

**A regulamentação legal do grafite:
Perspectivas e caminhos a partir de uma experiência prática em Curitiba**

**La reglamentación legal del grafito:
Perspectivas y caminos a partir de una experiencia práctica en Curitiba**

**The legal regulation of the graphite:
Perspectives and paths from a practical experience in Curitiba**

Angela Cassia Costaldello^I

Francisco Bley^{II}

Palavras chave:

Grafite

Regulamentação

Políticas Públicas

Direito

Arte

Resumo:

O escopo do presente texto é investigar as legislações existentes acerca da prática do grafite no Brasil, evidenciando seus avanços históricos e demonstrando suas insuficiências perante a realidade de seu exercício em âmbito local. Para tanto, serão levadas em consideração as pesquisas do projeto “Clínica Direito e Arte” da Universidade Federal do Paraná, cujo trabalho ocorre junto a grafiteiros e artistas da cidade de Curitiba para a construção de políticas públicas para o setor em questão.

Resumen:

El propósito del presente trabajo es investigar la legislación existente con respecto a las prácticas del graffiti en Brasil, evidenciando sus desarrollos históricos y demostrando sus insuficiencias en ámbito local. Para tanto, serán llevadas en consideración las pesquisas del grupo "Clínica de Derecho y Arte", de la Universidad Federal de Paraná, cuyo trabajo ocurre junto de los artistas del graffiti en la ciudad de Curitiba, de modo que sean creadas políticas públicas para el sector.

Palabras clave:

Graffiti
Regulamentación
Políticas Públicas
Derecho
Arte

Keywords:

Graffiti
Regulamentation
Public Policies
Law
Art

Abstract:

The scope of this paper is to investigate the existing legislation concerning graffiti art practices in Brazil, evidencing their historical development and demonstrating its insufficiencies toward their exercise locally. For this purpose, researches made by the project "Clínica Direito e Arte", at the Federal University of Paraná will be taken in consideration. The referred work occurs together with graffiti artists from the city of Curitiba, in order to create public policies to the sector.

A regulamentação legal do grafite: Perspectivas e caminhos a partir de uma experiência prática em Curitiba

1. Introdução

1.1 O grafite: breve histórico

Entre as décadas de 1960 e 1970, o termo italiano “*graffiti*” foi adotado pela imprensa nos Estados Unidos para denominar a prática de escrever e desenhar em muros e paredes, enquanto jovens se utilizavam dos termos “*writing*”, “*tagging*” ou “*hitting*”. Estes jovens, ao deixarem suas marcas pelas grandes cidades estadunidenses, sofreram intensa perseguição. O que lá era denominado graffiti, equivale ao que conhecemos hodiernamente por pichação. As marcas eram utilizadas por gangues para fins de demarcação de território, além de afirmações de posicionamentos políticos.

No Brasil, o grafite, com o termo já adaptado ao português, teve destaque no final dos anos 70, em pleno regime militar. Nessa época, a prática foi adotada por artistas anônimos e estudantes de artes e comunicação, que viam na prática uma oportunidade de exercerem sua liberdade de expressão.

Entretanto, a difusão do grafite no país se deu, principalmente, nos anos 90, na cidade de São Paulo, por contribuição da prática do skate e da cultura Hip Hop. Tal cultura urbana, sendo detentora de uma filosofia de utilização dos espaços públicos para manifestação artística independentemente de autorização, foi paulatinamente mesclando ambos os movimentos. Isso fez com que o grafite obtivesse mais visibilidade, assim como uma finalidade afirmativa, reivindicativa ou de protesto.

Somente na década seguinte, com a conquista da atenção de críticos estran-

geiros que tinham como especialização a arte de rua, o grafite teve maior destaque diante das autoridades administrativas, de modo que órgãos públicos passaram a encomendar murais em exposições, tanto em galerias quanto em museus. Somente um grupo seleto de artistas, entretanto, foi generosamente remunerado, de modo que restou menor atenção a projetos de grafiteiros menos célebres.

1.2 A cidade como suporte: a produção de espaços físicos e simbólicos

A cidade é, em essência, utilizada como o suporte artístico do grafite. Ao invés de telas, são pintados muros, paredes e outros elementos constitutivos da paisagem urbana. É próprio de uma arte que ocorre nas ruas denunciar o caráter político-ideológico da organização da cidade. Nesse sentido, a intrínseca relação entre o espaço e a cultura nele produzida assume um caráter de afirmação da cidadania, de representação da ideologia contida no próprio ambiente urbano.

O espaço, de acordo com Henri Lefebvre, citado por Ahmed (2015), abarca tanto a dimensão física – o território em si – quanto o plano simbólico, relacionado aos espaços de representação, de organizações discriminatórias e segregadoras. No pensamento de Lefebvre, lembra Ahmed (2015, p. 375), este conceito refere-se ao estabelecimento dos centros de decisão, de riqueza, de poder, de conhecimento e de informação, que restringem aos espaços periféricos os que não participam dos privilégios políticos.

Em termos simbólicos, o grafite é extremamente potente em sua capacidade de escancarar a construção político-ideológica acima descrita. Além disso, as atuais discussões acerca de sua prática envolvem tanto sua incisiva eficácia como instrumento de denúncia social quanto suas possibilidades de inclusão em seto-

res organizados da economia criativa e no mercado regularizado das artes.

A ambivalência da expressão artística em questão suscita debates inúmeros, sobretudo acerca do ainda incipiente tratamento conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro às possibilidades legais de sua execução e produção. Em âmbito legal, diferentemente do que ocorre em outros setores como as artes e a economia, residem ainda diretrizes demasiadamente amplas e carentes no que dizem respeito ao conteúdo programático das normas.

Tal afirmação pode ser aclarada – não justificando, por óbvio, a precariedade regulamentar – pelo fato de que os pontos de contato entre o direito e a cultura, nas suas múltiplas manifestações, são profusas.

2. Regulamentações jurídicas da arte do grafite no Brasil

2.1 A Constituição de 1988 e os direitos culturais

Levando em consideração o recorte temporal histórico esposado, configura-se primordial o levantamento dos fundamentos que constituem as previsões legais aplicáveis ao grafite. Seu respaldo mais amplo encontra-se inserido na vasta discussão acerca dos direitos culturais.

Embora possa ser considerado por meio de diferentes acepções provocadas pela polissemia do termo, o tratamento da cultura no ordenamento jurídico é profícuo no que diz respeito à Constituição Federal de 1988. A seção específica para o tema inicia-se no artigo 215, cujo *caput* versa:

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.

Os parágrafos complementares do artigo transcrito possuem, de acordo com Francisco Humberto Cunha Filho, caráter tanto prestacional quanto de abstenção em relação ao papel do Estado (CUNHA FILHO, 2015, p. 33). São ações distintas, relacionadas ao acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão da cultura. E neste aspecto, a doutrina apresenta-se uníssona quanto à fundamentalidade dos direitos culturais, tanto como *norma agendi como facultas agendi*, no que concerne ao dever do Estado e ao direito do cidadão (SILVA, 2012, p. 822; COSTA-CORRÊA, 2009, p. 2292).

Embora haja tentativas de categorização pormenorizada de um rol dos direitos culturais, há que se atentar ao dinamismo e ao constante caráter de inovação da seara artística e, sobretudo, em relação ao grafite. A característica programática das normas de direitos culturais, por outro lado, coaduna-se com a possibilidade de adaptação da maneira como será concebido o planejamento e a concretização das políticas públicas da área.

Dessa forma, fica evidente que uma tentativa de arrolamento dos direitos culturais implicaria em uma necessidade constante de atualização por parte do legislador. Frente a tal constatação, ao invés de elencar-se um rol, foram estabelecidas categorias de tais direitos, como as propostas por José Afonso da Silva (2012, p. 822):

- a) direito à criação cultural, compreendidas as criações científicas, artísticas tecnológicas;
- b) direito de acesso às fontes da cultura nacional;
- c) direito de difusão da cultura;
- d) liberdade de formas de expressão cultural;
- e) liberdade de manifestações culturais; e
- f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura.

Os direitos culturais possuem como escopo a viabilidade de sua concretização. Nesse sentido, a compreensão da tutela constitucional dos direitos acima categorizados exige que a premissa de que manifestações artísticas, como o grafite, possuam, de fato, amparo no âmbito da Constituição Federal. O agasalho constitucional é imprescindível, não apenas na proteção dos bens culturais produzidos e o resguardo de direitos inerentes à cidadania e à democracia, mas e sobretudo para a elaboração de políticas públicas eficazes, com a inserção de previsões na legislação orçamentária, a execução e a fiscalização do uso do recursos destinadas ao setor em questão.

2.2 Em âmbito federal: a lei de crimes ambientais

A previsão normativa que incide de maneira mais incisiva sobre o ato de grafitar é a Lei n.º 9.605/98, conhecida como “Lei de Crimes Ambientais”. O art. 65 de seu texto original traçava a distinção e a proibição das práticas de pichar, grafitar e conspurcar. O dispositivo proibia o exercício das três atividades, havendo ou não consenso por parte do proprietário, a partir do argumento de proteção ao meio ambiente cultural e visual.

Em 2011, entretanto, a Lei n.º 12.408 alterou a redação do art. 65 da Lei n.º 9.605/98, ao mesmo tempo descriminalizando a conduta de grafitar e proibindo a comercialização de tintas aerossol para menores de 18 anos. Versa o dispositivo em questão:

Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

§ 1.º Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção e multa.

§ 2.º Não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional.

A partir das alterações acarretadas pela Lei n.º 12.408/2011, portanto, ficam especificados critérios para a desconstituição do caráter criminal do grafite, a saber: a necessidade de valorização do patrimônio público, o consentimento do proprietário – nos casos de bens privados – ou a autorização do órgão competente – nos casos em que os bens sejam públicos. Foi um importante avanço, posto que é uma regulamentação que considera as nuances existentes entre as diferentes vertentes de arte urbana, diferindo a pichação do grafite.

Com efeito, a Lei n.º 12.408/2011, ao excluir a responsabilidade penal dos artistas e grafiteiros e ao recepcionar a prática perante o ordenamento jurídico, representa um acolhimento do grafite frente à sociedade. É um dispositivo que produz avanços concretos no tratamento jurídico do tema, embora seu conteúdo normativo não abarque todas as demandas advindas da produção do grafite em âmbito local. A insuficiência de abrangência e profundidade da norma, quando da aplicação aos casos concretos de ocorrência municipal, será pormenorizada na sequência.

2.3 A necessidade de previsão jurídica em lei orgânica dos municípios

Como consectário do sistema federativo, a Constituição Federal de 1988, em

seu artigo 30, expressa a autonomia dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. Dessa forma, compete a essa unidade da Federação suplementar a legislação federal e estadual nos casos em que tais normas fossem parcas, como o do grafite.

A falta de regulamentação da prática do grafite em âmbito municipal faz com que somente se possa utilizar o respaldo legal trazido pela Lei de Crimes Ambientais, uma lei federal de aplicabilidade nacional. Decorre disso a celeuma relacionada ao caráter geral desse diploma legal que, não obstante descriminalize a prática, deixa inúmeras lacunas as quais dão margem à indeterminação e à vagueza semântica quando de sua aplicação a casos concretos.

Ademais, na prática, o caráter geral da Lei de Crimes Ambientais não abarca as especificidades das demandas jurídicas que ocorram em âmbito local, produzindo um silêncio por parte do legislador e dificultando a adoção de medidas protetivas e fomentadoras pela administração pública municipal.

Com efeito, o hiato legislativo dá margem a diversos embaraços e obstáculos relacionados à resolução de conflitos atinentes à prática, sobretudo no que diz respeito às obras realizadas por meios estruturados, como, por exemplo, os projetos de leis de incentivo.

As consequências da não regulamentação do grafite em âmbito municipal serão, todavia, pormenorizadas adiante.

3. A política cultural e suas facetas

3.1 A omissão na regulamentação do grafite: desvalor e insegurança jurídica

Expostas a regulamentação já existente e as lacunas deixadas à revelia da própria legislação, a não regulamentação

do grafite em âmbito local traz consequências para todos os segmentos envolvidos: autores, sociedade e administração pública.

A ausência de normas abre brechas para problemas incomensuráveis. Por parte dos artistas, a proteção ao bem jurídico cultural criado corre diversos riscos se não respaldada por uma legislação que a tutele.

Além da insegurança gerada acerca da permanência ou não da obra – que fica sujeita a ser apagada ou danificada – há um risco bastante expressivo no que diz respeito aos grafites feitos via projetos de lei de incentivo. Por exemplo, se a obra desaparece, a prestação de contas fica comprometida, fato que pode causar complicações para o artista. A não regulamentação, pois, transcende o âmbito intrínseco da existência da obra, atingindo, inclusive, uma dimensão patrimonial dos agentes da arte que optem pelos caminhos legais e estruturados de produção.

A par disso, a não regulamentação também deixa em aberto os espaços públicos permitidos ou não para a prática, assim como não desanuvia a discussão acerca da legalidade da arte urbana em setores historicamente tombados. Nesta hipótese estão em jogo a preservação de duas ordens patrimoniais igualmente propiciadoras de resguardo: o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, e obras que revelam a liberdade de expressão cultural por meio do grafite.

Conquanto seja imprescindível a lei específica que regulamente, em âmbito local, as práticas urbanas do grafite, sua mera previsão legal é ineficaz ou de eficácia rudimentar. Dessa forma, embora seja uma problemática que suscita um campo de discussão extremamente amplo e profícuo, a menção acerca da profissionalização da Administração da Cultura mostra-se elementar na abordagem crítica do presente trabalho.

Por fim, frente ao silêncio do legislador em relação a um tema tão prolífico, perde-se a possibilidade de utilização do grafite como instrumento de inclusão social. Nascida como uma arte de caráter periférico, sua criminalização refere-se também à seletividade do que é considerado ou não expressão artística legítima. A lacuna normativa, ao se resguardar em abstenção, deixa de propor políticas públicas de inclusão, formação e reconhecimento de identidades culturais presentes e atuantes na sociedade. A regulamentação do grafite poderia prever, pois, direitos de caráter prestacional os quais reconhecessem o poder da arte urbana como formadora de subjetividades.

4. Projeto de lei de regulamentação do grafite: a contribuição do projeto “Clínica de Direito e Arte” da UFPR

4.1 Por um papel ativo na construção de uma política cultural eficaz

Durante os meses de junho a setembro de 2017, a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), por meio de uma ação de extensão universitária intitulada “Clínica de Direito e Arte”, capitaneou um projeto de fomento às discussões albergadas pelo presente artigo.

O projeto nasceu a partir de uma demanda concreta de um grafiteiro curitibano, que teve uma obra executada por meio de edital de Mecenato Subsidiado da Prefeitura de Curitiba. A obra em questão passou a sofrer ameaças de diversos setores da sociedade, que exigiam, entre outras coisas, sua retirada, em função de sua suposta ilegalidade.

Um dos argumentos, possivelmente o mais contundente, em favor do apagamento era o fato de que a localidade escolhida para sua execução configurava área tombada, o que impossibilitaria a per-

manência da obra já ali alocada. A falta de previsões jurídicas de âmbito local gerou uma severa dificuldade na resolução do conflito, fazendo com que o artista solicitasse assessoria jurídica por parte da Faculdade de Direito da UFPR.

Pelo período de quatro meses, alunos e professores^{III} da UFPR realizaram um intenso trabalho de mapeamento das possibilidades acerca do caso, com o intuito de proposição de uma ação que não apenas respaldasse o exemplo concreto em questão, mas que, de fato, propusesse uma mudança efetiva na maneira como as discussões acerca do grafite e da arte urbana são enfrentados na cidade. O encaminhamento de tal ação de mapeamento foi a compreensão da necessidade de elaboração de um projeto de lei junto à Câmara Municipal de Curitiba.

Foi obtido, então, o apoio de um representante da Câmara municipal e, em conjunto com os alunos e professores, desenvolveram-se ações de pesquisa de projetos de lei que já houvessem lidado com a temática da regulamentação na esfera municipal.

Foram encontrados projetos de lei em andamento em São Paulo, Uberlândia e Salvador, alguns deles com pareceres favoráveis emitidos pelas Comissões de Constituição e Justiça dos respectivos municípios, embora nem todos tivessem ainda sido aprovados até aquele momento.

Durante a etapa de pesquisas, foi notória a percepção de que a questão da regulamentação do grafite não é uma demanda pontual. Há casos massivos, ocorrentes por todo o país, que evidenciam a urgência de uma discussão aprofundada e motivadora de efeitos concretos sobre o tema.

Findo o levantamento de ações análogas em outros municípios, foi prospectada pela “Clínica de Direito e Arte”

uma reunião pública com grafiteiros da cidade. Com execução prevista para 2018, o escopo da ação é a coleta de demandas concretas por parte dos artistas, traduzindo-as em regulamentações apropriadas que, de fato, acrescentem na estruturação da classe artística da cidade.

4.2 Tempos de resistência e adesão de propostas contrárias

Embora todas as evidências supracitadas acerca da necessidade de consistência e postura crítica no tocante às políticas públicas para a cultura, há, em tempos hodiernos, um crescente esvaziamento do debate sobre o tema, cujos efeitos são a consequente criminalização das práticas do grafite e da arte urbana.

No dia 09/11/2017, foi aprovado na Câmara Municipal de Curitiba um projeto de lei que propõe o aumento das multas para flagrantes de pichação em patrimônios públicos ou particulares. O projeto prevê que a atual multa de R\$ 1.693,84 (mil seiscentos e noventa e três reais e oitenta e quatro centavos) fosse reajustada para R\$ 5 mil (cinco mil reais), em caso de danos a imóveis particulares, ou R\$10 mil (dez mil reais) a patrimônios públicos.

Consta da justificativa do projeto que a proposta visava “fechar o cerco para alcançar o infrator e imputar-lhe as sanções mais graves, com o intuito de diminuir as ações dos vândalos que depredam imóveis”.

O explícito escopo punitivo do projeto de lei em questão visa à perpetuação da já consolidada prática de imputação penal baseada na construção da imagem de um suposto inimigo, que deve ser combatido de modo irretorquível.

Ao reduzir por completo a discussão das perspectivas de tratamento jurídico dos praticantes do grafite e da pichação à ideia de vandalismo, o projeto escanca-

ra a incapacidade do legislador de levar a efeito um debate verdadeiramente produtivo. Excluiu-se a possibilidade de construção de um diálogo que considere tanto o interesse da sociedade em reduzir as práticas ilegais de arte urbana quanto as reais motivações desses artistas.

A posição anacrônica e equivocada do tema demonstrada no projeto de lei está a confirmar a premência de regulamentação séria e tecnicamente adequada.

Ademais, a proposição de agravo da pena – sobretudo por incidir em uma dimensão pecuniária sobre uma classe já marginalizada da sociedade – é um modelo notadamente inócuo de resolução de conflitos, uma vez que aposta em um modelo penal de prevenção geral, há muito tempo combatida na seara do Direito Penal.

Nessa perspectiva, a imputação da pena serviria, sobretudo, para coagir a sociedade a não praticar delitos. Além de ter embasado políticas criminais consagradas falhas no passado, tal viés argumentativo mascara o caráter seletivo do sistema penal, que incide de maneira muito mais pungente sobre os setores sociais economicamente menos favorecidos, como é o caso da maioria dos praticantes do grafite.

5. Conclusão

Frente à crescente consolidação de posturas retrógradas e criminalizadoras da arte urbana na cidade de Curitiba, na contramão dos movimentos inclusivos do grafite, se fazem ainda mais necessárias ações concretas e contra-hegemônicas que possibilitem a organização política dos setores artísticos.

O trabalho da “Clínica Direito e Arte” da UFPR parte da premissa de que os debates acerca do assunto necessitam ocorrer levando em consideração o cará-

ter amplo do grafite. Há que se sopesar os eventuais riscos oferecidos pela prática com suas reais perspectivas de valorização do patrimônio público, de construção de um setor consistente no que diz respeito à economia criativa e, sobretudo, garantindo a liberdade de expressão de seus praticantes da maneira mais eficaz possível.

Dessa forma, se faz premente a revisão dos dispositivos legais que dizem respeito ao tema, explicitando suas contribuições e evidenciando seus limites, deixando à margem conceitos vagos e reducionistas de uma prática que oferece soluções suficientemente plurais.

As propostas de regulamentação do grafite em âmbito local, somadas à consequente tutela legal das possibilidades de produção se mostram, pois, imprescindíveis.

Bibliografia

AHMED, Flávio. Estatuto da cidade, plano diretor e zoneamento urbano como instrumento de proteção dos bens culturais. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. *Bens culturais e direitos humanos*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.408*, de 25 de maio de 2011. Altera o art. 65 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para descriminalizar o ato de grafitar, e dispõe sobre a proibição de comercialização de tintas em embalagens do tipo aerossol a menores de 18 (dezoito) anos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112408.htm>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.605*, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 04 fev. 2018.

COSTA-CORRÊA, André L. Artigos 215 e 216. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 2291-2295.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos culturais no Brasil: Dimensionamento e conceituação. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. *Bens culturais e direitos humanos*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015.

DURANT, José Carlos. *Política cultural e economia da cultura*. São Paulo: Edições Sesc SP, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8. ed. atual. até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

Recebido em 07/02/2018

Aprovado em 26/02/2018

I Angela Cassia Costaldello, doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e professora de Direito Administrativo e Urbanístico do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR. Visiting Fellow na Università degli Studi di Palermo (Itália). Contato: acostaldello@gmail.com

II Francisco Tapias Bergamaschi Bley, pesquisador graduando em Direito pela UFPR. Contato: francisco.bbley@gmail.com

III Projeto coordenado pelo Prof. Dr. Marcelo Miguel Conrado e pela Prof.a Dr.a Angela Cassia Costaldello.