

# CIDADE E CULTURA- RECÍPROCAS INTERFERÊNCIAS E SUAS REPRESENTAÇÕES\*

Maria Coeli Simões Pires\*\*

**Sumário:** 1. Gestão urbanístico-ambiental como desafio contemporâneo; 2. Direito urbanístico. uma visão ampliativa de seu objeto; 3. Direito urbanístico e gestão do patrimônio cultural; 3.1. Da interface dos aspectos social e urbanístico; 4. Cidade e cultura. recíprocas interferências e suas representações. O direito da cidade e o direito à cidade; 5. Cidade e cultura: recíproca destruição. A contradição das forças de formação e deformação da cidade; 5.1. A força do Estado; 5.2. A força do Mercado; 5.3. A força da Sociedade; 6. A política urbano-cultural e as estratégias de gestão; 7. A função social da propriedade urbana como princípio orientador da atuação urbanística; 7.1. Direito à propriedade e direito de construir; 7.1.1. Direito de construir e direito de configuração da cidade; 7.2. Propriedade do bem cultural; 8. A importância do Estatuto da Cidade para consolidação das políticas locais; 9. Instrumentos urbanísticos aplicáveis para fins de preservação; 10. Conclusão; 11. Resumo; 12. Abstract.

## 1. GESTÃO URBANÍSTICO-AMBIENTAL COMO DESAFIO CONTEMPORÂNEO

Um dos grandes desafios da pós-modernidade é a gestão da cidade sob a perspectiva urbanístico-ambiental.

Tal desafio, justificado pelas demandas de uma sociedade de massas, pelos

\* Adaptação de palestra proferida no painel "Direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio cultural" no "1º. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico -Direito Urbanístico e Gestão Urbana no Brasil" - Belo Horizonte - Dezembro/2000

\*\* Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, doutoranda na mesma área de concentração daquela instituição e Professora Assistente da disciplina na Graduação.

impactos da tecnologia crescente e da ordem global, é tanto maior quando se têm em vista as megacidades, as capitais em processo de expansão desordenada, as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos, em que, resguardados apenas os espaços elitizados por muralhas de defesa e segregação, prevalece a pressão do “progresso” e de suas mazelas sobre o patrimônio natural e cultural. Qualitativamente, é o mesmo problema que se apresenta no âmbito de pequenos núcleos urbanos ameaçados por múltiplos fatores de desequilíbrio ambiental, sejam os agenciamentos espaciais transgressores, sejam as práticas sociais e econômicas impactantes das condições de sustentabilidade.

O enfrentamento desse quadro invoca a transdisciplinariedade da matéria urbanística, suscitando, no campo jurídico, a associação direta entre Direito urbanístico e Direito ambiental, sem prejuízo de outras relações daquele com outros ramos, como o Municipal, o Administrativo e o Social, este referenciado às políticas públicas e à cidadania. Sob o signo da unidade do Direito, as diferentes regras e princípios desses ramos devem ganhar na aplicação ao mesmo objeto, a chamada “coesão dinâmica”, no sentido da convergência finalística.

## **2. DIREITO URBANÍSTICO - UMA VISÃO AMPLIATIVA DE SEU OBJETO**

O Direito urbanístico, referido expressamente no art. 24, I, da Constituição da República Federativa do Brasil, trilhando o caminho de sua autonomização como ramo multidisciplinar do Direito e voltando-se para o seu objeto central - a cidade, tomada não apenas na perspectiva de sua ordenação territorial, mas também na de sua dimensão social, na sua multifária constituição como espaço de vivência coletiva e lugar de todos e, por força de sua redenção ética, como bem de fruição por seus habitantes -, vem consolidando um núcleo de normas cada vez mais complexas e demandando a especialização de métodos e princípios e a releitura de institutos tradicionais. Desse modo, o ramo evolui da compreensão de imposições urbanísticas do velho direito luso-brasileiro, passando pela de noções de ordem e estética, pela regulação das relações de acesso ao espaço urbano e de apropriação deste, até chegar ao campo de cogitações de sustentabilidade social, econômica e ambiental da cidade sob inspiração democrática. Nesse mister, alcança um importante campo de incidência - o da política urbana vocacionada

para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, informadas essas pelos interesses difusos que alimentam a cadeia de conflitos urbanos e que mais se adensam, conforme seja a pressão das necessidades impostas pelas desigualdades sociais históricas, das demandas da ordem global e dos avanços tecnológicos. O Direito urbanístico sai, portanto, da esfera do positivismo imobilizador e enquadra-se no processo político-social.

Em face dessa latitude do objeto do Direito urbanístico, registram-se sob seu foco, direta ou indiretamente, as múltiplas dimensões da cidade:

- **a física** - como expressão de sua ordenação territorial, envolvendo o seu traçado, os arruamentos, a ocupação, a sua configuração - retratada pelo desenho de sua relação direta com a terra e com a natureza sob o prisma da horizontalidade, e, pois, pelos registros de seus cheios e vazios, e da verticalidade, que recorta o céu;

- **a dinâmica** - como trama urbana na sua lógica de mobilidade funcional, estimulada pela cadeia de bens, serviços e rendas, isto é, essencialmente como palco de produção econômica;

- **a sociológica** - como espaço de representação da conformação ou estratificação social, de expressão das relações sociais de produção e dos correspondentes graus de cidadania;

- **a simbólica** - como dado de cultura e valor transcendente da materialidade, como base para fruição de valores diversos por meio do espírito e dos sentidos, que captam e interpretam os símbolos, e como elemento de construção da memória: a cidade como espaço de evocação "que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior", na expressão de BORJA e CASTELLS<sup>1</sup>.

Esses planos da cidade, conquanto distintos pela natureza que os informa, são apreendidos pelo Direito urbanístico a partir de tessitura única, de modo que a eventual percepção de um dos estratos terá os demais em posição subjacente,

<sup>1</sup> CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. Local y I Global. Madri: Taurus, 1977.

eis que indissociáveis como unidade. Não obstante a indissociabilidade das diversas dimensões, as regulações são específicas, o que impõe a necessidade de harmonização dessa disciplina fragmentária no campo de aplicação.

Ora, sendo objeto do Direito urbanístico a cidade multifacetada, tem-se que a esse ramo incumbe papel superlativo: desde a interferência na configuração do espaço pela definição de índices, escalas, coeficientes, volumetrias, gabaritos, altimetrias, entre outros, passando pela aplicação de mecanismos de intervenção voltados para a conformação de usos, a distribuição de mobiliários urbanos e a garantia de infraestrutura, tudo referenciado à cidade dinâmica, e pelo enfrentamento da relação de exclusão e inclusão de cidadania, com a potencialidade de conformação da geografia social da cidade, até a regulação das formas de proteção dos elementos urbanos que sustentam a memória e projetam a cidade simbólica.

A cidade simbólica é exatamente a que inspira o esforço do Direito urbanístico como núcleo da regulação da preservação do patrimônio urbano de valor cultural - a cidade como expressão poética de suas formas; a supracidade edificada na memória de seus viventes; a cidade intuída ou revelada por seus marcos referenciais e pela interpretação de sua linguagem; a cidade das utopias representadas por múltiplos ícones.

Se não há aqui abertura para a evocação da cidade simbólica na concepção poética, haja vista a filosofia deste estudo, longe estarão *A poética do Espaço*, de BACHELARD<sup>2</sup>, *As Cidades Invisíveis*, de CALVINO<sup>3</sup>, e outras, tantas vezes capturadas pela cadência da palavra, enquanto, muito próxima, sob as lentes da perplexidade, a visível cidade caótica da realidade brasileira, de cuja trama ainda será possível extrair-se a teia da memória coletiva.

### 3. DIREITO URBANÍSTICO E GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

O tema invoca, assim, em primeiro plano, a relação cidade física e cidade sim-

2 BACHELARD, Gaston. *A Poética do Espaço*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

3 CALVINO, Ítalo. *As Cidades Invisíveis*. São Paulo: Cia. das Letras, 1990.

bólica, mas suscita o tratamento daquelas outras dimensões - dinâmica e sociológica. Além disso, mais especialmente, o patrimônio cultural há de ser tratado indissociadamente do natural, uma vez que são ambas expressões do patrimônio ambiental, em consonância com a tendência mais recente do direito contemporâneo, que, numa visão alargada, apreende o fenômeno ambiental em sua globalidade.

A proteção ambiental tem sido paulatinamente consolidada, desde as proclamações da Convenção da ONU, realizada em Estocolmo, em junho de 1973, passando pelo tratamento da Lei nº. 6.938, de 1981, pela constitucionalização da disciplina no capítulo específico da Carta de 1988, ao que se seguiu a Convenção da ONU de 1992 - ECO 92 -, realizada no Brasil, no Rio de Janeiro, e, especialmente redirecionada pela Agenda Habitat de 1996, que definiu a orientação de integração das agendas urbana e ambiental. Mais recentemente, a Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, prescreve maior rigor relativamente à tutela do meio ambiente natural e cultural, impondo variadas sanções às pessoas físicas e às jurídicas causadoras de dano a esse patrimônio. Isso para ater-se aos principais pontos de demarcação da linha evolutiva da disciplina.

A proteção ao patrimônio cultural, à sua vez, durante décadas, sustentada no Decreto-Lei nº. 25, de 1937, e, sucessivamente, influenciada pelas convenções internacionais, notadamente a de Estocolmo, e por diplomas internos diversos, veio também a ser constitucionalizada em capítulo específico da Carta de 1988. Apesar da autonomia de tratamento no texto constitucional, a proteção ao patrimônio cultural perseguiu o caminho da integração com a política de meio ambiente natural na legislação ordinária, consoante evidencia a Lei nº. 9.605, de 1998.

Assim é que, nos dias atuais, discutir gestão das espécies patrimônio cultural, ambiência urbana, cidade simbólica e equipamentos e espaços de produção e fruição de cultura é, ao mesmo tempo, lidar com conceitos e estruturas do gênero meio ambiente, posto ser o dado cultural integrante da noção matriz daquele. Daí a densidade da idéia de sustentabilidade da cidade como espaço de dupla fruição que inspira o moderno urbanismo: cidade material e cidade simbólica, fruíveis pelos múltiplos sentidos do homem nos planos biológico, espiritual e social.

Contudo, por razões metodológicas deste estudo, o interesse volta-se para o patrimônio cultural, no âmbito da política de cultura na interface com a gestão urbanística.

Não se desenvolverá aqui, todavia, a análise de resultados de experiências pontuais ou sistemáticas de política de patrimônio no Brasil nem se estará a oferecer alternativa metodológica de formulação e implementação de políticas nessa seara - de reabilitação de centros históricos, de regulação e acompanhamento de zonas especiais de proteção, de tombamento de conjuntos urbanos especiais e implementação das respectivas diretrizes urbanísticas de proteção, de integração de núcleos históricos estagnados a outros de maior potencialidade revitalizadora e de sustentabilidade e outras.

Procurar-se-á alinhar considerações anteriores a essas questões, quiçá decorrentes, ou, ainda, simplesmente, discutir possibilidades, que abrem caminhos, ou anteparos, que impedem os avanços no campo urbanístico, com natural repercussão sobre a tutela do patrimônio cultural.

### **3.1. Da interface dos aspectos social e urbanístico**

Não se pretende, com a associação cultura e urbanismo, sustentar que a política de cultura, cuja espinha dorsal é o art. 216 da Constituição da República, sede da norma de reconhecimento da pluralidade de valores referenciais da identidade, deva migrar-se da ordem social para a seara urbanística, mas buscar o necessário campo de intersecção desses domínios, tendo em vista as recíprocas interferências de cidade e cultura. A ênfase ao dado cultural como elemento de gestão urbanística dá-se, portanto, sem superação do caráter social da cultura, como objeto de interesse dos diversos agentes da sociedade, compreendida esta em sua base ampla e plural, como sua produtora e destinatária.

A Constituição da República, definindo as bases de organização das funções estatais, entre elas inclui a de promoção e defesa do patrimônio histórico, no Título VIII, "Da Ordem Social", no Capítulo III, "Da Educação, da Cultura e do Desporto", relacionando, na Seção II, "Da Cultura" (art. 216), os lineamentos específicos.

Tal enquadramento, seguido pelos Estados e pelos municípios, tem vinculado as políticas de memória e patrimônio cultural ao órgão responsável pela área de cultura, prática destacada em ordenamentos locais de referência como Florianópolis, Salvador, Curitiba, Santa Catarina, São José dos Campos, entre outros, embora se verifique, em alguns casos, o atrelamento da gestão do patrimônio edificado ao núcleo de Política Urbana, o que, de resto, mostra a necessária interface da política de proteção desse patrimônio urbano de valor social com a atuação urbanística que lhe deve emprestar a especificidade de seus instrumentos.

De outro lado, não se pode desconhecer a moderna função social do Direito urbanístico como núcleo de proteção dos excluídos por meio de mecanismos de legalização fundiária e regularização urbanística em relação a áreas urbanas deprimidas e de promoção da participação democrática da comunidade na governança da cidade. Não obstante isso, a mera intersecção de política cultural e política urbana é suficiente, não se justificando a migração completa, ou seja, o abandono das especificidades de cada qual.

#### **4. CIDADE E CULTURA - RECÍPROCAS INTERFERÊNCIAS E SUAS REPRESENTAÇÕES - O DIREITO DA CIDADE E O DIREITO À CIDADE**

Neste estreito campo, o binômio cidade e cultura ganha relevância e há de ser conotado segundo as recíprocas interferências.

A cidade, como produção do homem, materializa a cultura, expressa na forma de apropriação do espaço urbano, no traçado de suas vias, na construção de seus padrões tipológicos e estéticos, na formação de seus marcos referenciais, e configurada pelas suas variadas representações de segregação espacial, sob a pressuposta lógica de sua funcionalidade e hierarquia, e pelas formas de relação com a natureza. E mais, a cultura revela-se nitidamente na trama das tantas cidades que se erguem, harmônica ou conflituosamente, a partir de uma ou mais centralidades que projetam a unidade da urbe na sua composição plural, ou que impõem sucessivas exclusões de núcleos urbanos, desenhando a cidade marginal.

Fruto do agenciamento humano coletivo, a cidade é representação dos valores e da estrutura da sociedade, com a sua força de hierarquia ou equalização, de inclusão ou marginalização. É, assim, a dimensão primária da cultura espacializada e a reprodução dos modos de vivência e de relacionamentos.

Outros relevantes desdobramentos podem ser deduzidos do mesmo binômio cidade e cultura, além do constituído pela dimensão de representação, como os decorrentes do impacto que a atividade cultural impõe àquela em termos sociais, econômicos e urbanísticos.

Não há, pois, negar as recíprocas interferências: a cultura produz a cidade pela materialização de seus valores e pelas práticas de sua produção e consumo que repercutem no espaço urbano, e é aquela mesma que permite o mais generoso contato dos habitantes com a alma da cidade em seus diversos significados. De outro lado, a cidade, além de ser, em si, dado cultural, gera e consome cultura a partir de seus espaços, suas ambiências e vias de acesso à fruição de valores culturais.

A propósito, lembra a economista Dra. Júnia Santa Rosa (Fundação João Pinheiro) que a cidade mantém uma complexa cadeia de produção de bens e serviços, de consumo desses, de relações e de interesses, da qual participa uma diversidade de agentes, sendo certo que a cultura alimenta essa cadeia, de forma mais ou menos substantiva, de acordo com o grau de importância a ela atribuído pela sociedade e pelo Estado, da articulação intersetorial, do compartilhamento entre o público e o privado e da adequação e da integração dos instrumentos de gestão.

Essa é a razão por que a cultura, quer tratada como elemento ideológico conformador da cidade física, quer sob a perspectiva da produção e da fruição que potencializam aqueles reflexos, há de ser componente indispensável e estratégico no sistema de gestão urbanística, sem que implique a opção o acolhimento da idéia da cidade empresa projetada sob a égide das cadeias produtivas mundiais ou das que nelas se inspiram.

A cidade, fruto da construção coletiva, em perspectiva harmônica ou caótica,

traduz a aplicação de um conjunto normativo, à sua vez, informado pela concepção política que o edita, pela visão paradigmática que o amolda e o comunica à dinâmica processual de constituição da cidade e à esfera contenciosa sob a responsabilidade do Juiz, que lhe deve fixar a definitiva exegese. Nesse sentido, a cidade não é só objeto do Direito, mas representação deste, seja como elaboração, seja como atualização na esfera pública ou privada, seja como interpretação.

Desse modo, ao binômio cidade e cultura, em cujos elementos, verificam-se dicotomias, soma-se o direito com sua força segregadora ou integradora, tendencialmente à primeira, diante da carência de legitimidade social. É que, nesse trinômio, conquanto, em princípio, se tenha no direito a potencialidade da força de amálgama para a formação da unidade positiva, pode, às vezes, projetar-se o papel do direito como elemento de desagregação das forças da cidade e da cultura.

Demais disso, o Direito, como núcleo conformador, circunstanciado por tempo e espaço, põe-se, naturalmente sob a tensão da permanência e da mutação, de resto, presentes na sua dialética.

Registra-se que, conforme seja o objeto de tutela jurídica, as forças tensionais em relação ao Direito variam: se se tem em conta a tutela do patrimônio ambiental natural, as forças presentes são, de um lado, a de preservação e, do outro, a representada pelas atividades de exploração dos recursos naturais ou de produção e a do núcleo de necessidades dos excluídos. No campo de proteção ao patrimônio cultural, vislumbram-se, de um lado, a força da preservação, e, de outro, especialmente, o investidor do mercado imobiliário, conquanto se tenha também a presença das necessidades, notadamente retratadas pelos cortiços em centros históricos degradados .

Em ambos os casos, o segmento da tutela pretende contrapor ao exagero do proprietário a força simbólica do Direito no sentido da alteração do conteúdo de poder dominial, ou seja, da atenuação da relação de poder do proprietário. O segmento de resistência à tutela, por sua vez, pretende a valorização da propriedade como moeda de troca, ou como base de sustentação de produção de riqueza, ou simplesmente o acesso à terra pelo impulso da necessidade. Os segmen-

tos de tutela devem, assim, ter olhar diferenciado para o problema, conforme seja o ponto tensional de seu contraste, para o emprego de mecanismos e estratégias adequadas a cada caso, sabido que o Direito deve encontrar formas de socorro às necessidades e de neutralização do egoísmo que escraviza o coletivo. O Direito há também de ser suficientemente razoável de modo a permitir que se identifique, mesmo em seara de conflituosidade, convergências para a garantia de superação do egoísmo e os antagonismos, explícitos ou sob máscaras de consensualidade, que ameaçam subjugar o coletivo. É da seara do Direito, especialmente tomado em sua versão democrática, instrumentalizar a provisão de necessidades e aquela neutralização, sem embargo de ser a solução objeto de outras ciências. É dizer: não é preciso afastar-se do Direito para a solução que prestigie os valores que ele mesmo sustenta e que lhe inspiram a concepção.

Assinale-se que a integração social pelos campos do Direito a partir da exploração *de potencialidade criativa, interativa e dialógica da pessoa humana no sentido de ampliar a sua inserção autônoma no contexto como meio de minimização das privações* é o tema desenvolvido com profundidade por GUSTIN<sup>4</sup> em obra de leitura obrigatória para compreensão de metodologias inclusivas, que podem subsidiar a aplicação do Direito, com ênfase na seara das regulações urbanísticas.

## **5. CIDADE E CULTURA: RECÍPROCA DESTRUÇÃO - A CONTRADIÇÃO DAS FORÇAS DE FORMAÇÃO E DEFORMAÇÃO DA CIDADE**

À relação da recíproca constitutividade da cultura e da cidade opõe-se a da recíproca destruição.

Paradoxalmente, são os processos construtivos da cidade que, também, ameaçam e destroem a cidade cultural, as referências da memória coletiva, as representações de mundo, o patrimônio arquitetônico, estético, histórico, as ambiências e os cenários importantes da vida da comunidade, com repercussão direta ou indireta na geração e no consumo de bens e serviços culturais. De outra parte, é a própria cultura que investe contra a cidade física, impondo a substituição de

<sup>4</sup> GUSTIN, Miracy B. S. Das necessidades humanas aos direitos – Ensaio de Sociologia e Filosofia do Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

espaços de sociabilidade, sepultando, pelo inconsciente coletivo, formas e escalas e formando novos mapas de geografia cultural que levam à deterioração espaços consolidados e à emergência de novas centralidades pela relação funcional cultura e espaço, ou seja, pela consagração de novos locus de reforço à identidade. Mostras de destruição por essa via são a degradação de centralidades pela perda de função cultural; a ocupação predatória de espaços inadequados para fruição da cultura de massa; a pressão sobre os núcleos urbanos tombados, constituída pelo artificialismo da "indústria cultural", entre outras.

Enfatizando a lógica construção-destruição, que ora se projeta sobreposta ao binômio cidade-cultura, Edésio Fernandes, em recente palestra para Grupo de Estudo de Direito urbanístico do Núcleo de Iniciação em Extensão e Pesquisa da Faculdade de Direito da UFMG, em Belo Horizonte, lembra a recorrência de práticas contraditórias reveladoras daquela lógica, como as dos processos especulativos, que, pelos caminhos da legalidade, legitimam-se pelas previsões casuísticas; as dos processos que, infringindo a lei, são tolerados pela conivência ou pela inoperância das instâncias sociais e formais de controle da cidade legal; e, enfim, as dos absolutamente marginais, que se desenvolvem fora do próprio âmbito da cidade legal, sem que sobre eles se volvam os olhos do Direito ou da Administração, para planejá-los ou contê-los por meio de mecanismos de inclusão.

Conquanto não se possa dizer de uma sintonia das diversas forças potenciais e efetivas de formação da cidade e da cultura e de contraditória destruição daqueles objetos nas diversificadas manifestações, é possível registrar, na dúplici relação, com graus diferenciados de poder, a presença de atores governamentais, econômicos e sociais que se projetam a partir de três esferas: o Estado, o mercado e a sociedade.

### **5.1. A força do Estado**

Prioritariamente no âmbito do Estado, localizam-se a política, o Direito e o aparelho de gestão.

De fato, o Poder Público, especialmente como responsável pela definição de

regras urbanísticas e pelo planejamento e oferta de infraestrutura e serviços, é um figurante importante entre as forças que constroem a cidade.

Sabe-se, porém, que, em grande margem, o caos urbano revela postura tímida do Estado, que impede mudanças mais profundas e estruturais. Na contramão de avanços significativos, no plano político, a formulação normativa dos institutos enovela-se em contradições decorrentes das posições ideológicas conflitantes, incapazes de formar o consenso sobre bases coerentes. Na mesma linha, as rejeições recíprocas de Poder Legislativo e arenas de consenso social - duelo permanente entre democracia representativa e instâncias sociais diretas - são empecilhos a políticas mais progressistas.

Para além do plano político - de concepção do Direito ou de formulação legislativa - , em seara de aplicação das normas, mostra-se o Estado anacrônico e impotente para a construção da cidade ideal, na medida em que se aquilatam a sua pouca ousadia para romper com o Direito segregador e a persistência de cultura jurídica resistente à reformulação conceitual.

É verdade que o preceito, aplicado com preconceito, escleroso-se. Só a inspiração principiológica o rejuvenesce porque o princípio é pregnante e ideológico.

Sob esse ângulo, cabe ao Juiz o desafio de operar a permanente adaptabilidade do preceito às situações concretas, sob a luz dos princípios que protegem a regra contra a decadência da emanção nela contida e da proposta teórica que inspira o sistema normativo. Contudo, não têm as normas principiológicas conseguido transmitir a força vivificante às regras para a alteração do *status quo* da ordem social em linha sucessiva de produção de novos consensos, sem radicais rupturas. Fraqueja o Direito quando não apreende, por exemplo, a dinâmica do processo de pressão sobre o patrimônio, e, em conseqüência, fragiliza-se a proteção; em resposta à ordem jurídica impotente, criam-se práticas de contraste, as quais, sem as mais sólidas bases de neutralização, levam a um quadro de conflito, à sua vez, solucionado pelo próprio Direito tradicional, cujos paradigmas resistem a novas matrizes de compreensão e visão.

De qualquer modo, o Direito exerce papel fundamental na construção do espa-

ço urbano e na preservação da cidade cultural, papel de construção do caos ou da cidade harmonizada. Daí a necessidade de que, sem se abandonar o processo histórico da lei, busque-se a perspectiva espacial de seus efeitos e que, por isso mesmo, tome-se, também, no mister de sua elaboração, a racionalidade territorial.

De outra parte, o equívoco e as disfunções do planejamento urbanístico, em muitos casos, ainda considerado como mera ação regulatória estatal, e a ausência de coordenação das relações intragovernamentais e intergovernamentais no plano da atuação administrativa são fatores de ineficácia da política urbanística, em especial no tocante ao patrimônio cultural. A situação está a invocar uma aprofundada discussão, sob a égide da Política e do Direito, seja sob a tônica federativa, seja sob o ângulo da gerencialidade interna.

### **5.2. A força do mercado**

O mercado, por sua vez, é forte agente de construção da cidade, em razão principalmente do domínio no que diz respeito ao acesso à terra. Tendo ele a hegemonia do espaço urbano, impõe a conformação da cidade segundo as regras do capital e a categorização da cidadania cliente. De fato, o poder econômico, se não tangido a seguir rigorosas pautas, preordenadas pelo Estado e pela sociedade, esta por meio das instâncias de que participa, tende a arvorar-se titular do poder de conformação da cidade e até do de sua desfiguração ou destruição, do que decorre virtual ameaça ao patrimônio cultural pela predominância da ordem do mercado da terra e dos interesses econômicos. Acostumado com a garantia de sua prevalência, reage o mercado diante de posições que buscam o reequilíbrio de forças entre os demais atores de construção da cidade. Faz parte da reação do mercado, por exemplo, a sua malfazeja interferência no plano de produção da norma, quebrando a vocação da lei para o relacionamento com a comunidade, imprimindo-lhe papel tático e projetando sua relação intrusa com a sociedade.

### **5.3. A força da sociedade**

A sociedade, agente ativo potencialmente mais relevante da construção do espaço urbano e sua principal destinatária, é também a instância que diretamente

mais sofre os impactos da construção plural no âmbito dela própria, construção operada sob a necessária influência daquelas outras forças.

Por isso mesmo, é necessário intensificar a inclusão efetiva e conseqüente do cidadão e da comunidade no processo político de cidade, essencialmente o de edição do Direito, para que a lei deixe de ser imposição e ganhe o sentido de consenso, e o de tomada de decisões, especialmente no tocante à aplicação dos recursos e ao reconhecimento de seus valores culturais. Em outras palavras, a sociedade há de sair da posição prevalecente de sujeito passivo da construção da cidade para ser agente de mudança pela contribuição individual e coletiva de seus membros.

A propósito, é preciso fazer logo a advertência de que, se a sociedade se mostra inepta como agente de construção e controle da cidade ou confusa em relação à realidade urbana que deseja, o mercado, de lógica invariável, estará cada vez mais apto a capitalizar as fragilidades da sociedade e do Estado (Legislativo, Judiciário e Executivo) e de outras esferas discursivas, como a imprensa e a academia.

## **6. A POLÍTICA URBANO-CULTURAL E AS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO**

Em face dessas recíprocas interferências de cultura e cidade, afasta-se política de gestão urbana que não acolha a dimensão cultural do espaço em posição estratégica, e, do mesmo modo, refuta-se a política cultural da cidade divorciada da urbanística.

São os instrumentos do direito urbanístico que, especialmente, podem ser invocados numa política urbano-cultural, isto é, para proteção, valorização e gestão do patrimônio cultural no seio do espaço urbano.

Na prática, algumas administrações vêm tentando, em meio a ácidas críticas, a conjugação dos tradicionais institutos com outros mais progressistas como possibilidade de solução para a complexidade do setor, circunstanciado pela intensa conflituosidade dos interesses envolvidos, não faltando atitudes de apologização de determinados instrumentos urbanísticos em detrimento de outros.

De tudo resulta que os instrumentos mais ousados, seja pela resistência de proprietários de imóveis urbanos, seja pelo desconhecimento da filosofia dos institutos, não foram ainda amplamente assimilados na prática urbanística, de modo que possam ser avaliados sob o enfoque dos resultados sociais e dos impactos no mercado imobiliário, razão pela qual a sua adoção e sua aplicação devem ser precedidas de aprofundados estudos e discussões que permitam consenso em torno de idéias que lhes servem de pressuposto.

Contudo, é preciso deixar claro que nenhum instrumento é, em si, solução e que a maior potencialidade se tem do conjunto deles. Eles não podem ser vistos com preconceito: o mais ingênuo pode-se perverter e o mais questionável pode-se converter, conforme a ideologia que o maneje e o controle que o garanta.

Demais disso, não se há de ter pudor no desnudamento da inspiração de determinados institutos. Ao contrário, as equações que os estruturam devem ser colocadas às expensas, sob pena de incoerência e contradições e de artificialização de consensos que, por isso mesmo, não se sustentam.

Igualmente, não deve a atuação urbanística local ser temerária, projetando soluções que extrapolem o âmbito da competência municipal ou, por outra via, desconsiderando prescrições legislativas da órbita federal insuperáveis pelo poder autônomo do Município.

Não se há, no entanto, de desconhecer a consistente competência legislativa do Município em matéria urbanística, a qual se deduz da combinação dos arts. 30, I, II e VIII, e 182 da Constituição da República, ressaltando-se, especialmente, a referente aos instrumentos que se relacionem com o direito de construir e com a definição do conteúdo da função social da propriedade urbana. Essa compreensão tem garantido a alguns municípios a possibilidade de políticas urbanísticas arrojadas, com a ousadia capaz de demarcar espaço real do poder local no concerto federativo, valendo o registro de Porto Alegre como a mais enfática revelação da afirmação da luta pela municipalidade, no campo das políticas públicas participativas, tendente à construção de nova ordem político-social.

## 7. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR DA ATUAÇÃO URBANÍSTICA

O desenvolvimento de uma política urbano-cultural desafia, em primeiro lugar, a revisão do modelo tradicional de propriedade, que persiste no imaginário de grande parte da sociedade brasileira, e da conformação espacial e temporalmente compreendida do correspondente direito, conquanto não se afastem outros fatores impeditivos ou facilitadores de viabilidade daquela política.

A Constituição de 1988, superando o paradigma da Constituição de 1934, no tocante à propriedade, além de acatar no espectro desta muito mais que o objeto material, prescreve tratamento diferenciado para as suas diversas espécies e opera mudança conceptual profunda no campo dominial, cujo ponto nuclear é a integração da função social à esfera interna da propriedade como componente qualificador dessa, mais ou menos determinante de sua configuração, conforme seja o seu objeto. (SILVA, 1995)<sup>5</sup>

BARREIRA referenda essa verdadeira conjunção dos conceitos de propriedade e de função social, segundo ele, amalgamados na nova noção do instituto:

“A função social não age (...) como elemento restritivo ou condicionador do livre exercício dos três elementos que compõem a propriedade, quais sejam, uso, gozo e disposição (Código Civil Brasileiro, art. 524); incide, sim, sobre sua própria estrutura, qualificando-a, dando-lhe uma nova natureza intimamente vinculada ao Direito Público (...).”<sup>6</sup>

Depreende-se do novo ordenamento, pois, que nenhuma propriedade pode prevalecer na versão exclusiva de poder de seu titular senão na de poder-dever. De fato, é preciso compreender que a Constituição de 1988 altera fundamentalmente o teor da relação dominial, impondo ao proprietário a obrigação de abrir a intimidade do domínio para nela introjetar a prática da função social que a propriedade potencializa.

5 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, p. 65.

6 BARREIRA, Mauricio Balesdent. *Direito Urbanístico e o Município*. In Edésio Fernandes (org.) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 22.

A propriedade não é assim valor em si nem a potencialidade do querer privado aprioristicamente legitimado. É poder vinculado a formas públicas de expressão do correspondente encargo funcional.

Ora, se qualquer coisa, em si, já deve ter uma função transcendente a si mesma, o que dizer da propriedade informada pela função social? Como propriedade privada pura, já tem uma função a cumprir que ultrapassa o seu conteúdo estático; como categoria explicitamente funcionalizada em favor do coletivo, mais perde o seu valor apriorístico, para projetar, de forma vinculada, sua conformação e dinâmica específicas.

Essa funcionalidade compreendida na dinâmica interna do domínio comunica, portanto, ao indivíduo a condição de provedor direto da prestação positiva de sua propriedade em favor do coletivo, e à sociedade, o papel difuso de provisão, seja pela força de sua representação, seja de sua interferência nos processos comunicativos, seja ainda pela de sua atuação direta, especialmente no controle.

O Estado deixa, assim, de ser provedor exclusivo da função social da propriedade, condição que sustentava a antiga lógica de restrição ao correspondente direito e a posição hegemônica do Poder Público no campo social. Sem prejuízo de suas prestações positivas nessa seara e da atuação interventiva direta no campo dominial, maior destaque se deve dar à necessária aplicação pelo Estado de instrumentos que assegurem a inversão da socialização dos ônus da riqueza ou da privatização dos bônus dos investimentos públicos, reservando-se-lhe a tutela enfaticamente orientadora e sancionatória, objetivando o cumprimento da função social da propriedade pelo seu titular.

A propriedade urbana recebe tratamento mais arrojado na nova ordem. Nesse sentido, a política da cidade, engalanada em roupagem constitucional, traduz preocupação fundamental com a ocupação democrática do espaço urbano, o que desafia o Direito urbanístico como inegável campo de regulação da função social da cidade a incorporar tal princípio à base de sua racionalidade, como pedra angular de toda sua construção.

Por outro lado, fazendo intersecção em capítulos específicos, como os de meio

ambiente e de política cultural, a política urbana ganha perspectiva difusa, informada pela intensa conflituosidade subjacente e pela cidadania ativa.

Assim, a função social, como princípio de inclusão da cidadania, como atributo do domínio e como nota de transcendência da noção de propriedade das esferas egoísticas para os sucessivos planos metaindividuais, é também o parâmetro de relativização da conformação do direito em si. Os atributos internos do direito à propriedade - exclusividade, absolutividade e perpetuidade, conotados como prerrogativas -, conquanto mantidos em essência, ao rivalizarem espaço interno com a função social, devem ser ressemantizados a partir da nova visão paradigmática do Estado Democrático de Direito.

Tal relativização, sem desconsiderar a prefiguração da propriedade pela presença dos atributos elementares ampliados, afasta necessariamente o seu reconhecimento *a priori* em uma tal densidade uniforme e invariável, independentemente do objeto do domínio. Um grande desafio é, portanto, o de superar essa noção apriorística.

Isso se explica pelo fato de que “seu contorno, seu aspecto interno, seu conteúdo econômico, sua senhoria, a extensão de suas faculdades ou direitos elementares ficam na dependência da natureza do bem que lhe serve de objeto”. (LIRA: 1998)<sup>7</sup>

Ocorre que, a despeito da ruptura conceptual que pretendeu o Constituinte operar no tocante à propriedade, e da relativização imposta ao seu conteúdo, a lógica de racionalidade social, de base estrutural desigual, jurídica e urbanisticamente, pouco se alterou, mantendo-se a compreensão retrógrada da função social como elemento de defesa da propriedade histórica e não como fator de sua mudança, com naturais reações de grupos mais progressistas.

Aliás, é elementar a constatação de que é a propriedade urbana histórica que se coloca como mecanismo de proteção do status quo e vinga, na prática, como propriedade integral, de modo que o paradoxo continua explícito - espaço urbano

7 LIRA, Ricardo Pereira, LEAL, Rogério Gesta. *A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998, (Prefácio) p. s/n.

limitado e propriedade privada ilimitada, com o quadro social decorrente.

Segundo MARICATO, há um consenso que precisa ser desmanchado:

“...pois se trata de um ponto cego recorrente e funcional -, o futuro quase nenhum de nossas cidades continua atrelado à cláusula pétrea do pacto histórico entre as classes dominantes brasileiras, esse o consenso de todos os consensos, o caráter intocável da propriedade do solo desde a famigerada Lei de Terras de 1850”<sup>8</sup>

O certo é que, em larga medida, o direito infraconstitucional, a despeito da disciplina constitucional, continuou com seu traço segregador, a sustentar o contraste - a propriedade, singular, intocável, única, versus sociedade, binária, literalmente plural porque duas: a de excluídos e a de privilegiados. Agora, a Lei nº. 10257, de 10 de julho de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, promete romper a cadeia de exclusão social.

No campo da preservação, o duelo é evidenciado pela presença, de um lado, das forças progressistas que pugnam pela conservação como forma de garantia da identidade e como resposta à massificação da cultura decorrente da imposição de padrões artificiais e à mercantilização da cidade e, de outro, das forças transformadoras da cidade e, paradoxalmente, de manutenção do seu status quo consistente na estruturação econômica centrada na propriedade privada do solo urbano protegido pelo liberalismo jurídico clássico.

Assim, a prática constitucional ainda não se garantiu, de modo que as matrizes do liberalismo econômico continuam forjando, com prevalência, os padrões de aplicação do instituto e a orientação dos desdobramentos do Direito em linha individualista, que esclerosa o sistema quanto mais o impede de incorporar os avanços demandados pela complexidade da era pós-moderna.

Não obstante esse nítido império do individualismo, muitas municipalidades têm investido na efetividade constitucional, especialmente no tocante à função social da propriedade, elemento orientador do Direito urbanístico, e na invocação do

8 ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos e MARICATO Erminia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 9.

paradigma democrático como informador do sistema, o que, na prática, tem levado à conflituosidade desses paradigmas - óptica do Judiciário versus visão de administrações municipais progressistas - que se sobrepõem relativamente a um mesmo objeto de foco.

### **7.1. Direito à propriedade e Direito de construir**

Uma questão importante diz respeito à relação direito à propriedade e direito de construir. Seria este ínsito àquele? Integraria o direito de construir o conteúdo do domínio? Grande avanço seria a definição clara de autonomia desses direitos, o que poderia sustentar a adoção de um modelo de política urbana capaz de interferir com mais radicalidade no quadro de exclusão.

A questão posta, contudo, é complexa e encontra soluções variadas nos ordenamentos jurídicos.

Em alguns sistemas, não se reconhece a edificabilidade como faculdade do proprietário, sendo o direito de construir tratado como concessão do Poder Público, que o constitui em favor daquele. Este é o tratamento adotado, por exemplo, pela reforma italiana - Lei nº 10, de 28 de janeiro de 1977 - e pelo direito português.

Outras legislações tratam a edificabilidade como faculdade inerente à propriedade, vingando, como essência mesma desta, casos em que cabe ao legislador prescrever as condições para o exercício daquela faculdade, o que se insere no regime do licenciamento consistente na atuação declaratória do Poder Público relativamente ao atendimento daquelas prescrições para a valia do direito preexistente, concepção que, de resto, concilia-se com antiga prática urbanística interna.

Por fim, há ordenamentos, nos quais, a despeito da configuração inequívoca de uma propriedade privada robusta, acolhe-se maior espaço de abrangência de um ônus dominial, justificando solução intermediária nesse particular.

A leitura dos dispositivos constitucionais remete para o plano infraconstitucional o efetivo delineamento do conteúdo interno da propriedade urbana, ao condicioná-

la ao cumprimento da função social nos termos explicitados no Plano Diretor.

Há nisso indúvidoso propósito de se amoldar a propriedade a um modelo de dupla face de domínio, a do bem considerado em sua funcionalidade social que, em última análise, a publiciza; e a do bem patrimonial, que se há de conciliar, mesmo no campo de sua intimidade, com aquela, e que, por tal razão, sem se afastar da esfera do titular, migra também para o campo do direito público, sujeitando-se às regras desse.

No Brasil, a partir de 1988, vislumbra-se, como já dito, no tangente ao espaço urbano, o gizamento de uma propriedade *sui generis*.

Desse modo, parece revelar-se mais consentâneo com o modelo de propriedade atual o tratamento normativo do direito de construir segundo uma concepção intermediária, que o tome como inerência ao de propriedade num patamar geral, único, que poderia corresponder, por exemplo, ao plano do terreno, figurando o excesso desse coeficiente como direito do Poder Público, a ser objeto de concessão.

O Estatuto da Cidade deixa aos municípios o poder de fixar, no plano diretor, o coeficiente básico de aproveitamento, que poderá ser único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana (art. 28, § 3º).

#### **7.1.1. Direito de construir e direito de configuração da cidade**

De qualquer que seja o ângulo de análise, seja partindo da imanência do direito de construir, seja do caráter autônomo deste, seja da perspectiva conciliadora de uma faculdade a ser reconhecida em relação ao patamar comum, com a titularidade do Poder Público considerada no tocante ao restante potencial, tem-se que a compreensão não pode interferir na da titularidade do direito de configuração da cidade. A eventual titularidade privada do direito de construir não privatiza o direito de configuração da cidade nem de fruição desta como espaço coletivo.

Cabe à coletividade e ao Poder Público projetar a configuração da cidade por meio das leis oriundas de processos democráticos de produção de consenso, do

planejamento e da gestão da política urbana, garantida a integração intra-institucional e interinstitucional e o compartilhamento com as múltiplas instâncias sociais e econômicas.

Essa mesma titularidade deve sustentar a esfera do controle, seja pelo governo, seja pelas instâncias democráticas, na busca da efetivação da função social da cidade.

## 7.2. Propriedade do bem cultural

No campo da preservação, um desafio importante é o que diz respeito à definição da propriedade do bem cultural. Sustenta GIANNINI<sup>9</sup> a dupla conotação da coisa de valor cultural: como entidade imaterial, é bem público, e como bem patrimonial, liga-se ao seu proprietário. Adverte que esses bens, inconfundíveis pela natureza de cada qual, que assim convivem, devem ser apreendidos, contudo, em profunda conexão, tendo em vista a unicidade de seu suporte material. O titular do bem patrimonial não é sujeito ativo de poder em relação ao bem cultural correspondente, bem de fruição pública. É sujeito passivo de dever, de obrigação, de encargos que, em última análise, limitam o conteúdo do seu poder ativo incidente sobre a patrimonialidade. Essa a grande construção elaborada pelo doutrinador italiano.

Explica o autor que ao particular interessa a integridade patrimonial; ao Poder Público, a integridade física que sustenta o testemunho, a figuração, o valor e garante a fruição deste.

Desenvolvendo essa concepção, pode-se afirmar - a título de meras elucidações - que o bem material que suporta um bem cultural de interesse social não se coloca como objeto de uma propriedade aprioristicamente concebida como um conteúdo potencial à mercê do querer privado, mas de uma propriedade limitada à sua patrimonialidade realizada. Só poderá ser objeto de uma propriedade potencial se esta for compatível com a funcionalidade cultural.

9 APUD ÁVILA, Juan Manuel Alegre. Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico. Madrid: Ministério da Cultura, Secretária General Técnica, Plaza Del Rey, 1 28071, 1994. p. 666 e segs.

Dessa compreensão decorrem conseqüências diferentes da aplicação de institutos urbanísticos de proteção. Vale dizer, por exemplo: se o regime de tombamento for incompatível com a garantia patrimonial do bem já efetiva no momento de sua incidência, cabe ao Poder Público promover a desapropriação competente, o que se admite como exceção. A desapropriação, importando na ampliação da propriedade pública, deve ser assumida como encargo de todos, mediante indenização sustentada pelo princípio da solidariedade social. Se a situação for de restrição a direito com afetação significativa do equilíbrio dominial, a eventual compensação ao proprietário por perda efetiva parcial decorrente de gravame direto do conteúdo patrimonial, conquanto hoje enquadrável no sistema de indenização geral, haverá de ser pensada como ônus do conjunto das propriedades, e não dos contribuintes em geral, afastando-se a antiga e falsa noção de que a todos eles cabe assumir os encargos. Ora, nem todos são proprietários. Por outro lado, não se estará, como visto, em face de situação de ampliação da propriedade pública, a justificar a chamada geral, mas de redefinição da densidade do conteúdo dominial específico, que deverá ser equalizada no campo dos proprietários. Nesse sentido, viável seria a previsão de uma espécie tributária que incluísse em sua sistemática a lógica desse financiamento como encargo do conjunto delas, o que poderia ser viabilizado mediante o direcionamento para um fundo de equalização da propriedade privada para fins de cumprimento da função social, em cujo bojo se enquadra a cultural. Isso, para efeito de compensações parciais, consoante já explicitado.

Por outro lado, se o regime de tombamento for incompatível com a situação futura do bem, estar-se-á tão somente diante de um encargo potencializado pela própria propriedade e que haverá de ser suportado por seu titular.

Em contraposição àquela titularidade pública do bem cultural, de que fala Giannini, outros defendem simplesmente a propriedade privada do bem cultural imaterial quando o bem patrimonial que lhe dá suporte se encontra na esfera privada.

Não se coaduna com a idéia de função social a escravização do bem imaterial à esfera privada. Dada a inseparabilidade do suporte material do bem cultural e do bem patrimonial, a que já se aludiu, o titular do bem patrimonial há de ser conside-

rado como um curador daquele, sujeitando-se, enfaticamente, a regime público consubstanciador da proteção.

## **8. A IMPORTÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE PARA CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS LOCAIS**

Não raras vezes, as ambigüidades escusamente reconhecidas no tocante à matriz constitucional de definição de competências - diga-se: apesar do traço nítido de maior generosidade do Constituinte com os municípios - vinham socorrendo interesses conservadores que erguiam muralhas de proteção da propriedade para mantê-la confinada na seara do Direito Civil. Em outras situações, esquemas de neutralização do poder local, por meio da postergação da eficácia constitucional engendrada pelos artifícios da inoperância do legislador federal, detinham os propósitos de alteração do *status quo*.

Assim, na ausência de diretrizes gerais de política urbana, de competência da União nos termos do art. 21, XX, da CR, os municípios, com freqüência, deparavam com incontáveis dificuldades para sustentação de ações inclusivas no âmbito das políticas urbanas e para a efetivação de medidas voltadas para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais de cidade, especialmente para aplicação dos instrumentos sancionatórios previstos no art. 182, § 4º, da CR.

O certo é que, diante desse quadro, a necessidade de uma base normativa de índole transformadora e geral, que já se impunha como demanda do quadro caótico do espaço urbano muito antes da Constituição de 1988, mais se fez sentir sob a égide do novo ordenamento constitucional, seja pelo agravamento daquele caos, seja pela pressão dos movimentos sociais no sentido da aplicação dos ditames da política urbana previstos na Carta Magna, nos arts. 182 e 183, seja ainda em razão do apelo de Administrações mais avançadas, sequiosas de maior estabilidade no tocante às medidas adotadas.

Edita-se, assim, no âmbito da União, nos termos dos arts. 24, I, 21, XX, e 182, § 4º, da Constituição da República, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, tão demandada como regramento geral para o desenvolvimento urbano.

Fruto de idéias já sustentadas por técnicos e profissionais desde os anos 60 e de iniciativa compartilhada mais recentemente pelos movimentos sociais e instâncias políticas engajados na luta pela efetividade das diretrizes constitucionais para cumprimento da função social da cidade, o mencionado documento apresenta-se como uma catálise de tudo o que se desenvolveu no âmbito das cidades na busca de soluções mais progressistas para o enfrentamento do complexo fenômeno urbanístico hodierno, informado notadamente pelo déficit habitacional e pela exclusão do acesso à terra e pela desproteção da posse, e como apropriação de soluções externas compatíveis com a problemática brasileira.

A referida lei constitui-se como núcleo de definição das normas de lei que tracejam as balizas da normatividade municipal no tocante à matéria, e, assim, imponível a todos os municípios para o enfrentamento do problema da exclusão social das cidades, e de disciplinamento de pontos, que, guardando relação direta com o direito de propriedade, têm-se constituído em nós górdios do sistema, especialmente pelas interpretações mais conservadoras: transferência do direito de construir, autonomia e concessão do direito de superfície e outros que se colocam na base de alguns institutos urbanísticos, aí incluídos os sancionatórios, enfim, de normas gerais de “desenvolvimento interurbano” e de “delineamento para o desenvolvimento intra-urbano”, no dizer de Silva (1981, p. 58).

Uma adequada base normativa, contudo, haverá de ser conjugada com outras condições de sustentabilidade de uma política urbana inclusiva: a intensificação dos processos discursivos, a sinergia dos movimentos sociais, o investimento em pesquisas para suporte de alternativas de intervenção no quadro de realidade, inversão de prioridades no campo dos investimentos públicos e integração dos diversos atores envolvidos na dinâmica urbana por meio de canais legítimos e equalização das forças em contraste, como forma de garantir a formação de consensos em plano de equilíbrio.

## **9. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS APLICÁVEIS PARA FINS DE PRESERVAÇÃO**

Entre os instrumentos urbanísticos que podem ser cogitados no contexto de

uma política urbana voltada para a preservação do patrimônio cultural, destaca-se naturalmente o tombamento. Este, porém, deve estar associado a outros mecanismos, como as zonas de proteção, preempção, transferência de direito de construir, desapropriação, inventário e outras formas de acautelamento e gestão urbanística do patrimônio.

Sabe-se que o arrojo das construções jurídico-urbanísticas não conseguiu superar o instituto do tombamento como alternativa mais eficaz para a proteção do patrimônio cultural, podendo-se atribuir, não só no plano interno, mas, também, no internacional, à engenhosidade do instrumento a preservação da herança das gerações passadas. É o tombamento, consagrado sob diversos rótulos, que se coloca como o último anteparo a deter a força destruidora do “progresso”. Contudo, se não se pode desprezar a potencialidade e mesmo a efetividade do tombamento, é verdade também que ele há de ser defendido contra o esclerosamento natural dos institutos que não se aprimoram em face da realidade, mais dinâmica e mais complexificada. Por isso, ele deve ser revisto e inserido no conjunto de instrumentos urbanísticos, para ganhar a sinergia desses e romper com a perspectiva mais estática. Essa mesma sinergia entre os instrumentos há de ser também considerada como indicativa da necessidade de relação dialógica dos bens sob proteção com os de seu entorno e da área mais abrangente de sua influência, segundo diretrizes apropriadas.

Entre nós, o instituto, permanecendo inalterado em sua trajetória de cerca de 63 anos, é ainda, aplicado tendo em vista matrizes paradigmáticas já ultrapassadas, embora tenha sido a sua formulação, ao seu tempo, marco de avanço no tocante ao poder do Estado no campo dominial privado.

Não obstante as profundas transformações conceptuais acerca da propriedade, o impacto da economia e cultura globalizadas, com ameaça da identidade e imposição de modelo de desenvolvimento predatório, e o paradigma democrático a inspirar novas relações de poder e gestão, o tombamento não foi submetido a um grande debate e continua tratado e resistido pela lógica do liberalismo econômico. Assim é que se impõe uma ampla discussão, que se volte menos para os aspectos de sua construção, de seus efeitos, de suas espécies, de seu objeto, mais para as questões que envolvem sua interface com a propriedade.

Este, porém, não é o espaço para a apologia do tombamento nem tampouco para a polemização de teses que se colocam na centralidade dos estudos dedicados ao tema. É propósito, tão só, buscar aqui a sinalização desses pontos e a convergência dos diversos institutos como mecanismos de gestão urbanística.

Um estudo mais profundo - que se desenvolverá em outra oportunidade - apontará, com certeza, a possibilidade de tal convergência, isto é, a aplicabilidade de variados instrumentos ao objetivo comum da preservação do patrimônio cultural no seio da política urbanística, sem prejuízo dos tradicionalmente adotados e conhecidos.

## 10. CONCLUSÃO

De todo o exposto, é relevante assinalar, à guisa de conclusão, que o Direito urbanístico, no movimento de expansão de seu foco, há de alcançar, em perspectiva transdisciplinar, as múltiplas dimensões da cidade, transcendendo a cidade física, para cumprir também lato papel social na busca da garantia plena de sustentabilidade do espaço urbano sob o aspecto dinâmico, sociológico e simbólico.

Que a cidade, mais que objeto do direito, é a própria representação deste, cabendo, pois, despertar a ordem jurídica para o papel de transformação do *status quo* - de exclusão e precariedade -, o que passa necessariamente pela revisão de conceitos e práticas e pela incorporação do componente democrático aos processos de formulação, aplicação e controle das normas.

Nesse sentido, mais que o destriçamento dos instrumentos urbanísticos ou das metodologias de gestão de patrimônio cultural, é urgente a superação de questões anteriores e enfaticamente persistentes: o conceito e o conteúdo da propriedade privada urbana, a função social da propriedade, o *locus* de sua ordenação, a escassez do solo urbano e a pressão para o acesso, o papel do direito, a nova ordem de sustentabilidade, entre outras.

Que a potencialidade dos instrumentos só se realizará na prática quando se romper com a matriz liberal público *versus* privado e se conceber o Direito urba-

urbanístico como o ramo ordenador do direito à cidade na óptica social, isto é, quando se romper com a lógica de neutralidade do Direito diante do quadro de exclusão social e segregação espacial das cidades.

Finalmente, registrando passagem - carinhosamente selecionada por um grupo de alunos - que vem a calhar no momento presente de revisão de conceitos e práticas, traz-se aqui um alerta a todos que testemunham as mazelas da sociedade binária e a cada um que, mesmo solitário, faz combate à dualidade urbana de privilégios e exclusão.

Simão Brayer, estudioso na área de administração, conta a história:

“Quando houve um grande incêndio na floresta, todos os animais começaram a fugir.

Só um pardal enchia seu bico no riacho e voava de volta, despejando a água nas labaredas.

Um elefante, que corria, perguntou:

- Ô pardal, tá maluco? Você acha que vai apagar o incêndio?

- Não - respondeu o bichinho. Tô só fazendo a minha parte.”

No fechamento dessas reflexões, vem em socorro uma metáfora bem familiar ao mundo rural - o tição aceso encoberto de cinzas, que atravessa a noite para acender o fogão de lenha no dia seguinte - e com ela, o alerta: a exclusão é o braseiro ardente que o sistema pretende encobrir de cinzas. As cinzas fazem a latência das chamas que, nas mazelas e molambos da injustiça social, podem encontrar o elemento de combustão para devorar em convulsão o próprio sistema.

E haverá um alento: muitos terão sido pardais na empreitada do combate a esse pior desastre ecológico há séculos potencializado.

## 11. RESUMO

O artigo desenvolve reflexões sobre a gestão urbanístico-ambiental como desafio contemporâneo, mostrando a importância de uma visão ampliada do objeto

do Direito Urbanístico para o alcance das diversas dimensões da cidade - a física, a dinâmica, a sociologia e a simbólica -, tendo em vista as recíprocas interferências e, especialmente, a interface dos aspectos social e urbanístico.

Identificam-se as forças de formação e deformação da cidade física com repercussão na cidade simbólica e apontam-se as estratégias de gestão urbano-cultural em perspectiva conciliatória, a partir do princípio da função social da propriedade urbana, que se coloca como fio condutor da política urbanística.

Após assentadas as perplexidades conceptuais e teóricas relativas ao fenómeno urbanístico e à sua apreensão pelo Direito, o artigo dá ênfase à instrumentalização da gestão da cidade em seara de política cultural, invocando o tombamento e outros institutos passíveis de aplicação.

## 12. ABSTRACT

The article develops reflections on the urban-environmental management as a contemporary challenge, showing the importance of an enlarging view of Urban Law's object to reach the city's many dimensions - physical, dynamical, sociological and symbolic - aiming the reciprocal interferences and, especially, the social and urban aspects' interface.

The forces of formation and deformation of the physical city, with repercussion in the symbolic city, are identified and the strategies of urban-cultural management in a conciliatory perspective are pointed out, from the principle of the social function of the urban property, that is taken as the leading point of the urban politics.

After the conceptual and theoretical perplexities related to the urban phenomenon and its apprehension by the Law are settled, the article emphasizes the city management implementations on cultural politics issues.