatal, destacando-se a valorização de recursos utilizados ou geridos em comum.

O complexo MAESA foi constituído como bem privado-individual, mas a sua adjudicação pelo Estado do Rio Grande do Sul o tornou bem público de uso especial, de propriedade pública-Estatal. Mas o comum urbano não é formal, é prático.

A ação dos atores sociais em prol da MAESA pode ser considerada um “*case* de sucesso”, pois instâncias governamentais foram capazes de conciliar o interesse público, no sentido da administração do Estado, com os anseios da comunidade pela preservação do bem, atendendo ao bem comum.<sup>1223</sup>

Ante a combinação de elementos e da análise dos princípios, a MAESA possui os contornos de um recurso comum urbano ante a vinculação da comunidade com o bem e ação da população na proteção do patrimônio cultural e na sua destinação além do público-estatal. A vinculação e as ações tomadas pelos membros da comunidade constituem em uma *práxis* instituinte, principalmente por movimentos sociais, os quais criticam o formato tradicional de fazer cidade e convergem na construção do direito à cidade e da cidade como comum.

---

<sup>1223</sup> COLOMBO; SILVEIRA, 2023, p. 479.

## 6 CONCLUSÃO

A presente tese foi articulada em torno do problema de pesquisa delimitado na seguinte questão: Em que medida a perspectiva teórica do comum urbano pode contribuir para a organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS?

Como provável resposta, levantou-se a hipótese que a atual organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS, se coaduna aos ideais do paradigma teórico do comum urbano, sendo que os parâmetros de análise permitem identificar e estabelecer critérios jurídicos e axiológicos para a política pública de gestão. Assim, o objetivo geral consistiu em verificar em que medida o paradigma teórico do comum urbano pode contribuir ao estabelecimento de um regime jurídico de proteção e de governança do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS.

O estudo iniciou com a verificação do objetivo específico (a) de avaliar a tutela jurídica do patrimônio cultural urbano em nível internacional e nacional. Para tanto, primeiramente abordou-se o conceito de cultura para diversas áreas do conhecimento e sua delimitação para a ciência jurídica. Após, identificou-se que a concepção de patrimônio cultural ainda se encontra preso entre duas visões do mundo contraditórias, ou seja, Estado *versus* mercado. Não é somente a atribuição de uma classificação jurídico-formal que dá conotação cultural a um bem. Para a sua significação, é indispensável a memória coletiva, condição para articular sua dimensão “comum”.

Há um papel indispensável da memória coletiva na relação da população com um bem para que este seja considerado um lugar de memória. Ante os conceitos, identificou-se que o patrimônio cultural urbano MAESA possui as características de lugar de memória, pois há materialidade (i), resumida por seu conteúdo demográfico, ou seja, a vinculação existente entre o bem e a comunidade. Ainda, é simbólico (ii), vez que sua definição resulta de uma experiência vivida, compartilhada ou conhecida por membro da comunidade. É funcional (iii), por hipótese, pois garante, ao mesmo tempo, a cristalização da lembrança e sua transmissão aspecto funcional está em sua função de manter a lembrança viva e transmiti-la.

O conceito de cultura não é único e sua abrangência é tanto seu ponto de divergência, quanto representa a sua força e ampla possibilidade. A cultura surge da relação com o cultivo da terra, passa pelas formas de viver e fazer, por aquilo que o ser humano constrói e até mesmo aquilo que não é material, mas reside apenas no imaginário.

A partir do aporte de outras áreas do conhecimento, a ciência jurídica tem a difícil tarefa de traduzir estes inúmeros significados para a linguagem normativa, sendo capaz de conciliar a

amplitude e, ao mesmo tempo, estar suficientemente delimitado em significado. Contudo, apesar de o direito necessitar de uma definição rígida, a ubiquidade do termo cultura não significa que o conceito jurídico deva ser genérico, ou seja, mesmo que a cultura esteja presente em todos os aspectos da vida humana, somente as manifestações consideradas de valor são tuteladas pela norma. A definição desse valor cultural deve ser capaz de considerar as formas de manifestação materiais e imateriais, permitindo a relação intercultural dos diferentes grupos formadores da sociedade.

A proteção das formas de manifestações culturais em nível mundial iniciou por meio das Cartas Patrimoniais, que apesar de não possuírem força jurídica cogente, são resultado de debates realizados por profissionais e estudiosos do tema, os quais estipulam parâmetros e para a preservação conservação, manutenção e restauro de bens considerados culturais. Os documentos introduzem o conceito de patrimônio internacional e abriram caminho para a consideração da cultura na formulação de documentos internacionais, como tratados e convenções.

Assim, a proteção é estabelecida enquanto direito humano, a ser protegido tanto em tempos de conflito armado quanto em tempos de paz. Além da manifestação material da cultura, inclui-se a proteção do patrimônio imaterial. A proteção do meio ambiente e da cultura, antes consideradas afastadas, passam a ser reconhecidas como vinculadas, especialmente diante da ameaça de destruição dos patrimônios cultural e natural, não apenas pelo decorrer do tempo, mas por ações humanas.

A vinculação do patrimônio cultural como parte integrante do meio ambiente revela não somente a importância dos saberes tradicionais das comunidades locais para a proteção ambiental, mas também mediante a manifestação da cultura no meio ambiente construído. A proteção e salvaguarda do patrimônio cultural passa a ser um aspecto na construção de cidades e comunidades sustentáveis.

Para tanto, é necessária a ligação entre organizações internacionais, governos nacionais e estruturas federativas, principalmente de nível local, além de construir parcerias com organizações privadas ou não-governamentais. Diante do reconhecimento da importância da cultura e das suas manifestações, conforme apontado pela Convenção-quadro para estatísticas culturais (2009) o estabelecimento da política cultural enfrenta três desafios: (i) Âmbito da cultura (econômico-social); (ii) Modo de governança (público-privado) e (iii) Grau de institucionalização (formal-informal). Assim, a questão da governança foi analisada com base no paradigma teórico do comum, especialmente do comum urbano com relação à política urbana de proteção do patrimônio cultural.

No ordenamento jurídico brasileiro, a cultura é considerada um direito fundamental, sendo que os direitos culturais podem ser classificados desde: (a) a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) o direito à criação cultural, artística, científicas e tecnológicas; (c) o direito de acesso; (d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; e, por fim, (f) o direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura—que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público.

O enfoque da pesquisa foi esse último (f), ou seja, a organização do direito da cultura, especialmente quanto a implementação da política urbana quanto ao patrimônio cultural no Brasil. Conforme dispõe o texto constitucional (art. 216), o patrimônio cultural é formado pelas formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

A análise foi direcionada ao patrimônio em sua manifestação material, de tipo imóvel, construído ou edificado. Ante as inúmeras definições, propôs-se o conceito de patrimônio cultural urbano como “bens imóveis, tomados individualmente ou em conjunto, inseridos no contexto urbano, sendo considerados portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

O patrimônio no Brasil encontra-se em um momento decisivo. Após um avanço na legislação protetiva, ainda carece a sua efetividade. Entende-se que isso está vinculado a uma falta de “cultura da cultura”, ou seja, à ausência de um conhecimento da sociedade sobre sua história e valores. A ausência de uma memória coletiva e compartilhada impede a consciência do valor do patrimônio e, inexistindo a percepção de importância, a cultura acaba sendo relegada à “último lugar” na pauta das políticas públicas.

O segundo objetivo específico (b) foi examinar as convergências entre as diferentes acepções teóricas. Como aporte teórico, utilizou-se o paradigma do comum para analisar esse cenário. Primeiramente fez-se o resgate não linear do conceito de comum, onde há três tradições: jurídica, filosófica e teológico-política. Verificou-se que essas tradições não são isoladas e são capazes de influenciar e de sofrer influência entre si. Considerando que a pesquisa está inserida na área do Direito, a análise foi direcionada aos debates sobre o comum no que tange à tradição jurídica, principalmente sobre o conceito de propriedade.

A temática do comum vem ganhando espaço em diversas áreas do conhecimento, desde a economia, filosofia, direito e até psicologia. O comum enquanto teoria foi inicialmente direcionado à análise do uso de recursos naturais em grande escala, como áreas cultiváveis, bosques, pastagens, áreas pesqueiras etc. Posteriormente teóricos mapearam manifestações na cultura, conhecimento, internet etc. Embarcados nos estudos sobre a vida urbana, a pesquisa foi direcionada à perspectiva da cidade, identificando-se comuns urbanos (e até a cidade como comum), a partir de uma observação das formas de coletividade, sua organização e governança.

A evolução do tema dos comuns não é necessariamente linear, mas alguns estudos foram essenciais ao debate. Por um longo período permaneceu indiscutível a tese da “tragédia dos comuns”, sustentada por Hardin, que critica o livre acesso aos *commons* – terras comunais, utilizadas de forma compartilhada pela comunidade, uma vez que “cada indivíduo procura maximizar seu lucro, comportando-se de forma egoísta, segundo a racionalidade do ‘homem econômico’”.

No âmbito das ciências econômicas, em contraposição à tragédia dos comuns, Ostrom propõe uma classificação de bens baseada em características variáveis e defende, sob bases empíricas, a possibilidade e viabilidade da gestão comum, mediante regras coletivas de uso de um recurso, que são formas alternativas à dicotomia público-privado. Segundo essa análise, a classificação jurídica clássica não comporta as situações fáticas, uma vez que existem bens que não são geridos ou considerados somente como públicos (Estatais) ou privados (particulares).

O estudo de Bollier foi utilizado como crítica à lógica do mercado e à visão do governo como o centro de tudo, uma vez que aponta o processo destrutivo que a economia neoliberal ignora, sem idealizar o Estado enquanto garantidor do bem-estar coletivo. Assim, na visão do autor, os comuns fornecem um vocabulário para enfrentar essa dualidade.

No âmbito filosófico-político, Hardt e Negri são precursores da teoria do comum de cunho crítico a partir da trilogia Império, Multidão e Bem-estar comum, no qual exercem crítica à “república da propriedade” e defendem “um projeto político de constituição do comum”, mas que não é “nem público nem privado, nem capitalista, nem socialista”, pois tal “dicotomia público-privado” mostrou-se nociva. Essa noção foi útil para a pesquisa de autores como Dardot e Laval, para os quais o comum não é um recuso, mas algo só é efetivamente comum mediante uma práxis instituinte, sendo o comum um princípio político.

Portanto, as correntes teóricas do comum têm diferentes perspectivas, mas pode-se dizer que três enfoques são recorrentes: (a) o recurso comum; (b) a instituição e (c) a comunidade, como leciona Ostrom.

O terceiro objetivo específico (c) analisou a contribuição teórica do comum ao contexto urbano, ou seja, de uma possível teoria do comum urbano. Como resultados, obteve-se que a perspectiva do comum pode contribuir para compreender a como se dá a governança dos bens, para além de uma classificação estritamente jurídica e imutável, fundada na dicotomia público-Estatal versus privado-individual, que está apenas vinculada ao proprietário do bem. Além disso, verificou-se o comum urbano não é uma teoria única, razão pela qual propôs-se uma forma de abordagem operacional.

Na perspectiva urbana, apoiando-se na visão de Dellenbaugh, Kip, Foster e Iaione, entende-se que o desafio dos comuns urbanos reside no fato de que qualquer esforço comum está sujeito à condição urbana, embora de maneiras e em graus diferentes. Por um lado, os bens comuns urbanos têm que lidar com o desafio de conceber escalas e limites estratégicos para a ação coletiva. Por outro lado, a contínua urbanização da sociedade, com suas mobilidades, efemeridades e diversidade de subjetividades, constantemente mina e desafia os limites. Além disso, como adverte Hess, a ascensão dos novos bens comuns coincide com a urbanização em escala mundial, sendo que as cidades são os principais espaços onde tomam forma. No âmbito da “cidade” a complexidade da análise do comum decorre da questão de que este é o local de manifestação e exercício de diversas formas de “comum”.

A partir do quadro conceitual eleito, o enfoque foi direcionado ao objetivo (d), ou seja, avaliar as possíveis contribuições teóricas do comum urbano para o regime jurídico de organização administrativa de gestão do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS.

Em maior nível hierárquico está o conceito *urban common* ou o comum urbano (1), concebido no singular e que pode ser interpretado como uma espécie de lente, que se coloca para observar o contexto urbano, o que engloba as múltiplas teorias e abordagens.

O estudo pode se dar por estão duas perspectivas: *city as a common*, ou a cidade como comum (1.1) e *urban commons*, ou bens comuns urbanos (1.2), este último dividido em três elementos: *urban common resource* ou o recurso comum urbano (a); o *commoning* ou instituição (b) e nos *commoners*, ou na comunidade (c).

Com relação ao elemento (a) recurso comum urbano, a análise foi realizada a partir da forma de classificação jurídica da propriedade, bem como do surgimento da vinculação entre o bem e a comunidade, considerando o papel do Estado e do mercado.

Constatou-se que a perspectiva do comum pode contribuir para analisar a especificidade do uso de cada bem em sua realidade prática, e não como uma categoria jurídica imutável. A contribuição de Ostrom demonstra que há, de fato, uma classificação geral, sob a perspectiva

econômica, mas que pode ser modificada conforme a combinação de direitos relacionados ao bem e os atores envolvidos no processo.

Quanto à característica (b) instituição, a análise foi realizada pelo conjunto de direitos de direitos de propriedade elencados por Ostrom, formulado para verificar a combinação de direitos associados a posições em recursos de uso comum ou *common-pool resources*, como visto no tópico sobre a governança dos comuns.

O quadro foi utilizado verificou quais direitos estão presentes e quais atores podem exercê-los. Foram elencados os seguintes direitos: *Acesso (1)* direito de acessar, que pode ser livre ou controlado; *Uso (2)*, direito de usufruir dos produtos de um recurso; *Gestão (3)*, direito de regular os padrões de uso de outros usuários; *Exclusão (4)*, direito de determinar quem terá o direito de acesso a um recurso e se esse direito pode ser transferido e *Alienação (5)*, direito de vender ou arrendar qualquer um dos quatro direitos acima.

No caso da MAESA, o Estado é considerado *proprietário-pleno (1)*, vez que possui o direito de alienação, que inclui a possibilidade de vender ou arrendar qualquer um dos direitos de *Acesso (1)*, *Uso (2)*, *Gestão (3)* e *Exclusão (4)*. O papel do Município, portanto é de *Detentor (2)*, vez que não possui o direito de alienar o bem, mas pode determinar quem terá o acesso ao recurso e se esse direito pode ser transferido.

O ente privado que eventualmente firmar contrato de concessão do Mercado Público da MAESA atuará em nível de *Gerente (3)* da área concedida, na medida em que não terá direito a alienar nem excluir os demais do direito de acesso ao recurso. Isso se dá principalmente em razão da garantia do acesso livre e gratuito, mesmo havendo possibilidade de “cobrança por serviços ou atividades específicas, que serão pagos somente pelos respectivos usuários”, disposto na Concessão.

Os *usuários autorizados (4)* são possíveis locatários de espaços localizados dentro do Complexo MAESA, vez que seus direitos se limitam a ingressar no espaço, bem como utilizá-lo, o que inclui o direito de usufruir dos produtos advindos da utilização do recurso. Sendo assim, poderão gerar receita e cobrar pelos produtos ou serviços específicos prestados, mas não poderão excluir os usuários do acesso ao Complexo MAESA como um todo.

O *observador autorizado (1)* será todo o indivíduo que ingressar no Complexo MAESA, mediante a garantia do acesso livre e gratuito. Esse direito é fundamental para possibilitar a consideração da MAESA como um recurso comum urbano.

O elemento *comunidade (c)* foi analisado sob três categorias: base (i); concomitante (ii) e topo (iii). O vínculo *concomitante (ii)*, é atribuído quando não é possível precisar se o Estado ou os setores da sociedade tomaram a iniciativa sobre o valor cultural do bem e a necessidade

de sua proteção. Também, se dá quando, de fato, quando a comunidade e setores da sociedade atuam de forma concomitante com a Administração Pública, sendo que esta age mediante a criação de uma política pública, tomada de algum ato administrativo ou pela aplicação de algum instrumento de proteção já existente.

Na MAESA há uma *ação concomitante* entre a Administração Pública, tanto do Estado do Rio Grande do Sul, quanto do Município de Caxias do Sul. Além disso, também está relacionado às ações encabeçadas pelos movimentos sociais e entidades representativas de diversos setores da sociedade.

Como último parâmetro, elaborou-se um conjunto de princípios de governança dos recursos comuns urbanos: Governança coletiva urbana (1), Estado facilitador (2), Agrupamento social e econômico (3), Experimentalismo (4) e o Ideal comum (5).

A *Governança coletiva urbana* (1) é o elemento instituição, que não exige a existência de um órgão oficial, por exemplo, vinculado ao Poder Público. A instituição, é a ligação entre os usuários, as regras convencionadas com o objetivo de definir os direitos existentes de uso do recurso. O princípio foi identificado em parte, vez que a Comissão Especial não possui poderes de deliberação, sendo apenas um órgão consultivo.

O princípio *Estado facilitador* (2) foi identificado, na medida em que a autoridade local, principalmente o Município de Caxias do Sul tem atuado de forma a possibilitar iniciativas que utilizem a MAESA como recurso urbano compartilhado.

O *agrupamento social e econômico* (3) foi parcialmente identificado também devido ao estado de degradação da maior parte das edificações, a análise da presença de instituições autônomas e autossustentáveis dentro do Complexo MAESA fica, de certa forma, prejudicada.

O princípio do *experimentalismo* (4) foi identificado em parte. A doação da MAESA pelo Estado ao Município, estabeleceu sem fim “a uso público especial com finalidade cultural, de instalação de equipamentos públicos e de funcionamento de órgãos públicos, em que seja garantido o manejo sustentável do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural por ele constituído”.

O ponto faltante para uma abordagem adaptativa, baseada no local e interativa para o planejamento urbano é a regulamentação do Setor Especial, necessário para disciplinar o conceito do instituto, estabelecer parâmetros e possibilitar a ampliação da abordagem para além da área delimitada do Complexo MAESA, permitindo políticas em relação ao território e seu entorno.

O princípio do *ideal comum* (5) é resumido na existência de crítica ao formato tradicional de fazer cidade, com questionamentos ao alcance dos direitos relativos à propriedade

privada ou pública-Estatal, destacando-se a valorização de recursos utilizados ou geridos em comum.

O complexo MAESA foi constituído como bem privado-individual, mas a sua adjudicação pelo Estado do Rio Grande do Sul o tornou bem público de uso especial, de propriedade pública-Estatal. Mas o comum urbano não é formal, é prático.

A ação dos atores sociais em prol da MAESA pode ser considerada um aspecto positivo, pois instâncias governamentais foram capazes de conciliar o interesse público, no sentido da administração do Estado, com os anseios da comunidade pela preservação do bem, atendendo ao bem comum.

Portanto, considerando o quadro conceitual adotado, concluiu-se que a MAESA possui os contornos de um recurso comum urbano ante a vinculação da comunidade com o bem e ação da população na proteção do patrimônio cultural e na sua destinação além do público-estatal. A atual organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA, em Caxias do Sul – RS, se coaduna aos ideais do paradigma teórico do comum urbano de forma parcial.

Importa ressaltar que o resultado está alinhado à perspectiva teórica adotada. Sendo assim, a depender do quadro conceitual, o objeto pode ou não se enquadrar como um recurso comum urbano. Além disso, a confirmação da hipótese a atual organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA se coaduna aos ideais do paradigma teórico do comum urbano, não afasta os desafios de sua gestão.

O primeiro desafio é o Poder Público Municipal qualificar um regime jurídico vinculante para a MAESA, respeitando os limites estabelecidos pela Lei Estadual de Doação, Plano Diretor, bem como o diagnóstico e as diretrizes do Plano Geral, que regula tecnicamente o alcance do tombamento. Ou seja, ante o grande potencial da MAESA em se tornar um atrativo cultural para a cidade, cabe ao Município orientar-se pelo planejamento já constituído e implementar oportunamente ações que cumpram tais finalidades.

Para tanto, é indispensável que a administração pública, nos seus diferentes órgãos, e os atores sociais tenham conhecimento suficiente acerca do objeto a ser protegido, o que já está delimitado nos documentos disponíveis. Afinal, não se pode esperar ações bem-sucedidas sem uma adequada compreensão do que já está planejado para a MAESA.

Ante a sua identificação e reconhecimento enquanto bem cultural digno de proteção, é somente a partir da compreensão do que está planejado é que será possível implementar ações concretas de vigilância, que incluem uma ampla gama de ações, instrumentos, processos e práticas.

A preservação da MAESA envolve a regulamentação de normas, procedimentos, ações de conservação em âmbito concreto e o monitoramento do seu uso. Essas múltiplas ações necessitam de uma organização administrativa voltada para uma gestão eficiente.

Em que pese o considerável avanço do diagnóstico e das diretrizes do Plano Geral, bem como o estudo realizado em âmbito do PMI, até o momento a MAESA está sendo utilizada como bem público-estatal, ocupada parcialmente por repartições públicas. As iniciativas de visitas guiadas no seu interior e eventos no seu entorno mantém viva a ligação da comunidade com o bem.

Entretanto, a maior parte do Complexo está desocupada e sofrendo deterioração pelo tempo. Isso enfraquece sua destinação cultural e não atende completamente o uso previsto pela Lei de Doação. Assim, há um risco de retomada do bem pelo Estado, caso as exigências não sejam plenamente atendidas.

A partir da realização do PMI e da opção pela concessão parcial do Complexo para instalação do Mercado Público na MAESA, há o risco de desinteresse do setor privado em investir no empreendimento. Para que isso não ocorra é fundamental que o Município atue de forma estratégica na ampla divulgação da MAESA como oportunidade de investimento.

Em que pese algumas críticas que relacionam a concessão à privatização do bem, a modalidade, por si só, não retira a classificação como bem público, nem impede que seu uso seja comum e que alcance um uso de interesse público. Pelo contrário: a atual condição, de gestão direta pelo Poder Público não tem resultado no melhor aproveitamento do bem. O risco de a concessão desviar a finalidade da MAESA pode ser evitado pela atuação responsável e ativa do Executivo Municipal, exigindo o cumprimento do contrato decorrente da licitação, que prevê claras contrapartidas.

Nesses termos, a concessão tende a atingir os fins legais estabelecidos quando há uma ação ativa por parte do Poder Público, como titular do bem e como poder concedente. Além do Poder Executivo, o Legislativo deve exercer seu papel fiscalizatório com responsabilidade, partindo sempre de uma compreensão suficiente sobre o valor cultural e o regime legal da MAESA.

Ao Poder Judiciário cabe atuar quando provocado, de forma a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, sem, contudo, exercer controle exacerbado sobre os atos discricionários dos demais poderes na execução das políticas públicas. Ao aplicar a lei, o julgador deve atuar com vistas ao bem comum e atender aos fins sociais da norma.

Ao Ministério Público, enquanto fiscal da lei, deve agir de forma a considerar os limites legais e, ao mesmo tempo, ponderar as exigências e limitações do gestor público. Assim, sua

ação não pode ser resumida na aplicação de valores meramente abstratos, mas precisa avaliar os impactos jurídicos e sociais.

O envolvimento social é fundamental para manter ativa a lembrança da história da MAESA, mas também para ser capaz de torná-la um lugar de construção de novas memórias coletivas. No mesmo sentido, ainda que não se possa exigir que os movimentos sociais tenham conhecimento técnico, sua participação deve ser qualificada na medida em que manifestações contrárias ou favoráveis devem ser responsáveis.

As conclusões deste trabalho observam um objeto de pesquisa em movimento. Na data de defesa da tese, de concreto, a MAESA encontra-se ocupada de forma provisória por alguns órgãos públicos e possui um edital de concessão em suspenso, visando a ocupação de parte do lado leste, com enfoque principal na implementação do Mercado Público e outras atividades.

A verificação das contribuições da perspectiva teórica do comum urbano na organização jurídico-administrativa do patrimônio cultural MAESA pode variar, a depender das decisões e ações públicas na implementação do planejamento já existente, ou seja, poderão surgir novas e diferentes considerações, que podem ser submetidas a novas análises, com maior ou menor aderência à base teórica utilizada nesta tese.

## 7 REFERÊNCIAS

### 7.1 BIBLIOGRÁFICAS

AMBAFRANCE, Embaixada da França no Brasil. **Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 13 ago. 2021.

ANDRADE, Mário de. **Cartas de trabalho (SPHAN)**. Brasília: IPHAN / FNpM, 1981.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ASSED FERREIRA, Gustavo; ROSSI MAGNO, Andrei. Cultura como direito fundamental: regras e princípios culturais. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**. e-ISSN: 2526-0111. Brasília, v. 3, n. 1, p. 80-98, Jan/Jun. 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/2108/pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.) **Direito público sem fronteiras**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira, p. 83-164. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman. (Org.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Ed. RT, 1993.

BEZERRA DE MENESES, Ulpiano. A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. In: Mori, V. H et. al. **Patrimônio: atualizando o debate**. 2. ed. ampl. São Paulo: IPHAN, 2015. p. 35-76.

BEZERRA DE MENESES, Ulpiano. **Patrimônio ambiental urbano: do lugar comum ao lugar de todos**. C. J. Arquitetura, São Paulo, ano 5, n. 19, p. 45-46, 1978.

BERNARDES, Márcio de Souza. **A (re) invenção do comum no novo constitucionalismo latino-americano: ecologia política, direito e resistência na América Latina**. 2017. 311 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis - SC, 2017.

BISCHOFF, James L. A proteção internacional do patrimônio cultural. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, nº 24, 2004, p. 191-218. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/73499/41382>. Acesso em 20 jun. 2021.

BOJANOSKI, Silvana de Fátima; MICHELON, Francisca Ferreira; BEVILACQUA, Cleci Regina. Os termos preservação, restauração, conservação e conservação preventiva de bens culturais: uma abordagem terminológica. **Calidoscópio**. São Leopoldo, RS. Vol. 15, n. 3

(set./dez. 2017), p.[443]-454, 2017. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174861>. Acesso em 20 jun. 2021.

BOLLIER, David. The Growth of the Commons Paradigm. In HESS, C.; OSTROM, E. **Understanding knowledge as a commons: from theory to practice**. Massachusetts: The MIT Press, 2007.

BOLLIER, David. **Pensar desde los comunes: una breve introducción**. Tradução: Guerrilla Translation. Edição original: David Bollier, Think like a commoner, 2014. Traficantes de Sueños, 2016.

BOLLIER, David; HELFRICH, Silke. **The Wealth of the Commons: A World Beyond Market and State**. Amherst: Levellers Press, 2012.

BONAVIDES, P. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 82–93, 2008. DOI: 10.30899/dfj.v2i3.534. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>. Acesso em: 6 mar. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORCH, C., & KORNBERGER, M. (Ed.). **Urban commons: Rethinking the city**. Routledge. New York: Routledge, 2015.

BORDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Difel Editora, 1989.

BORJA, J. & CARRIÓN, F. **Reflexiones en torno al Manifiesto por un Habitat 3 Alternativo**. Quito: Foro Hacia un Habitat 3 Alternativo, 2016. Disponível em: <https://www.jordiborja.cat/manifiesto-habitat-alternativo/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BUCCI, M. P. D.; SOUZA, M. S. de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Rev. Sequência**, Florianópolis, vol. 43, n. 90, p. 1-28, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BUCCI, M. P. D. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). REI - **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>. Acesso em: 29 ago. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANDAU, Joël. **Memória e identidade**. Tradução: Maria Leticia Ferreira. São Paulo: Contexto, 2011.

CANOTILHO, J. G., MENDES, G. F., SARLET, I. W., & STRECK, L. L. (Editores) **Comentários à constituição do Brasil**. Brasília – DF: Saraiva Jur, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. Coimbra editora, 1984, p. 361.

CARDINI, Franco. **A memória coletiva no pensamento de M. Halbwachs**. Conferência proferida no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo em 10 de novembro de 1993.

CARDINI, Franco. Un sociologo al Santo Sepolcro. In: HALBWACHS, M. **Memorie di Terrasanta**. Veneza, Ed. Arsenale, 1988. p. vii-xxiv.

CARLOS, A. F. A. (2020). **Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direto à cidade”** / Henri Lefebvre: the “direct to the city” as a utopian horizon. *Revista Direito e Práxis*, 11(1), 348-369. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/48199>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. Supremacia do Interesse público e Estado de Direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 41, p. 87-104, jul./set. 2011, p. 92.

CARVALHO PINTO, Victor. O Princípio da Tipicidade dos Planos Urbanísticos e a Institucionalização do Urbanismo no Brasil. p. 4181-4578. In: **Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: Objeto, Teoria e Prática**. Rio de Janeiro, Livre Expressão, 2013.

CARVALHO PINTO, Victor. **Direito urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. Proteção dos bens culturais como dever do Estado. **Migalhas de Peso**, 27 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/397524/protacao-dos-bens-culturais-como-dever-do-estado>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2009.

CHOAY, Françoise. **Alegoria do Patrimônio**. Lisboa: Edições70, 1999.

CHUVA, Márcia. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 34, p. 147-165, 2012. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/2%20-%20CHUVA.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CLAVAL, Paul. **A Geografia Cultural**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007.

COELHO, Jossana Peil. Musealização do Patrimônio Industrial: proposta para a antiga Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA) – Caxias do Sul / RS. Anais da Semana dos Museus

da UFPEL, 2018. Disponível em: [http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/bitstream/prefix/6809/1/Musealiza%C3%A7ao\\_do\\_patrim%C3%B4nio\\_industrial.pdf](http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/bitstream/prefix/6809/1/Musealiza%C3%A7ao_do_patrim%C3%B4nio_industrial.pdf). Acesso em: 20 jul. 2022.

COELHO, José Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. 2 ed. São Paulo: Iluminuras, 1997.

COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fabio Scopel; MALINVERNI DA SILVEIRA, Clóvis Eduardo. O regime jurídico-urbanístico do patrimônio cultural MAESA de Caxias do Sul - RS. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2023. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9129. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2022.v8i2.9129>. Acesso em: 14 out. 2024.

COLOMBO, G.; SILVEIRA; C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 439-482. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 20 jul. 2023.

COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fabio Scopel. Política Pública, Mercado de Solo e Direito Urbanístico. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 106, ano XVIII, p. 39-61, fev./mar. 2023. Disponível em: [https://www.academia.edu/99095199/Pol%C3%ADtica\\_P%C3%BAblica\\_Mercado\\_de\\_Solo\\_e\\_Direito\\_Urban%C3%ADstico](https://www.academia.edu/99095199/Pol%C3%ADtica_P%C3%BAblica_Mercado_de_Solo_e_Direito_Urban%C3%ADstico). Acesso em: 26 ago. 2024.

COLOMBO, G. **O estatuto jurídico do patrimônio genético no Brasil: abordagem a partir do paradigma do comum**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

COLOMBO, G.; SILVEIRA C. E. M. da; BERGER FILHO, A. G. O patrimônio genético brasileiro como Bem de uso comum do povo: crítica ao Paradigma da modernidade. p. 174 - 203. In: SILVEIRA C. E. M. da; PILATI, José Isaac; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Org.). **Republicanismo, cidadania e jurisdição** [recurso eletrônico]: volume I. Criciúma, SC: UNESC, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18616/rep08>. Acesso em: 20 jul. 2021.

COLOMBO, G. O caráter comum do meio ambiente ecologicamente equilibrado: contribuições de Dardot e Laval. In: NODARI, Paulo César. **Direito ambiental: liberdade, responsabilidade e casa comum**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-direito-ambiental-liberdade.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

COLOMBO, G.; ARRUDA, B.; SILVEIRA; C. E. M. da. O dever fundamental de proteção do meio ambiente e a Responsabilidade intergeracional em François Ost. **Anais do VI Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG**, Caxias do Sul-RS, RS, outubro de 2018. Disponível em: <http://ojs.fsg.br/index.php/pesquisaextensao>. Acesso em: 20 jul. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONTIPELLI, Ernani. Da governança dos comuns ao policentrismo: considerações sobre Elinor Ostrom e mudança climática. **Revista Jurídica (FURB)**, [S. l.], v. 24, n. 53, p. e8142, 2020. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8142>. Acesso em: 10 set. 2024.

CORRÊA, Luiz Nilton. **Cultura: em 250 conceitos e definições**. Florianópolis, SC: Cum Laude, 2021.

COSTA, Ana Elísia. A poética dos tijolos aparentes e o caráter industrial – MAESA (1945). **Anais do IV Seminário do Comomo Sul: norma e licença na arquitetura moderna do cone sul-americano**. Porto Alegre, 25 a 27 de março de 2013. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12935431/a-poetica-dos-tijolos-aparentes-e-o-carater-industrial-docomomo->. Acesso em: 20 jul. 2021.

COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Fortaleza, 2012.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. pp. 181-206. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COUTINHO, Juliana Ferraz. **O público e o privado na organização administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função**. Col. Teses de doutoramento. Coimbra: Almedina, 2018.

CUCHE, Dennys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Tradução: Viviane Ribeiro. Bauru – SP: EDUSC, 1999.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Plano Nacional de Cultura: análise jurídica da concepção, tramitação e potencialidades. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 48, e244555, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/ygwwBJdsZHRqw3CngwGMPfJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2024.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. Edições Sesc SP, 2020.

CUNHA FILLHO, Francisco Humberto; STUDART, Vitor Melo. As “outras formas de acautelamento e preservação” do patrimônio cultural brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2. pp.366-388, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26768/20428>. Acesso em: 09 set. 2024.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUSTÓDIO, Vinícius Monte. Princípio da reserva de plano: comentários ao acórdão do Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental –FDUA**, Belo Horizonte, ano 19, n. 110, p. 58-68, mar./abr. 2020.

- DANTAS, F. S. O patrimônio cultural protegido pelo Estado Brasileiro, p. 31-53. In: CAMPOS; PREVE; DOUZA. (Org.) **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade**. Curitiba: Multideia, 2015.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editora, 2017.
- DELLENBAUGH-LOSSE, Mary; ZIMMERMANN, Nils-Eyk; DE VRIES, Nicole. **The Urban Commons Cookbook: Strategies and Insights for Creating and Maintaining Urban Commons**. Mary Dellenbaugh-Losse: 2020.
- DELLENBAUGH, Mary; KIP, M.; BIENIOK, M., MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. (Ed.). **Urban commons: moving beyond state and market**. Berlin: Birkhäuser, 2015.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DIAS, Ariane Pedrotti de Ávila. **Restauração e Requalificação da Segunda Fábrica da Metalúrgica Abramo Eberle S/A - MAESA**. Dissertação de Mestrado Profissional em Conservação e Restauração de Monumentos e Núcleos Históricos. UFBA, 2019.
- DI PIETRO, M. S. Z. O princípio da Supremacia do Interesse Público: existe um Novo Direito Administrativo? In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, Carlos, Vinícius Alves (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DUROZOI, G.; ROUSSEL, A. **Dicionário de Filosofia**. Campinas, SP: Papyrus, 1993.
- DUSSEL, Enrique. **Oito ensaios sobre cultura latino-americana e libertação**. São Paulo: Paulinas, 1997.
- DUVIGNAUD, J. Prefácio. In: HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2013.
- EDWARDS, Tim. **Cultural Theory: Classical and Contemporary Positions**. Londres: Sage Publications Ltda, 2007.
- EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Lisboa: Actividades Editoriais, 2003.
- ESPOSITO, Roberto. **Communitas: origen y destino de la comunidad**. Trad. Carlo Rodolfo Molinari Marotto. Buenos Aires: Amorroutu, 2003.
- FARIAS, Valter Nazareno. A estrutura organizacional da Administração Pública. p. 1270-1308. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. (org.). **Direito Administrativo**. Vol. I. Fundamentos e Princípios do Direito Administrativo. Col. Doutrinas essenciais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. p. 03-23. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

FERNANDES, E. La construcción del “derecho a la ciudad” en Brasil. p. 494-518. In: RENGIFO, M. R.; PANILLA, J. F. (Coord.). **La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo**. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Editorial Temis, 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1975.

FERRAZ DA FONSECA, Igor; BURSZTYN, Marcel. Mercadores de moralidade: retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Rev. Ambiente & Sociedade**, Campinas v. X, n. 2, p. 171-188, jul.-dez. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200013>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FESTUGATO, Taísa. O valor cultural do patrimônio industrial da Metalúrgica Abramo Eberle S/A - MAESA. **Revista Imagem**, Volume 7, n.1, 2021. Disponível em: [https://issuu.com/revistaimagemfsg/docs/revista\\_imagem\\_2021\\_continua](https://issuu.com/revistaimagemfsg/docs/revista_imagem_2021_continua). Acesso em: 20 jul. 2022.

FLACH, Michael Schneider. **Sistema de proteção do patrimônio cultural: análise constitucional, civil, penal, administrativa, ambiental e dos princípios**. São Paulo: Almedina, 2023.

FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. **Co-Cities: Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities**. Cambridge: The MIT Press, 2022.

FOSTER, S. R.; IAIONE, C. The city as a commons. **Yale L. & Pol'y Rev.**, v. 34, n. 281, 2015.

FRANCO, Álvaro; FRANCO, Senhorinha Maria Ramos de. **O Milagre da Montanha**. São Paulo: Ramos, Franco Editores, 1946.

FREIRE, C. M.C.B. P.; BESSA, L. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais: impactos no Brasil. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 16, n. 39, p. 177-200, maio/ago, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v16i39.83>. Acesso em: 20 jul. 2021.

FREITAS et. al. **Projeto A Honra do Trabalho**. Caxias do Sul – RS, 2013. Disponível em: <http://projetoahonradotrabalho.blogspot.com/p/sobre-o-projeto.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

FRIZZO, Rubia Ana Mozzi. **MAESA, poema arquitetônico: patrimônio histórico e sua dimensão econômica, turística e social**. Caxias do Sul: Editora São Miguel, 2019.

FROSI, Vitalina Maria; MIORANZA, Ciro. **Imigração italiana no nordeste do Rio Grande do Sul: processos de formação e evolução de uma comunidade ítalo-brasileira**. 2ª ed. Caxias do Sul - RS: Educs, 2009.

FUNARI, Pedro. Paulo. A.; PELEGRINI, Sandra; RAMBELLI, Gilson. (Org.). **Patrimônio cultural e ambiental**: questões legais e conceituais. São Paulo: Annablume, 2009.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Rev. Investig. Const.** Vol. 4, n. 2, May-Aug, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i2.53437>. Acesso em: 23 fev. 2025.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público**: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1990.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Carla Amado; RAMOS, José Luís Bonifácio (Coords.). **Direito da Cultura e do Patrimônio Cultural**. Lisboa: AAFDL, 2011.

GOMES, Carla Amado. O Preço da Memória: a sustentabilidade do Patrimônio Cultural Edificado. **Journal of Business and Legal Sciences / Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas**, [S. l.], n. 20, p. 89–108, 2011. DOI: 10.26537/rebules.v0i20.978. Disponível em: <https://parc.ipp.pt/index.php/rebules/article/view/978>. Acesso em: 4 mar. 2024.

GRAEFF, Lucas. Memória Coletiva. p. 106-107. In: BERND, Zilá; MANGAN, Patrícia Kayser Vargas. **Dicionário de Expressões da Memória Social, dos Bens Culturais e da Cibercultura**. Canoas/RS: Unilasalle, 2017.

GRASSI, K. O comum e as contribuições para a concretização do direito à cidade sustentável e da justiça ambiental. (pp. 443/461). In: SILVEIRA, C. E. M. da, BORGES, G.; WOLKMER, M. D. F. S. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul – RS: Educs, 2019. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUERRA, Sergio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. p. 373-396. In: GUERRA, Sergio (org.). **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

HÄBERLE, Peter. Uma retrospectiva acadêmica: um dossiê em homenagem a Peter Häberle. **Journal Of Institutional Studies**, Revista Estudos Institucionais, Vol. 2, 1, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/download/43/41/179>. Acesso em: 20 jul. 2023.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HAEBERLIN, Martín. **Uma teoria do interesse público**: fundamentos do Estado meritocrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Centauro, 2013.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro-11. ed. -Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HALL, Stuart. **Da diáspora**: identidades e mediações. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Revista Science**, Nova York. vol. 162, n. 3859. p. 1243-1248. Dez/ 1968. Disponível em: [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html). Acesso em: 10 jul. 2021.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. Tradução de Clóvis Marques. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. Rev. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras. **O sentido jurídico da cultura**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

HEPBURN, Gary. Seeking an educational commons: The promise of open source development models. **First Monday**, vol. 9, n. 8, August 2004, Disponível em: [http://firstmonday.org/issues/issue9\\_8/hepburn/index.html](http://firstmonday.org/issues/issue9_8/hepburn/index.html). Acesso em: 9 set. 2024.

HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti; ROMANATO, Gianpaolo. **Fontes diplomáticas**: documentos da imigração italiana no Rio Grande do Sul. Caxias do Sul - RS: Educus, 2016.

HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti. A imigração europeia no século passado: o Programa de Colonização no Rio Grande do Sul. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. V. 94, nº 10, 2001.

HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti. **Processo de industrialização da zona colonial italiana**. Caxias do Sul, RS: EDUCUS, 1997.

HESS, C. Mapping the new commons. **Governing Shared Resources**: Connecting Local Experience to Global Challenges. The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008.

HESS, C.; OSTROM, E. **Understanding knowledge as a commons**: from theory to practice. Massachusetts: The MIT Press, 2007.

IBGE. Cidades: **Caxias do Sul – RS**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/historico>. Acesso em: 05 jun. 2022.

ICOMOS, International Council on Monuments and Sites. **Carta de Veneza**, 1964. Disponível em: <https://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/CartadeVeneza.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

ICOMOS, International Council on Monuments and Sites. **Carta de Atenas**, 1934. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201931.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

IOTTI, Luiza Horn. Os estados brasileiro e italiano e a imigração italiana no RS. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, julho 2011. Disponível em: [https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299600613\\_ARQUIVO\\_textoanpuhsaopaulo.pdf](https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299600613_ARQUIVO_textoanpuhsaopaulo.pdf). Acesso em: 05 jun. 2022.

IPHAE, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=paginaInicialAc>. Acesso em: 20 jul. 2021.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Inventário Nacional de Referências Culturais: Manual de Aplicação Brasileiro**. Brasília: IPHAN, 2000. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual\\_do\\_INRC.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual_do_INRC.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Inventários dos Terreiros do DF e Entorno: 1º fase**. Brasília: IPHAN, 2009. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/inventario\\_dos\\_terreiros\\_do\\_df\\_e\\_entorno.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/inventario_dos_terreiros_do_df_e_entorno.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Educação Patrimonial: Histórico, conceitos e processos**. Brasília: IPHAN, 2014. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Educacao\\_Patrimonial.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Educacao_Patrimonial.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Educação Patrimonial: Inventários Participativos - Manual de Aplicação**. Brasília: IPHAN, 2016. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/inventariodopatrimonio\\_15x21web.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/inventariodopatrimonio_15x21web.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

IPHAN. **Carta de Atenas, 1931**. Brasília: IPHAN, 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

IPHAN. **Carta de Veneza, 1964**. Brasília: IPHAN, 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

JOTZ, Maria Eunice Viana. **A carta de princípios das cidades educadoras como diretriz para estruturação jurídica de cidades inteligentes e sustentáveis**. Mestrado em Direito UCS,

2024.

<https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/13151;jsessionid=E86D84547A39F464349AB28E84B9A544>. Acesso em: 13 dez. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, p. 115, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KEESING, Felix. *Antropologia cultural*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

KEESING, Roger M. Theories of Culture. **Annual Review of Anthropology**, Vol. 3, p. 73-97, 1974. Disponível em: <https://is.muni.cz/el/1423/jaro2007/SAN206/um/Keesing-Theories-Culture-ARA-1974.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

KEESING, Roger. **New Perspectives in Cultural Anthropology**, Vol. 3, p. 73-97, 1971 Nova York, Holl, Rinehart and Winston, Inc. 1971 <https://is.muni.cz/el/1423/jaro2007/SAN206/um/Keesing-Theories-Culture-ARA-1974.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

KIP, M.; BIENIOK, M.; DELLENBAUGH, M.; MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. Seizing the (every)day: welcome to the urban commons!. In: DELLENBAUGH, Mary; KIP, M.; BIENIOK, M.; MÜLLER, A.; SCHWEGMANN, M. (Ed.). **Urban commons: moving beyond state and market**. Berlin: Birkhäuser, 2015.

KOH, H. **Transnational legal process**. Nebraska Law Review, v. 75, p. 182, 1996.

KÜHL, B. M.. Notas sobre a Carta de Veneza. **Anais do Museu Paulista: história e cultura material**, 18, 2, jul.- dez. 287-320, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/5539/7069>. Acesso em: 12 jun. 2022.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista Estudos Avançados**, v. 11 (30), p. 55-65, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9Sr35XjVCx9L7Ws7QypPMrG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jun. 2023.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2017.

LARAIA, Roque de Barros Laraia. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009.

LAZAROTTO, Valentim. **Pobres Construtores de Riqueza: Absorção da mão-de-obra e expansão industrial na Metalúrgica Abramo Eberle: 1905-1970**. Caxias do Sul: EDUCS, 1981.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Tradução de Rebecca Scherer. São Paulo: EDUSP, 1993.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Tradução: Bernardo Leitão et. Al. 5ª ed. Campinas: Ed. Unicamp. 2003.

LEITE, José Rubens Morato. (org). **Direito e Sustentabilidade na Era do Antropoceno: Retrocesso ambiental, balanço e perspectivas**. Conferencistas e Teses profissionais. Vol 1. 12º Congresso de Direito ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola. 12º Congresso de Estudantes (...). São Paulo: IDPV, 2017.

LEITE, José Rubens Morato.; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 3ª ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

LÉVI-STRAUSS. Introdução à obra de Mareei Mauss por Claude Lévi-Stiauss. In: MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. Editora: Cosac Naify, 1950.

LEVY, Wilson. Fontes do direito à cidade, fontes do direito urbanístico: o desafio metodológico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e fontes do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LIPPI OLIVEIRA, Lúcia. **Cultura é patrimônio: um guia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

LOBO, Jorge. Hermenêutica, interpretação e aplicação do Direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** nº 72, abr./jun. 2019, p. 125-146. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge\\_Lobo.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge_Lobo.pdf). Acesso em: 04 mar. 2024.

LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, Maria Abel. **Mulheres sem rosto**. Caxias do Sul: Maneco Ed., 1998.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **Política de colonização no Império**. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 5ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; PRESSOTO, Zélia Maria Neves. **Antropologia: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARÉS, Carlos Frederico. A proteção jurídica dos bens culturais. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, v. 2, p. 19-35, 1993.

MARKY, Thomas. **Curso Elementar de direito romano**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARRARA, Thiago. Uso de bem público. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Tomo Direito Administrativo e Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-2/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MATTEI, Ugo. **Bienes Comunes: um manifesto**. Tradução de Gerardo Pisarello. Madrid: Editorial Trola, 2013.

MAZIVIERO, M. C.; de ALMEIDA, E. ST 6 Urbanismo Insurgente: ações recentes de coletivos urbanos ressignificando o espaço público na cidade de São Paulo. **Anais ENANPUR**, n. 17(1), 2017. Acesso em 04 de setembro de 2020. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1948>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17ª ed. São Paulo: Editora da Revista dos Tribunais, 2013.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MENDES, A. R. **O que é patrimônio cultural**. Olhao, Portugal: Gente singular Editora, 2012.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de et al. **A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano**. [Debate]. Patrimônio: atualizando o debate. São Paulo: IPHAN, 2006, p. 36. Disponível em: [https://biblio.fflch.usp.br/Magnani\\_JGC\\_76\\_1636193\\_ACidadeComoBemCultural.pdf](https://biblio.fflch.usp.br/Magnani_JGC_76_1636193_ACidadeComoBemCultural.pdf). Acesso em: 18 ago. 2024.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. Art. 21. Compete à União. In: CANOTILHO, J. G., MENDES, G. F., SARLET, I. W., & STRECK, L. L. (Editores) **Comentários à constituição do Brasil**. Brasília – DF: Saraiva Jur, 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRANDA, Jorge. Notas sobre Cultura, Constituição e Direitos Culturais. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, nº 66, out./dez. 2017, p. 95-107. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Jorge\\_Miranda.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Jorge_Miranda.pdf). Acesso em: 18 ago. 2024.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, II, 5ª ed., Coimbra, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no Direito brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2010.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente**. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 13.

MIRRA, Álvaro. **Os regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais no Brasil**. ConJur. 18 de julho de 2016. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-bens-ambientais-brasil#\\_edn4](https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-bens-ambientais-brasil#_edn4). Acesso em: 24 mar. 2022.

MODESTO, Paulo. **Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. São Paulo: editora JusPodivm, 2024.

MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da organização e as relações organizativas. **Conjur**, 15.08.2024 - Interesse Público. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13334294>. Acesso em: 23 fev. 2025.

MOREIRA MAGALHÃES, Allan Carlos. **Patrimônio Cultural, Democracia e Federalismo: comunidade e poder público na seleção dos bens culturais**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Dercheo Administrativo y Administración pública em tiempos de crisis**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

NASCIMENTO, Silvio Firmo do; JACQUES, Joice de Andrade. O direito como realidade histórico-cultural que se constitui e se desenvolve em função das exigências inelimináveis da vida humana. **Revista Saberes Interdisciplinares**, São João del-Rei, MG, nº 14, p. 45-53, Jul./Dez. 2014. Disponível em: <https://uniptan.emnuvens.com.br/SaberesInterdisciplinares/article/view/35>. Acesso em: 15 ago. 2024

NUNES, Sílvia Rafaela Scapin. **A operação urbana consorciada como instrumento de proteção do patrimônio cultural: análise do caso do Complexo Cultural e Turístico MAESA**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/11338/8612>. Acesso em: 20 set. 2023.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. **Projeto História**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP, n. 10. São Paulo, dez.-1993.

OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Thiago Pires. Raízes históricas da proteção jurídica ao patrimônio cultural no Brasil. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 11, n. 82, p. 71.84, mar. abr., 2012.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA. **Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/explore-topics/sustainable-development-goals>. Acesso em: 20 mai. 2022.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA ou The United Nations Environment Programme (UNEP). Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br>. Acesso em: 20 mai. 2022.

ONU HABITAT. **New Urban Agenda**. Disponível em: <https://unhabitat.org/the-new-urban-agenda-illustrated>. Acesso em: 18 jul. 2024.

ONU. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) ou The United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Disponível em: <https://unhabitat.org/about-us>. Acesso em: 18 jul. 2024.

ONU. **Nova Agenda Urbana**. Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis. Quito: Habitat III, 2016.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, 2002**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20a%20Diversidade%20Cultural%20da%20UNESCO.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

ONU. **Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento – ECO92**. ONU, Rio de Janeiro, 1992.

ONU. **Nosso Futuro Comum**. Relatório Brundtland. Our Common Future. ONU, 1987. Disponível em: <https://www.entmme2019.entmme.org/palestras/SIMP06-1.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972**. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972.

ONU. **Carta da ONU, de 26 de junho de 1945**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

OSÓRIO, L. M.. Direito à cidade como direito humano coletivo. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. p. 193-214. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

OSTROM, Elinor. Design Principles of Robust Property-Rights Institutions: What Have We Learned? In INGRAM, K. Gregory; HONG, Yu-Hung (eds.), **Property Rights and Land Policies**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1304708>. Acesso em: 19 set. 2024.

OSTROM, E. **Governing the commons**: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. **Governing the commons**: The evolution of institutions for collective action. 21ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

OSTROM, Elinor; BURGER, Joanna; FIELD, Christopher B.; NORGAARD, Richard B.; POLICANSKY, David. Revisiting the Commons: local lessons, global challenges. *Rev. Science*, V. 284, n. 9, p. 278-282, 1999.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. **Rules, games, and common-pool resources**. Michigan: University of Michigan Press, 1994. Disponível em: <http://www.press.umich.edu/titleDetailDesc.do?id=9739>. Acesso em: 23 jul. 2024.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. **Direito do Patrimônio Cultural: Autonomia e Efetividade**. 2. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2022.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. A Pretensa Intenção da Lei Complementar 140/2011 de Estabelecer Parâmetros de Cooperação entre os Entes Federativos na Proteção do Patrimônio Cultural e os Desafios por não o Fazer. In: Talden Farias. (Org.). **10 Anos da Lei Complementar 140: Desafios e Perspectivas**. 1ª ed. Joinville: Clube dos Autores, 2022, v. 1, p. 385-396.

PAIVA, Carlos Magno de Souza; REIS, D. W. (Org.). **Direitos Difusos: Uma Abordagem a partir do Direito Ambiental e do Direito do Patrimônio Cultural**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Publit, 2017.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. **O Regime Jurídico do Bem Cultural Edificado no Brasil**. 1ª ed. Ouro Preto: Editora Ufop, 2010.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PIPES, Richard. **Propriedade e Liberdade**. Tradução de Luiz Guilherme Chaves e Carlos Humberto da Fonseca. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1999.

PIRES, L. R. G. M. Direito Urbanístico e Direito à Cidade: Divergências e Convergências. p. 181-191. In: LIBÓRIO, D. C. (Coord.). **Direito Urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. São Paulo: Ed. Fórum, 2020.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto**. 2ª ed. rev. e amp. Belo Horizonte - MG: Editora Del Rey, 2022.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Lemonad, 2000.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Ingrid Cruz de Souza Neves. Organização de Daniel Alves Machado. Brasília: Editora Kiron, 2012.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. **Elementos de Direito Romano Público e Privado**. 2ª Ed. Brasília: Editora Consulex, 2014.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 2013.

PRESTES, Vanêscas Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação dos bens culturais**: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5ª.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Ed.,1998.

RECH, Adir Ubaldos; VANIN, Fábio Scopel; SANTOS, Sandrine Araujo. (org.). **Cidades sustentáveis e o comum**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2022. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/arquivo/ebook/cidades-sustentaveis-e-o-comum/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

RECH, Adir Ubaldos; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável**: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, A.U; RECH, A. **Direito Urbanístico**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. Curitiba – PR: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório**. São Paulo: Editora Vozes, 1987.

RICOVERI, Giovanna. **Bens Comuns versus mercadorias**. Rio de Janeiro: Ed. Multifoco, 2012.

ROCHE, Jean. p. 82. In: SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Nacional, 1977.

RUBIM. Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org.). **O comum e os comuns**: teoria e prática para um bem viver planetário. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 12 jun. 2022.

SABBATINI, Mario. **La regione di colonizzazione italiana in Rio Grande do Sul**. Firenze, Itália: Cultura Cooperativa Editrice, 1975.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Prefácio**. In: HENRIQUES FILHO, Tarcísio. O sentido jurídico da cultura. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2012.

SANT'ANNA, M.. Preservação como prática: sujeitos, objetos, concepções e instrumentos. Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural, 1, 245-279, 2015. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Preserva%C3%A7%C3%A3o%20pdf\(1\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Preserva%C3%A7%C3%A3o%20pdf(1).pdf). Acesso em: 12 jun. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SCHILL, Stephan W. Abordagens jurídicas transnacionais sobre direito administrativo: a conceituação dos contratos públicos na globalização. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 268, p. 13-53, jan./abr. 2015, p. 19. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v268.2015.50733>. Acesso em: 25 fev. 2025.

SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval; MAHFOUD, Miguel. Halbwachs: memória coletiva e experiência. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 4, n. 1-2, p. 285-298, 1993. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-51771993000100013&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-51771993000100013&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 12 jun. 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. p. 2307-2333. In REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SHAFFER, G. Transnational legal process and State change. **Law & Social Inquiry**, v. 37, p. 229, 230, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso. **A ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVEIRA C. E. M. da; PILATI, José Isaac; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Org.). **Republicanismo, cidadania e jurisdição** [recurso eletrônico]: volume I. Criciúma, SC: UNESC, 2020. Disponível em: <http://www.unesc.net/portal/capa/index/300/5886/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVEIRA, C. E. M. da, BORGES, G.; WOLKMER, M. D. F. S. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul – RS: Educs, 2019. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVEIRA, C. E. M.; VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Possibilidades do direito à cidade e do comum urbano no projeto Viva São Pelegrino, de Caxias do Sul -RS. **Rev. Gest. Ambient. e Sust. - GeAS**, v. 10, n. 1, p. 1-21, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/18289/8869>. Acesso em: 20 jul. 2021.

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. (pp. 12/33). In: SILVEIRA, C. E. M., BORGES, G.; WOLKMER, M. D. F. S. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**.. Caxias do Sul - RS, Educus, 2020. Acesso em 04 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVEIRA, C. E. M. (Org.); MARIN, J. D. (Org.); COLOMBO, G. (Org.). **Anais I Congresso Internacional sobre o comum e os commons**. 1. ed. Caxias do Sul - RS: Educus, 2020. Disponível em: <http://www.ucs.br/site/eventos/i-congresso-internacional-sobre-o-comum-e-os-commons/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SIMÕES, Ana Marília Alves. Mulheres em movimento – um paralelo entre Sueli Carneiro e Graça do Aché na mobilização do movimento negro entre 1980-1990. 2025. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) – Universidade Federal de Uberlândia, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/45531>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul-RS: Educus, 2014.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Vol II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1976.

SOARES, Inês Virgínia Prado; QUINALHA, Renan Honório. Lugares de Memória: bens culturais. Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 509-535, 2011.

SOARES FILHO, Sidney; PONTE, Marcelo Dias. Cultura e federalismo na trajetória constitucional brasileira. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 12, n. 2, p. 517-544, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/25661>. Acesso em: 14 set. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 ago. 2024.

SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. Proteção do patrimônio cultural brasileiro não admite omissões nem excessos. **Revista Consultor Jurídico**, 28 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-28/ambiente-juridico-protecao-patrimonio-cultural-brasileiro-nao-admite-omissoes/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. Bens culturais não podem ser atacados em caso de guerra. **Revista Consultor Jurídico**, 18 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-18/ambiente-juridico-bens-culturais-nao-podem-atacados-guerra/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. **Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: 3i Editora, 2021.

SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo de. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2017.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas pública**. Barcelona: Editora Ariel, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para + céticos**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. Como se compõem as administrações públicas no Brasil? Persistências e inovações nas estruturas administrativas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (org.). **Curso de Direito Administrativo em Ação**: casos e leituras para debates. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. p. 44 – 60. In: DALLARI, A. A.; FERAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2010.

TESSARI, A. B.; TOMAZONI, M.; NASCIMENTO, R. **Caxias do Sul**: 130 anos da emancipação. Realização: AHMJSa, Instituto Memória Histórica e Cultural UCS. Disponível em: <https://sites.google.com/view/caxias130anos/in%C3%ADcio>. Acesso em: 20 dez. 2022.

TESSARI, Anthony Beux (et. al). **Projeto Educa Maesa**: história e educação patrimonial no complexo industrial da antiga Metalúrgica Abramo Eberle S.A. Caxias do Sul – RS, 2020. Disponível em: <https://sites.google.com/view/educamaesa>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TESSARI, Anthony Beux; HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti (org.). **Mulheres empreendedoras**: a construção de uma caminhada. Caxias do Sul - RS: Educus, 2017.

TESSARI, Anthony Beux. **Imagens do labor**: memória e esquecimento nas fotografias do trabalho da antiga metalúrgica Abramo Eberle (1896-1940). Dissertação Mestrado no Programa de Pós-Graduação em História das Sociedades Ibéricas e Americanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

THROSBY, David. **Economics and Culture**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TILLIO, Rogério. Reflexões acerca do conceito de cultura. **Revista Eletrônica do Instituto de Humanidades**, Volume VII Número XXVIII p. 35-45, Jan-Mar 2009. Disponível em: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos\\_teses/Ingles/tilio.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/Ingles/tilio.pdf). Acesso em: 12 mar. 2024.

TISOTT, Ramon Victor. **Pequenos Trabalhadores**: Infância e Industrialização em Caxias do Sul (Fim do Séc. XIX e início do XX). Dissertação (Mestrado) do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3542>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TONUCCI FILHO, J. B. M. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana / From the right to the city to the urban commons: contributions to a lefebvrian approach. **Revista Direito e Práxis**, 11(1), 370-404, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2020.48273>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TONUCCI FILHO, J. B. M. A metrópole entre o neoliberalismo e o comum. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 433-454, maio/ago 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/zRsLZ9Xzgv7gyZ9WGThwR/?lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TONUCCI FILHO, J. B. M. **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/IGCC-B9BM6M>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. **A proteção do patrimônio cultural brasileiro pelo direito civil**. São Paulo: Almedina, 2020.

UNESCO. **Convenção sobre a proteção do Patrimônio Subaquático, 2001**. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-protection-underwater-cultural-heritage?hub=412>. Acesso em: 26 jun. 2025.

UNESCO. **Framework for Cultural Statistics, 2009**. Disponível em: [https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en\\_0.pdf](https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf). Acesso em: 20 jul. 2021.

UNESCO. **Recommendation on the Historic Urban Landscape – HUL, 2011**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000224256.locale=en>. Acesso em: 16 jun. 2021.

VANIN, F. S.; COLOMBO, G. O conteúdo jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul-RS. **Revista Interesse Público**, v. 26, p. 89-122, 2024. Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/1425/1723832644592IP\\_146\\_sumario.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/1425/1723832644592IP_146_sumario.pdf). Acesso em: 20 jan. 2025.

VANIN, Fábio Scopel. Direito urbanístico, direito à cidade e política urbana: novas perspectivas. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 13, n. 01, p. 1-24, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.18226/22370021.v13.n1.21>. Acesso em: 20 jan. 2024.

VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, p. 1100-1125, 2021. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57265/37545](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57265/37545). Acesso em: 20 jul. 2022.

VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Revisão do Plano Diretor: alcances e limitações para o desenvolvimento urbano sustentável. **Revista Jurídica da CNM**, v. VI, p. 260-285, 2019. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/13683>. Acesso em: 20 jul. 2022.

VANIN, Fábio Scopel; ROCHA, Wesley. Instrumentos Auxiliares para as Licitações. p. 133-150. In ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina, 2021.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana**: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Trad. de A. M. Botelho Hespanha. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1967.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos Fundamentos de uma Teoria Geral dos “Novos” Direitos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectivas – uma visão básica sobre as novas conflituosidades jurídicas. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S.. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília - DF: Enap, 2014.

## 7.2 NORMAS E DOCUMENTOS

### 7.2.1 BRASIL

BRASIL. **Lei nº 14.835, de 4 de abril de 2024.** Institui o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L14835.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14835.htm). Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015.** Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 1, de 25 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a acessibilidade aos bens culturais imóveis acautelados em nível federal, e outras categorias, conforme especifica. Brasília: IPHAN. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_001\\_DE\\_25\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2015.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO_NORMATIVA_001_DE_25_DE_MARCO_DE_2015.pdf). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007.** Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005 pela UNESCO. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006.** Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm). Acesso em: 03 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília:

Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 03 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Estatuto da Cidade: **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.166 de 14 de setembro de 1999**. Promulga a Convenção da UNIDROIT sobre bens culturais furtados ou ilicitamente exportados, concluída em Roma, em 24 de junho 1995. Brasília: Planalto. Acesso em 04 de setembro de 2020. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Brasília: Planalto. Acesso em 04 de setembro de 2020. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994**. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Brasília: Planalto. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, de 1966. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.717/65, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 80.978 de 12 de dezembro de 1977**. Promulga a Convenção relativa à Proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, de 1972. Brasília: Planalto. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=80978&ano=1977&ato=07dgXWE9EerRVtF5b>. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 75.699, de 6 de maio de 1975.** Promulga a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 9 de setembro de 1886, revista em Paris, a 24 de julho de 1971. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d75699.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d75699.htm). Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº. 72.312, de 31 de maio de 1973.** Promulga a Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e impedir a Importação, Exportação e Transportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais - CUIP. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d72312.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d72312.html). Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 44.851, de 11 de novembro de 1958.** Promulga a Convenção e Protocolo para a Proteção de Bens Culturais em caso de conflito armado, Haia, 1954. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D44851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D44851.htm). Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm#art175](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm#art175). Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934.** Aprova, sem aumento de despesa, o novo regulamento do Museu Histórico Nacional. Brasília: Senado Federal. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/norma/?numero=24735&tipo\\_norma=dec&data=19340714&link=s](https://legis.senado.leg.br/norma/?numero=24735&tipo_norma=dec&data=19340714&link=s). Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Lei de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Brasília: Planalto. Acesso em 04 de setembro de 2020. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais). Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 514, de 28 de outubro de 1848.** Brasília: Planalto. Acesso em 04 de setembro de 2020. Brasília: Planalto. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-514-28-outubro-1848-559998-publicacaooriginal-82506-pl.html>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil,** de 25 de março de 1824. Brasília: Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

## 7.2.2 RIO GRANDE DO SUL

RIO GRANDE DO SUL (MINISTÉRIO PÚBLICO). Promotoria de Justiça Especializada de Caxias do Sul. Procedimento nº 00748.003.064/2021. Despacho. Disponível em: [https://issuu.com/gauchazh/docs/007480030642021\\_497-507](https://issuu.com/gauchazh/docs/007480030642021_497-507). Acesso em: 20 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 15.774, de 21 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o Conselho Estadual de Cultura. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152245-lei-15774-2021-cec.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 14.778 de 04 de dezembro de 2015.** Institui o Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152201-lei-14778-2015-plano-estadual-de-cultura.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 14.310, de 30 de setembro de 2013.** Institui o Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152034-lei-14-310-sistema-estadual-de-cultura.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 14.663, de 30 de dezembro de 2014.** Institui a Política Estadual de Cultura Viva, destinada a promover a produção e a difusão da cultura e o acesso aos direitos culturais dos diferentes Grupos e Coletivos e dá outras providências. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152118-lei-14-663-2014-culturavivars.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 13.490, de 21 de julho de 2010.** Institui o Sistema Estadual Unificado de Apoio e Fomento às Atividades Culturais - Pró-cultura, e dá outras providências. Disponível em: <https://admin.cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/13152340-lei-n-13-490-2010-procultura.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 14.617, de 08 de dezembro de 2014.** Autoriza o Poder Executivo a doar imóvel, com encargos, ao Município de Caxias do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.617.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Projeto de Lei nº 299/2021.** Altera a Lei nº 14.617, de 08 de dezembro de 2014, que autoriza o Poder Executivo a doar imóvel, com encargos, ao Município de Caxias do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao.aspx?SiglaTipo=PL&NroProposicao=299&AnoProposicao=2021>. Acesso em: 20 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei n.º 15.742/21.** Altera a Lei nº 14.617, de 08 de dezembro de 2014, que autoriza o Poder Executivo a doar imóvel, com encargos, ao Município de Caxias do Sul. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2014.617.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

### 7.2.3 CAXIAS DO SUL

CAXIAS DO SUL (Município). **Edital de Concorrência Pública nº 334/2024**. Concessão dos serviços e obras de restauro, reforma, gestão, operação, manutenção e conservação do mercado MAESA. Prefeitura de Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://grp.caxias.rs.gov.br/grp/materiais/acessexterno/compras/detalhesLicitacaoAcessoExterno.faces>. Acesso em: 30 jan. 2025.

CAXIAS DO SUL (Município). **Sistema GeoCaxias – SEPLAN**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2025. Disponível em: <https://gis.caxias.rs.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=136b9a0f5541425b91c6c9b4562be410>. Acesso em: 30 jan. 2025.

CAXIAS DO SUL (Município). **Procedimento de manifestação de Interesse (PMI) – 001/2022 – MAESA – MODELAGEM JURÍDICA**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/parcerias-estrategicas/roadshow-concessao-mercado-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Relatório de consulta pública e readequação do projeto de ocupação da MAESA**. Processo nº: 22/8050-0005817-5. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/parcerias-estrategicas/relatorio-de-consulta-publica-e-readequacao-do-projeto-de-ocupacao-da-maesa>. Acesso em: 25 jun. 2023.

CAXIAS DO SUL (Município). **Procedimento de manifestação de Interesse – MAESA – Edital de chamamento público**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/parcerias-estrategicas/procedimento-de-manifestacao-de-interesse-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município); VAZQUEZ ARQUITETOS. **MAESA Plano Geral, Etapa 1 – Diretrizes**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/03/51ce0583-aa07-4653-b071-ae08618adf29.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CAXIAS DO SUL (Município); VAZQUEZ ARQUITETOS. **MAESA Plano Geral, Etapa 1 – Diagnóstico**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2021. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2021/08/0aca6752-af5d-4565-9a94-85a100056ea3.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CAXIAS DO SUL (Município). **Edital de contratação de empresa para execução de serviços técnicos relativos a patrimônio histórico e cultural, para elaboração de Plano Geral do conjunto edificado MAESA**. Prefeitura de Caxias do Sul, 2021. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/03/51ce0583-aa07-4653-b071-ae08618adf29.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Complementar nº 749, de 8 de dezembro de 2023**. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de restauro, reforma, requalificação, gestão, operação, manutenção e conservação do Mercado Público Municipal MAESA, institui o Fundo Municipal de Restauração e Conservação da MAESA (FUNMAESA), e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/1g0g7>. Acesso em: 14 out. 2024.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 22.229, de 26 de setembro de 2022.** Altera dispositivos do Decreto nº 21.562, de 10 de maio de 2021, que nomeia membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28495&from=resultados>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 22.164, de 1 de agosto de 2022.** Altera dispositivos do Decreto nº 21.562, de 10 de maio de 2021, que nomeia membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28495&from=resultados>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.106, de 13 de junho de 2022.** Altera dispositivos do Decreto nº 21.562, de 10 de maio de 2021, que nomeia membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28495&from=resultados>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.884, de 5 de janeiro de 2022.** Altera dispositivo do Decreto nº 21.562, de 10 de maio de 2021, que nomeia membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28495&from=resultados>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Lei Ordinária nº 8.825, de 8 de julho de 2022.** Institui a Feira MAESA Cultural no Município de Caxias do Sul. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28491&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Lei nº 8.746, de 16 de dezembro de 2021.** Aprova o Plano Municipal de Cultura do Município de Caxias do Sul. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/07/85a2b5bd-9dab-46ad-af87-002dfe30ce29.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

CAXIAS DO SUL (Município). **Plano Municipal da Cultura – Anexo I.** Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/07/436d4e1d-cc62-4eef-8acd-9fa75852d45d.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

CAXIAS DO SUL (Município). **Plano Municipal da Cultura – Anexo II.** Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2022/07/d3dab11b-8cfe-429a-b674-4b8f529879a9.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.605, de 17 de junho de 2021.** Acresce dispositivos no art. 2º do Decreto nº 21.562, de 10 de maio de 2021, que nomeia os membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural

e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28491&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.603, de 16 de junho de 2021**. Acresce dispositivos no art. 2º do Decreto nº 21.559, de 6 de maio de 2021, que cria a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28491&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.562, de 10 de maio de 2021**. Nomeia membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A, e revoga o Decreto nº 20.977, de 01 de junho de 2020. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28495&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.559, de 6 de maio de 2021**. Cria a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28494&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.020, de 26 de junho de 2020**. Nomeia representante para a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 21.019, de 26 de junho de 2020**. Acresce inciso ao art. 2º do Decreto nº 20.817, de 12 de março de 2020, que cria a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 20.977, de 1 de junho de 2020**. Nomeia membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 20.969, de 27 de maio de 2020**. Nomeia membros da Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 20.817, de 12 de março de 2020**. Cria a Comissão Especial de Acompanhamento do Projeto de Uso e Gestão do Complexo Cultural e Turístico

MAESA - Metalúrgica Abramo Eberle S/A e revoga o Decreto nº 18.765, de 17 de abril de 2017. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=28494&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Lei complementar nº 638, de 29 de dezembro de 2020**. Altera e acresce dispositivos na Lei Complementar nº 589, de 19 de Dezembro de 2019, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Caxias do Sul. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2021/01/85a666f7-f7cf-43cc-9cc3-27cfcac39eb1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAXIAS DO SUL (Município). **Lei complementar nº 589, de 19 de novembro de 2019**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=27121&from=pesquisaAvancada>. Acesso em: 20 jul. 2024.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 19.631, de 30 de maio de 2018**. Nomeia, em substituição, membro da Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA. Disponível em: <http://leismunicipa.is/wiokj>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 19.579, de 15 de maio de 2018**. Nomeia membros da Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA e revoga Decreto nº 18.765, de 17 de abril de 2017. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 18.765, de 17 de abril de 2017**. Nomeia membros da Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 18.764, de 17 de abril de 2017**. Cria a Comissão Especial para análise de uso do prédio da Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA), e revoga os Decretos nºs 17.284, de 16 de dezembro de 2014, 17.360, de 22 de janeiro de 2015, e 18.691, de 10 de março de 2017. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 18.691, de 10 de março de 2017**. Cria a Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 18.692, de 10 de março de 2017**. Nomeia membros da Comissão Especial para análise de uso do prédio da MAESA. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=17088&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 18.274, de 06 de julho de 2016**. Nomeia, em substituição, membros da Comissão Especial para análise de uso do prédio da Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA). Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 18.092, de 22 de março de 2016.** Nomeia, em substituição, membro da Comissão Especial para análise de uso do prédio da Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA). Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Lei nº 8.009, de 05 de novembro de 2015.** Disciplina a Transferência e Utilização de Potencial Construtivo no âmbito do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2021/03/f7cecc5e-fcf9-4c92-99df-ca7345d7ed8b.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 17.704, de 5 de agosto de 2015.** Nomeia, em substituição, membro da Comissão Especial para análise de uso do prédio da Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA). Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 17.365, de 23 de janeiro de 2015.** Nomeia membros da Comissão Especial para análise de uso do prédio da Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA). Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 17.360, de 22 de janeiro de 2015.** Acresce inciso ao art. 2º do Decreto nº 17.284, de 16 de dezembro de 2014, que Cria Comissão Especial para análise de uso do prédio da Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA). Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=21148&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CAXIAS DO SUL (Município). **Decreto nº 17.284, de 16 de dezembro de 2014.** Cria Comissão Especial para análise de uso do prédio da Metalúrgica Abramo Eberle S/A (MAESA). Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=21108&from=resultados>. Acesso em: 20 jul. 2021.

### 7.3 NOTÍCIAS E REPORTAGENS

AÇÃO popular para sustar PPP da Maesa. **GAUCHAZH**, 20/04/2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/ciro-fabres/noticia/2023/04/acao-popular-para-sustar-ppp-da-maesa-clgpbv84j006g016x1schr8fs.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

APROVADA comissão para acompanhar o tombamento da antiga Maesa/Fábrica2. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 26/03/2013 - 21:04. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/4925>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ATO em defesa da preservação da Maesa/Fábrica 2 é neste sábado. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 04/07/2013 - 18:23. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/5635>. Acesso em: 16 jan. 2023.

AUDIÊNCIA pública sobre a ocupação da Maesa reúne mais de 200 pessoas. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 24/08/2018 - 15:17. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/16542>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CARTILHA “A Maesa é nossa!” é lançada oficialmente nos pavilhões da 31ª Festa Nacional da Uva. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 04/03/2016 - 19:37. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/11561>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CENTENAS se reúnem em encontro cultural na Maesa, em Caxias. **GauchaZH**. 08/07/2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2018/07/centenas-se-reunem-em-encontro-cultural-na-maesa-em-caxias-10480615.html>. Acesso em: 16 jan. 2023.

CIC E MOBI visitam a MAESA. **Prefeitura de Caxias do Sul**, Caxias do Sul, 29/10/2020 às 09:37. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2020/10/cic-e-mobi-visitam-a-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2021.

COMISSÃO Pró-Tombamento da Maesa acolhe diversas sugestões de uso da antiga metalúrgica. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 18/08/2014 - 22:11. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/8426>. Acesso em: 20 jul. 2021.

COMISSÃO Temporária que acompanhará o processo de tombamento da Maesa inicia os trabalhos nesta quinta-feira (25/04) **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 24/04/2013 - 17:51. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/5122>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CONVITE – LIMPA MAESA. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 22/06/2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/cultura-e-lazer/noticia/2017/04/natalia-borges-polesso-convite-limpa-maesa-9779069.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DANIEL GUERRA exclui Câmara de Vereadores da Comissão da MAESA. **Tua Rádio São Francisco**, Caxias do Sul, 19/04/2017. Disponível em: <https://www.tuaradio.com.br/Tua-Radio-Sao-Francisco/noticias/politica/19-04-2017/daniel-guerra-exclui-camara-de-vereadores-da-comissao-da-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2021.

EM processo de recuperação judicial desde 2013, Grupo Voges tem falência decretada. **Jornal do Comércio**, 08 de Agosto de 2019 às 21:39. Disponível em:

<https://caxias.rs.gov.br/noticias/2020/08/empossados-os-membros-da-comissao-da-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2022.

EMPOSSADOS os membros da Comissão da Maesa. **Prefeitura de Caxias do Sul**, Caxias do Sul, 05/08/2020 - 16:48. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2020/08/empossados-os-membros-da-comissao-da-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2021.

FAÇO PARTE MAESA. **Facebook**. Disponível em: <https://www.facebook.com/facopartemaesa/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

Facebook 100% MESA. **Facebook**. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/people/100-MAESA/100075930616310/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

Facebook Faço parte MAESA. **Facebook**. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/facopartemaesa>. Acesso em: 16 jan. 2023.

Facebook OCUPA MAESA. **Facebook**. Disponível em: <https://m.facebook.com/profile.php?id=100081308063486&rdr>. Acesso em: 16 jan. 2023.

Facebook Abrace a MAESA. **Facebook**. Disponível em: <https://web.facebook.com/abraceamaesa>. Acesso em: 16 jan. 2023.

FEIRAS culturais reúnem grande público em Caxias do Sul. **MOBICAXIAS**, 28/11/2022. Disponível em: <https://www.mobicaxias.com.br/noticias/feiras-culturais-reunem-grande-publico-em-caxias-do-sul/442>. Acesso em: 16 jan. 2023.

FRENTE Parlamentar 'A Maesa é nossa' volta a funcionar no Legislativo caxiense. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 12/01/2021 - 14:42. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/21389>. Acesso em: 20 jul. 2021.

Grupo apresenta documentário ao ar livre sobre a Maesa, sábado, em Caxias do Sul. **GauchaZH**. 10/11/2014 - 17h20min. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2014/11/grupo-apresenta-documentario-ao-ar-livre-sobre-a-maesa-sabado-em-caxias-do-sul-4639784.html>. Acesso em: 16 jan. 2023.

JUSTIÇA determina que empresa desocupe imediatamente prédio da Maesa, em Caxias do Sul. **GauchaZH**. 30/07/2019 - 13h26min. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2019/07/justica-determina-que-empresa-desocupe-imediatamente-predio-da-maesa-em-caxias-do-sul-10975643.html>. Acesso em: 16 jan. 2023.

LEGISLATIVO caxiense terá a Frente Parlamentar para acompanhar a ocupação da antiga Maesa/Fábrica 2. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 07/03/2017 - 12:07. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/13226>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MAESA CULTURAL mobiliza a comunidade pela preservação de prédio histórico. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 06/07/2013 - 16:01. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/5669>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MAESA recebe posto 24h da Guarda Municipal e Divisão de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural a partir de outubro. **Prefeitura de Caxias do Sul**, Caxias do Sul, 08/09/2017 às 15:03. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2017/09/maesa-recebe-posto-24h-da-guarda-municipal-e-divisao-de-protecao-ao-patrimonio-historico-e-cultural-a-partir-de-outubro>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MAESA cultural deste domingo recebe 35mil pessoas no centro de Caxias do Sul. **MOBICAXIAS**, 26/10/2022. Disponível em: <https://www.mobicaxias.com.br/noticias/maesa-cultural-deste-domingo-23-recebe-35-mil-pessoas-no-centro-de-caxias-do-sul/414>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MAESA cultural tem apoio do MOBICAXIAS neste final de semana. **MOBICAXIAS**, 23/05/2022. Disponível em: <https://www.mobicaxias.com.br/noticias/maesa-cultural-tem-apoio-do-mobicaxias-neste-final-de-semana/262>. Acesso em: 16 jan. 2023.

Ministério Público não vê desvio de finalidade no projeto da prefeitura para ocupação da Maesa. **GAUCHAZH**, 20/04/2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2023/04/ministerio-publico-nao-ve-desvio-de-finalidade-no-projeto-da-prefeitura-para-ocupacao-da-maesa-clgpdciw007g016xmkjmbb85.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

**MOBICAXIAS. Câmaras Temáticas: Turismo.** Disponível em: <https://mobicaxias.com.br/camaras-tematicas/turismo/3>. Acesso em: 20 jul. 2021.

**MOBICAXIAS. Câmara Temática Turismo. MOBICAXIAS.** Disponível em: <https://www.mobicaxias.com.br/detalhes-camara.php?id=3&row=9>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MUNICÍPIO toma posse da Maesa nesta sexta-feira. Radio Caxias, 26/10/2017. Disponível em: <https://www.radiocaxias.com.br/portal/noticias/municipio-toma-posse-da-maesa-nesta-sextafeira-81790>. Acesso em: 28. Jan. 2023.

NOVA COMISSÃO para debater a MAESA toma posse e realiza primeira reunião em Caxias. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 22/06/2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2021/06/nova-comissao-para-debater-a-maesa-toma-posse-e-realiza-primeira-reuniao-em-caxias-ckq8pevnt004r0180n74fas92.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

NOVA comissão para debater a Maesa toma posse e realiza primeira reunião em Caxias. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 22/06/2021 – 20:55. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2021/06/nova-comissao-para-debater-a-maesa-toma-posse-e-realiza-primeira-reuniao-em-caxias-ckq8pevnt004r0180n74fas92.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PREFEITO INTERINO recebe MOBICAXIAS e anuncia projeto da liberdade econômica. **Prefeitura de Caxias do Sul**, Caxias do Sul, 20/05/2020 às 16:40. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2020/01/prefeito-interino-recebe-mobicaxias-e-anuncia-projeto-da-liberdade-economica>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PREFEITURA cria comissão especial para análise de uso do prédio da MAESA. **Prefeitura de Caxias do Sul**, 8/12/2014 às 13:46. Disponível em:

<https://caxias.rs.gov.br/noticias/2014/12/prefeitura-cria-comissao-especial-para-analise-de-uso-do-predio-da-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PREFEITURA inicia a ocupação da Maesa. **Prefeitura de Caxias do Sul**, 20/05/2020 às 16:40. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2020/05/prefeitura-inicia-a-ocupacao-da-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PREFEITURA sugere ao Estado mudanças na lei de doação da Maesa. **Prefeitura de Caxias do Sul**, 16/06/2021 às 13:44. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2021/05/prefeitura-ao-estado-sugere-mudancas-na-lei-de-doacao-da-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PROCEDIMENTO de Manifestação de Interesse – MAESA. **Prefeitura de Caxias do Sul**, 14/04/2022 às 10:41. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/parcerias-estrategicas/procedimento-de-manifestacao-de-interesse-maesa>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PROJETO EDUCA MAESA: as mulheres operárias. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 22/06/2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/cultura-e-lazer/memoria/noticia/2021/01/projeto-educa-maesa-as-mulheres-operarias-ckjyhor70013019wbrawuepv.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PRORROGADO prazo da licitação do Mercado MAESA. **Prefeitura de Caxias do Sul**, 30/01/2025 às 09:03. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/noticias/2025/01/prorrogado-prazo-da-licitacao-do-mercado-maesa>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SINDICATO das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul e Região – SIMECS. **Mérito Metalúrgico Gígia Bandera**. Disponível em: <https://www.simecs.com.br/institucional/merito-metalurgico-gigia-bandera>. Acesso em: 20 jul. 2022.

TRÊS filmes raros da Metalúrgica Abramo Eberle no UCS Cinema Exibição integra a programação do 2º Encontro Nacional Arte e Patrimônio Industrial. **GauchaZH**, 23/11/2022 - 11h20min. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/cultura-e-lazer/memoria/noticia/2022/11/tres-filmes-raros-da-metalurgica-abramo-eberle-no-ucs-cinema-clatq1rr2003t014uk00hz5vh.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

VAMOS ABRAÇAR A MAESA. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 22/6/2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2019/07/opiniao-vamos-abracar-a-maesa-10955551.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

VEREADORES solicitam informações à Prefeitura sobre a situação da Maesa. **Câmara Municipal de Caxias do Sul**, 30/07/2019 - 16:54. Disponível em: <http://camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/18688>. Acesso em: 20 jul. 2021.