

Democracia e sistema de proteção do patrimônio cultural no Brasil

Democracy and cultural heritage protection system in Brazil

Renata Ovenhausen Albernaz*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil

1. Introdução

Investigamos, aqui, os contornos democráticos dos principais instrumentos e funcionamentos estatais de proteção patrimonial, a fim de saber se eles sinalizam uma real democracia cultural no tema de patrimônio no Brasil. Esse tema foi disparado a partir de uma discussão crítica comparativa entre as realidades brasileira e francesa, feita no contexto de um debate sobre legislação patrimonial do Brasil, levado a cabo em uma disciplina de pós-graduação¹ na qual compartilhamos a docência com o Prof. Jean-Louis Tornatore, em 2018. Nesse debate, Tornatore nos fez uma provocação, problematizando a produtividade de tal legislação estado-centralizadora brasileira, já que seu longo percurso em estudos sobre cidadania e patrimônio cultural, na França, o tem conduzido, na atualidade, a assumir uma posição que beira à anti-estatal. Justificava ele que o protagonismo do patrimônio cultural é fato antropológico e que assim o deve permanecer, e que quando o Estado captura esse fato, na intensão de o proteger e o fazer perdurar, ele afeta a sua dinâmica, podendo-o deformar, desapropriar e tornar o patrimônio um

* Doutora em Direito pela UFSC (2008). Professora Associada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Docente no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural na Universidade Federal de Pelotas (UFPel) – Brazil. E-mail: renata.ovenhausen@ufrgs.br.

1 Na Disciplina “Patrimônio e Estratégias de Conservação”, do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural, da Universidade Federal de Pelotas (PPGMP-UFPel).

fetichismo dentro de sua própria comunidade de origem². Tornatore assume, assim, uma posição questionadora ao aparelho estatal francês de preservação do patrimônio cultural, que é bastante reconhecido pelos demais países, muito em virtude da atenção do Estado à tutela patrimonial em seu país - algo que, no Brasil, ainda se almejava alcançar similar. E ele demonstra essa pressão antropológica em estudos de reações comunitárias aos sentidos dos processos de patrimonialização estatal³.

Compartilhamos desse ideal democrático do patrimônio apontado por Tornatore, enquanto um fim, bem como reconhecemos a diferença entre uma dimensão antropológica e outra sociológica de cultura⁴. Contudo, havemos de inquirir se a trajetória do Estado Francês pela “democracia cultural”⁵, das últimas décadas, não houvera condicionado – claro, que juntamente com outras condicionantes – essa reapropriação antropoló-

2 Considerando a correlação entre patrimônio, mercado e relações de poder, há, também, na América Latina, uma importante corrente de estudos que entende que as políticas e ações estatais patrimoniais não correspondem a uma legítima democracia cultural, pois elas: 1) tem sido planejadas e executadas pelas equipes técnicas do Estado e segundo critérios estilísticos europeus (acriticamente tidos como universais); 2) quando a patrimonialização se inclui em Planos de Desenvolvimento, esses são decididos e operados na base de interesses de investidores, com insuficiente participação da comunidade e, às vezes, permitindo um processo de gentrificação contra elas; 3) as expressões patrimoniais locais estão em uma encruzilhada no mundo globalizado, pois para serem “viáveis”, precisam seguir as ordens dos “negócios da conservação” (GONÇALVES, 1996; MICELLI, 2001; ESPINHEIRA, 2004; TELLO, 2010). Tello (2010, p. 121) chega a afirmar que o patrimônio cultural tem se configurado como “um instrumento institucional de domesticação da memória e da cultura” (tradução livre). Como se observará, a nossa abordagem, aqui, não parte do pressuposto de que essa correlação é necessária, admitindo que, apesar de ela ter se manifestado, historicamente, há indícios de um esforço institucional, nas últimas décadas, em minimizá-la.

3 TORNATORE, 2007, 2010, 2017, 2018.

4 Botelho (2001, p. 74) anuncia essa diferenciação, explicando que a dimensão antropológica da cultura se produz a partir do cotidiano, pelas próprias interações dos indivíduos que geram modos de agir, pensar, valorar e fazer compartilhados, criando universos de sentido particulares, ou o que Michel de Certeau evocou como processos culturais em “equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários”. A dimensão sociológica da cultura, por sua vez, envolve um âmbito especializado, organizacional e estruturado da cultura, que visa sistematizar sentidos e valores de uma certa sociedade, envolvendo demandas profissionais, instituições, financiadores e o aparato regulador estatal.

5 Botelho (2001, p. 75) discorre sobre a passagem, na França, de uma política de “democratização da cultura”, dos anos 60-80, cujo fim era ampliar o acesso ao consumo dos bens culturais eruditos e de seus espaços clássicos de exibição (museus, teatros, cinemas, galerias de arte etc.), para uma política de “democracia cultural”, dos anos 90 em diante, cujo fim era “favorecer a expressão das subculturas particulares e fornecer aos excluídos da cultura tradicional os meios de desenvolvimento para eles mesmos se cultivarem, segundo suas próprias necessidades e exigências”.

gica do patrimônio cultural a que se refere Tornatore. Questionamos se a ação do Estado Francês não atuou como uma “política delimitativa”⁶ do patrimônio, no reconhecimento social de seus vários enclaves culturais, e como uma “política condicionante” do empoderamento, sensibilidade e vitalidade patrimonial. Além disso, há que se perguntar se esse processo de democratização estaria acabado, mesmo na França, dada a pequena escala, ainda, das manifestações dessa militância patrimonial, demonstrada nos casos estudados, apesar do inegável caráter cidadão que elas propagam e do enriquecimento conceitual que geram.

Em termos de Brasil, diante do atual estado de consciência e sensibilidade societária ao patrimônio cultural – medido no fato de que memória e patrimônio não são temas prioritários de opinião pública, de agenda de governos e nem de lutas comunitárias – defendemos que ações delimitativas e condicionantes do Estado são, não só indispensáveis, como ainda precisam ser aprimoradas. E que seria um risco suscitar um padrão de democracia patrimonial anti-estatal, quando uma onda neoliberal torna os recursos públicos preservacionistas cada vez mais escassos, e quando esse encargo, deixado às próprias comunidades, já assoladas pelas mais precárias condições (em saúde, saneamento, renda, trabalho, educação), ameaçaria tais suportes de memória à fatal ruína.

A questão que será trabalhada nesse artigo, e que acolhe essas críticas de Tornatore e de outros estudiosos, é saber se o Estado Brasileiro estaria, de fato, em suas mudanças institucionais, trilhando um processo de democracia cultural em patrimônio. O objetivo deste estudo, assim, foi verificar esse processo a partir de indicativos dessa democracia em políticas delimitativas – ou de proteger os diversos enclaves patrimoniais do Brasil, em suas distintas lógicas – e condicionantes da vitalidade comunitária com o patrimônio – manifesta quando ele é, em primeira instância, assumido, significado e gerido pelos enclaves produtores e respectivas sociedades civis, e apenas apoiado pelo suporte técnico e financiamento do Estado. Para inferir essa democracia cultural, fizemos uma revisão crítica da literatura e

6 Essa ideia de delimitação, a partir do Estado, é devedora da “Teoria de Delimitação de Sistemas Sociais”, de Alberto Guerreiro Ramos. *Atentava Guerreiro Ramos* (1970; 1981) para a necessidade de uma “Delimitação de Sistemas Sociais” como meio de conter uma tendência para a articulação social cada vez mais centrada no enclave do Mercado, aventando para a necessidade de que fossem garantidas, pelo Estado, as condições de existências de diferentes “enclaves sociais” (formas de associação humana criadas pela variedade de conceptualização dos objetivos básicos e pelos seus correspondentes sistemas específicos de organização).

da legislação sobre o tema dos institutos e políticas estatais do patrimônio no Brasil, das duas últimas décadas.

2. Democracia cultural em patrimônio e a posição delimitativa e condicionante do Estado

Um primeiro esforço rumo à democracia cultural em patrimônio é conceitual, e impende problematizar conceitos como os de Cultura Oficial e Não Oficial, e a correspondente distinção entre Patrimônio Oficial e Não Patrimônio. Quijano⁷ lança luzes nessa problematização acusando a Cultura Oficial de ser um instrumento de dominação nas sociedades, manifestado: na distinção entre o Público e Não Público⁸ a essa Cultura Oficial; na imposição a esse Não Público de um insuportável e empobrecedor “*vacuum* cultural”; no tender dessa Cultura Oficial a uma unidade, e não a uma pluriversalidade, com a correspondente violência simbólica desse processo de redução unitária; na associação entre a expertise nessa Cultura Oficial e o controle dos mais importantes recursos sociais e materiais da sociedade em questão. E ele defende, contra esse teor de dominação da Cultura Oficial, processos de resistência, que ele já observa estarem acontecendo no mundo, e que tensionem essa Cultura Oficial a se abrir, mesmo que não sem resiliência de sua parte, a um contra público, deliberado e hostil, afeto a uma contracultura que brota dos próprios grupos sociais dominados⁹. Partindo desse convite de revisão conceitual de Quijano, advém-nos a seguinte pergunta delimitativa na identificação do patrimônio cultural: o que entra no escopo de definição da instituição “patrimônio cultural” no Brasil, quem oferece as

7 QUIJANO. *Dominación y cultura*. (notas sobre el problema de la participación cultural), 2014.

8 Segundo Quijano (2014, p. 668), o não público engloba “grupos sociais que não participam – seja porque existem barreiras sociais que o impedem, ou porque não têm motivações adequadas, ou porque rechaçam essa participação – do âmbito de ação das instituições estatais que promovem atividades culturais, especialmente atividades artísticas e intelectuais características das elites, das gentes cultas. O conceito trata de dar conta de um problema de não participação na função da cultura.”

9 Paiva (2017) arrola alguns movimentos, no Brasil, de um contra uso ou de uma resistência a projetos estatais que violavam o senso de valor comunitário do patrimônio cultural ou que atentavam contra a sua preservação, como são: o Grupo Direitos Urbanos, do Recife (2008); o coletivo Sal da Terra, de Ribeirão Pires (região metropolitana de São Paulo) pela preservação da Fábrica de Sal – Cotelessa; o Movimento Viva Gasômetro, em Porto Alegre; o Movimento Parque Augusta, na região central de São Paulo.

fontes de sua construção narrativa e como suas manifestações antropológicas são reconhecidas e manejadas pelo Estado e pela sociedade?

O segundo passo de uma investigação delimitativa inquirir a relação entre o Estado e a fonte de produção cultural. Lopes¹⁰ analisa essa relação, em um processo de democracia cultural, no que chama de três “gerações de políticas culturais”. A política cultural de primeira geração, que retoma o modelo francês de democratização da cultura, dos anos 1960, privilegiava a ampliação do acesso público à Cultura Oficial, mas essa estratégia acabava por ser centralizadora, paternalista, elitista e essencialista dos bens culturais. Na segunda geração, a democracia cultural é assumida como uma política pelo “*empowerment* por parte das populações, auto-consciência dos constrangimentos holísticos a que estão submetidas e das possibilidades de emancipação”¹¹, enfocando demandas “de baixo para cima e de dentro para fora” nas comunidades produtoras. Mas, também tal política corre o risco de sucumbir ao populismo e ao voluntarismo da miscelânea dos animadores culturais¹². Entre esses dois polos estaria a democracia cultural em políticas de terceira geração, como as defende Lopes¹³, essas que tornam o direito à cultura, tanto individual como coletivo, concretizável em serviços públicos pela liberdade de todas as linguagens e formas de expressão cultural, mas onde, sem abdicar de critérios de qualidade, tais critérios adviriam da construção intersubjetiva, provisória e sempre conflitual, nos espaços institucionais e políticos. Essa última forma de democracia cultural é de incidência transversal, incluindo a criação, distribuição e recepção de bens e obras culturais, colocando a formação de públicos – públicos no plural, com várias perspectivas, e não a formação de “uma audiência” adestrada – no seu alicerce; e ela, conclui Lopes¹⁴, pressupõe, justamente, uma normatividade da relação social institucionalmente enquadrada que constitui esse público, ou seja, instaura uma nova relação das pessoas com as instituições, pois:

(...) os dispositivos institucionais permitem, assim o defendo, incorporações mais consolidadas e duráveis, desde que os recursos técnicos, humanos e

10 2009.

11 LOPES, 2009, p. 5.

12 LOPES, 2009, p. 7.

13 LOPES, 2009.

14 LOPES, 2009.

financeiros assim o permitam e desde que a concepção aberta de democracia cultural esteja no seu centro de gravidade. Muitos anos de luta por fora e mesmo contra as instituições tiveram como melhor resultado a relativa abertura de algumas delas, na sua autonomia relativa, aos conceitos mais avançados de democracia cultural. Nesses conceitos avançados deve constar, precisamente, que o poder institucional não é um fim em si mesmo, assim como não o são a animação e a mediação socioculturais. As instituições culturais podem funcionar de forma reticular, como “processo múltiplo de socialização cultural” aberta à composição, também múltipla, das disposições dos agentes¹⁵.

O Estado Brasileiro, nessas políticas culturais, segundo a avaliação de Chauí¹⁶, tinha uma tendência antidemocrática, principalmente em dois de seus posicionamentos: o do Estado como produtor de cultura e o do Estado como negociador de cultura. No primeiro, o Estado capturava as criações culturais (essas, de cunho mais antropológico e Não Oficial), abstraindo-as para compor uma unidade de “Cultura Nacional (Oficial)”, mas valendo-se de uma seletividade nem sempre equitativamente inclusiva e de uma síntese que desconsiderava as tensões sociais (de classe, étnicas, de gênero) dentro das quais as culturas eram geradas; na segunda orientação, o Estado assumia o dever de “modernizar as culturas”, ou seja, induzi-las à lógica da “indústria cultural”¹⁷.

Foi apenas a partir da gestão do Sr. Gilberto Gil, no Ministério da Cultura (2003-2008), adverte Rubin¹⁸, que laivos de uma política cultural democrática começaram a confrontar as tristes tradições de ausência, autoritarismo e instabilidade dessas políticas, no Brasil, culminando nas 53 metas do Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/10). Tal Política Cultural democrática, para Gil, buscava articular três dimensões da cultura: a simbólica,

15 LOPES, 2009, pp. 9-10.

16 LOPES, 2008.

17 Calabre (2007, p. 6) afirma que essa orientação ficou mais forte, no Brasil, a partir dos anos 1990, e um dos seus desdobramentos foi a conversão das fontes de recursos para cultura de, antes, majoritariamente públicos, para, agora, majoritariamente advindos da iniciativa privada, ainda que, paradoxalmente, por meio de investimentos que importavam em renúncia fiscal. Essa conversão acabou sendo a tônica da antiga Lei Sarney (Lei 7.505/86) e da atual Lei do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Lei 8.313/91). E, nessa conversão, como a cultura passou a depender dos cálculos de conveniência (em marketing cultural e em retorno dos investimentos) dos seus investidores, esses recursos ficaram muito concentrados em grandes produções, artistas notáveis e em capitais (notadamente, em metrópoles).

18 2007.

ao resgatar, reconhecer e equalizar o valor das diversas formas de produção simbólica espalhadas pelo país; a cidadã, pela equidade e universalidade no acesso aos bens culturais e aos recursos ao seu fomento; e a econômica, por um desenvolvimento que evite monopólios e a exploração predatória dos recursos humanos, naturais e culturais e que gere valor e sustentabilidade para seus produtores¹⁹.

A democracia cultural exige, assim, uma posição delimitativa e condicionante do Estado que reconheça o papel da cultura na vida humana e que atue em prol da “cidadania cultural”, enquanto “o direito de acesso às obras culturais produzidas, particularmente o direito de fruí-las, o direito de criar as obras, isto é, produzi-las, e o direito de participar das decisões sobre políticas culturais”²⁰. E, portanto, são, neste estudo, indicativos de um processo dessa democracia cultural em patrimônio a checagem da posição do Estado, a partir da operação dos instrumentos e políticas patrimoniais: 1) no reconhecimento e delimitação dos diferentes enclaves patrimoniais; 2) na formação de públicos plurais; 3) no condicionamento da vitalidade comunitária com o patrimônio, e 4) na cidadania em políticas patrimoniais e em sua gestão.

E, por fim, nessa posição do Estado face à comunidade originária do patrimônio, também se deve questionar que apoio o Estado pode providenciar e como ele deve ser acionado e estabelecido. Na linha dessa discussão, Botelho²¹ destaca que há dois tipos de estratégia de articulação entre o Estado e a dimensão antropológica da cultura: a estratégia “do ponto de vista da demanda”, em que esses atores do cotidiano formulam pleitos de apoio e financiamento ao Estado, e onde ganha ênfase a ação articuladora do governo local; e a estratégia do “ponto de vista do aparato governamental global”, onde a dimensão antropológica precisa, de alguma forma, ajustar-se para penetrar no circuito mais organizado do aparato Estatal Nacional. O acionamento Estatal pela estratégia da demanda, por envolver maior protagonismo comunitário, traz as bases de valoração e de gestão do bem para mais próximas de seu local de origem, fortalecendo a vitalidade e a sensibilidade patrimonial. Mas, processos do ponto de vista do aparato governamental, se não assumirem as posições do Estado Produtor ou Negociador de Cul-

19 MINISTÉRIO DA CULTURA. 2009.

20 CHAÚÍ, 2008, p. 65.

21 2001, p. 75.

tura, podem gerar políticas transversais condicionantes que são, também, muito úteis ao articularem os diversos interesses, muitas vezes antagônicos, envolvidos no patrimônio.

3. Rumos programáticos de uma democracia cultural em patrimônio no Brasil

Sobre a construção do conceito e do escopo do patrimônio oficial no Brasil, é preciso lembrar que o país, já no início da institucionalização do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), nas primeiras décadas do século XX (pelo Decreto Lei 25/37), vivia uma disputa intelectual na definição do que seria esse “patrimônio oficial” e quais os seus grupos produtores. Por um lado, inspirado em um forte momento intelectual de discussão do que era a identidade nacional brasileira, no início do século XX, e que incluía, entre outros, pensadores como Gilberto Freyre (1900-1987), Sylvio Romero (1851-1914), Euclides da Cunha (1866-1909), Alberto Torres (1865-1917), Oliveira Viana (1883-1951), Guerreiro Ramos (1915-1982), além de literatos e artistas ligados ao modernismo, como Mario de Andrade (1893-1945), afirmava-se a cultura popular e mestiça como a manifestação mais autêntica da identidade nacional brasileira, e que o patrimônio deveria espelhar essa riqueza. No outro lado da disputa, havia uma linha de pensamento que, segundo Chuva²² e Fonseca²³, foi a que predominou nas primeiras décadas do SPHAN, que lutava pela identificação e retenção, no país, de expressões excepcionais e autênticas da arte e da história nacional, segundo padrões estéticos universais, como uma estratégia de modernização do “patrimônio oficial” brasileiro.

Foi a predominância do segundo lado dessa disputa, no período chamado por Fonseca²⁴ como “fase heróica” do SPHAN (1937-1967), que fez esse ente estatal se concentrar nos processos de tombamento, enquanto instrumento de preservação e, nesses processos, visar, principalmente: (1) o patrimônio cultural edificado, com destaque aos bens de estilo Barroco Colonial vinculados à matriz lusitana da população, e aos conjuntos construtivos mais homogêneos, em termos arquitetônicos, situados em cidades

22 2012.

23 2009.

24 2017.

do Sudeste e do Nordeste; (2) as obras artísticas antigas, excepcionais e de valor universal, de produção brasileira ou de artistas radicados no Brasil, passíveis de serem inscritas no Livro das Belas Artes, o mais valorizado do SPHAN da época; (3) os suportes materiais que testemunhassem fatos históricos nacionais envolvendo Instituições de Poder (Órgãos do Estado, Elites Econômicas, Igreja Católica e Forças Armadas). Ficaram esquecidos nessa fase e, assim, excluídos do modelo simbólico de identidade brasileira, como um “não patrimônio”, os legados das culturas africana radicada no Brasil, indígena nativa e popular²⁵.

A partir de 1970, esse escopo começa a mudar, segundo Lima²⁶, em virtude não só de um debate sobre a diversidade e a dinamicidade na produção e reprodução da cultura, como também por importantes mobilizações sociais por direitos, justiça, inclusão e reconhecimento cultural. O Movimento Negro Unificado, por exemplo, segundo Campos²⁷, passou a lutar contra o racismo no Brasil e por ações afirmativas para superá-lo, contribuindo em debates tais como os travados na Primeira Convenção Nacional do Negro pela Constituinte. Essas mobilizações, agregando-se à atuação de constituintes negros, como Benedita da Silva (PT/RJ) e Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), culminaram na conquista do direito expresso no art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que reconheceu a propriedade das terras de quilombos às suas comunidades, e classificou seus testemunhos históricos como patrimônio nacional (art. 216, § 5).

Somando-se a isso, em 1975, surgiu o Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC), reforçando a ideia de cidadania cultural pela defesa do patrimônio do saber-fazer, da valorização das culturas locais, da inserção na vida comunitária e da democratização no acesso e na participação nas políticas culturais. E uma reorientação do SPHAN, na chamada “fase moderna”²⁸, inicia-se com graduais reconhecimentos, como patrimônio oficial, daqueles, antes, “não patrimônios” de matriz indígena, afro-brasileira e popular. Paradigma dessa reorientação no SPHAN, aliás, foi o tombamento,

25 Denunciam o padrão autoritário, colonialista e hierárquico assumido na adulação ao reconhecimento patrimonial e memorial referente à atuação dos colonizadores europeus, ao preço da imposição do esquecimento ao que perpassava a vida da grande massa da população brasileira, vários estudiosos, tais como: DOMINGUES e FUNARI (2009), LIMA (2014), MARINS (2016), GURAN (2017), CAMPOS (2017), FERREIRA e SANTOS (2018).

26 2014.

27 2017.

28 FONSECA, 2017.

em 1986, do primeiro santuário não católico do Brasil, o Terreiro de Candomblé Casa Branca do Engenho Velho, em Salvador, o Ilê Axé Iyá Nassô Oká, considerado um dos mais antigos e uma referência a essa religião no país. Segundo o relato de Gilberto Velho²⁹, à época, um dos membros do Conselho do SPHAN e relator desse processo, houve uma votação apertada, com profundas divergências valorativas e conceituais entre os conselheiros e conduzida sob a pressão aguda entre, de um lado, um público católico, conservador e/ou racista, e, de outro, a mobilização social, intelectual, artística e religiosa em prol da cultura afro, em Salvador.

A partir desses fatos surgem novos critérios patrimoniais, como o da “Referência Cultural” – enquanto ligação intensa do bem com a vida do povo – e os valores a ela correspondentes de “herança, fruição e memória”, esses que começam a disputar espaço com os “critérios oficiais” de “monumentalidade, excepcionalidade e exemplaridade”³⁰, antes prioritários no SPHAN.

No projeto de renovação institucional proclamado a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) houve um impulso à tardia democratização substantiva do país, incluindo traços de democracia cultural. Na dimensão do patrimônio cultural, esse impulso se manifestava:

- (1) na ampliação, em sede Constitucional, ou seja, como política de Estado, do espectro de sentido do patrimônio, agora, cultural, fazendo-o alcançar quaisquer bens “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (art. 216, CF/88), defendendo os legados de uma sociedade multicultural³¹, e alterando não só a anterior prioridade ao patrimônio artístico (mais técnico e especializado) como também o propósito de compor “UMA» Cultura Nacional Oficial;
- (2) no reconhecimento do Patrimônio Imaterial (Decreto n. 3551/00), e no seu foco nas iniciativas e inclusões das comunidades nos processos de identificação, valoração, gestão e fruição desse patrimônio, vivo em si; e ainda,

29 2006, p. 239.

30 SOARES, 2009, p. 125.

31 Apesar de nossa Carta Política vigente não propor um Estado Plurinacional, como o fez a Bolívia (na Constituição de 2009) e, também, o Equador (na Constituição de 2008) (GRIJALVA, 2009; ROJAS TUDELA, 2017), ela estrutura uma Nação (logo, não é Plurinacional) plural ou multicultural. E o seu art. 216, que versa sobre o patrimônio cultural, é um dos dispositivos onde essa razão pública se manifesta.

(3) pela visão de maior organicidade entre patrimônio e vida social, fortalecendo a conexão entre cultura, território e desenvolvimento local, e evocando uma gestão patrimonial compartilhada entre União, Estados, Municípios, Sociedade Civil e Comunidade.

O sistema do patrimônio no Brasil também se orienta, a partir desse novo regime constitucional, pelos princípios democráticos de descentralização estatal administrativa, quando define o dever de proteção do patrimônio cultural como competência comum entre União, Estados e Municípios (art. 23, III, da CF/88). A partir daí, cada uma dessas instâncias federativas começou a criar Instituições Patrimoniais próprias, aproximando as ações públicas com as necessidades do patrimônio local. Além disso, a criação de instituições como os Conselhos de Patrimônio ou de Cultura, em Estados e Municípios, passou a conclamar a sociedade civil a, também, discutir e decidir sobre o seu patrimônio cultural³².

Notamos, portanto, que um projeto de democracia patrimonial no Estado Brasileiro está, pelo menos, esboçado. Em termos dos alcances de seu impacto, porém, é preciso discutir como ele tem afetado os contornos dos dois principais instrumentos de proteção patrimonial do país – o Tombamento e o Registro dos Bens do Patrimônio Imaterial. E é isso o que discutiremos a seguir.

4. A delimitação dos enclaves patrimoniais nos instrumentos estatais de proteção

Criado em 1937 e principal instrumento de proteção do patrimônio material do Brasil, o Tombamento, segundo Miranda³³, é ato administrativo estatal que declara um bem como sendo de valor cultural e o regula segundo um regime jurídico privado, mas de interesse público. Após o devido processo legal no IPHAN, que pode ser provocado por qualquer cidadão, associação, governante ou por especialista técnico da instituição, o tombamento gera o registro do bem móvel ou imóvel em um dos quatro Livros do Tombo Nacionais (Livro do Tombo Arqueológico/Etnográfico/Paisagístico; Livro do Tombo Histórico; Livro do Tombo das Belas Artes; Livro do Tombo das Artes Aplicadas).

32 NASCIMENTO e SCIFONI, 2015.

33 2006, p. 109.

Diante dos problemas, acima citados, na seletividade entre o “patrimônio oficial” e o “não patrimônio”, no Brasil, a democracia nos tombamentos se manifestou na diversificação do rol dos bens tombados, em casos como:

os primeiros tombamentos de áreas remanescentes de quilombos (2002), em acordo com a proteção a esses testemunhos prevista na Constituição; o início do programa Legados da Imigração, que resultou no tombamento de diversos bens relacionados à imigração alemã, italiana, ucraniana e polonesa em Santa Catarina (2007); o tombamento da Casa de Chico Mendes, entendida como testemunho singular de um processo social relevante para o país (2008); a portaria de criação da chancela de Paisagem Cultural (2000); o primeiro tombamento relativo à cultura indígena, protegendo como patrimônio nacional os locais sagrados dos povos do Xingu (2010), e, por fim, os primeiros tombamentos relativos ao patrimônio naval (2010), protegendo quatro embarcações tradicionais e o acervo do Museu Nacional do Mar³⁴.

Para analisar a democracia nessa diversificação, dada a impossibilidade de percorrê-la toda, vamos nos deter na discussão sobre os tombamentos de bens do patrimônio religioso afro-brasileiro, que é um dos que tem os debates mais adiantados, até então. Ferreira e Santos³⁵, analisando esses bens, atestam que houve uma janela de oportunidades, com o desgaste dos regimes autoritários, a partir dos anos 1980, para as demandas de democratização e de combate à discriminação racial, no Brasil; e, nessa janela, atores sociais mobilizados (movimentos negros e associações de candomblé) e algumas agências públicas (como o próprio IPHAN e o CNRC) começaram a atuar pelo tombamento de bens representativos desses grupos, ensejando o paradigmático tombamento do Terreiro Casa Branca, em 1986 (acima citado), e os que o seguiram³⁶.

O reconhecimento social ao patrimônio cultural afro-brasileiro exigia, também, uma posição estatal condicionante desse consenso, o que, segundo

34 PORTA. 2012, p. 12.

35 2018, p. 82.

36 Segundo Santos (2019), uma desconfiança surge, pelo ritmo dessa abertura de que ela seja mais simbólica do que factual, já que, desde Casa Branca, o próximo terreiro só foi tombado pelo IPHAN, 14 anos depois. Atualmente, há 11(onze) terreiros tombados definitivamente pelo IPHAN, 9 deles só na Bahia.

Lima³⁷, foi induzido por Políticas de Estado e de Governo, tais como a criação de órgãos especiais – como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2003) e a Fundação Cultural Palmares (1988) – e a edição de Leis, como o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/10) e a Lei 10.639/03, que incluiu a história da cultura africana e afro-brasileira no ensino básico.

Apesar dessas conquistas serem importantes, um processo mais amplo de reconhecimento dos enclaves culturais de origem afro-brasileira precisa ir mais longe. Ferreira e Santos³⁸, e também Marins³⁹, problematizam, nesse sentido, que, no caso dos tombamentos de locais religiosos afro-brasileiros, esses: 1) ainda têm se detido em terreiros de candomblé, em detrimento das demais religiões afro-brasileiras; 2) concentram-se muito em estados como a Bahia, quando existem terreiros espalhados por todo o país; 3) a burocracia exigida para tais reconhecimentos não é muito pertinente para este tipo de patrimônio, pois seus procedimentos são técnicos e os documentos exigidos, como os que provam a “viabilidade” do pedido (tais como o da personalidade jurídica dos requisitantes e o da regularização fundiária do território), não lhe são compatíveis, e por fim, 4) a proteção limita-se à inscrição, com pouca interatividade entre o órgão estatal e a comunidade de base do patrimônio.

Essas pendências parecem denotar uma certa etiquetagem dessa diversidade que ingressa no patrimônio oficial, ou, como denuncia Marins (2016), que os critérios da busca do “puro” de africanidade (no caso do puro “religioso” do candomblé), em detrimento de práticas culturais mais sincréticas (como a umbanda), e da “localização” do patrimônio como um “o típico” a certos locais⁴⁰, ainda insistem em permanecer. Ferreira e Santos⁴¹ interpretam isso como algo decorrente da ainda pouca porosidade das burocracias estatais de patrimônio aos movimentos culturais disseminados no país. A estrutura organizacional do IPHAN, ainda enxuta demais, e, assim,

37 2014.

38 2018.

39 2016.

40 Marins (2016, p. 24) reconhece que essa tendência de afirmar patrimônios típicos espacialmente também se manifesta nos tombamentos de bens da emigração, que é um patrimônio que tem sido etiquetado como próprio ao Sul do país, eclipsando o reconhecimento das emigrações no norte e nordeste do Brasil.

41 2018.

insuficiente para as exigências dessa diversidade cultural, também dificulta operar tal porosidade⁴².

A superação dessas pendências depende da mudança de lógica dentro da própria entidade de proteção. Guran⁴³ verifica, nesse sentido, um esforço do IPHAN para renovar-se e fazer frente a esses desafios, com ações como a criação do Grupo de Trabalho Interdepartamental e Interdisciplinar para estudos relativos aos Remanescentes de Quilombos, criado em 2011, do Grupo Interdepartamental para a Preservação do Patrimônio Cultural de Terreiros, e do avanço, nos Registros dos Bens do Patrimônio Imaterial, da proporção entre os bens de referência afro-brasileira (12), em relação ao total do bens registrados (40). Essa mudança de lógica levou o IPHAN a indicar, em 2014, a candidatura do Sítio Arqueológico Cais do Valongo, considerado o primeiro bem ligado à diáspora africana nas Américas, à lista do Patrimônio Mundial, indicação aprovada, por unanimidade, na 41ª Reunião do Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, na Cracóvia (Polônia), em julho de 2017⁴⁴. O tensionamento dessa indicação se dá pelo Estado reconhecer o crime cometido contra essa parcela da humanidade, e sua possível ressonância na interpretação do patrimônio edificado colonial, antes ovacionado, mas profundamente enraizado nessa matriz social escravocrata.

O “não patrimônio” também se reproduzia na falta de um instrumento capaz de reconhecer o grande leque de bens culturais imateriais. Para a tutela desses bens, já que o tombamento só protegia os bens da elite empossada, e se antecipando à Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (UNESCO, 2003), foi criado, no Brasil, em 2000, o instrumento do Registro dos Bens do Patrimônio Cultural Imaterial. Segundo Pelegrini⁴⁵, pelo Registro, e pelo Programa Nacional de Identificação e Referenciamento de Bens Culturais de Natureza Imaterial, ambos criados no Decreto 3.551/00, o Estado Brasileiro passou a reconhecer, documentar, socializar as informa-

42 Segundo dados da Controladora Geral da União (BRASIL, 2019) eram, no IPHAN, em 2019, 920 funcionários efetivos, sendo 332 cargos comissionados.

43 2017.

44 Segundo Guran (2017, p. 222), “pela sua excepcionalidade e valor simbólico, já reconhecido pelo projeto Rota do Escravo (UNESCO, 2013), o Cais do Valongo é considerado o mais contundente lugar de memória da diáspora africana fora de seu continente de origem, sendo testemunho material irretorquível do tráfico atlântico de africanos escravizados, hoje justamente considerado crime contra a humanidade”. Estuda-se que por tal cais, entre 1774 e 1831, podem ter passado até um milhão de africanos.

45 2008.

ções e apoiar a existência da referência cultural, assumindo o compromisso público com políticas de financiamento e apoio de ações voltadas a sua reprodução. O registro do bem do patrimônio imaterial se dá em algum dos quatro tipos de livros, esses que, em suas definições, já indiciam uma importante abertura conceitual ao patrimônio:

I – Livro de Registro de Saberes: Criado para receber os registros de bens imateriais que reúnem conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades. Os Saberes são conhecimentos tradicionais associados a atividades desenvolvidas por atores sociais reconhecidos como grandes conhecedores de técnicas, ofícios e matérias-primas que identifiquem um grupo social ou uma localidade. Geralmente estão associados à produção de objetos e/ou prestação de serviços com sentidos práticos ou rituais;

II – Livro de Registro das celebrações: (...) Celebrações são ritos e festividades que marcam a vivência coletiva de um grupo social, sendo considerados importantes para a sua cultura, memória e identidade; acontecem em lugares ou territórios específicos e podem estar relacionadas à religião, à civilidade, aos ciclos do calendário etc. São ocasiões diferenciadas de sociabilidade, que envolvem práticas complexas e regras próprias para a distribuição de papéis, preparação e consumo de comidas e bebidas, produção de vestuário e indumentárias, entre outras. Folguedos marcam ritualmente a vivência do trabalho, da religiosidade e do entretenimento;

III – Livro de Registro das Formas de Expressão: (...) Trata-se da apreensão das performances culturais de grupos sociais, como manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas, que são por eles consideradas importantes para a sua cultura, memória e identidade.

IV – Livro de Registro dos Lugares: Nele são inscritos os mercados, feiras, santuários e praças onde se concentram e/ou se reproduzem práticas culturais coletivas. Os Lugares são aqueles que possuem sentido cultural diferenciado para a população local, onde são realizadas práticas e atividades de naturezas variadas, tanto cotidianas quanto excepcionais, tanto vernáculas quanto oficiais⁴⁶.

46 IPHAN. s.d (a).

Sobre os critérios da aferição do valor patrimonial nos processos de registro, esses também têm reforçado uma análise desde dentro da dimensão antropológica da cultura, não mais submetendo-a a algum padrão (universal ou nacional) externo de juízo. Informa Porta⁴⁷, que esses critérios têm sido “a relevância do bem para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira, o que deve ser comprovado por sua continuidade histórica”, esta que significa a permanência das características dessas expressões, mesmo que sofram atualizações, e a ocorrência do processo de transmissão do bem há pelo menos três gerações. Além desses critérios, o condicionamento estatal por Programas como o Cultura Viva (com os Pontos de Cultura, Pontões de Cultura, Prêmio Cultura Viva etc.), hoje Política Nacional de Cultura Viva (Lei 13.018/14), demonstram uma postura de disparo pela demanda comunitária⁴⁸ e também cooperaram para uma democracia cultural no acesso aos recursos.

A gestão desses bens registrados ainda conclama suas comunidades produtoras a participar dos Planos de Salvaguarda dos Bens do Patrimônio Imaterial, estes que, segundo orientações do Termo de Referência do IPHAN⁴⁹, são um planejamento estratégico elaborado e executado em interlocução entre Estado, comunidade e prefeitura, decidindo sobre: condições de produção e reprodução cultural do bem; estratégias de mobilização e de conhecimento da comunidade sobre ele; a constituição de comitês e meios participativos para sua gestão; a promoção de sustentabilidade material e educacional da prática cultural; e o planejamento e a execução dos meios de sua difusão e valorização.

Apesar de que, segundo Marins⁵⁰, a institucionalização do patrimônio imaterial no Brasil, projetando um protagonismo social antes inimaginado nas ações protetivas do IPHAN, foi um dos fatos metodologicamente mais renovadores do conceito de patrimônio e da prática de sua proteção, repercutindo até mesmo nos tombamentos⁵¹, factualmente, esse protagonismo social ainda está longe de ser o ideal. Isso porque, continua o autor⁵², mesmo

47 2012, p. 53.

48 Lacerda (2010).

49 IPHAN. s.d. (b).

50 2016.

51 Ver, nesse sentido de protagonismo social nos tombamentos, os estudos de NASCIMENTO e SCIFONI, 2015; PORTA, 2012.

52 MARINS, 2016.

que a maioria dos processos de Registro de Bens do Patrimônio Imaterial tenham sido iniciados por representantes das coletividades originárias, várias dessas propostas foram estimuladas e apoiadas por técnicos do IPHAN e do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular, dada a própria complexidade dos dossiês justificativos exigidos para esse Registro; e isso sugere a persistência de um espírito, ainda, centralista do Estado, legitimado pela métrica do rigor técnico, tão pujante na fase heróica do IPHAN, e que se contrapõe ao “papel apenas declaratório”⁵³ do valor patrimonial que deveria assumir o Estado em uma lógica delimitativa de democracia cultural. Além disso, foram mais de 200 tombamentos (do patrimônio material) e apenas 40 registros (do patrimônio imaterial) realizados de 2000 até hoje, o que sinaliza que a atenção da entidade estatal continua maior na tutela daqueles “patrimônios oficiais” de costume.

Podemos entender, assim, que as alterações das lógicas conceituais, de critérios e processuais dos institutos públicos de proteção do patrimônio cultural brasileiro indicam uma democracia cultural, apesar de restarem algumas resiliências dos antigos padrões e processos oficiais centralistas. Esses indicativos são o enriquecimento e a diversificação do rol patrimonial, incluindo o patrimônio antes esquecido, o esforço das instituições pelo reconhecimento do protagonismo e do envolvimento das unidades sociais produtoras desse patrimônio e as tentativas de construção compartilhada dos Planos de Gestão desses bens (notadamente, dos bens imateriais).

Mas esses índices delimitativos dos enclaves patrimoniais não são suficientes para concretizar tal democracia. A função protetiva desses enclaves depende de uma posição estatal ativa de condicionamento de sua produção e reprodução, condicionamento, este, que inclua a articulação sistêmica das várias funções sociais a eles necessárias (e de suas respectivas instituições) e a redistribuição mais equitativa dos recursos sociais em seu apoio. Qual e como tem sido, então, essa posição de condicionamento estatal à vitalidade do patrimônio em seus espaços e comunidades de origem?

5. Tensões no condicionamento estatal à vitalidade social do patrimônio

Apesar do patrimônio cultural ser, dentre os direitos culturais, o que remonta ao passado e à memória, e que isso implica uma inserção muito peculiar dele

53 MENESES, 2012, *apud* MARINS, 2016, p. 17.

na dinâmica da vida comunitária, o seu manejo como “um ativo da memória e não como um passivo da nostalgia”⁵⁴ tem problematizado lógicas preservacionistas mais rígidas, como as das “cidades monumentos”⁵⁵, e os seus possíveis efeitos de “coisificação patrimonial”. A democracia patrimonial envolve um processo de humanização do patrimônio, pelo viés da cidadania cultural, e isso implica atentar para a vitalidade da memória que ele testemunha, a sustentabilidade do suporte onde ele se expressa e para os seus múltiplos usos primários (memoriais, pedagógicos, representativos e identitários) e secundários (econômicos, políticos, demarcatórios). Mas, tem o Estado brasileiro se posicionado para condicionar essa humanização patrimonial?

Dada a extensão do tema, aqui, vamos objetivar a análise dessa posição estatal sobre as Políticas para centros históricos tombados. Nessas, a crítica à preservação de “cidades monumentos” – crítica muito suscitada em algumas Cartas Patrimoniais (Carta de Veneza, 1964; Normas de Quito, 1967) e acentuada com a associação entre o Patrimônio e a sua vocação turística – foi assumida, no Brasil, a partir dos Planos Governamentais de Desenvolvimento da década de 1970. Em 1971, mencionam Friedman, Araújo e Daibert⁵⁶, no II Encontro de Governadores sobre a Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Compromisso de Salvador), a questão se ampliou para além do mero desenvolvimento econômico pelo turismo, incluindo o tema do Planejamento Territorial Urbano e seu impacto na qualidade de vida na cidade.

No ano de 1999, é lançado o Programa Monumenta – Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano. Bonduki⁵⁷ esclarece que o programa realizava intervenções estratégicas nos núcleos históricos urbanos tombados no intento de qualificá-los como espaços públicos e gerar impactos (econômicos, urbanos, sociais e culturais) que garantissem a sustentabilidade

54 CONVENIO ANDRÉS BELLO, 1999 *apud* TELLO, 2010, p. 116.

55 Segundo Sant’Ana (2017, p. 141), no Brasil, a ideia de “cidades monumentos” está relacionada aos primeiros tombamentos de cidades históricas como Ouro Preto, Mariana, Diamantina, Tiradentes, São João del-Rei e Serro, nas décadas iniciais do SPHAN. Eram consideradas como obras unitárias e idealizadas que, por isso, só manteriam a sua função de testemunho da formação histórica, artística e cultural brasileira se o seu manejo fosse fiel à sua integridade e autenticidade, implicando usos restritos e o mínimo de adaptações. Apesar de que o uso corrente dessa noção “tenha sido abandonado nos documentos do Iphan já nos anos 1950, a noção de cidade-monumento permaneceu vigente, ainda que de modo não exclusivo, na prática de preservação até hoje em dia”.

56 2019.

57 2010.

da preservação, a qualidade de vida dos moradores e usuários do patrimônio e o desenvolvimento destas cidades. O Monumenta envolveu projetos em 26 cidades brasileiras e uma forte interação com os municípios, por meio de Unidades de Execução do Programa (UEP), mas o foco era o mercado do turismo⁵⁸.

Esse tipo de Programa, com impactos de intervenção urbana, foi condicionado pela promulgação do Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/01), que, segundo Maricato⁵⁹, foi uma conquista de décadas de luta de movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos, para reunir em uma lei, com um enfoque holístico, aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental, orquestrando os negócios urbanos e o direito à moradia e combatendo a segregação territorial e a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. E, a partir 2003, por influência do Estatuto da Cidade, o Monumenta, sem parar o financiamento de projetos de conservação privados, passa a induzir uma inserção mais global do Patrimônio Cultural nos Planos Diretores das cidades, como ocorreu em Ouro Preto (MG) (Lei Complementar 29/06), Rio de Janeiro (RJ) [Lei Complementar (LC) n. 111/11], Pelotas (RS) (Lei n. 5.502/08), Belém (PA) (Lei n. 8.655/08), Porto Alegre (RS) (alteração da LC 434/99) e São Paulo (SP) (nos Planos Regionais Estratégicos).

Segundo Bonduki⁶⁰, desde o princípio, houve uma clara tensão conceitual sobre o sentido de sustentabilidade no Monumenta, oscilando entre uma visão neoliberal, de reforço das atividades econômicas de exploração turística, e uma visão voltada à vitalidade das práticas e usos tradicionais. O autor indica que, na maioria dos casos das intervenções, o programa conseguiu oferecer algum benefício para seus moradores e usuários tradicionais (no mínimo, o acesso a financiamentos subsidiados), mas envolveu, também: 1) a lógica da viabilidade do “negócio da conservação”; 2) uma

58 “O Monumenta é implementado nas cidades a partir da assinatura de convênios firmados entre o Ministério da Cultura, prefeituras e/ou estados, mediante o qual se estabelecem as atribuições de cada uma das partes, os valores a serem repassados e os prazos de execução das obras. Para acompanhar e conduzir as ações do Programa, são formadas equipes compostas por técnicos do município ou do estado em conjunto com o Iphan. As equipes compõem a Unidade Executora de Projeto (UEP) que recebe orientações da Unidade Central de Gerenciamento, com sede no Ministério da Cultura” (MINISTÉRIO DA CULTURA, s.d.).

59 2010.

60 2010.

espetacularização patrimonial para inserir os espaços nos roteiros de entretenimento e de consumo do turismo, moldando-os às exigências da “indústria cultural”; e 3) processos de gentrificação das comunidades originárias que não se acomodassem aos dois aspectos anteriores.

Na sequência ao Monumenta, surgiu o Programa de Aceleração do Crescimento/ PAC – Cidades Históricas (2009-2016), que, segundo Friedman, Araújo e Daibert⁶¹, foi o maior programa de investimento que o país já teve neste âmbito”. Nele, o Estado mantém a lógica de transversalidade pública, mas retoma a ênfase em seu papel planejador, apostando em investimentos em grandes obras de infraestrutura social urbana a fim de contribuir para o “desenvolvimento acelerado e sustentável”, na visão de um “Sistema Nacional de Patrimônio Cultural”. O Programa foi marcado pelos princípios de planejamento e reabilitação urbanos, gestão participativa, estímulo econômico em cadeias produtivas locais, cidadania cultural e educação patrimonial. Nos Planos de Ação para Cidades Históricas – um planejamento estruturante de ações estatais, elaborados por Estados, Municípios, IPHAN, sob financiamento federal e de agências multilaterais, e definindo a “área urbana de interesse patrimonial” a ser preservada – esses princípios se manifestavam nos objetivos de:

1. construir diagnósticos globais das cidades, envolvendo não apenas a situação de seu patrimônio, mas também questões urbanísticas, sociais e econômicas que permitam compreender os fatores que geraram a degradação de seus centros históricos e definir a estratégia para enfrentá-los;
2. estabelecer um planejamento estratégico das intervenções a realizar para aumentar seu impacto na qualificação da cidade e otimizar os investimentos;
3. trabalhar a partir da adesão e do comprometimento das cidades com a nova política de preservação, ao invés de realizar uma seleção prévia;
4. articular gestores e políticas públicas de diferentes áreas dos três níveis de governo que atuam nas cidades;
5. constituir instâncias de participação social;
6. associar os instrumentos de preservação aos novos instrumentos de gestão e de desenvolvimento urbano, criados a partir do Estatuto das Cidades ou presentes nos planos diretores das cidades;

61 2019, p. 634.

7. garantir a presença de funções diversificadas nos centros históricos, recuperando seu papel referencial para as cidades;
8. garantir a permanência da população já residente e das atividades tradicionais presentes nas áreas a serem requalificadas⁶².

A evocação protagonista, participativa e ativa dos municípios e das comunidades é um indicativo que sinaliza uma democracia patrimonial desses programas, já que, segundo Paiva⁶³, na nova lógica de intervenção urbana e de preservação consolidada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, o foco nos municípios, e em seus mapeamentos de problemas locais e de soluções adequadas, é não só a saída mais democrática, como também a mais eficaz; apesar disso, nem sempre essa integração IPHAN-Estado-Municípios-Comunidades tem sido plenamente satisfatória em termos de equilíbrio participativo nas ações de planejamento e de execução da preservação.

Além disso, a tensão entre as noções de sustentabilidade – comunitária ou mercadológica – desses Programas, tensão que pende mais para o mercado (turismo), principalmente no caso dos projetos do PAC, ainda denotam que a posição de Estado como Produtor e Negociador da cultura está presente e que, nesses casos, a posição de Estado Delimitador e Condicionador dos enclaves culturais, por ser mais aberta a múltiplas finalidades econômicas, intimida-se, ainda que essa última posição seja programática em ambos os Programas.

Por fim, sobre o tipo de apoio estatal, podemos verificar que ambos os programas envolvem positivas estratégias “do ponto de vista da demanda” (ainda que a partir de Estados e Municípios, e não dos grupos), apesar de serem também enlaçadas, por exigirem transversalidade de ações, em estratégias do “ponto de vista do aparato governamental global”⁶⁴.

6. Conclusões

Essas análises da democracia do patrimônio cultural focaram duas funções estatais que, a nosso ver, qualificam tal democracia: a função delimitativa dos enclaves patrimoniais e a função condicionante da vitalidade social com o patrimônio.

62 PORTA, 2012, p. 68.

63 2017.

64 2019, p, 634.

A função delimitativa, que tematiza a relação perceptiva e convivial entre o Estado e as bases antropológicas do patrimônio, manifesta-se em indicativos como: 1) a abertura do reconhecimento e da delimitação dos diferentes enclaves patrimoniais; 2) o esforço estatal pela formação de públicos plurais; 3) o condicionamento da vitalidade comunitária com o patrimônio; 4) a cidadania cultural. E tais indicativos puderam ser constatados, se não de forma completa, pelo menos em termos programáticos, nas novas lógicas conceituais dos mais importantes instrumentos e políticas sobre o patrimônio no Brasil. Quando tal projeto se realiza na ação institucional concreta, porém, apareceram algumas resiliências estatais aos antigos padrões centralistas e não democráticos. Mas, pode-se dizer que, na função delimitativa, essas resiliências estão, sim, sendo progressivamente vencidas.

A função condicionante do Estado, por sua vez, manifesta-se em ações e políticas concretas para promover: a vitalidade da memória que o patrimônio testemunha; a sustentabilidade do suporte onde ele se expressa e; os seus múltiplos usos primários e secundários. Aqui, mesmo que também hajam sinais programáticos de uma lógica democrática, as resiliências de velhas formas de operação cultural ficaram mais demarcadas, principalmente na feição centralizadora do Estado planejador e na ênfase, entre os vários usos econômicos possíveis, na economia pelo mercado do turismo.

Essas resiliências e falhas, porém, não invalidam o projeto programático de democracia cultural do patrimônio em curso, e nem devem sugerir o aborto desse projeto. Ao contrário, a luta democrática é por superar as barreiras dessas resiliências, tornando-se tal democracia uma “razão pública” de tal envergadura, que se possa reconhecer, cada vez mais, o patrimônio como um importante fato antropológico, tal como o idealiza Tornatore.

Referências

- BONDUKI, Nabil. Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos. Brasília: IPHAN/Programa Monumenta, 2010.
- CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. *Anais do III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, 23 a 25 de maio de 2007, UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.
- CHUVA, Márcia. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. *Revista do Patrimônio*, v. 34. pp. 143-165, jan. 2012.

- CHAUI, Marilena. Cultura e democracia. En: *Crítica y emancipación*: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. V. 1, no. 1, 2008. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>. em 02/05/20.
- DOMINGUEZ, Lourdes; FUNARI, Pedro Paulo. O patrimônio em Cuba e no Brasil. In: FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra; RAMBELLI, Gilson. *Patrimônio cultural e ambiental: questões legais e conceituais*. São Paulo: Annablume-FAPESP, 2009, pp. 31-47.
- ESPINHEIRA, Gey. El patrimonio como domesticación de la cultura. Comentarios al dossier de ICONOS 20. *Iconos: Revista Ciencias Sociales*, Quito, n. 21, p. 69-77, 2005.
- FERREIRA, Maria Inês C.; SANTOS, Walkyria C. da Silva. Deixa a gira girar: proteção e preservação do patrimônio cultural das religiões afro-brasileiras. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n. 1, p. 63-86, jan./jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v22n1p63-86>
- FONSECA, Maria Cecília L. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro (RJ): Edit da UFRJ, 2017.
- _____. Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. In: CHAGAS, Mário ; ABREU, Regina (Orgs). *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Lamparina editora, 2009.
- GONÇALVES, José Reginaldo Santos. *A retórica da perda*. Os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Iphan, 1996.
- GRIJALVA, Agostin. O Estado plurinacional e intercultural na Constituição equatoriana de 2008. In: VERDUM, Ricardo (org.). *Povos Indígenas: Constituições e reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos socioeconômicos, 2009, pp. 113- 134.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações*. Uma reconceitualização da riqueza das nações. Trad Mary Cardoso. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1981.
- _____. Modernization: towards a possibility model. In: BELING, Willard A.; TOTTEN, George O. *Developing nations: quest for a model*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1970. p. 21-59.
- GURAN, Milton. Sobre o longo percurso da matriz africana pelo seu reconhecimento patrimonial como uma condição para a plena cidadania. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, nº 35, p. 213-226, 2017.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). *Termo de Referência para a Salvaguarda de bens Registrados como Patrimônio Cultural do Brasil*. Brasília. s.d (b).

- _____. *Livros de Registro*. Brasília. s.d. (a). Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/122> Acesso em 02/05/20.
- LACERDA, Alice Pires. Democratização da cultura x democracia cultural: os pontos de cultura enquanto política cultural de formação de público. In *Anais do seminário internacional. Políticas culturais: teoria e práxis*. RJ: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2010.
- LIMA, Alessandra R. Reconhecimento do Patrimônio Cultural Afro-brasileiro. *Revista Palmares: cultura afro-brasileira*, ano X, edição 08, p. 6-15, nov. 2014.
- LOPES, João Teixeira. Da democratização da cultura a um conceito e prática alternativos de democracia cultural. *Saber & Educar*. n. 14, 2009, pp. 1-13.
- MARICATO, Erminia. O estatuto da cidade periférica. In. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.
- MARINS, Paulo C. G. Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, p. 9-28, abr. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/59122/59342>. Acesso em 14/01/19.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Brasil: Acesso à informação. As três dimensões da cultura*. 2009. Brasília. Disponível http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/7338/okAs_tr_s_Dimens_es_da_Cultura.pdf em 13/02/12.
- _____. *Monumenta*. s.d. Brasília. Disponível em http://www.monumenta.gov.br/site/?page_id=164. Acesso 09/08/2012.
- MIRANDA, Marcos Paulo S. *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte. Editora Del Rey. 2006.
- NASCIMENTO, Flávia Brito do; SCIFONI, Simone. Preservación del patrimonio cultural y participación social: las experiencias en Iguape y Registro (San Pablo, Brasil). *Revista America Patrimonio*, São Paulo, n. 7, 2015. Disponível em: http://www.revistaamericapatrimonio.org/numero_atual.html . 02/08/2020.
- PAIVA, Marcelo Cardoso de. Políticas municipais de preservação: perspectivas de participação social na proteção do patrimônio cultural. *Revista Memorare*, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 93-119, jun. 2017. ISSN 2358-0593. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/>

- memorare_grupep/article/view/5014/3119 Acesso em: 12 set. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.19177/memorare.v4e1201793-119>.
- PELEGRINI, Sandra C. A. A gestão do patrimônio imaterial brasileiro na contemporaneidade. *Revista História*. São Paulo. v. 27. n. 2. 2008. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0101-90742008000200008> Acess. em 02/05/20.
- PORTA, Paula. *Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil*. Diretrizes, linhas de ação e resultados (2000-2010). Brasília. Ed. MEC/IPHAN. 2012.
- QUIJANO. Aníbal. Dominación y cultura. (notas sobre el problema de la participación cultural). In. _____. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014, pp. 667-690. Disp. em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506061427/eje3-1.pdf> Acesso em 02/05/20.
- CANELAS RUBIM, Antonio Albino. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Galáxia*. 2007, (13), 101-113. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399641239008>
- ROJAS TUDELA, Farit L. Dimensiones de lo Plurinacional. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, v. n. 4, p. 2989-3003, Dec. 2017.
- SANT'ANA, Márcia. A cidade-patrimônio no Brasil: lições do passado e desafios contemporâneos. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. n. 35. 2017. pp. 139-154. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/revpat_35.pdf , Acesso em 02/05/20.
- SANTOS, Walkyria C. da S. Patrimônio cultural dos espaços religiosos afro-brasileiros: patrimônio subalterno?. *RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, [S.l.], v. 5, maio 2019. Disponível em: <http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/1433/938>. em 02/05/20.
- SOARES. Inês Virginia P. *Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.
- TORNATORE, Jean-Louis. Patrimônio, memória, tradição, etc: discussão de algumas situações francesas de relação com o passado. *Revista Memória em Rede*. 2010. v.1, n. 1. Disp. em <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Memoria/article/view/9562/6411>
- _____. Patrimoine vivant et contributions citoyennes. Penser le patrimoine “devant” l’Anthropocène. *Situ [En ligne]*, 2017. v. 1. n. 33. Disponível em <https://journals.openedition.org/insitu/15606> Acesso em 02/05/20.

- _____. Patrimoines et citoyenneté. Considérations actuelles. In. BOTEÁ, Bianca; POPESCU D. Dana. (org.). *Citoyenneté et diversité: lieux, pratiques et discours actuels*. Lyon. Presses Universitaires de Lyon, pp. 1-10, março 2018.
- VELHO, Gilberto. Patrimônio, negociação e conflito. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, p. 237-248, abril/2006. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132006000100009>
- TELLO, Andrés. Notas sobre las políticas del patrimonio cultural. *Cuadernos Interculturales*, Chile, vol. 8, nº 15, p. 115-131, jul./dez. 2010.

Recebido em 20 de abril de 2020.

Aprovado em 15 de agosto de 2020.

RESUMO: Essa investigação analisou os principais instrumentos e políticas estatais de proteção do patrimônio cultural no Brasil. A pesquisa questionou se as alterações realizadas nesses instrumentos e políticas, nas últimas décadas, cooperaram para um processo de democracia cultural no país. Em função da amplitude do tema, essa democracia foi verificada nas seguintes categorias indicativas: ações estatais para delimitar e reconhecer os mais diversos enclaves patrimoniais; e ações estatais para condicionar a vitalidade e a reprodução da vida comunitária com esse patrimônio. Para inferir essa democracia cultural, foi realizada uma revisão crítica da literatura e sobre a legislação sobre o tombamento, o registro do patrimônio imaterial e sobre as políticas culturais e de investimento estatal federal no patrimônio. Como resultados, verificou-se que as transformações nesses instrumentos e políticas estão alicerçadas em uma base legal e política programática de democracia cultural. Mas, são pontuados, ainda, alguns entraves e resiliências institucionais em consolidar essa democracia no ritmo e na dimensão que ela exigiria no Brasil.

Palavras-chave: democracia cultural do patrimônio, Teoria da Delimitação dos Sistema Sociais, instituições patrimoniais estatais, enclaves patrimoniais, vitalidade social do patrimônio.

ABSTRACT: This investigation analyzed the main state instruments and policies for the protection of cultural heritage in Brazil. The research questioned whether the changes made in these instruments and policies in recent decades have cooperated with a process of cultural democracy in the country. Because of the breadth of the theme, this democracy was verified in the following qualitative indicators: state actions to delimit and recognize the most diverse heritage enclaves; and state actions to condition the vitality and reproduction of community life with this heritage. To infer this cultural democracy, a critical review was carried out of the literature and of the laws about cultural policies and federal state investment in cultural heritage. As a result, it was found that the transformations in these instruments and policies are based on a programmatic legal and political basis of cultural democracy. However, some institutional obstacles and resiliences to consolidate this democracy in the rhythm and dimension that it would demand in Brazil are also pointed out.

Keywords: cultural heritage democracy, state heritage institutions, Theory of the Delimitation of Social Systems, heritage enclaves, social vitality of the heritage.

Sugestão de citação: ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. Democracia e sistema de proteção do patrimônio cultural no Brasil. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Edição n. 62/2023. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.1438>.