

# GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO LOCAL E ESFERA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DAS CIDADES COMO GARANTIDOR DO MEIO AMBIENTE CULTURAL

*DEMOCRATIC MANAGEMENT, LOCAL PARTICIPATION AND PUBLIC SPHERE FOR ACTIVATION TO THE STATUTE OF THE CITY AS A GUARDIAN OF THE CULTURAL ENVIRONMENT*

*Jerônimo Siqueira Tybusch<sup>1</sup>  
Isabel Christine Silva de Gregori<sup>2</sup>*

**Resumo:** Com os dez anos da Lei Federal n.10.257/2001, a função social e ambiental da propriedade urbana teve ampliada a perspectiva de sua concretização, pois foi incluída a destinação ambiental e social como medida necessária à garantia da prevalência do interesse público. Entretanto, em que pese o novo papel da propriedade na ordem civil constitucional brasileira, a efetivação da perspectiva socioambiental ainda depende da superação de algumas questões. Tal pesquisa objetivou investigar os limites e as perspectivas da aplicação dessas observações à propriedade urbana perpassando a temática da Cultura e Patrimônio Cultural. O presente artigo produz reflexões acerca da necessidade de uma atuação articulada dos poderes públicos em todas as esferas e da efetiva participação da comunidade nas ações de intervenção urbana. Assim, os planos diretores devem prever critérios objetivos para identificar o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, em especial na proteção da Cultura e Patrimônio Cultural e, também, definir incentivos e compensações aos proprietários, a fim de promover e integrar o patrimônio à dinâmica urbana. Assim, o artigo analisa a Gestão Democrática e Participação Local no intuito de demonstrar que a qualidade ambiental das pessoas que convivem no espaço urbano, bem como a preservação de sua memória histórica e cultural configura-se através de um processo de compartilhamento entre o poder público e cidadãos.

**Palavras-chave:** gestão democrática; participação local; estatuto das cidades; função socioambiental; meio ambiente cultural.

**Abstract:** With the advent of the Federal Law n.10.257/2001 and the new Civil Code of 2002, the social and environmental role of urban property had increased the prospect of its implementation, because the two statutes provide for the social and environmental fate and extent necessary to ensure the prevalence of public interest. However, despite the new role of ownership in the Brazilian constitutional civil order, the effect still depends on socio-environmental perspective to overcome some issues. This research aimed to investigate the limits and prospects of applying these observations to urban property passing by the theme of Culture and Cultural Heritage. Thus, this test produces reflections on the need for coordinated action by public authorities at all levels and effective community participation in urban intervention activities within the municipality. In this sense, the master plans should provide objective criteria to identify the social and environmental performance of the function of urban property, especially in the protection of Cultural Heritage and Culture and also set incentives and compensation to owners, to promote and integrate the heritage urban dynamics. Thus, the article analyzes the Democratic Management and Local Participation in order to demonstrate that the environmental quality of people living in urban areas, as well as the preservation of its historical and cultural memory is configured through a process of sharing between the public and citizens.

**Word-keys:** democratic management; local participation; cities statute; socio-environmental function; cultural environment

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Vice-Líder do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade – GPDS, registrado no Diretório de Grupos do CNPq e certificado pela UFSM.

<sup>2</sup> Professora Adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade – GPDS, registrado no Diretório de Grupos do CNPq e certificado pela UFSM.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O artigo em tela aborda os instrumentos necessários para a proteção das variadas formas em que se apresentam o patrimônio histórico cultural brasileiro. Nesse sentido, denominado de meio ambiente cultural. Na metodologia, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e documental como procedimento para a produção de fichamentos e resumos estendidos, como técnica. A abordagem e teoria de base utilizados são a perspectiva sistêmico-complexa na qual, a comunicação de diversas áreas do saber como cultura, direito e ecologia, é aplicada para a resolução de questões complexas. Dessa forma, percepções acerca do fenômeno urbano bem como a necessidade e produção de espaços participativos que garantam e legitimem os direitos a cidadania e meio ambiente cultural são imprescindíveis para a manutenção dos 'lugares de memória' presentes nas diferentes culturas urbanas brasileiras.

Nesse sentido, é necessária a compreensão de que não somente as desigualdades sociais assustam a perspectiva do novo milênio. Os problemas ambientais também causam estarrecimento em relação à preocupação com as gerações futuras. O modelo atual de vida é definido como insustentável, e essa insustentabilidade acontece em todos os patamares e afeta tanto a organização física quanto a social das cidades. A deteriorização das condições de vida nas cidades, provocada pelo afluxo de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, pela falta de habitações populares e pela expansão descontrolada da malha urbana obrigou o poder público a intervir para tentar controlar a produção e o consumo das habitações.<sup>3</sup>

O crescimento urbano hoje é uma lei, ditada pela economia capitalista, o que, na maioria das vezes significou a destruição de todos os caracteres naturais, como, por exemplo, a transformação de rios em esgotos e a destruição de edifícios para favorecer a circulação de automóveis. Os problemas surgidos no microcosmo municipal, afetam o macrocosmo da Nave Terra.

Desde a evolução industrial, na atmosfera aumenta a concentração de gás carbônico, decorrente do uso de combustíveis fósseis, aumenta a propagação de substâncias tóxicas e de produtos acidificantes, cresce a presença de outros gases de efeito estufa: o sol esquentava a Terra e ela, em paga, irradia para o espaço o calor recebido; uma abóbada de óxido carbônico por demais reforçada deixaria passar a primeira radiação, mas aprisionaria a segunda; o resfriamento normal a partir daí se tornaria mais lento, a evaporação também seria alterada, exatamente como acontece debaixo das molduras de vidro de um jardim de inverno. Será que a atmosfera da Terra correria o risco de aproximar-se da atmosfera sem vida de Vênus?<sup>4</sup>

As preocupações com o meio ambiente vêm crescendo gradativamente nas últimas décadas. A humanidade percebeu sua incrível fragilidade no que diz respeito a uma reação da natureza frente ao mau uso de seus recursos. A possibilidade de esgotamento dos mesmos aliada a uma preocupação com as

<sup>3</sup> BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998. p.27

<sup>4</sup> SERRES, Michel. **O contrato natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. p.14.

gerações futuras fez o homem questionar-se<sup>5</sup> acerca do uso que faz do espaço onde vive.

Contudo, o fato de que todas essas questões, e muitas outras, estão sendo debatidas pela opinião pública, e de que uma conscientização cada vez maior vem se estabelecendo a partir do caráter global e independente de tais questões, acaba lançando as bases para sua abordagem e, talvez, para uma orientação das instituições e políticas no sentido de um sistema socioeconômico responsável do ponto de vista ambiental.<sup>6</sup>

E dentro desta temática, na qual as incertezas científicas e tecnológicas nos cercam, o crescimento das cidades é desordenado, e a preocupação com o meio ambiente cada vez mais é discutida. Nesse sentido, o artigo tela vem dissertar acerca do Patrimônio Cultural demonstrando a importância dessa observação para a efetivação da função socioambiental da propriedade urbana, além de evidenciar a participação pública e a gestão democrática como meios de concretizar a Política Urbana brasileira objetivada pelo artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil. Assim, ao se tutelar o meio ambiente cultural, o objeto imediato do direito tutelado é a proteção relacionado com a qualidade de vida e memória cultural de um povo<sup>7</sup>.

## 1 CULTURA E PATRIMÔNIO CULTURAL

O instituto do patrimônio cultural está previsto no artigo 216 da Constituição Federal. Para melhor conceituá-lo é fundamental analisar os elementos que o compõem, ou seja, o patrimônio e a cultura.

A expressão ‘patrimônio’ é utilizada no texto Constitucional em sentido amplo e não se restringe ao aspecto estritamente jurídico, uma vez que se refere aos bens mais relevantes que a sociedade deve preservar, sem perda de seu adequado aproveitamento econômico. É com esse sentido amplo, que engloba a riqueza, o patrimônio moral, cultural e intelectual que o artigo 216 da Constituição emprega a palavra patrimônio.

Com relação ao termo ‘cultura’, embora tenha surgido em 1793 na Alemanha, jungido a uma concepção antropológica, sempre comportou diferentes significados face às mudanças vivenciadas na sociedade. Para o senso comum a cultura está associada à idéia de estudo, de educação, e de formação escolar. Também há uma associação muito forte da cultura às manifestações artísticas,

---

<sup>5</sup> “No caminho da sustentabilidade, se a organização e forma urbana não são tudo, são pelo menos boa parte, e, nesse sentido, é preciso rever os conceitos e padrões dos planos diretores e códigos de obras, onde a questão ambiental até hoje, se entrou, foi por complemento e não por essência. Urge portanto que se faça uma revisão da legislação urbana sob o prisma do Planejamento Ambiental que contemple não só questões municipais mas questões de âmbito regional integradas principalmente em três questões básicas: manejo das águas e áreas verdes, da circulação e transportes, o gerenciamento dos resíduos, a questão da habitação e emprego, a questão da segurança e cidadania e a questão da educação ambiental.” FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo – SP: Annablume: FAPESP, 2001. p.256.

<sup>6</sup> CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. v.II. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p.142.

<sup>7</sup>FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.299.

festas e cerimônias tradicionais, às lendas e crenças de um povo, ao seu modo de vestir, ao seu idioma.

Observa-se que, desde o seu surgimento, o significado de ‘cultura’ sempre esteve atrelado às questões étnicas, sendo que a expressão passou a estar mais relacionada às crenças e aos valores da sociedade com a Revolução Francesa e o ideário de cidadania.

Analisada sob o aspecto antropológico, a cultura pode ser definida como um movimento contínuo e permanente, que se estabelece entre a criação, transmissão e transmutação do ambiente artificial no qual o homem vive e se transforma continuamente. Neste aspecto, Forattini citado por Rodrigues<sup>8</sup> refere que,

[...] pode-se considerar que a evolução cultural é um aspecto fundamental do fenômeno vital humano. Esta, ao lado da reprodução e do fluxo gênico, da alimentação e do crescimento, tem como característica a capacidade de resolver os problemas do ambiente que se apresentam e, conseqüentemente, de adaptar-se ao ambiente. Assim sendo, na evolução do homem, a linguagem como fruto de sua mente, representa o pré-requisito para o desenvolvimento desta e vice-versa, instalando-se um ciclo de interações.

Assim, a cultura passou a ser compreendida como sendo tudo aquilo que é criado, construído pelo homem ou que por ele tenha sido atribuído valor, a exemplo dos bens culturais.

A evolução do conceito de patrimônio cultural denota a concepção contemporânea, segundo a qual, o patrimônio é associado à construção social, agregando os indivíduos em torno de um sentimento identitário. Esta noção evoca significados distintos relacionados à herança, ao legado e ao sentimento de pertencimento. Rodrigues, ao se referir ao conceito de patrimônio cultural destacou a formulação moderna de patrimônio, apresentada por Varine-Bohan<sup>9</sup>, o qual identifica na definição que “o patrimônio cultural é constituído por três elementos: o meio ambiente, o conhecimento humano, e os artefatos”

De acordo com esta compreensão, a abordagem do patrimônio deve ser feita considerando as intervenções do homem no meio ambiente:

[...] o conhecimento humano é intangível, não tridimensional, mas científico, incluindo todas as tecnologias, todas as disciplinas, podendo ser tanto erudito como popular. O meio ambiente tem origem natural, podendo haver vários estágios entre a natureza virgem e selvagem e aquela civilizada. De certa forma, o homem já agiu, em maior ou menor grau, sobre todos os ecossistemas que os modelou. Os artefatos, por sua vez, são aqueles bens que o homem produziu, fazendo atuar seus conhecimentos sobre o meio ambiente<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Patrimônio cultural: análise de alguns aspectos polêmicos. *Revista de Direito Ambiental*, n.21, jan./mar. 2001. p.175-91.

<sup>9</sup> Idem, p.176.

<sup>10</sup> Idem, p.177.

Com relação ao elemento ‘meio ambiente’ José Afonso da Silva<sup>11</sup> refere que é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Dentro desta perspectiva, a expressão meio ambiente deve ser compreendida em toda a sua amplitude, considerando a existência de um meio ambiente natural, artificial e cultural.

A conceituação de bem ambiental implica em visão holística, sistêmica, unitária, que envolve os bens integrantes do meio ambiente natural, do meio ambiente construído e os agentes sociais que participam na construção, utilização e reconhecimento, em distintos níveis, do patrimônio cultural. Essa visão sistêmica é defendida por Morin<sup>12</sup> ao afirmar que “o homem é cultura mais natureza, só realiza suas plenas potencialidades quando há equilíbrio entre essas dimensões”

Segundo Marés de Souza Filho<sup>13</sup>, o meio ambiente compreende a natureza e as modificações nele introduzidas, sendo que o meio ambiente cultural é aquele em que os elementos são frutos de sua intervenção, e é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico. O bem cultural é um bem ambiental que forma o patrimônio cultural constituído de bens materiais e imateriais, considerados em conjunto ou individualmente, asseguram referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Neste sentido, é pertinente lembrar que o meio ambiente, sadio e equilibrado, constitui-se num dos maiores desafios do século XXI, uma vez que dele depende a efetividade de numerosos direitos da pessoa humana. Esta interpretação decorre do próprio texto Constitucional de 1988 que, ao definir o meio ambiente, o contempla de forma ampla, garantindo tratamento de igualdade à proteção dos valores históricos e culturais<sup>14</sup>.

Percebe-se, portanto, que a tutela do patrimônio cultural da maneira como está prevista, o integra ao meio ambiente artificial, sendo direito de terceira geração, transindividual, difuso (artigo 5º, LXXIII).

A importância da proteção do patrimônio cultural decorre do dever e do direito que as gerações presentes e futuras têm, de conhecer a sua história, a sua cultura, a sua origem e a de seus povos. A atenção e o cuidado com a preservação do patrimônio estão bastante evidentes no entendimento de José Afonso da Silva, como a seguir demonstra-se:

A tutela do patrimônio cultural, em geral, constitui uma preocupação universal. Cada país procura estabelecer normas de proteção desse patrimônio, porque nele se consubstancia e se reverencia a memória da formação nacional que, por isso, se identifica com a própria nacionalidade. Esta se descaracterizará no evoluir das mutações futuras, se cada geração não cuidar de assegurar a preservação e a permanência do fundamental que foi impregnado de vivência nacional pelas gerações anteriores. Essa preservação é tão importante que interessa à humanidade como um todo, pelo que os

<sup>11</sup> SILVA, Jose Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004. p.20-21.

<sup>12</sup> MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. 4.ed. Porto Alegre: Sulina, 2003. p.57.

<sup>13</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. Porto Alegre: EU, 1999.

<sup>14</sup> MUKAI, Toshio. A degradação do Patrimônio Histórico e Cultural. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, n.12., nov./dez. 2003. p.1196-1201.

organismos internacionais têm promovido recomendações, acordos e convenções com tal objetivo.<sup>15</sup>

A preocupação do legislador brasileiro com a proteção dos bens culturais se traduz na forma como o ordenamento jurídico brasileiro confere tratamento ao tema. Afinado com os conceitos internacionais de patrimônio cultural, é possível verificar a presença de um amplo sistema de proteção ao patrimônio cultural, expresso em diversos textos normativos que, através da regulamentação das atividades humanas, têm por fim garantir e preservar as referências culturais da sociedade.

Esta regulamentação é resultante de um processo de evolução das normas de proteção do patrimônio cultural. Sua trajetória, compreendida a partir da Carta Constitucional de 1824, é marcada pela ausência de qualquer menção à proteção ao patrimônio cultural até

Na Constituição Imperial de 1824, não havia qualquer referência em relação à proteção ao patrimônio cultural. Já na Carta de 1981, ainda fortemente influenciada pelo uso ilimitado e absoluto da propriedade, havia previsão de indenização ao proprietário particular que ficasse privado do bem em razão de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. A primeira importante referência feita à tutela do patrimônio cultural constou da Carta de 1934, que contemplou o princípio da função social da propriedade e atribuiu ao poder público a tutela às artes, letras e cultura, e aos objetos de interesse histórico e do patrimônio artístico do país<sup>16</sup>.

Na Constituição de 1937, o direito de propriedade sofre restrições e limitações em seu uso, quando em confronto com o interesse coletivo nas hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Em termos infra-constitucionais, o Decreto Lei n.25/37, denominado de “Lei de Tombamento”, foi a primeira norma a disciplinar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, impondo restrições ao uso da propriedade como forma de garantir e preservar o patrimônio protegido.

Atualmente esta legislação ainda permanece em vigor em sua plenitude e serve de base legal para os Estados e os Municípios que não disponibilizam de legislação específica sobre o assunto. Destaca-se também, na consolidação da proteção ao patrimônio, o Código Penal de 1940, que tipificou como crime, nos artigos 165 e 166, as ações lesivas ao patrimônio artístico, histórico ou protegido.

A Carta de 1946, embora não tenha acrescentado grandes inovações, ao que já havia sido estabelecido pelas constituições anteriores, equiparou os atos lesivos ao patrimônio histórico e cultural aos atentados praticados contra o patrimônio nacional, o que foi uma medida significativa.

Apontada como um dos instrumentos normativos mais importantes na trajetória da evolução da proteção do patrimônio cultural, a Lei federal 3.924, de 1961, em nome da preservação do interesse público, restringiu o exercício do direito de propriedade a fim de proteger os monumentos arqueológicos e pré-

<sup>15</sup>SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1995. p.3. 243 p.

<sup>16</sup> 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.

históricos. Estas limitações representaram justamente o condicionamento do exercício do direito de propriedade à função social.

Nas Constituições de 1967 e de 1969 não houve avanço em relação às restrições ao direito de propriedade, uma vez que mantiveram o mesmo enfoque das Cartas anteriores no que tange à concepção da propriedade e do patrimônio cultural. No entanto, no plano infraconstitucional, importantes disposições foram editadas com a finalidade de tutelar o meio ambiente e o patrimônio cultural. A exemplo disso, a Lei n.6.292, em 1975, determinou que fossem efetuados os registros dos bens tombados no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Em 1977 o advento da Lei n.6.513 instituiu as Áreas Especiais, os Locais de Interesse Turístico e o Inventário dos Bens de Valor Cultural e Natural.

Posteriormente – já em 1981, foi editada a Lei n.6938, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente no ordenamento jurídico brasileiro, criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente e disponibilizou relevantes instrumentos de proteção ao meio ambiente, como o Licenciamento Ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA).

O advento da Constituição de 1988 representou um marco importante, ao inserir um sistema de garantias ao direito de propriedade vinculado ao cumprimento da sua função social.

Dentro do texto constitucional a referência normativa de destaque fica por conta do Artigo 216, que define os bens que constituem patrimônio cultural brasileiro como aqueles de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Como foi possível observar, embora o processo de evolução, das normas de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, tenha iniciado antes da edição da Carta de 1988, somente a partir daí foi possível identificar uma expressiva mudança, especialmente no campo ambiental no qual está inserido o meio ambiente cultural. Em consequência disso, o patrimônio cultural, como elemento integrante do meio ambiente artificial, passou a ser considerado um direito fundamental do homem e passou a exigir tutela específica e adequada do Poder Público.

Nesta condição de direito fundamental, a Constituição prevê exaustivamente a matéria, demonstrando a preocupação do legislador brasileiro quanto à proteção do patrimônio cultural, de forma expressa nos artigos 215<sup>17</sup> e 216<sup>18</sup> do texto, os quais tratam, respectivamente, do dever do Estado na garantia dos direitos culturais e dos bens de que se constitui o patrimônio cultural brasileiro.

---

<sup>17</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.

<sup>18</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.

A concepção do atual do sistema de tutela do patrimônio cultural, constante na Carta de 1988, é resultante de um longo processo de evolução pelo qual passou a sociedade, cuja principal conseqüência em relação aos bens culturais foi o reconhecimento do direito ao patrimônio como direito fundamental do cidadão.

No atual sistema constitucional, pelos termos do artigo 216 da Constituição Federal, os três níveis de governo têm competência para legislar e atuar na proteção e preservação do patrimônio. No mesmo sentido, o Decreto-Lei 25, de 1937, denominado de “lei do tombamento”, utilizado como referencial para leis estaduais e municipais, em seus artigos 23 e 25, menciona que a coordenação das atividades protetoras do patrimônio cultural deve ser exercida pela União, Estados e Municípios e pelas pessoas e instituições privadas.

A expressão *poder público* utilizada na Constituição inclui expressamente a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios<sup>19</sup>, atribuindo-lhes competência<sup>20</sup> comum para proteger o patrimônio histórico além de garantir legitimidade ao cidadão para propor ação popular<sup>21</sup> visando à defesa do patrimônio cultural. O artigo 23 e seus incisos cuidam da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A competência para atuar, inclui a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (inciso VI), a preservação das florestas, da fauna e flora (inciso VII), bem como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX).

A competência concorrente da União e dos Estados e Distrito Federal está contemplada no artigo 24 da Constituição Federal e prevê que a eles compete legislar sobre a conservação da natureza, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), responsabilidade por dano ao meio ambiente (inciso VIII), dentre outras matérias.

## 2 O MUNICÍPIO E A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Dentre as competências exclusivas do Município, está a de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) e a de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I). No que concerne à competência exclusiva do município, este terá competência para legislar nos assuntos em que houver flagrante prevalência do interesse local.

Relativamente à proteção ao patrimônio cultural local, aduz o texto constitucional que é atribuição do ente municipal, ressalvando a competência federal e estadual, o exercício de fiscalização. Conforme o texto, o município tem competência para tomar as medidas indispensáveis à proteção do patrimônio local, devendo, para tanto, utilizar os instrumentos previstos no artigo 216 da Constituição. Neste aspecto, é importante frisar que é privativa a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse ambiental e cultural.

Em relação à esfera municipal, cabe destacar que o Poder Público Municipal é que detém as melhores condições para conhecer as peculiaridades de

<sup>19</sup> Artigo 23, inciso III.

<sup>20</sup> Segundo De Plácido e Silva (2004) as competências são modalidades de poder e significam tanto a capacidade, no sentido da aptidão, pela qual a pessoa pode exercer ou usufruir um direito, como também a capacidade no sentido de poder, em virtude da qual a autoridade possui legalmente atribuição para conhecer de certos atos jurídicos e deliberar a seu respeito.

<sup>21</sup> A Ação Popular será abordada no item seguinte, como instrumento de tutela do patrimônio cultural.



cada região, e decidir, de acordo com as políticas e diretrizes próprias às normas para ocupação dos espaços públicos, de forma que seja preservado o patrimônio cultural, como identidade, memória e história do povo.

A preservação do patrimônio cultural, nos municípios, diante das normas da Constituição Federal e da Estadual, bem como da legislação infra-constitucional, deverá ser objeto de planejamento, com a previsão de dispositivos na lei de diretrizes de uso do solo e do plano diretor, com o adequado ordenamento urbano e definição da função social da cidade e da propriedade urbana.

Daí decorre a necessidade de que cada município edite normas próprias de atuação urbanística para o seu território, concernentes ao uso e à ocupação dos espaços públicos, em observância à preservação do patrimônio cultural, notadamente através do Plano Diretor, das leis de zoneamento, do Código de Obras e Edificações, do Código de Posturas e de outras normas esparsas. Além destes importantes dispositivos, cabe ressaltar que após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 foram criadas outras normas de proteção do patrimônio, voltadas a conferir tutelas específicas a determinados bens.

Destaca-se que, no que se refere à atuação do Poder Público, consoante o que preceitua o artigo 23, inciso III da CF/88, são competentes para agir em defesa do patrimônio, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Relativamente ao cidadão, a ele também a lei conferiu legitimidade para defesa do patrimônio cultural, sendo, portanto, plenamente assegurado o direito de ingressar em juízo com uma ação específica a fim.

Feitas as considerações relativas à trajetória de evolução da legislação de proteção ao patrimônio cultural, passa-se a analisar os instrumentos normativos que podem ser invocados para tutela do patrimônio e atenção ao princípio da função social da propriedade urbana.

### **3 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL E A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA**

A Constituição Federal de 1988, dentre valores e princípios, evidencia a intenção do legislador em proteger os interesses prevalentemente públicos, afetos às pessoas e à sociedade, em especial no que se refere a bens que apresentem interesse de preservação.

Neste sentido, a constituição faz nascer o direito à propriedade individual, este direito já nasce limitado em função de um outro dispositivo constitucional, que determina a necessária presença de interesse público e social para esse exercício.

A partir da evolução constitucional ocorrida no Brasil, há uma tendência em ampliar a proteção constitucional aos interesses sociais, coletivos e difusos, dentre os quais se encontra a proteção do patrimônio cultural. A preservação destes bens se fundamenta na defesa do bem comum, no direito que as gerações presentes e futuras têm de conhecer a sua história, a sua cultura, a sua origem e a de seus povos<sup>22</sup>.

No que concerne à proteção do patrimônio cultural, a função socioambiental é atendida quando se efetiva a preservação, condicionando o direito

---

<sup>22</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

de propriedade a um regime especial face ao interesse público na sua preservação, após reconhecidos como de valor cultural<sup>23</sup>.

Assim, para alcançar o bem-estar social é dever do poder público proteger o patrimônio cultural, podendo intervir na propriedade privada, nas atividades econômicas das empresas através da imposição de medidas judiciais, ou resultante de ações administrativas, promovidas pela atuação do poder público, no exercício do poder de polícia. Para efetivar a proteção, o poder público e a comunidade dispõem de instrumentos administrativos como o planejamento, o tombamento, o inventário, o registro e a vigilância, e, também, de medidas processuais devem ser utilizadas para que se concretize o dispositivo constitucional e se transforme em realidade a proteção do patrimônio cultural<sup>24</sup>.

A legitimidade para fazer a indicação de determinado bem para a preservação decorre do que dispõe o artigo 5º incisos XXII e XXIII, 182 e 216 da Constituição Federal.

Dentro deste contexto, e a fim de efetivar os princípios e concretizar as propostas do urbanismo, o Estado passa a intervir, através dos processos legislativos, no disciplinamento das questões atinentes à ordenação do crescimento social. O planejamento urbanístico é a forma de intervenção através da qual serão orientadas as ações voltadas à proteção do patrimônio cultural, a fim de que a propriedade urbana atenda à sua função e sejam atingidos os objetivos e as diretrizes estabelecidas no plano diretor.

No Brasil não existe, no ordenamento jurídico, uma lei específica para a tutela do patrimônio cultural. Deste modo, para atingir tal escopo são utilizados na esfera federal o Decreto-lei 25/1937, a Lei 3924/61, e Portarias do IPHAN. Nas demais esferas, os planos estaduais e municipais as Resoluções e Deliberações dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, além do sistema jurídico ambiental. Diante da ausência de um sistema único de proteção, cabe identificar na legislação infraconstitucional as normas que se destinam a garantir a tutela do patrimônio cultural.

Dentre os instrumentos administrativos de tutela do patrimônio cultural, o instituto do tombamento surgiu no Brasil para proteger o patrimônio histórico e artístico nacional e consiste em um instituto através do qual o interesse público supera o interesse privado do proprietário do bem tombado. O tombamento está disciplinado por um Decreto-lei de 1937 sendo este um dos mais expressivos instrumentos de proteção cultural que se destina a tutelar o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público.

Um dos pontos chaves de análise deste instituto, diz respeito às limitações que recaem sobre o direito de propriedade. Na verdade, o tombamento limita o exercício da propriedade, entretanto, não impede o seu uso e fruição, pois ainda que o proprietário já não possa realizar no prédio a finalidade primária, para o qual o adquiriu, nada o impede de explorar o imóvel de qualquer maneira que não prejudique a estrutura arquitetônica original do prédio. No entendimento de Rabello “o bem jurídico objeto da proteção está materializado na coisa, mas não é

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Maleiros, 2000.

<sup>24</sup> Artigo 216 - § 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.

a coisa em si, é o seu significado simbólico, traduzido pelo valor cultural que ela representa”<sup>25</sup>.

Segundo refere Carlos Frederico Marés, o tombamento é “um ato administrativo da autoridade competente, que declara ou reconhece valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, bibliográfico, cultural ou científico de bens que, por isso, passam a ser preservados”<sup>26</sup>.

Trata-se de ato que ostenta dupla natureza, porquanto ao tempo em que é declaratório apenas reconhece o valor cultural que o bem já possuía, também é constitutivo dos efeitos determinados na lei, uma vez que, enquanto o bem não está tombado não está protegido contra atos do proprietário ou de terceiros<sup>27</sup>; e, reforçando esta idéia, destaca Édis Milaré:

Resulta de um procedimento administrativo complexo, de qualquer das esferas do Poder Público, por via do qual se declara ou reconhece valor cultural a bens que, por suas características especiais, passam a ser preservados no interesse de toda a coletividade. Seu fundamento, portanto, assenta-se na imperiosa necessidade de adequação da propriedade à correspondente função social, como disposto nos arts. 5º, XXIII, e 170, da Lei Básica<sup>28</sup>.

A relevância deste instrumento reside fundamentalmente no fato de que traz em seu bojo a definição e o conteúdo do patrimônio histórico e artístico nacional em seu artigo primeiro<sup>29</sup>. O decreto foi recepcionado pela Constituição 1988 e permanece em vigor até hoje, servindo de base para a maioria dos municípios para o tombamento de bens de interesse cultural locais, fato este que não afasta a competência legislativa municipal prevista na Constituição Federal.

Os efeitos do tombamento também se estendem ao entorno do imóvel tombado. É o que decorre o artigo 18 do Decreto-Lei n. 25/37<sup>30</sup>, dispositivo cuja intenção é não somente de proteger o bem tombado, mas de proteger a sua visibilidade ou ainda de proteger o direito de todos em relação ao imóvel de interesse cultural.

---

<sup>25</sup> CASTRO, Sonia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p.33.

<sup>26</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e proteção jurídica**. 2.ed. Porto Alegre: EU, 1999. p.81.

<sup>27</sup> Idem, p.5.

<sup>28</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.187.

<sup>29</sup> Art.1º Constitui 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 brasileiro, depois de inscritos, separada ou agrupadamente, num dos quatro livros do Tombo, de que trata o art.4 desta lei.

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

<sup>30</sup> Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

O tombamento determina a obrigação de o Município adotar as providências no sentido de proteger o imóvel contra destruição, invasões ou descaracterizações, zelando pelo seu valor histórico-cultural, utilizando todas as medidas administrativas cabíveis para o efetivo poder de polícia. Entretanto, o fato da lei determinar ser do proprietário o dever de arcar com os custos atinentes à conservação do bem tombado, decisões jurisprudenciais recentes entendem que este ônus não cabe exclusivamente ao proprietário da coisa tombada, se estendendo ao ente público a responsabilidade por sua conservação.

Os efeitos mais expressivos do tombamento são atinentes ao direito de construir, em decorrência das limitações administrativas dele derivadas. Estas restrições se dão de forma imediata e concomitante ao ato de formalização do tombamento e independem de registro ou de averbação no registro imobiliário tendo em vista que estes procedimentos visam tão somente dar publicidade das restrições legais que recaem sobre os bens tombados.

Na lição de Lúcia Valle Figueredo, a grande inovação do tombamento é transformar o instituto jurídico da licença<sup>31</sup> para construir em autorização<sup>32</sup> para construir, modificar e alterar. A Administração Pública passa a ter em suas mãos o *juízo da conveniência e da oportunidade* da modificação do bem tombado, não estando mais vinculada a critérios preordenados como no caso na licença. Deste modo, para que o instituto do tombamento atinja o fim colimado, não pode haver qualquer intervenção que exponha a risco o bem tombado, sem que, para isso, seja obtida autorização prévia e discricionária do órgão público competente.

Em relação à competência para o tombamento, deve-se levar em conta que o interesse na preservação do bem é particularíssimo em relação à entidade que tomba. Assim, o que deve ser levado em conta é a prevalência do interesse, ou seja, a preservação poderá ser de interesse nacional ou estadual, ou municipal, o que não impede que o município promova o tombamento de bens pertencentes à União.

Por esta razão, os três entes da federação são concorrentemente competentes, o que decorre do Decreto-lei 25/37, que unifica os procedimentos a serem adotados pelas três esferas que estão aptas a efetuar o tombamento.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, não há impedimento constitucional para que o tombamento seja formalizado por ato legislativo, podendo o bem ficar subordinado apenas ao conteúdo concreto da lei ou ao teor das normas genéricas já estabelecidas para a proteção dos bens culturais<sup>33</sup>.

Destaca-se também que, além de não haver impedimento para que a proteção do bem cultural decorra de lei específica, nos casos em que os municípios são desprovidos de órgãos de proteção do patrimônio, esta é a única alternativa.

As questões afetas a preservação do patrimônio cultural estão diretamente relacionadas a intervenção na propriedade privada. A Carta Constitucional de 1988 estabeleceu a imperiosa necessidade de que propriedade cumpra a função social, impondo que seja exercida em consonância com os interesses da coletividade.

<sup>31</sup> A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para a sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a prevenção de definitividade.

<sup>32</sup> Autorização é ato administrativo discricionário e precário pela qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência da Administração.

<sup>33</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

Conforme o disposto no artigo 17 do Decreto-lei 25/37, o proprietário de imóvel tombado não pode promover qualquer alteração no bem sem a prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Tais restrições ou limitações legais são instituídas pelo Poder Público e impedem que o proprietário de um bem imóvel tombado realize obras de ampliação ou novas construções no local, mesmo dentro do limite de coeficiente básico<sup>34</sup> estipulado no plano diretor. Entretanto, conforme com Hely Lopes Meirelles:

[...] tombamento não é confisco. É preservação de bens de interesse da coletividade imposta pelo Poder Público em benefício de todos; e, assim sendo, não podem um ou alguns particulares ser sacrificados no seu direito de propriedade sem a correspondente indenização reparatória do prejuízo ocasionado pelo tombamento<sup>35</sup>.

Deste modo, em razão das restrições impostas ao direito de construir pelo fato do bem imóvel ter sido declarado de valor cultural, o legislador criou um instrumento que visa compensar o proprietário pelos prejuízos sofridos. Trata-se da transferência do direito de construir que é um instrumento de compensação ao proprietário de imóvel que, em função de interesse público, fica impedido de exercer o direito de construir em plenitude naquele local.

Assim, nas hipóteses em que a forma de preservação de bens culturais impedirem a modificação do imóvel, acarretando ao seu proprietário a impossibilidade de ampliá-lo, demoli-lo ou efetuar outras construções no local, poderá o Poder Público utilizar-se da transferência ou alienação do direito de construir como forma indireta de indenização.

A transferência do direito de construir está relacionada à idéia de solo criado, que se constitui na possibilidade de criação de área horizontal, mediante edificação sobre ou sob o solo natural, acima de um certo coeficiente único de aproveitamento, quase sempre igual a um.

A origem do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir remonta os anos 70, quando, em meio a discussões entre especialistas da Comissão Econômica para a Europa ligada a ONU era debatida a necessidade de separar o direito de edificar do direito de propriedade, para que este atendesse ao interesse da coletividade. No plano nacional o predominava a idéia de que o direito de edificar acima de um coeficiente deveria se submeter ao pagamento de uma remuneração ao Poder Público, e que seria permitida a transferência do direito de construir.

O debate teórico e conceitual sobre o instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado) ganhou relevo na Carta de Embu, que foi um documento originado e aprovado na cidade de Embu, em 1976, sendo que este documento traz todas as premissas e fundamentos do instituto. Consoante a Carta

---

<sup>34</sup>Coeficiente de aproveitamento é a relação existente entre a área edificável e a área do terreno. Coeficiente básico é o limite em que o proprietário pode utilizar o direito de construir sem necessidade de outorga do Poder Público e um coeficiente máximo limitando a possibilidade de construções visando melhor aproveitamento do espaço urbano. O potencial construtivo determinado entre o coeficiente de aproveitamento básico e o máximo deverá ser outorgado pela municipalidade mediante contrapartida.

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004. p.494.

de Embu, “toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo”.

Assim, o solo criado pode ser definido como sendo a criação de áreas adicionais de piso utilizável, não apoiadas diretamente sobre o solo. Entretanto, a perspectiva do direito de propriedade atrelado a uma função social ainda não é uma realidade.

O instrumento da transferência do direito de construir oportuniza ao proprietário do bem usar em outro imóvel ou alienar o potencial construtivo que não pode ser mais exercido no imóvel de interesse cultural, e, da mesma forma, o imóvel receptor, que se beneficia do potencial construtivo de outro imóvel. Ao poder público o benefício de utilização de tal ferramenta legal permite a utilização dos recursos para a conservação dos bens culturais.

O disciplinamento do instituto por lei municipal dependia de lei federal o que se deu, posteriormente, com o advento do Estatuto da Cidade que trata, no artigo 35, do instituto da transferência do direito de construir. O referido texto legal prevê a possibilidade de lei municipal, baseada no plano diretor, autorizar o proprietário de imóvel urbano, público ou privado, 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 a preservação, dado o seu valor histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

O escopo do instituto é permitir a transferência do potencial construtivo de um imóvel, situado em determinado local, para outro imóvel, situado em outra localidade. Esta transferência, no entanto, está condicionada aos termos do Plano Diretor e depende de autorização legislativa, a ser concedida exclusivamente para as três hipóteses previstas nos incisos I a III do caput, as quais têm em comum o fato de que a perda ou redução natural do potencial construtivo poderá ser aproveitado em outro local.

É o que ocorre, como já mencionado anteriormente, em relação ao imóvel tombado, que fica com o seu potencial construtivo totalmente sem possibilidade de utilização. Na esfera internacional, as práticas de utilização do solo criado remetem as experiências vivenciadas na Itália, nos Estados Unidos e na França. De acordo Silva, no direito francês, o instituto da outorga onerosa está previsto, desde 1975, como “teto legal de densidade” (*Plafond Legal de Densité*) e se constitui num limite legal de densidade para o direito de construir de coeficiente 1,5 para Paris e 1,0 no caso de outras cidades<sup>36</sup>.

Assim, caso o proprietário do imóvel queira edificar além deste limite, estará sujeito a adquirir o índice de forma onerosa, através de pagamento a municipalidade, já que incide o interesse da coletividade.

No direito italiano, o instituto da outorga onerosa está disciplinado na Lei nº 10, de 28 de janeiro de 1977, e tem um rigor bastante sendo que há previsão de um fundo para depósito dos recursos oriundos da venda de índices, os quais reverterem para urbanização, restauração do patrimônio cultural imobiliário e programas de interesse público.

Em relação aos Estados Unidos, o instituto da outorga onerosa ou do solo criado tem estado voltado às práticas de preservação do patrimônio histórico. Desta forma, o instituto, utilizado sob a modalidade de transferência do direito de

---

<sup>36</sup> SILVA, 2000, op. cit., p.250-256.

construir, concede aos proprietários de bens imóveis tutelados a possibilidade de alienar o direito de construir incidente no terreno onde estão os bens imóveis tutelados<sup>37</sup>.

Nesse sentido, com o advento do Estatuto das Cidades é ratificada a importância de um dos instrumentos primordiais para execução das Políticas Urbanas Brasileiras e também possível de contribuir para aplicações acerca do Patrimônio Cultural. Trata-se da Gestão Democrática das Cidades, implementada, principalmente, através das Audiências Públicas.

#### **4 GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO LOCAL E ESFERA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DAS CIDADES COMO GARANTIDOR DO PATRIMÔNIO CULTURAL**

Um dos desafios mais incisivos para a implantação de políticas urbanas é o excesso de burocratização por parte da estrutura governamental. Esta racionalidade instrumental defendida por Max Weber<sup>38</sup> veio a marcar o século XX de forma indelével. Para ele, o exercício da soberania enquanto participação era impossível devido à burocratização das formas de exercício do poder.

Diante destas considerações era nítida a vinculação entre racionalidade e democracia. Porém, uma característica do século XX iria modificar a democracia enquanto prática racional. Era ela a emergência dos interesses particulares, a substituição da racionalidade pelo interesse.

Outra corrente, acerca da democracia seria a de Joseph Schumpeter onde, em meados do século XX, inaugura a teoria do elitismo democrático, transformando a idéia de soberania de um processo de formação da vontade geral em um processo de autorização de governantes. Suas concepções concedem uma possibilidade de integração, no interior da teoria democrática, de uma teoria das elites e uma teoria da sociedade de massas.

Schumpeter entende que as elites políticas, uma vez em competição, garantem a possibilidade do acesso dos mais qualificados às posições de liderança política. Sabemos que a teoria do republicanismo, que se baseava na idéia de que a política constitui a forma de vida da comunidade e também a idéia de que a liberdade, e, portanto, a democracia constituem formas de autogoverno da comunidade foi, no pós-guerra, refutada pela teoria do elitismo democrático.<sup>39</sup>

As relações de propriedade e poder existentes, interferem na democracia pois entram o desenvolvimento do potencial social de satisfação dos desejos humanos. À medida que declina a compatibilidade entre ambos, cresce a intensidade da luta de classes. Desta forma, quando ocorre alguma revolução, esta não é somente expressão extrema de protesto, e sim, afirmação de um novo modo

---

<sup>37</sup> Acerca da matéria, o acórdão do TJ-MG reconheceu a obrigação do Município em indenizar os proprietários, quando em decorrência do ato de tombamento há perda no potencial construtivo do terreno, onde está situado o imóvel, havendo conseqüentemente redução do valor venal do bem.

<sup>38</sup> “Prova disso é que hoje o desmantelamento do Estado de serviços – Estado este que exigiu um aparato burocrático até agora jamais conhecido – esconde o propósito, não digo de dismantelar, mas de reduzir a limites bem circunscritos o poder democrático. Que democratização e burocratização caminharam no mesmo passo é algo evidente, como de resto havia já observado Max Weber”. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7.ed. São Paulo: Paz e terra, 2000. p.47.

<sup>39</sup> AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano.1, n.2.jul./dez. 1999. p.29.

de organização social, criando condições para o desenvolvimento das oportunidades que eram entravadas por um antigo regime.<sup>40</sup>

A abertura do espaço público deve ser orientada a partir de uma renovação da idéia democrática. Dois pilares são levados em consideração, um deles é importância central da liberdade do sujeito pessoal e o outro é a consciência das condições públicas dessa liberdade privada. Não é raro encontrarmos contra-sensos neste processo, como por exemplo, em uma sociedade de massa a busca obsessiva pela homogeneidade que acaba tornando-se um poderoso fator de exclusão. Desta forma, se faz necessária a descoberta de uma cultura democrática definida, antes de tudo, como o reconhecimento do outro.<sup>41</sup>

O reconhecimento se dará através de uma situação paradoxal. Falamos aqui da teoria habermasiana formadora do que o autor define como esfera pública, ou seja, a união, ao mesmo tempo conflitante e formadora de decisões, do espaço público com o espaço privado. Assim, percebemos a existência de um local para manifestação da comunicação, e esta, transformada em atitudes, passa a ser o que chamamos de agir comunicativo.

Em outras palavras, estamos falando de esfera para a livre interação e relação entre movimentos, grupos e associações, num encontro crítico-argumentativo com a política, a contrário senso de uma relação participativa direta. Este é um novo caminho para a análise democrática. Cria-se um espaço de interação face-a-face, diferenciado do Estado. Desta forma, os indivíduos interagem uns com os outros, debatendo as decisões tomadas pela autoridade pública, discutindo o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e, por fim, apresentam demandas e questionamentos em relação ao Estado. Trata-se de um rompimento com a teoria weberiana que achava impossível a possibilidade de formas participativas de administração.<sup>42</sup>

A esfera pública não somente abre espaço para a participação mas também fundamenta a possibilidade da mesma na forma como as sociedades modernas estão estruturadas. Nota-se que participação na esfera pública é diferente de vontade popular.

Aquém da razão e da desrazão, a autenticidade da vontade popular atesta-se unicamente na execução plebicitária da manifestação de vontade de uma multidão de populares, reunida num dado momento. Antes mesmo de o autogoverno de um povo se solidificar nas competências dos órgãos de um Estado, ele se manifesta em posicionamentos espontâneos pelo sim ou pelo não, diante d alternativas dadas: 'Só o povo realmente reunido é povo... e pode fazer aquilo que faz parte específica da atividade desse povo; pode reclamar, isto é, exprimir a sua concordância ou discordância pelo simples brado'. A regra da maioria apenas operacionaliza a consonância das manifestações individuais de vontade – 'todos querem o mesmo'.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno**: um ensaio sobre a política da liberdade. Tradução de AGUIAR, R.; ROCHA, M.A. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. São Paulo: Edusp, 1992.

<sup>41</sup> TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996. p.156.

<sup>42</sup> AVRITZER, Leonardo, op. cit., p.29-32.

<sup>43</sup> HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002. p.155



Outro aspecto interessante a ser abordado é a relação entre direitos humanos e soberania do povo. Desta forma, a medida que o ordenamento jurídico nasce da faculdade volitiva e discursiva dos cidadãos e suas leis são, ao mesmo tempo, reflexo e produção dessa vontade que assume ares institucionais através do procedimento legislativo, os direitos humanos e a soberania do povo assumem a dimensão de legitimidade do corpo jurídico. Assim, a legitimidade do direito apóia-se num arranjo comunicativo enquanto participantes de discursos nacionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controvertida encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos.<sup>44</sup>

Pois bem, se encontramos o ponto de convergência para os conflitos, reflexões e discussões urbanas, devemos torná-las efetivas a partir da prática do agir comunicacional. Estas relações de comunicação se operam na estrutura dos sistemas, conforme a sua organização e identidade. Concebemos a Constituição da Republica Federativa do Brasil como sendo a identidade do sistema jurídico brasileiro. Essa identidade irá interferir na estrutura comunicativa do sistema através de princípios constitucionais que se relacionam de forma a expressarem valores fundamentais expressos pelo ordenamento jurídico, informando materialmente as demais normas (fornecendo-lhes inspiração para o recheio).<sup>45</sup>

Assim, sob uma perspectiva da teoria constitucional<sup>46</sup>, os princípios constitucionais, de participação, dignidade<sup>47</sup>, liberdade e igualdade são o elemento

---

<sup>44</sup> MOREIRA, Luiz. **Fundamentação do direito em Habermas**. 2.ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.164.

<sup>45</sup> ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris editor. 1999. p.16.

<sup>46</sup> “De novo direito constitucional ou melhor, de ‘novo constitucionalismo ‘ (New Constitutionalism) se fala também hoje no sentido de o direito constitucional proporcionar e reeleitura de programas políticos (da esquerda, do centro e da direita). Não admirará, por isso, que aproveitamos a oportunidade para abordar novos desenhos de reconstrução das instituições políticas. As novas formas de modernidade política e econômica obrigam os cultores do direito constitucional a prestar mais atenção a certos problemas como os da crise de representação da envolvência dos direitos constitucionais nacionais pelo emergente direito constitucional global ou internacional e pelo já vigente direito constitucional comunitário, e da erupção de novos direitos e novos deveres intimamente relacionados com a liberdade e dignidade da pessoa humana e com os outros seres da comunidade biótica (‘direitos fundamentais dos seres vivos’). Acrescentam-se ainda os problemas da ‘reinvenção do território’ concretamente à reeleitura das obras sobre ‘federalismo’ e ‘antifederalismo’ E Sugestão de novos fenótipos organizatórios de comunidades supracionais (União Européia, Mercosul e NAFTA). Relevem-se, também, as profundas deslocções retóricas, discursivas e metodológicas operadas no direito público pelas várias teorias da justiça e do agir comunicativo que pretendem completar, quando não substituir a clássica teoria da constituição. Neste contexto, ‘estar in’ no direito constitucional é acompanhar as novas leituras dos problemas político-constitucional nos quadros do pluralismo político, econômico e social. Se incluímos no direito constitucional outros modos de pensar poderemos fazer face ao ‘desencanto’ provocado pelo formalismo jurídico conducente, e certa medida, à procura de outros modos de compreender as ‘regras jurídicas’. Estamos a referir sobretudo as propostas de entendimento do direito como prática social e os compromissos com formas alternativas do direito oficial como a do direito achado na rua.” CANOTILHO, J.J.G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Livraria Almedina Coimbra/Portugal. 1998. p.22-23.

<sup>47</sup> “Consagrando expressamente, no título dos princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do nosso Estado democrático (e social) de Direito (art. 1º, inc.III, da CF), o nosso Constituinte de 1988 – a exemplo do que ocorreu, entre outros países, na Alemanha -, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”. SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p.66.

de comunicação entre a identidade e a estrutura do sistema jurídico, com uma concordância prática entre eles.<sup>48</sup> Desta forma, esta intrínseca relação ocorre na questão urbana, podendo ser amplamente utilizada para dirimir situações complexas em uma sociedade informacional, conforme foi exposto na última parte do primeiro capítulo deste trabalho.

A lei 10.257, do Estatuto da Cidade vem a configurar-se como um espaço na estrutura comunicacional do sistema jurídico que irá efetiva a relação do mesmo com o sistema social urbano, informado materialmente pelos princípios fundamentais oriundos da identidade do sistema jurídico, ou seja, a Constituição.

Não se pode, portanto, conceder um planejamento urbano isolado da gestão e dos processos decisórios relativos a regulação urbanística. Em decorrência do baixo nível de interlocução do poder público com os diversos segmentos da sociedade é que se requer uma urgente mudança de paradigma.

Um espaço muito restrito de legalidade confere a exclusão de grande parcela da população no âmbito da gestão e dos processos decisórios. A mesma vive a mercê de um poder local que mantém desconhecida sua comunidade aplicando a regra de que quanto menor o poder de interferência nas definições da lei, mais vulnerável se tornam os habitantes as esquemas clientelistas de favor.<sup>49</sup>

Quem define as regras permitidas e proibidas é geralmente a classe média ou alta. Democratizar os processos decisórios urbanos significa sair do círculo vicioso e partir para o híperciclo, transformando o planejamento da ação municipal. Desta forma, as informações não são apenas compartilhadas entre os cidadãos mas internalizada pelos mesmos que passam a agir comunicativamente produzindo uma relação direta com as demandas, anseios e pleitos dos diferentes grupos na cidade. É como o exemplo que Jane Jacobs nos traz no primeiro capítulo onde a cidade e até o próprio bairro necessitam serem vistos como um todo orgânico, considerado, para fins de planejamento, em suas perspectivas sociais, culturais, políticas, econômicas, religiosas, enfim, sob todas as formas.

Na realidade, os problemas urbanos precisam ser vistos a partir de uma ótica da complexidade, porém, como discorre Jane Jacobs, citando lição do Dr. Weaver, deve ser uma *complexidade organizada* pois os problemas inerentes da mesma envolvem uma abordagem simultânea de fatores inter-relacionados num todo orgânico<sup>50</sup>. Assim, como existem regiões das cidades que funcionam bem em certos aspectos e mal em outros, não há como analisar acertos e erros, avaliar dificuldades ou imaginar mudanças sem passar pelo enfoque da complexidade organizada<sup>51</sup>.

Ao mesmo tempo que a esfera pública é um local marcado por conflitos, seja nos debates, conferências ou conselhos urbanos públicos, é também um ponto de encontro organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação. Desta forma, os projetos urbanos, planos urbanísticos e regulação precisam estar próximos dos cidadãos.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> ROTHENBURG, Walter Claudius, op. cit., p.58.

<sup>49</sup> Brasil, Estatuto da Cidade (2001). Estatuto da Cidade: Lei n. 10.527, 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2001. p.192.

<sup>50</sup> JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo/SP: Martins Fontes, 2000. p.481.

<sup>51</sup> Idem, p.483.

<sup>52</sup> Idem, p.193.

O Estatuto da Cidade como norma informada por princípios constitucionais devem cristalizar-se e garantir-se através da prevenção de instrumentos, elencando no capítulo quarto da própria lei, que trata da gestão democrática da cidade e em seu artigo 43 prevê como instrumentos: I - Órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, Audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.<sup>53</sup>

Um forte vínculo através de atores reais deve ser estabelecido com a cidade real, para tanto, os instrumentos citados anteriormente devem servir para ampliar a base de conhecimento, sustentação e planejamento da política urbana. A linguagem deve ser acessível a todas as camadas da população dando condições aos participantes de analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições.

Os conselhos, as conferências, as audiências, consultas e debates<sup>54</sup> são espaços públicos de atividade dialógica entre interesses muitas vezes complexos e paradoxais. Estas considerações não encerram a problemática em tela, porém, conseguem ao menos elucidar e demonstrar como o pensamento sistêmico e a compreensão cosmológica das cidades podem servir de paradigma para a efetivação de um instrumento, como o Estatuto da Cidade que servirá de estrutura para as relações comunicacionais do sistema jurídico com o grande sistema social, em sua face urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certa é a compreensão de que o homem modifica o ambiente onde vive. Estas modificações podem traduzir evoluções tecnológicas de aproveitamento do espaço mas, por outro lado, podem significar verdadeiras involuções quando visam de forma unilateral o lado econômico, ou seja, a exploração irrestrita de recursos.

Essa idéia de finitude, aliada a capacidade destrutiva do homem para com o ambiente onde vive ao buscar sempre novas possibilidades econômicas sem medir os efeitos que as mesmas podem ter sobre a natureza, nos remete a figura do dano. Danificar pode ser, neste caso, destruir, modificar de forma nociva e, principalmente, explorar irrestritamente.

Outro grave problema enfrentado é a questão informacional. O homem moderno é talvez mais desamparado que os seus antepassados, pelo fato de viver

---

<sup>53</sup> MEDAUAR, Odete. **Estatuto da cidade**: Lei 10.527, de 10.07.2001, comentários de Carlos Bastide Horbach; et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.201.

<sup>54</sup> “Os conselhos de desenvolvimento urbano são órgãos colegiados, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil; são parte integrante do Poder Executivo, mas independente dele. O conselho é órgão em que a sociedade civil participa do planejamento e da gestão cotidiana da cidade. As conferências de política urbana são grandes encontros, repetidos periodicamente, alcançando ampla participação popular. Nesses encontros, são definidas políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período seguinte. São momentos decisivos da política urbana, nos quais são ‘costurados’ os consensos e pactos entre o poder político e os diversos setores da sociedade. Os debates, consultas e audiências públicas são amplas apresentações e discussões, nas quais são expostos e debatidos análises e projetos de interesse público, para sua crítica ou avaliação pelos diversos setores da sociedade. Além desses instrumentos, detalhados a seguir, existem outras dimensões da gestão democrática da cidade, como o Orçamento Participativo ou a iniciativa popular de projeto de projetos de lei” p.193-194.

em uma sociedade informacional, que, entretanto, lhe recusa o direito a se informar.<sup>55</sup> A questão está na socialização da informação.

E quando falamos em propriedade<sup>56</sup>, a mesma deve respeitar a sua função social, como preceito da Constituição da República Federativa do Brasil. Por certo, este ideal de adesão ao pacto social, ainda está longe de se conquistar. Temos porém, na sociedade moderna uma dupla forma de se pensar a propriedade. Uma baseada no direito romano antigo de fruir, gozar e usar da coisa sem a necessidade de uma prestação de contas ao pares e ao governo. Outra provém do pensamento marxista que preconizava o fim da propriedade individual para então ver a concretização da socialização ou apropriação dos meios fundamentais da produção. O que verificamos hoje é um meio termo entre as duas correntes, ou seja, a manutenção da propriedade individual, porém com um destino social. Busca-se pensar a propriedade a partir dos interesses da coletividade e da sociedade<sup>57</sup>.

Da mesma forma, deve existir uma função social da cidade, que através de processos de participação constitui uma forma de democratizar a atividade de planejamento urbano<sup>58</sup>, compreendendo melhor a cidade e liberando a população de um controle monopolista midiático global e do clientelismo arcaico.<sup>59</sup>

O direito à cidade é um direito inerente ao próprio ser humano, que possui suas necessidades basilares de ver, ouvir, sentir e reunir todas estas percepções num mundo. Este espaço para realizações é primordial para a vitalidade humana.<sup>60</sup> A imagem deste espaço é igualmente importante pois quando apresenta-se de forma viva e integrada, desempenha um papel social, oferecendo a seu possuidor um importante sentimento de segurança emocional onde o mesmo estabelece uma relação harmoniosa com o mundo à sua volta.<sup>61</sup>

A cidade é um corpo vivo, um sistema integrado de relações comunicacionais e de informação, que engloba em si diversos outros sistemas,

<sup>55</sup> SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2002.

<sup>56</sup> “Pero cual es el goce de la libertad del propietario? O mejor formulado, donde reside su goce? El goce no reside en el disfrute del bien sino en la privación del otro (social o natural) del goce. La insorportabilidad de la falta fuerza a la expulsión hacia el otro y lo otro. Y al reconocer, por la privación, la falta en el otro, crece el delirio de la completud y de la infinitud propia.” PENÁ, Francisco Garrido. De como la Ecología Política redefine conceptos centrales de la ontología jurídica tradicional. In: VARELLA, Marcelo Dias, BORGES, Roxana Cardoso B. **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 1998. p. 215.

<sup>57</sup> ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. A função social da propriedade agrária. In: LEAL, Rogério Gesta, ARAUJO, Luiz Ernani. (Orgs.) **Direitos Sociais e políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul/RS: EDUNISC, 2001. p. 20-22.

<sup>58</sup> “No campo da arquitetura, nota-se hoje, especialmente nos EUA e Japão, uma tendência na busca da integração das disciplinas, tais como planejamento territorial, urbanismo, paisagismo e o próprio desenho do edifício numa forma de trabalho que se chama “Arquitetura Total”. FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Desenho ambiental**: uma introdução à arquitetura da paisagem com o paradigma ecológico. São Paulo/SP: Annablume: FAPESP, 1997. p.102.

<sup>59</sup> MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p.191.

<sup>60</sup> “O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada.” LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo, SP: Centauro, 2001. p.116-117.

<sup>61</sup> “Na verdade, um ambiente característico e legível não oferece apenas segurança, mas também reforça a profundidade e a intensidade da experiência humana. Embora a vida esteja longe de ser impossível no caos visual da cidade moderna, a mesma ação cotidiana poderia assumir um novo significado se fosse praticada num cenário de maior clareza. Potencialmente, a cidade é em si o símbolo poderoso de uma sociedade complexa. Se bem organizada em termos visuais, ela também pode ter um forte significado expressivo.” LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo/SP: Martins Fontes, 1997. p.5.

porém que não perde sua origem em relação ao cosmos, ao grande sistema da vida. De cidade a cidade, nos deparamos com estruturas diferentes, porém a organização urbana segue um padrão mundial pois sua essência é a mesma, a da ordem e caos, a da desconstrução para a construção, a da vida e da morte. Todos esses paradoxos decorrentes de um mundo complexo precisam ser considerados para que o sistema operar em sua clausura sem deixar de abrir para receptionar novas tendências que são provocadas de dentro para fora.

Assim, a Gestão Democrática que prevê o Estatuto das Cidades tem como seu principal instrumento as Audiências Públicas necessárias à elaboração do Plano Diretor. Essa Esfera Pública possui um potencial extremo para configurar-se como um espaço de debates para questões como o Meio Ambiente Cultural e o Direito à Memória Cultural e Histórica de uma comunidade. Nesse sentido, a problemática ambiental e cultural não fica restrita, tão somente, à discussões patrimoniais, pois configura-se como interesse público e, portanto, faz-se necessário o debate com base na participação local de todos os segmentos sociais. Nas audiências públicas para a elaboração de planos diretores em municípios brasileiros, instrumentos como “outorga onerosa do direito de construir” e “direito de superfície” podem ser objeto de debates para a sua implementação como possibilidade de proteção do patrimônio histórico cultural dos municípios. O plano diretor decide acerca de orientações gerais para a garantia ao meio ambiente cultural, porém a delimitação e prospecção de espaços específicos a serem preservados deve ser feita através da participação em audiências públicas em processo de gestão democrática das cidades. Assim, configura-se uma real e concreta esfera pública de participação local, congregando interesses diversos de diferentes segmentos da sociedade e corroborando processos de efetiva democracia e cidadania ativa.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. A função social da propriedade agrária. *In*: LEAL, Rogério Gesta, ARAUJO, Luiz Ernani. (Orgs.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul/RS: EDUNISC, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano.1, n.2, jul./dez. 1999.
- BRASIL, Estatuto da Cidade (2001). **Estatuto da cidade**: lei n. 10.527, 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7.ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.
- CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. v.II. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno**: um ensaio sobre a política da liberdade. Tradução de AGUIAR, R.; ROCHA, M.A. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. São Paulo: Edusp, 1992.

CASTRO, Sonia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Livraria Almedina Coimbra/Portugal. 1998.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo/SP: Annablume: FAPESP, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo/SP: Martins Fontes, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Estatuto da cidade**: lei 10.527, de 10.07.2001, comentários de Carlos Bastide Horbach; et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. 4.ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MOREIRA, Luiz. **Fundamentação do direito em Habermas**. 2.ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MUKAI, Toshio. A degradação do Patrimônio Histórico e Cultural. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, n.12, nov./dez. 2003.

PENÃ, Francisco Garrido. De como la ecologia política redefine conceptos centrales de la ontologia jurídica tradicional. *In*: VARELLA, Marcelo Dias, BORGES, Roxana Cardoso B. **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 1998.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Patrimônio Cultural: Análise de alguns aspectos polêmicos. **Revista de Direito Ambiental**, n.21, jan./mar. 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. Porto Alegre: EU, 1999.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

**Recebido em:** 30 de outubro de 2011

**Aceito em:** 20 de dezembro de 2011

