

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**EDSON RICARDO SALEME**

**FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE**

**DANIEL GAIO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/  
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio –  
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-096-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito urbanístico. I.  
Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo  
Horizonte, MG).

CDU: 34



# **XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

#### **PREFÁCIO**

Na passagem para o novo milênio estabeleceu-se o Fórum Social Mundial, em 2001, como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Elaborou-se, na ocasião, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana.

Esse processo construtivo de um marco regulatório nasce com o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano.

Ainda que alguns urbanistas considerassem desnecessária e outros indicassem a completa ausência de norma do estilo aprovou-se, após treze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal reiterou, em sua ementa, ser a regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Esse novo momento, experimentado no Brasil, reafirmou que o urbanismo não deveria apenas ser visto como ciência voltada unicamente à ordenação de espaços habitáveis, mas também dirigida a regular as funções sociais da cidade e sobretudo relativas à regularização fundiária e novas formas de modernização de espaços urbanos.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Belo Horizonte Minas Gerais, de 11 a 14 de novembro de 2015, revelou-se de maneira inédita e com o sucesso esperado. O novel Grupo gerou excelente

oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto relacionados ao justo tratamento da propriedade. O acerto dessa inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o artigo de Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar intitulado "A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DO DIREITO À CIDADE", que defende a ideia de que o direito à cidade exige estudos de natureza interdisciplinar para abarcar a totalidade do seu sentido, tendo sido igualmente enfatizada a dimensão jurídica do direito à cidade, em especial a sua interseção com o Estatuto da Cidade e com os princípios constitucionais.

No artigo "O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI", Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Mariana Dias Ribeiro assinalam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo ao incorporar o valor e a ética da sustentabilidade nas suas dimensões ecológica e social. Em seguida as autoras buscam analisar a efetividade dos referidos conceitos no município de Niterói (RJ).

A seguir, Roberto Miglio Sena, por meio do trabalho O DIREITO À CIDADE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, faz argumentação da conformação do direito à cidade como um direito fundamental e um dos alicerces importantes da ordem jurídica nacional. Posteriormente faz breve análise acerca dos entraves à efetivação ao direito à cidade, bem como o tratamento conferido pelos Tribunais Superiores às questões urbanas.

Em sua apresentação do trabalho intitulado O AVESSE DO URBANO, Ursula Miranda Bahiense De Lyra objetiva lançar luz aos propósitos do processo de gentrificação que está sendo introduzido no âmbito das políticas urbanas implementadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro, de forma a transformá-la em uma cidade vitrine ou cidade competitiva, apta a atrair um montante cada vez maior de capital e investimentos estrangeiros.

Por sua vez, Thaís Lopes Santana Isaías e Carolina Spyer Vieira Assad abordam no artigo "A TESE PATRIMONIALISTA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE- MERCADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONFLITO DA IZIDORA (Belo Horizonte), em especial a tramitação do processo judicial e as violações de direitos humanos praticadas pelo Poder Público.

No artigo "O DIREITO À CIDADE ENCLAUSURADO EM CONJUNTOS HABITACIONAIS: A ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA" os autores Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Emerson Erivan de Araújo Ramos analisam como o referido programa habitacional colabora para o aumento da segregação espacial pelo fato de estar alicerçado em uma conformação massificada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão.

No trabalho intitulado "(IN) SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO", de Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior, busca-se relacionar o conceito de sustentabilidade com os impactos sociourbanísticos nas cidades, e trazem elementos e práticas sociais que objetivam construir cidades sustentáveis. Na sequência, Gabriela Miranda Duarte destaca a necessidade de superar o discurso de naturalização das desigualdades e da preponderância do elemento técnico no planejamento das cidades, por meio do artigo PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL. Para que isso se concretize, a autora defende que haja a inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório, em especial por meio de audiências públicas.

Berenice Reis Lopes discorre sobre O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL. Neste sentido analisou o tema das ocupações como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa fez uma análise documental e teórica e, procurou refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos.

Juliana Aparecida Gomes Oliveira e Luiza Machado Farhat Benedito, no artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA", abordam as diversas possibilidades de funcionalização da propriedade urbana por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como pelos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei Federal 11.977, de 2009.

Na sequência, com o trabalho intitulado A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Cláudia Mansani Queda De Toledo e Carolina Barocat Mokarzel apresentaram a relação existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia a partir da inserção da moradia

como um direito social fundamental no artigo 6º da CF/88. Para tanto, elaboraram uma aproximação teórica entre direito de propriedade e moradia, bem como as possíveis antinomias.

Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias propõem analisar a A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DA SEGURANÇA NA POSSE NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO BRASILEIRO, para tanto discutem se a efetividade do direito à moradia adequada está relacionada à distribuição de títulos individuais de propriedade em assentamentos informais ou se a segurança na posse pode ser garantida de forma apartada do direito de propriedade. Para responder a tais questionamentos desenvolvem uma investigação de cunho dogmático-jurídico, mediante coleta de dados primários: estatísticas, programas governamentais, legislações e tratados; e secundários: bibliografia e estudos sobre o tema.

Com o trabalho intitulado OCUPAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: POPULAÇÃO NÔMADE, DIREITOS E MORADIA, Lara Capelo Cavalcante propõe analisar o processo de ocupação da terra urbana de uma parcela da população em Fortaleza, denominada de nômades urbanos. Para tanto, elaborou um estudo sobre as regras jurídicas que disciplinam a questão fundiária urbana, não se limitando a analisá-las do ponto de vista do direito positivo, mas estabelecendo investigação etnográfica.

Eder Marques de Azevedo e Julia de Paula Vieira discorrem sobre O DIREITO A FAVELAS SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS EM BENS PÚBLICOS. Neste sentido apontam que a acumulação capitalista foi responsável pelo crescimento desordenado das cidades e pelo impacto da urbanização na mudança social. Dentro desse contexto, as cidades sofrem sérios problemas ambientais e de crescimento das favelas numa razão desproporcional ao progresso esperado, tornando-se o acesso à terra legal fator de segregação socioespacial.

Com o objetivo de demonstrar o potencial transformador da regularização fundiária, como importante instrumento de inclusão social e de superação da pobreza, Ana Caroline Santos Ceolin, apresenta o trabalho A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E DE SUPERAÇÃO DA POBREZA: ESTUDO DE CASO DA COMARCA DE SÃO JOÃO DA PONTE EM MINAS GERAIS. Para tanto, após levantamento de dados junto à Serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, demonstra a generalizada irregularidade imobiliária da referida Comarca e o seu impacto negativo na economia local, no exercício de direitos urbanísticos de natureza coletiva e individuais pertinentes à titularidade dos imóveis. Com a análise da legislação brasileira verificou a

aplicação prática dos instrumentos legais que visam à regularização fundiária e quais são os avanços obtidos e as possibilidades existentes com a recente regulamentação da usucapião extrajudicial.

O artigo CONFLITO ENTRE A DIMENSÃO NEGATIVA DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: UMA SOLUÇÃO NÃO EXTRAÍVEL DOS MANUAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Fernanda Fortes Litwinski e Flora Augusta Varela Aranha, discorrem sobre os diversos problemas advindos ao proprietário do imóvel afetado pelo instituto do tombamento.

Na sequência, Fabiano Lira Ferre, em seu trabalho REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO aborda os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Para tanto, aborda, ainda que de forma sucinta sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, apresentar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

A seguir Adir Ubaldo Rech e Karina Borges Rigo apresentaram o artigo A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR. Os autores indicam a possibilidade do plano diretor municipal ou mesmo a própria lei de parcelamento de solo urbano implementarem fórmulas eficazes destinadas a criar e manter áreas verdes e de lazer no ambiente urbano.

Diante da necessidade em se manter o ambiente natural nos centros urbanos, Rayanny Silva Siqueira Monteiro e Lais Batista Guerra, pesquisaram sobre o DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À PROPRIEDADE PRIVADA: A EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO URBANA. Com base nesse estudo as autoras sublinham a importância da manutenção de áreas verdes em locais considerados urbanos pela ordem urbana municipal, mas não obedecem ao preceituado em decisões jurisprudenciais que defendem a tutela da propriedade rural segundo sua destinação.

No texto "FERRAMENTAS PARA OTIMIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS" Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães inicialmente descrevem alguns estudos sobre a mobilidade urbana no município de Santos (SP) para em seguida enfatizarem elementos mais relevantes da proposta de um plano de mobilidade local, como a previsão de indicadores e metas, aumento progressivo de recursos do IPVA e compromisso com a transparência.

No trabalho TEMPO SOCIAL, CONFIANÇA E TUTELA AMBIENTAL: A AMBIVALÊNCIA PARA O DIREITO NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, Márcio Mamede Bastos de Carvalho enfoca o inter-relação entre o tempo social, a confiança e a tutela do equilíbrio do ambiente urbano-ambiental e a ambivalência entre esses elementos e o Direito.

A seguir o paper intitulado AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL, Paulo Fernando Soares Pereira comenta acerca da judicialização de questões que envolvem o patrimônio cultural de São Luís, no Maranhão, questionando o fato de ser o Judiciário o foro adequado para a discussão da questão do binômio patrimônio e desenvolvimento naquela Cidade.

No trabalho seguinte os autores Rhiani Salomon Reis Riani e Allexandre Guimarães Trindade investigam a RELAÇÃO PORTO E CIDADE: ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DA CIDADE DE SANTOS/SP, no que tange aos aspectos de licenciamento ambiental e a importância do EIV. Reiteram que esses estudos são fundamentais como ferramenta de controle na investigação de todos os tipos de impactos possíveis, sejam eles positivos ou negativos.

Outro importante trabalho apresentado, que segue a temática do EIV, é a entabulada por Luciano Pereira de Souza e Fernando Reverendo Vidal Akaoui que, diante da prática na questão ambiental, analisam os ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL. O artigo investiga como o instrumento pode auxiliar no desenvolvimento sustentável local e revelam sua extrema relevância cidadina.

No trabalho intitulado URBANISMO SUBTERRÂNEO ARGUMENTOS PARA UM MARCO JURÍDICO DO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO SUBSOLO URBANO., Sérgio Pacheco, com grande propriedade, expõe a fragilidade desses espaços em face da falta de regulamentação da matéria. O autor expõe que esse tema deveria ser objeto



de se efetivar um plano diretor subterrâneo para que não haja impactos futuros nesses loci nas grandes cidades.

A temática do desenvolvimento urbano e como os benefícios e incentivos fiscais poderiam ser empregados para um dos possíveis meios a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável foi muito bem sustentado por Virgínia Junqueira Rugani Brandão e Marinella Machado Araújo. O trabalho intitulado A SANÇÃO PREMIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS indicou como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode regulamentar os casos de renúncia de receita e como se pode penalizar os agentes responsáveis na hipótese de descumprimento dos dispositivos legais.

Diante das regulamentações modernas sobre o ambiente urbano, a pesquisadora Natalia Sales de Oliveira comentou, de forma clara e precisa, o tema ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO LEGAL E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA. Investigou-se no trabalho os maiores problemas relacionados à gestão metropolitana de grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido examinou como se pode haver a gestão governamental plena e pontos conflituosos como as funções públicas de interesse comum e a instituição de fundos de grande capacidade.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, João Luís do Nascimento Mota e Adriano Fábio Cordeiro da Silva, ao enfocarem os problemas existentes na Região do Cariri, no Ceará, comentam os impactos do tema O ESTATUTO DA METRÓPOLE, A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI E SEUS ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Na análise os autores revelam peculiaridades da Região indicada e comentam suas potencialidades diante dessa nova norma.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANISTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra Flávia Piva Almeida Leite FMU

Prof Dr Edson Ricardo Saleme Unisantos

Prof Dr Daniel Gaio - UFMG

**AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A  
INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A  
JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL**

**LAS PIEDRAS Y LOS AZULEJOS DEBEN BUSCAR LA JUSTICIA! LA  
INVENCIÓN DE LA CIUDAD PATRIMONIO CULTURAL DE LA HUMANIDAD Y  
LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DEL PATRIMONIO**

**Paulo Fernando Soares Pereira**

**Resumo**

O artigo tem por objetivo analisar os dados da judicialização das questões que envolvem o patrimônio cultural na cidade de São Luís, questionando se o Judiciário é a arena adequada para tratar da temática. Primeiramente, apresenta-se como se deu a emergência do discurso patrimonial na cidade e depois questiona os atuais problemas a partir dos dados contidos nos processos judiciais. Dessa maneira, o trabalho elenca 03 (três) fatores que levam a atual judicialização da política patrimonial aplicada ao Centro Histórico de São Luís, a saber: a) preservação não se exaure e não se limita ao tombamento; b) o mito da associação discursiva entre patrimônio e desenvolvimento; c) sobre a necessidade de entender que São Luís não está fora da dinâmica conflitiva das demais cidades e que há a ausência de diálogo com a sociedade civil.

**Palavras-chave:** Patrimônio cultural, Judiciário, Análise de dados

**Abstract/Resumen/Résumé**

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo analizar los datos de la judicialización de las cuestiones relacionadas con el patrimonio cultural en la ciudad de São Luís, cuestionando si el Poder Judicial es el ámbito adecuado para abordar la cuestión. En primer lugar, se presenta cómo fue la emergencia del discurso de lo patrimonio en la ciudad y, después, cuestiona los problemas actuales considerando los datos contenidos en los procedimientos judiciales. De esta manera, el trabajo enumera tres factores que conducen a la judicialización de la actual política de lo patrimonio aplicada al Centro Histórico de São Luís: a) la conservación no se agota y no se limita a lo instituto de la preservación; b) el mito de la asociación discursiva entre el patrimonio y el desarrollo; c) sobre la necesidad de entender que São Luís no está fuera de la dinámica conflictiva de otras ciudades y que hay una falta de diálogo con la sociedad civil.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Palabras clave: patrimonio cultural, Poder judicial, Análisis de los datos

## 1 Introdução

A tutela do patrimônio cultural constitui uma preocupação universal e cada país procura estabelecer normas de proteção desse patrimônio, pois ele se consubstancia e se reverencia à memória da formação nacional (SILVA, 2001). Por sua vez, a tutela desse patrimônio se dá através de políticas públicas, notadamente a política patrimonial, a qual será analisada neste trabalho através do enfoque da judicialização.

No contexto acima, a judicialização da política patrimonial, assim como de qualquer outra política pública, não pode ser vista como uma questão isolada. Em um plano macro, o fenômeno da judicialização ocorre em bastantes setores da sociedade brasileira, suscitando questões penais, ambientais, tributárias, dentre tantas outras. Todavia, sob uma perspectiva específica, plano micro, tentar-se-á analisar o que os processos judiciais conseguem demonstrar a respeito da política patrimonial aplicada ao Centro Histórico de São Luís: eis o objetivo deste trabalho.

Assim, reafirma-se que o objetivo deste trabalho é, em linguagem metafórica, analisar as vozes dos autos judiciais, através dos dados e informações existentes naqueles. Para cumprir tal mister, o trabalho não foi dividido em capítulos, havendo apenas 01(um) denominado a invenção da Cidade Patrimônio Cultural da Humanidade e a judicialização da política patrimonial.

Dessa maneira, o trabalho elenca 03 (três) pontos que discutem algumas das causas que levam a atual judicialização da política patrimonial aplicada ao Centro Histórico de São Luís, a saber: a) preservação não se exaure e não se limita ao tombamento; b) o mito da associação discursiva entre patrimônio e desenvolvimento; c) sobre a necessidade de entender que São Luís não está fora da dinâmica conflitiva das demais cidades e a ausência de diálogo com a sociedade civil.

A metodologia<sup>1</sup> foi dividida em dois eixos: o da pesquisa bibliográfica e o da pesquisa empírica. A pesquisa bibliográfica se prestou notadamente às leituras acerca da emergência da titulação da cidade como Patrimônio Cultural da Humanidade e a judicialização da política pública aplicada ao reconhecimento dessa titulação. Já a pesquisa empírica, documental<sup>2</sup>, por amostragem, foi restrita, focando apenas as ações contra

---

<sup>1</sup> Os dados empíricos deste trabalho foram coletados a partir de pesquisa mais abrangente, objeto de dissertação de mestrado (PEREIRA, 2014).

<sup>2</sup> Para FLICK (2009), como método autônomo, a análise de documentos oferece uma abordagem específica e, não raras vezes, um tanto limitada a experiências e processos; contudo, os documentos podem representar um acréscimo bastante instrutivo a outros métodos, a exemplo das entrevistas ou à observação.

particulares que tiveram/têm como objetivo resguardar o patrimônio cultural imobiliário na Zona de Tombamento Federal – ZTF do Centro Histórico de São Luís (ações em curso na Seção Judiciária do Maranhão).

## **2 A invenção da Cidade Patrimônio Cultural da Humanidade e a judicialização da política patrimonial**

Para se entender a atual judicialização das questões que envolvem o Centro Histórico de São Luís, faz-se necessário verificar, de forma breve, como se deu a emergência do discurso em torno da questão patrimonial nessa cidade (CUTRIM, 2011). Nesse ponto, não se pode deixar de registrar que a questão patrimonial deve ser entendida como uma invenção, espontânea ou produzida<sup>3</sup>, que pode estar a serviço do Estado, como elemento integrador, ou das classes dominantes (HOBBSAWM; RANGER, 1997; HABERMAS, 2014), não fugindo São Luís a essa regra.

O espaço simbólico e jurídico conquistado pela cidade de São Luís, ao receber da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, em 1997, o título de cidade Patrimônio Cultural da Humanidade, faz parte daquilo que alguns autores denominam como as lutas pela patrimonialização de bens significativos para determinadas comunidades, principalmente aquelas que ficaram à margem do processo de desenvolvimento econômico.

E por que se diz que a conquista de um título cultural representa o reflexo de uma luta simbólica? Pierre Bourdieu (2010) argumenta que esse reconhecimento é uma revolução simbólica contra a dominação simbólica e os efeitos da intimidação que ela exerce, não como uma conquista ou reconquista de uma identidade, mas uma apropriação coletiva deste poder sobre os princípios de construção e de avaliação da sua própria identidade de que o dominado abdica em proveito do dominante enquanto aceita ser negado ou nega-se para se fazer reconhecer, tendo em conta que a dominação econômica é quase sempre acompanhada de dominação simbólica.

Os lugares que ficaram à margem do desenvolvimento econômico, como São Luís, após o declínio do Maranhão colonial, passaram a ser estigmatizados como atrasados, seja no plano econômico ou cultural, gerando uma revolta contra tal estigma, advindo o processo de reivindicação (reconhecimento) de sua peculiaridade:

---

<sup>3</sup> A respeito de algumas tradições inventadas no Maranhão, inclusive o mito da fundação francesa da Cidade de São Luís, recomenda-se a leitura de LACROIX (2008). Recomenda-se, igualmente, sobre a fundação da cidade, a leitura de Claude D'Abbeville (1975).

O estigma produz a revolta contra o estigma, que começa pela reivindicação pública do estigma, constituindo assim em emblema – segundo o paradigma “Black is beautiful” – e que termina pela institucionalização do grupo produzido (mais ou menos totalmente) pelos efeitos econômicos e sociais da estigmatização. É com efeito, o estigma que dá a revolta regionalista ou nacionalista, não só as suas determinantes simbólicas mas também os seus fundamentos econômicos, princípios de unificação da ação de mobilização (BOURDIEU, 2010, p. 125).

A reivindicação regionalista, por mais longínqua que possa parecer do nacionalismo deste território, é uma resposta à estigmatização que produz o território de que aparentemente ele é produto; se a região estigmatizada não existisse como espaço estigmatizado, como província distante, econômica e socialmente (e não geográfica) em relação ao centro, ou seja, pela privação de capital material e simbólico que o centro dominante concentra, não haveria necessidade de reivindicação de existência (BOURDIEU, 2010).

Pierre Bourdieu (2010) registra que o regionalismo seria uma resposta da existência da unidade negativamente definida pela dominação simbólica e/ou econômica e os que sentem o peso dessa dominação podem ser levados a lutar para alcançarem a sua definição, objetivando a inversão do sentido e das características estigmatizadas, fazendo com que a revolta contra a dominação em todos os seus aspectos, inclusive econômicos, assumam a forma de reivindicação através de um discurso regional.

Nesse contexto, indagar-se-ia por que São Luís teria reivindicado um título cultural para exaltar seu passado? Trata-se de uma região do país que teve bastante importância econômica desde os primeiros séculos após a colonização do Brasil. Os registros dos primeiros viajantes dão conta de que se tratava de uma terra bastante próspera, com elevadas chances de ser desenvolvida. Simão Estácio da Silveira (2013, p. 69 e 86), em 1624, registrava que:

A excelência desta terra, consiste em muitas cousas notórias. A primeira, no ameníssimo céu, e salubérrimo ar, de que goza, aonde sempre é verão, e sempre está o campo, e arvoredo verde, carregado de infinita diversidade de frutas, cujos nomes, sabores, e feições, excedem a toda a declaração humana [...] Eu me resolvo, que esta é a melhor terra do mundo donde os naturais são muitos fortes, e vivem muitos anos, e contata-nos, que, do que correram os portugueses, o melhor é o Brasil, e o Maranhão é o Brasil melhor [...].

Esse tipo de descrição, como exposto acima, foi muito corrente, havendo vasto registro a respeito do Maranhão e de sua capital São Luís<sup>4</sup>. Foi-se, assim, durante séculos,

---

<sup>4</sup> As obras mais difundidas, no entanto, são: D'ABBEVILLE, Claude. **História da missão dos padres capuchinhos na Ilha do Maranhão e terras circunvizinhas**. Trad. Sérgio Milliet. Belo Horizonte: Itatiaia, 1975; PIANZOLA, Maurice. **Os papagaios amarelos: os franceses na conquista do Brasil**. São Luís: Secretaria da Cultura do Estado do Maranhão, 1992. Ambos possuem edições recentes pelo Senado Federal.

criando-se, no imaginário local, que se vivia em um lugar de distinção, sendo que a cidade recebeu o mítico título de a *Atenas brasileira*, altamente evocado no discurso patrimonial local? Sobre esse culto à história da cidade e a exaltação de seus precursores, Maria L. Launde Lacroix (2008, p. 67 e 69) relata que

O culto àquela imagem de sociedade instruída, representada por uma constelação de estudiosos e intelectuais criativos, rendeu ao Maranhão o cognome de *Atenas Brasileira* e ao maranhense o estatuto de ateniense, generalizando o que era mais imaginário que real, dissimulando a divisão concreta e efetiva daquela sociedade elitista e preconceituosa. Aludida mitologia cultivada pela classe dominante foi repetida, acreditada e transmitida a toda a sociedade, chegando a um posicionamento de contraposição ao Brasil da força e da incivilidade. A ideia de que a *Atenas Brasileira* era especial e superior foi aceita também pelo menos favorecidos, e o Maranhão em seu declínio econômico e cultural, por várias décadas foi nutrido por este orgulho. [...] Aquela efervescência intelectual do Maranhão do Século XIX, tão cantada pelas gerações subseqüentes, restringiu-se a uma fatia mínima da população. A retumbante descrição desse passado resultou no começo de uma fantasia de singularidade, sempre crescente com o passar do tempo. Pela visão exagerada de um todo questionável esplendor, o maranhense sentiu-se superior às populações de outras províncias e procurou buscar uma diferença, ainda que mítica, em suas origens.

Todos esses fatores contribuíram para que a cidade, anos mais tarde, recebesse o título de “*Cidade Patrimônio Cultural da Humanidade*”, pela UNESCO, em 1997, como reconhecimento da relevância de seu patrimônio cultural. Contudo, as razões da UNESCO são baseadas em evidências urbanísticas e patrimônio cultural imaterial distinto, que superam as questões míticas locais.

O traçado urbano de São Luís, por exemplo, possui uma singularidade e harmonia que o difere das demais cidades coloniais. Em regra, as cidades portuguesas costumavam ter um traçado bastante informal e desorganizado (SANTOS, 2001; LACROIX, 2012). Nesse sentido, Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 110) registrava que:

A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência, sempre esse significativo de abandono que exprime a palavra ‘desleixo’ – palavra que o escritor Aubrey Bell considerou tão tipicamente portuguesa como ‘saudade’ e que, no seu entender, implica menos falta de energia do que uma íntima convicção de que ‘não vale a pena ...’.

No entanto, o traçado urbano de São Luís fugiu à regra acima. Sobre o tema, Paulo Ferreira Santos (2001, p. 48-49) leciona:

Mais expressivo é o exemplo de São Luís do Maranhão, fundada em 1616 sobre o reduto Francês de La Ravardière, e cujo plano [...], de autoria do engenheiro-mor do Reino, Francisco de Frias da Mesquita, era perfeitamente ortogonal e compreendia não somente o levantamento do que existia, como o projeto de extensão e desenvolvimento da cidade, e foi ao ponto de incluir a construção de uma casa como modelo para as que viessem a ser feitas. [...] Em Salvador, Rio e São Luís, a regularidade é relativa, mas em a monótona repetição de quadrículas que se vê nas cidades de colonização hispânica. A organicidade da traça dessa última cidade dá-lhe um sabor de modernidade a que o homem dos dias presentes não pode ser insensível, e assume um sentido de superior plasticidade urbanística, comparando-se com o convencionalismo das traças de Buenos Aires e Santiago do Chile.

Tal fato deu fama à cidade e lhe rendeu títulos, sendo o de “Patrimônio Cultural da Humanidade” um dos mais ostentados. Porém, quase vinte após a concessão do título de “Patrimônio Cultural da Humanidade”, concedido pela UNESCO, em função da singularidade e harmonia do acervo arquitetônico de São Luís<sup>5</sup>, como já havia reconhecido o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, em 1974, parece que os problemas relacionados à gestão das políticas patrimoniais do Centro Histórico permanecem sem soluções, desarticuladas, sem continuidade e sem a participação da sociedade civil. E um bom recorte para analisar tal problemática é o estudo da judicialização dos conflitos que são encontrados na Justiça.

De onde advém o insucesso da política patrimonial, seja em São Luís ou em outros núcleos urbanos? Pedro Funari e Sandra Pelegrini (2006, p. 34-35) destacam que

Os antigos núcleos latino-americanos, apesar da heterogeneidade dos contextos históricos, sociais, políticos e urbanos que enfrentam, atualmente, deparam-se com problemas comuns, tais como privatização dos espaços públicos, degradação do patrimônio cultural, precária qualidade de vida, presença predominante de população residente de baixa renda, subemprego, ineficiência nos serviços prestados aos cidadãos e dificuldades de acesso ou total ausência de *equipamentos* urbanos. As deficiências no âmbito da sustentabilidade dos processos sociais e institucionais, a crescente agressão ambiental, a destruição e descaracterização do patrimônio edificado e urbanístico têm resultado em situações catastróficas para as sociedades latino-americanas.

O quadro descrito acima pouco diverge da realidade de São Luís! Como se verá adiante, o insucesso da política patrimonial tem proporcionado crescente judicialização, que pouco tem contribuído para solucionar a questão. Ora, se a legislação nacional ou internacional propõe proteção jurídica à determinada classes de bens<sup>6</sup>, há que se indagar, portanto, as razões políticas e sociais que envolvem o discurso normativo, para, em seguida, verificar as razões pelas quais, eventualmente, aquele discurso (normativo) não se torna efetivo. Este trabalho elencou três pressupostos a respeito da falta de efetividade da política patrimonial em São Luís, correspondentes apenas a uma visão inicial, sem qualquer pretensão de pregar uma verdade sobre a temática:

*a) A preservação não se exaure e não se limita ao tombamento*

---

<sup>5</sup> “Entre os conjuntos urbanos brasileiros, São Luís é o único cuja inscrição na Lista do Patrimônio Mundial está baseada em três critérios diferentes. Os critérios citados incluem-se na Convenção do Patrimônio Mundial, e são: ‘iii – Testemunho excepcional de tradição cultural’; ‘iv- Exemplo destacado de conjunto arquitetônico e paisagem urbana que ilustra um momento significativo da história da humanidade’; e ‘v- Exemplo importante de um assentamento humano tradicional que é também representativo de uma cultura e de uma época” (LOPES, 2008, p. 47).

<sup>6</sup> Sobre a evolução histórica da legislação protetiva do patrimônio cultural, com abordagem positiva, *cfr.*: RODRIGUES & MIRANDA (2012). Para uma abordagem mais abrangente, com perspectiva histórica, sociológica, política e jurídica, *cfr.* FONSECA (1997). Já respeito da questão patrimonial no estrangeiro, especialmente em Portugal, França, Espanha e Itália, *cfr.*, RODRIGUES (2008).



O **primeiro pressuposto** para se compreender as questões patrimoniais em um Centro Histórico é perceber que preservação não se confunde com tombamento. Preservação é conceito genérico em que se pode compreender toda e qualquer ação do Estado que vise conservar a memória de fatos ou valores culturais de uma sociedade, podendo se dar de várias formas (RABELLO, 2009), como previu a Constituição Federal, sendo o tombamento<sup>7</sup> apenas uma das diversas formas de preservação, sendo que o objeto de proteção do Estado, o bem jurídico protegido, é o seu significado simbólico, traduzido pelo valor cultural que ele representa, materializado na coisa (RABELLO, 2009).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, no art. 216, retomou alguns dos pressupostos preservacionistas sugeridos por Mário de Andrade e Aloísio Magalhães, ao reafirmar que a ação em prol do patrimônio deve se desenvolver independentemente da ação de tombamento e deve se basear na referencialidade dos bens (FUNARI; PELEGRINI, 2006). Veja-se que o conteúdo da Constituição é bastante amplo:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. [Grifou-se]

Essa compreensão prévia de que o tombamento, com a inscrição do bem no litúrgico Livro do Tombo, como apogeu de um ritual simbólico (CORRÊA, 2003), não é a única forma de preservação, permite vislumbrar que aquele não é suficiente, por si só, para proteger os bens aos quais se propõe proteger, sendo necessários outros instrumentos, com um conjunto de políticas públicas que deem sustentação a ele, sob pena de não passar de um discurso vazio (SILVA, 2010).

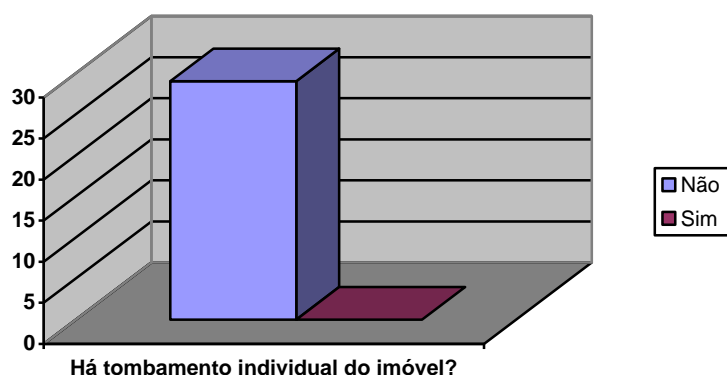
---

<sup>7</sup> O tombamento é um instrumento da ação administrativa do Estado destinado a proteger bens revestidos de valor cultural, podendo ser definido, em essência, por sua finalidade, pois está circunscrito, em qualquer hipótese, ao atendimento de um interesse público de natureza determinada: a defesa e a preservação de bens culturais (ZANDONADE, 2012) ou pode ser definido, ainda, como ato do Poder Público que, reconhecendo o valor cultural (histórico, arqueológico, etnográfico, artístico ou paisagístico) de um bem, mediante sua inscrição no livro próprio, subordina-o a um regime especial que lhe impõe vínculos de destinação, de não modificação ou de relativa inalienabilidade (SILVA, 2001). Há, por outro lado, quem defenda o tombamento na seara do Direito Ambiental, como se o bem cultural fosse uma forma de bem ambiental (BRAGA, 2007).

No caso de São Luís, o tombamento, em sua maioria, diz respeito ao conjunto urbano, razão, como já se disse antes, que levou a cidade a ter recebido o título de “Patrimônio Cultural da Humanidade”, concedido pela UNESCO, em 1997, em função da singularidade e harmonia do acervo arquitetônico de seu centro, anos depois do reconhecimento nacional pelo IPHAN, em 1974.

Dessa forma, em São Luís, o tombamento individualizado<sup>8</sup> é uma exceção. A incompreensão desse fato leva a uma série de equívocos por parte daqueles que lidam com a questão. Por exemplo, tal fato é constatado na pesquisa, onde não foram encontrados casos de judicialização envolvendo imóveis tombados individualmente, mas apenas aqueles que fazem parte do conjunto tombado da cidade. Veja-se o gráfico abaixo:

GRÁFICO I - CONHECENDO A QUESTÃO/PATRIMÔNIO SEM DISTINÇÃO: há tombamento individual?



E o que esses dados representam? O gráfico acima demonstra que, dos imóveis pesquisados, objeto de judicialização, do total de 29 (vinte e nove), nenhum possuía tombamento individual, o que reforça a ideia segundo a qual as políticas públicas patrimoniais devem ser direcionadas para o Centro Histórico de São Luís considerando o seu conjunto.

Contraditoriamente, a judicialização no Centro Histórico de São Luís é feita, em regra, de forma a proteger os imóveis individualmente. Dessa maneira, nota-se certo equívoco pelas Instituições do Sistema de Justiça: se o tombamento é do conjunto, eventuais ações judiciais deveriam requerer medidas em prol do conjunto, cujos efeitos pudessem ser refletidos para os bens individuais, o que não costuma ocorrer, ou seja, a judicialização acaba

<sup>8</sup> Em 23/12/1955, através do Processo 0454-T-51, foram tombados: a Praça Benedito Leite, com seu conjunto arquitetônico e paisagístico, no Livro de Belas Artes, sob a inscrição 430; a Praça João Francisco Lisboa, com seu conjunto arquitetônico e paisagístico, no Livro de Belas Artes, sob a inscrição 431; a Praça Gonçalves Dias, com seu conjunto arquitetônico e paisagístico, no Livro de Belas Artes, sob a inscrição 432; o Largo do Desterro, com seu conjunto arquitetônico e urbanístico, no Livro de Belas Artes, sob a inscrição 433. Já em 13/03/1974, através do mesmo processo, foi tombado o Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de São Luís, no Livro de Belas Artes, sob a inscrição 513, e no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, sob a inscrição 064.

servindo como mero paliativo ou como uma resposta que jamais vai tocar nas fontes dos problemas do Centro Histórico. Poder-se-ia ainda alegar que é legítima a atuação em prol dos imóveis de forma individualizada. Sim, a atuação é legítima: não há discordância quanto a esse ponto. Porém, a atuação das Instituições dos Sistemas de Justiça não deveria focar apenas em casos isolados, mas, igualmente, estabelecer uma pauta para as questões coletivas.

Enquanto as Instituições do Sistema de Justiça gastarem energia processual em problemas individuais, sem que considerem estratégias de cunho coletivo para o sítio, inclusive adjacências (área de entorno da área tombada), pouca coisa melhorará como resultado da judicialização.

A judicialização do patrimônio cultural, com seus autos, personagens, sua ritualística burocrática e naturalmente lenta não é capaz de acompanhar a dinâmica do Centro Histórico, sujeito às intempéries da natureza, à complexidade de seus personagens efetivos e à força do tempo. Para que pudesse haver esse acompanhamento, não há necessidade de mudança de legislação, mas apenas uma mudança de mentalidade: tirar-se o foco de questões individuais e tentar compreender a dinâmica efetiva do Centro.

*b) O mito da associação discursiva entre patrimônio e desenvolvimento*

Um **segundo pressuposto** deve ser o combate à associação discursiva entre patrimônio e desenvolvimento, como resultado automático. O reconhecimento de um patrimônio cultural só é capaz de gerar desenvolvimento se estiver aliado a outras políticas públicas, especialmente as econômicas e sociais, combinado com desenvolvimento político.

Ao se tomar um sítio histórico, não se pode esperar que apenas esse ato vá gerar desenvolvimento. O patrimônio é uma questão simbólica que, aliada à prática de determinadas políticas públicas, proporciona desenvolvimento. Caso tais políticas públicas sejam alijadas, o desenvolvimento nunca passará de discurso, sem resultado prático na vida das pessoas.

É interessante lembrar que o sucesso ou insucesso de políticas públicas que estimulem quaisquer formas de direito ao desenvolvimento dependerão de como se comportam os indivíduos e grupos na sociedade. Tais comportamentos são influenciados pela compreensão e interpretação das exigências da ética social. Para a elaboração das políticas públicas é importante não apenas avaliar as exigências de justiça e o alcance dos valores ao se escolherem os objetivos e as prioridades da política pública, mas também compreender os valores do público em geral, incluindo o seu senso de justiça (SEN, 2000).

Aplicando a ideia de Amartya Sen, a política patrimonial deve estar em compasso com os valores presentes na comunidade. Evidentemente, se houver um *déficit* de cidadania, aquela se mostrará insatisfatória.

E é nesse ponto que se quer tocar: a política patrimonial como forma de se impulsionar o direito ao desenvolvimento cultural e o exercício da cidadania. A política patrimonial sempre foi fortemente impulsionada pelo Estado, inclusive carregando a pecha, não raras vezes, de ser uma tradição inventada a serviço de determinados grupos políticos, como demonstraram Eric Hobsbawm e Terence Ranger (1997).

No entanto, em uma era de direitos<sup>9</sup>, diversas tradições inventadas ou espontaneamente criadas, acabaram ou estão sendo devolvidos aos seus legítimos proprietários: a coletividade. E o direito ao desenvolvimento cultural e não só o político parece ser um dos caminhos para se efetivar tal restituição, através de uma política pública patrimonial desenvolvimentista.

Ocorre que, como lembrado por Welber Barral (2005), a promoção do desenvolvimento não se dá se forma gratuita, havendo a necessidade de intervenção estatal para corrigir as falhas de mercado, através de diversos mecanismos de intervenção. Além disso, o direito ao desenvolvimento não se restringiria ao crescimento econômico, abrangendo valores sociais, tal como a liberdade, como componente necessário do conceito, havendo necessidade, ainda, de uma estrutura jurídica com regras claras e previsíveis, pois um sistema confuso pode ter implicações extremamente negativas para a promoção do desenvolvimento, bem como a necessidade de participação democrática, não apenas no processo de criação de normas, mas no processo de implementação e fiscalização<sup>10</sup>.

Nessa perspectiva, o papel a ser desempenhado pelas instituições é essencial, pois instituições fortes são capazes de promover a igualdade, duplicar o leque de talentos, coibir a discriminação com base em critérios irrelevantes, como raça, religião, e promover a igualdade baseada na racionalidade científica (LANDES, 2002).

---

<sup>9</sup> Não é demasiado lembrar Norberto Bobbio (1992), para quem a proliferação de direitos decorreu: a) em função do aumento da quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, mas é visto na especificidade ou na concretude de suas diversas maneiras de ser em sociedade (velho, criança, doente etc.). Ou seja, mais bens, mais, sujeitos, mais *status* de indivíduo.

<sup>10</sup> O mesmo autor (BARRAL, 2005), cita os seguintes fatores que impulsionariam o desenvolvimento, sem ordem de prioridade: a) o denominado capital humano, com uma população com alto nível de qualificação e de educação; b) elevado grau de liberdade política e econômica; c) promoção da tecnologia e da inovação; d) estrutura logística que diminua os custos de produção e os impactos para o ambiente; e) elevado nível de civismo e de comprometimento com a comunidade (denominado capital social); f) instituições com credibilidade e que consigam garantir os fatores mencionados anteriormente.

A promoção do desenvolvimento deve estimular o aumento do capital social, promovendo valores como a honestidade, como pressuposto de uma sociedade ideal, na qual as pessoas acreditariam e viveriam a agir com tal valor (LANDES, 2002).

Além disso, o desenvolvimento cultural, a abranger o patrimônio dos sítios edificados, como espécie do gênero desenvolvimento, deve articular as políticas públicas culturais de modo a propiciar uma melhoria substancial dos indicadores sociais, como a educação, e econômicos, propiciando o aumento da classe média, o que aumentaria a homogeneidade e diminuiria as barreiras de classe (LANDES, 2002), tão presentes na sociedade brasileira, não fugindo São Luís a essa regra.

*c) Sobre a necessidade de entender que São Luís não está fora da dinâmica conflitiva das demais cidades e a ausência de diálogo com a sociedade civil*

Já o **terceiro pressuposto**, evidentemente, seria entender que, apesar de suas especificidades, São Luís está dentro do fenômeno geral do crescimento da importância das cidades<sup>11</sup>, em nível mundial, da história<sup>12</sup>, e da urbanização brasileira, que, nos séculos mais recentes, revela uma crescente associação com o nível da pobreza<sup>13</sup>, cujo local passa a ser, de forma progressiva, sobretudo na grande cidade (SANTOS, 2009).

Segundo Milton Santos (2009, p. 11),

O nível da urbanização, o desenho urbano, as manifestações das carências da população são realidade a ser analisada à luz dos subprocessos econômicos, políticos e socioculturais, assim como das realizações técnicas e das modalidades de uso do território nos diversos momentos históricos.

---

<sup>11</sup> Max Weber, por exemplo, discorre a respeito da importância das cidades na questão do desenvolvimento do Estado burguês informando que “não foram os contrastes essencialmente econômicos entre os cidadãos urbanos e as camadas não-burguesas e suas formas de vida econômicas que determinaram a posição especial da cidade medieval no desenvolvimento histórico, pois o fator decisivo foi a posição global das cidades dentro das associações políticas e estamentais da Idade Média” (WEBER, 2012, p. 495). Sobre a cidade na Idade Média, *cfr.* LE GOFF (1998).

<sup>12</sup> No Brasil Colonial, havia certo desleixo com as cidades, fato que se reflete na cultura atual ludovicense, em que as pessoas não costumam demonstrar interesse pelas praças, avenidas, monumentos, calçadas etc., importando-se mais com os domínios de suas propriedades privadas. Holanda (1995, p. 90-91), nesse ponto, registra que as terras dedicadas à lavoura constituíam a morada habitual dos grandes, sendo que os mesmos só costumavam ir para os centros urbanos a fim de assistirem aos festejos e solenidades; além do mais, a habitação nas grandes cidades era vista como algo essencialmente antinatural, associando-se a manifestações do espírito e da vontade, pois se opunham à natureza: “Idêntica, segundo outros depoimentos, era a situação nas demais cidades e vilas da colônia. Sucedia, assim, que os proprietários se descuidavam frequentemente de suas habitações urbanas, dedicando todo o zelo à moradia rural, onde estava o principal de seus haveres e peças de luxo e onde podiam receber, com ostentosa generosidade, aos hóspedes e visitantes”.

<sup>13</sup> O campo brasileiro moderno repeliu os pobres e os trabalhadores da agricultura capitalizada passaram a viver cada vez mais nos espaços urbanos; a indústria se desenvolveu com a criação de pequenos números de empregos, e o terciário associou formas modernas a formas primitivas que remuneram mal e não garantem ocupação (SANTOS, 2009).

No sentido acima, não se pode esquecer que o Estado do Maranhão tinha, em tempo não muito distante, a maioria da sua população habitando no campo<sup>14</sup>, tendo só nas últimas décadas migrado para as áreas urbanas, inclusive para São Luís, onde costumam se concentrar as já precárias políticas públicas do Estado, tais como educação, saúde, emprego, dentre outras, o que serve de chamariz migratório, para uma população historicamente espoliada em seus direitos fundamentais e sociais.

Assim, o discurso em torno do patrimônio cultural de São Luís, como tradicionalmente ocorreu no Brasil, voltou-se, inicialmente, para a proteção de bens denominados de “pedra e cal”, e só posteriormente para os bens imateriais (CARVALHO, 2009), ou seja, aqueles que fogem à tradicionalidade da “pedra e cal”, o que pode ser explicado pela temática do patrimônio cultural ter sido restrita e dirigida, por um lado, pelos intelectuais que atuam nos aparelhos burocráticos, e, de outro, pelos interesses da indústria do turismo, do setor de serviços hoteleiros, comerciais etc., que acabam aparelhando o Estado, para que atue em prol de seus interesses, quando, em verdade, o sujeito das ações patrimoniais deveria ser a sociedade civil (CORRÊA, 2003).

O raciocínio acima, por exemplo, é comprovado, pela observação da judicialização, através dos atores que tiveram conhecimento da questão. De acordo com os gráficos II e III, a sociedade civil tem diminuta participação nas demandas patrimoniais, havendo um protagonismo dos órgãos burocráticos judicantes do Estado (Ministério Público Federal – MPF e Advocacia-Geral da União – AGU):

---

<sup>14</sup> No plano histórico, Holanda (1995, p. 95) diz que “essa primazia acentuada da vida rural concorda bem com o espírito de dominação portuguesa, que renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselharam a ceder, que cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão”.

GRÁFICO II - CONHECENDO A QUESTÃO/COMO ANDA A CIDADANIA: para quem o patrimônio foi lamentar suas dores?

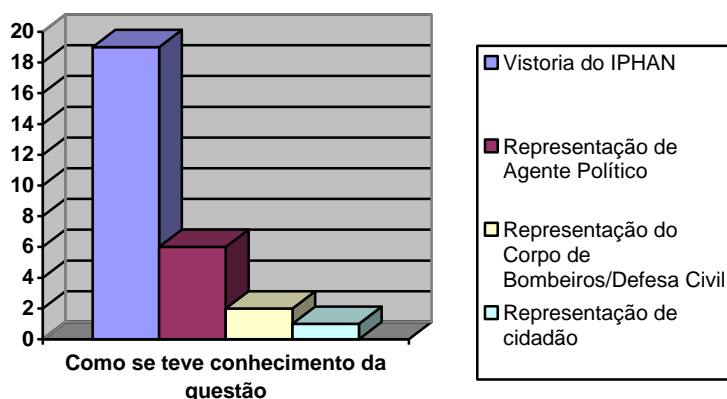
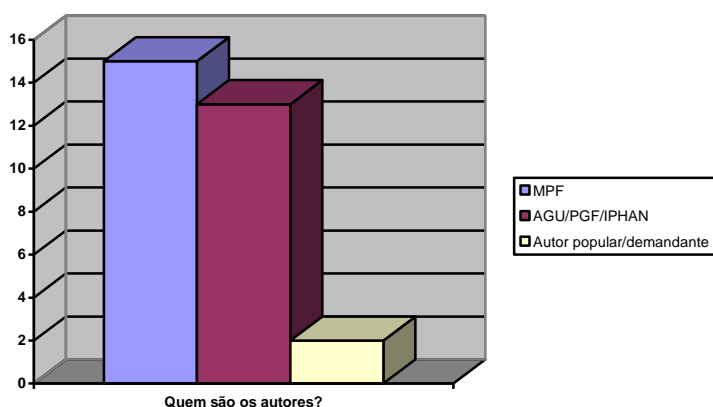


GRÁFICO III - CONHECENDO A QUESTÃO: quem defende o patrimônio?



Os gráficos demonstram a pouca participação da sociedade civil nas demandas patrimoniais, o que talvez reflita o desencantamento daquela em relação ao próprio papel do Estado que julga tais ações.

Dando continuidade à questão, sobre os problemas de conservação enfrentados no Centro Histórico de São Luís, outro aspecto importante para a conservação das edificações se deu a partir da década de 1970. A cidade se desenvolveu para a outra margem do rio Anil com a construção de uma ponte ligando o Centro Histórico ao bairro do São Francisco.

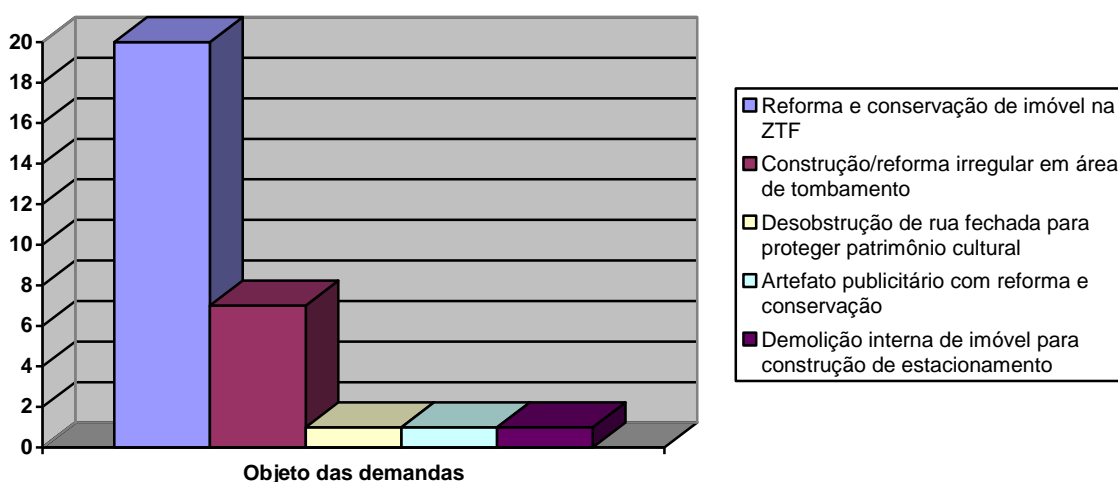
O fato das praias se localizarem na outra margem do rio fez com que uma parte da classe média e seus investimentos se deslocassem para os novos bairros, auxiliando a preservação no Centro Histórico no seu aspecto colonial original; a maior parte dos investimentos que poderiam comprometer este patrimônio arquitetônico foram para os bairros do São Francisco, São Marcos, Calhau, Olho d'Água, etc.; porém, a proximidade topográfica do Centro Histórico com os outros bairros permitiu que algumas de suas ruas e praças não perdessem a vocação de polo econômico e administrativo do Estado (CORRÊA, 2003), o que,

por outro lado, traz diversos problemas, ante a inexistência ou a precariedade de políticas públicas para contornarem tais problemas.

Ao que tudo indica, o esvaziamento econômico do Centro Histórico tem levado ao seu crescente empobrecimento e decadência. A judicialização demonstra que há predominância de demandas relacionadas à conservação, ou seja, o Judiciário, em regra, é acionado para tentar obrigar os proprietários a cuidarem de seus bens. O próximo gráfico deixará bastante evidente tal hipótese.

Para tanto, a partir da pesquisa dos processos judicializados, procurou-se verificar quais são os objetos das demandas mais frequentes na Zona de Tombamento Federal – ZTF, em São Luís:

GRÁFICO IV - CONHECENDO A QUESTÃO: por que os azulejos e as pedras procuram a Justiça (objeto)?

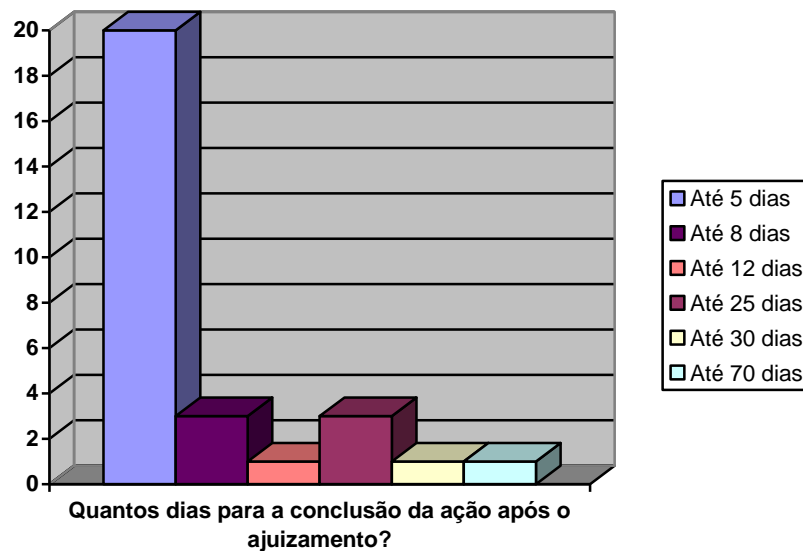


As demandas, em sua maioria, tem como causar de pedir que os proprietários mantenham seus imóveis em condições mínimas de habitabilidade, ou seja, postula-se reforma e conservação. E para se promover reforma e conservação é imprescindível a disponibilidade de recursos. Porém, como já se mencionou, outras áreas da cidade passaram ser mais atrativas para investimentos.

Indaga-se, nesse caso, se o Judiciário é a arena adequada para discutir tal problemática! Se as entidades e órgãos de defesa patrimonial não têm conseguido atuar de modo preventivo e se as políticas públicas patrimoniais não mostram efetividade, não se crê que seja o Judiciário quem vá resolver tais questões; pelo contrário, a banalização da judicialização só mascara o problema e delega a responsabilidade a quem não detém *expertise* para dar respostas convincentes, tendo-se como complicador, contra o patrimônio, o fator tempo. Os próximos gráficos procuraram mensurar o tempo das decisões judiciais. A razão é simples: um patrimônio sensível, sujeito às intempéries, nem sempre suportará a morosidade da Justiça brasileira e todas as suas discussões processualísticas.

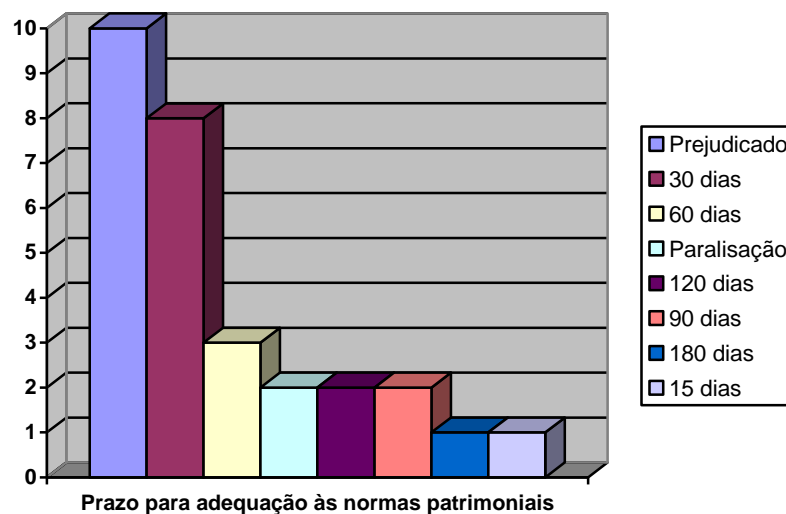


GRÁFICO V - O TEMPO CONTRA O PATRIMÔNIO: número de dias entre o ajuizamento da ação e a conclusão para a decisão inicial



O gráfico acima demonstra que, inicialmente, a Justiça Federal costuma ser bastante diligente em seu primeiro contato com as questões patrimoniais. Porém, em verdade, essa diligência inicial, hoje em dia, ocorre em quase todos os tipos de processo, em virtude das cobranças dos órgãos de controle judiciário, a exemplo do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

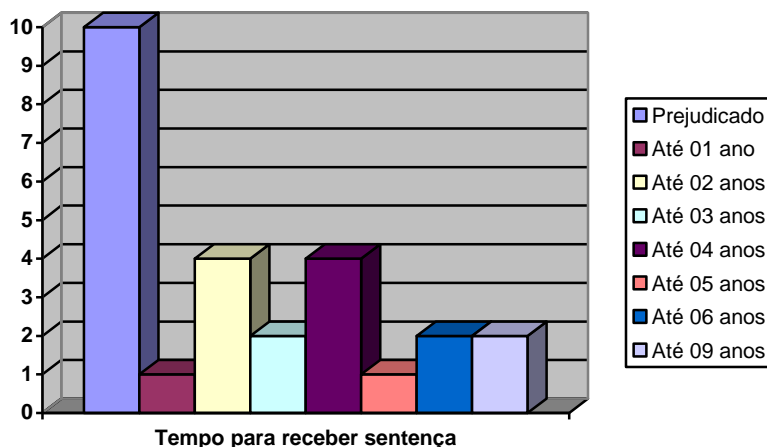
GRÁFICO VI - O TEMPO CONTRA O PATRIMÔNIO: qual o prazo estipulado para a parte cumprir as decisões (adequação às normas patrimoniais)



As decisões judiciais, também, costumam estipular determinado tempo para que os proprietários cumpram os comandos judiciais, pois, em regra, são deferidas medidas liminares ou antecipatórias em prol do patrimônio. De pouco adiantaria deferir qualquer

medida caso o tempo estipulado para cumprimento não fosse compatível com a necessidade urgente da questão.

GRÁFICO VII - O TEMPO CONTRA O PATRIMÔNIO: quando os azulejos e as pedras receberão as suas sentenças?



O gráfico acima procurou mensurar em quanto tempo se obtém uma sentença envolvendo as questões patrimoniais. Já os gráficos abaixo procuraram mensurar o tempo para recebimento de um acórdão, em caso de existência de Recurso de Apelação e o tempo para recebimento de um acórdão em Recurso Especial. Quanto a este último, notou-se que, dificilmente, a questão chega ao ponto de subir para a apreciação do Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Já o último gráfico verifica o tempo que os autos demoram para retornar para o primeiro grau, para fins de execução.

GRÁFICO VIII - O TEMPO CONTRA O PATRIMÔNIO: após a sentença, esperando um tal de acórdão

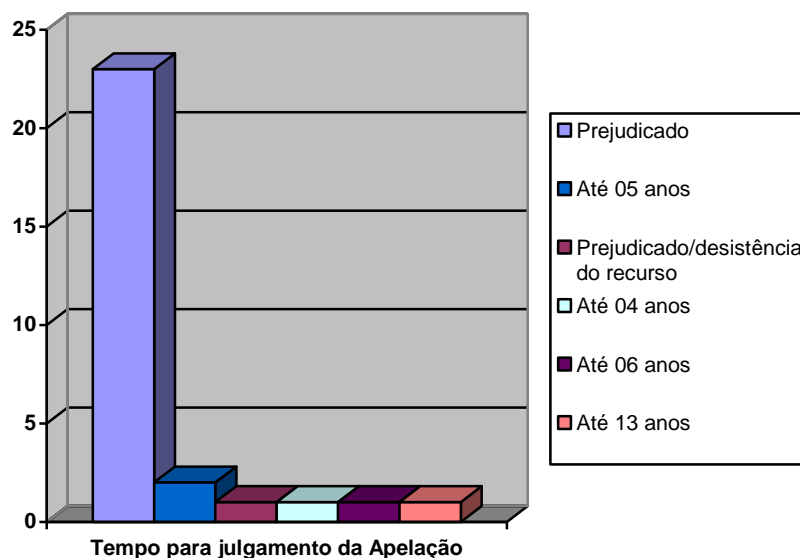


GRÁFICO IX - O TEMPO CONTRA O PATRIMÔNIO: tempo para julgar o Recurso Especial, após julgamento pelo TRF

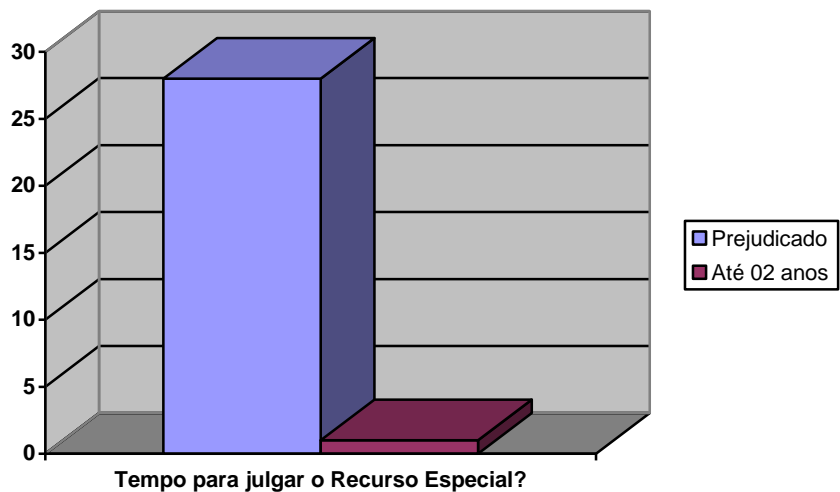
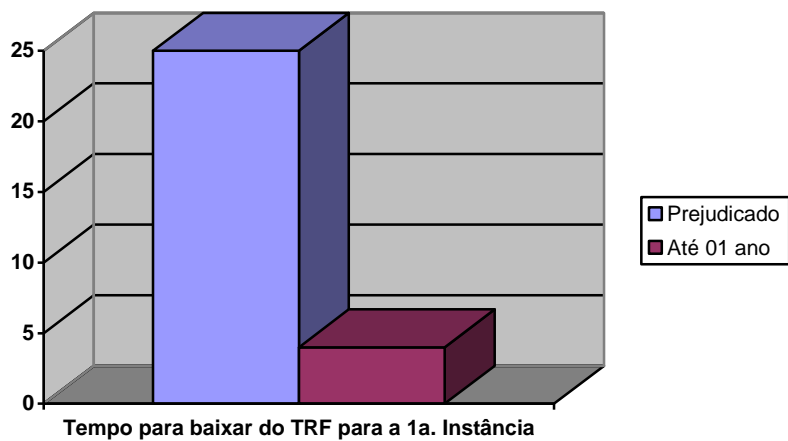


GRÁFICO X - O TEMPO CONTRA O PATRIMÔNIO: tempo para baixar para a 1ª Instância



A leitura dos gráficos demonstra que a judicialização acaba sendo apenas mais uma questão burocrática, espécie de reposta rápida e fácil das Instituições do Sistema de Justiça à questão patrimonial, pois não existe qualquer espécie de estratégia processual em favor do conjunto tombado: existem apenas respostas ocasionais, ou seja, tenta-se curar feridas, sem que se ministre o remédio para as causas daquelas.

O trabalho das instituições, inclusive as judiciais, é importante para a efetividade de qualquer política pública. Contudo, em questões coletivas, devem tais instituições estar preparadas para lidar com questões estruturais dessas políticas. Tentar combater por varejo razões que surgem por atacadado não parece ser uma boa estratégia; esse, todavia, tem sido o caminho trilhado.

As instituições são necessárias, mas devem apresentar dados estratégias e resultados condizentes com a relevância das questões tratadas. Não basta às Instituições do Sistema de Justiça dar impulso aos processos, faz-se necessário que tenham conhecimento da problemática de maneira ampla, a fim de que eventuais soluções tenham resultados efetivos e não meramente estatísticos processuais.

#### **4 Considerações finais**

O trabalho teve a preocupação apresentar dados a respeito da judicialização da política patrimonial aplicada ao Centro Histórico de São Luís, em especial na Zona de Tombamento Federal, questionando o grau de efetividade dessa forma de discutir a política pública.

Assim, questionou-se por que se judicializam as questões individuais e se esquece, por exemplo, de tentar entender a problemática em seu conjunto, através do entendimento a respeito das causas do insucesso da política patrimonial no Centro Histórico de São Luís?

Para tanto, em um primeiro momento, o trabalho informou por quais razões a cidade recebeu o título de “Patrimônio Cultural da Humanidade”, concedido pela UNESCO, em 1997, a partir de uma reivindicação regionalista.

O trabalho não questiona a concessão do título recebido, mas questiona o desacerto das políticas voltadas para a manutenção dessa titulação, o que tem levado, atualmente, à judicialização da questão.

A partir de uma série de informações contidas nos autos dos processos judiciais, o trabalho procura diagnosticar alguns dos problemas que não estão sendo compreendidos pelas

Instituições do Sistema de Justiça, haja vista o questionável grau de efetividade das decisões em favor do patrimônio.

Dessa maneira, o trabalho elenca 03 (três) pontos que discutem algumas das causas que levam a atual judicialização da política patrimonial aplicada ao Centro Histórico de São Luís, a saber: a) preservação não se exaure e não se limita ao tombamento; b) o mito da associação discursiva entre patrimônio e desenvolvimento; c) sobre a necessidade de entender que São Luís não está fora da dinâmica conflitiva das demais cidades e a ausência de diálogo com a sociedade civil.

Assim, o potencial técnico e social das Instituições do Sistema de Justiça não pode ser substituir as políticas públicas patrimoniais. Caso haja judicialização, a contribuição das Instituições do Sistema de Justiça deve ser direcionada para a criação de novos caminhos, implementação e formulação de políticas patrimoniais, considerando-se o conjunto protegido e não apenas casos individuais, em menosprezo à ideia de patrimônio comum.

## 5 Referências

BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. *In: \_\_\_\_\_*. (Org.).

**Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005, p. 31-60.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRAGA, Robério dos Santos Pereira. **O instituto do tombamento e proteção do bem cultural**. Manaus: UEA Edições, 2007.

CARVALHO, Conceição de Maria Belfort. **A genealogia do patrimônio em São Luís**: da Athenas à capital da diversidade. 2009. Tese (Doutorado em Letras) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2009.

CUTRIM, Kláutenys Dellene Guedes. **Patrimônio da humanidade**: a edificação discursiva da cidade de São Luís nas políticas públicas de preservação do Estado. Tese (Doutorado).

Universidade Estadual Paulista - UNESP “Júlio de Mesquita Filho, Programa de Pós-Graduação em Linguística e Língua Portuguesa, Araraquara, 2011, 188 p.

CORRÊA, Alexandre Fernandes. **Vilas, parques, bairros e terreiros: novos patrimônios na cena das políticas culturais de São Paulo e São Luís.** São Luís: EDUFMA, 2003.

D'ABBEVILLE, Claude. **História da missão dos padres capuchinhos na Ilha do Maranhão e terras circunvizinhas.** Trad. Sérgio Milliet. Belo Horizonte: Itatiaia, 1975.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ – IPHAN, 1997.

FUNARI, Pedro Paulo Abreu; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio histórico e cultural.** Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa.** Tradução de Denílson Luís Werle. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

HOBBSAWM, Eric; RANGER, Terence. **A invenção das tradições.** Tradução de Celina Cardim Cavalcante. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LACROIX, Maria de Lourdes Lauande. **A fundação francesa de São Luís e seus mitos.** 3. ed. São Luís: Editora UEMA, 2008.

\_\_\_\_\_. **São Luís do Maranhão: corpo e alma.** São Luís, 2012.

LANDES, David S. **A riqueza e a pobreza das nações: porque são algumas tão ricas e outras tão pobres.** Tradução de Lucínia Azambuja. Lisboa: Gradiva, 2002.

LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun.** Tradução de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.

LOPES, José Antonio Viana (org.). **São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara**: Guia de Arquitetura e Paisagem. Ed. Bilíngue. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, 2008.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. **Os autos que crescem e o patrimônio que padece**: a tutela do patrimônio cultural imobiliário na Cidade de São Luís e as Instituições do Sistema de Justiça Federal. Dissertação. (Mestrado). Universidade Federal do Maranhão – UFMA, Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, 2014, 216 p.

PIANZOLA, Maurice. **Os papagaios amarelos**: os franceses na conquista da Brasil. São Luís: Secretaria da Cultura do Estado do Maranhão, 1992.

RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação de bens culturais**: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Patrimônio cultural**: a propriedade dos bens culturais no Estado Democrático de Direito. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Paulo Ferreira. **Formação de cidades no Brasil Colonial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Georgia Patrícia da. **De volta à Praia Grande**: o “velho” centro como o “novo” discurso. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Maranhão – UFMA, Programa em Políticas Públicas, 2010, 200 p.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVEIRA, Simão Estácio da. **Relação sumária das cousas do Maranhão – dirigida aos pobres deste Reino de Portugal**. 9.ed. Série documentos maranhenses-24. São Luís: Edições AML, 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. II. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora da UnB, 2012.

ZANDONADE, Adriana. **O tombamento à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2012.