

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Pós-Graduação em Direito

Patrícia Felizalle Guimarães

**PATRIMÔNIO CULTURAL E O DIREITO À MEMÓRIA E AO ESQUECIMENTO:
o Estado e a sociedade na identificação e na seleção dos bens culturais a serem
preservados**

Belo Horizonte – MG

2021

Patrícia Felizalle Guimarães

**PATRIMÔNIO CULTURAL E O DIREITO À MEMÓRIA E AO ESQUECIMENTO:
o Estado e a sociedade na identificação e na seleção dos bens culturais a serem
preservados**

Tese apresentada à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior

Área de concentração: Direito Público

Linha de pesquisa: Estado, Constituição e sociedade no paradigma do Estado Democrático de Direito

Belo Horizonte – MG

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

G963p Guimaráes, Patrícia Felizalle
Patrimônio cultural e o direito à memória e ao esquecimento: o Estado e a sociedade na identificação e na seleção dos bens culturais a serem preservados / Patrícia Felizalle Guimarães. Belo Horizonte, 2021.
215 f.

Orientador: José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil) - Competência. 2. Patrimônio cultural - Proteção. 3. Memória. 4. Direitos culturais - Brasil. 5. Intervenção do Estado na propriedade - Brasil. 6. Função social da propriedade - Brasil. 7. Desapropriação - Jurisprudência - Brasil. 8. Tombamento - Aspectos constitucionais - Brasil. 9. Cultura - Brasil. I. Baracho Júnior, José Alfredo de Oliveira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 347.23

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Paim Brito - CRB 6/2999

Patrícia Felizalle Guimarães

**PATRIMÔNIO CULTURAL E O DIREITO À MEMÓRIA E AO ESQUECIMENTO:
o Estado e a sociedade na identificação e na seleção dos bens culturais a serem
preservados**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais como requisito parcial para obtenção do título de
Doutora em Direito.

Área de concentração: Direito Público

Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Jr. (orientador) – PUC Minas

Prof. Dr. Giovani Clark - PUC Minas

Prof. Dr. Álvaro Ricardo Souza Cruz – PUC Minas

Prof. Dr. Celso Antônio Pacheco Fiorillo

Prof. Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Belo Horizonte, 14 de abril de 2021.

Ao Bergson, por tudo sempre.
E aos meus filhos Raíssa, Débora e Eric,
Sempre minhas melhores lembranças.

AGRADECIMENTOS

À PUC-Minas, na pessoa do professor José Alfredo de Oliveira Baracho Jr., pelo apoio e orientação nesta trajetória acadêmica.

Ao amigo conterrâneo e professor Plínio Fernandes Toledo, pelos inestimáveis conselhos sobre a composição da estrutura filosófica e conceitual desta tese.

Aos professores Álvaro Souza Cruz e Giovani Clark, pelo que representaram de incentivo desde que entrei no programa, chegando do interior de Minas Gerais.

Aos colegas de curso, pelos momentos de convívio e pelo compartilhamento de conhecimentos, dicas e conselhos.

Aos alunos e ex-alunos, que muito acrescentaram em minha formação, tanto boas memórias quanto experiências de vida.

Aos meus amados pais, pelos momentos roubados de seu convívio para a concretização deste sonho.

Por fim, à minha irmã Mônica e às amigas Edméa e Rossana, que sempre me deram suporte e, com humor, não me deixaram desistir.

*[...] Mas de tudo fica um pouco.
Da ponte bombardeada,
de duas folhas de grama,
do maço – vazio – de cigarros, ficou um pouco.
Pois de tudo fica um pouco.
Fica um pouco de teu queixo
no queixo de tua filha.
De teu áspero silêncio
um pouco ficou, um pouco
nos muros zangados,
nas folhas, mudas, que sobem.
Ficou um pouco de tudo
no pires de porcelana,
dragão partido, flor branca,
ficou um pouco de ruga na vossa testa,
retrato.
Se de tudo fica um pouco,
mas, por que não ficaria
um pouco de mim? no trem
que leva ao norte, no barco,
nos anúncios de jornal,
um pouco de mim em Londres,
um pouco de mim algures?
na consoante?
no poço? [...]
(ANDRADE, 2012)*

RESUMO

A forma de identificação do patrimônio cultural de uma comunidade permite revelar os valores, as tendências e as transformações culturais de um povo. Um grande desafio que se apresenta na atualidade é identificar, selecionar e decidir o que será ou não preservado pelo Estado, fato que pressupõe um direito fundamental, um interesse coletivo que legitime sua seleção. Essa relação dialógica entre seleção ou rejeição de símbolos e de memórias da coletividade faz descortinar não somente a dinamicidade que cinge a valoração do patrimônio cultural, como também, o acirramento das disputas e das contradições teórico-científicas e práticas envolvendo sua gestão. Esses impasses necessitam ser avaliados e analisados à luz do direito. No âmbito do direito positivo, o patrimônio cultural se consagra como parte integrante do meio ambiente cultural, especialmente por força do art. 225, combinado com os arts. 215 e 216, da CRFB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. As atribuições para o acautelamento do patrimônio cultural são personificadas nos órgãos colegiados que, de forma democrática, representam Estado e sociedade, os chamados “conselhos do patrimônio”. O problema surge diante da banalização dos critérios de escolha do bem cultural a ser preservado, ou mesmo quando interesses transmutados em preservacionistas se mostram conflitantes ou se desviam de sua finalidade criadora, a preservação cultural, revelando, então, a fragilidade do sistema. Assim, o que demanda verificação, neste estudo, é a forma de atuação e o processo de composição desses conselhos. A análise presente está voltada para responder algumas indagações: Quem pode selecionar o quê? Por que seleciona e em nome de quem seleciona? Os mecanismos utilizados nessa identificação ou seleção têm sido eficazes? As escolhas e as nomeações dos integrantes dos conselhos do patrimônio têm sido legítimas? É possível controlar judicialmente a decisão se um bem integra ou não o patrimônio cultural de uma comunidade? Com base nesses questionamentos, buscou-se, na dialética da memória e do esquecimento em Paul Ricoeur, compreender a complexidade desse sistema público e administrativo na condução das políticas de preservação do patrimônio cultural. Em síntese, o objeto da pesquisa não é o produto “patrimônio cultural”, mas o próprio processo de identificação e de seleção dele, ou seja, o seu processo de construção. O método utilizado foi o descritivo, mediante pesquisa bibliográfica, contemplando a análise crítica de livros e de artigos científicos, além da legislação pertinente e de outros instrumentos normativos. A principal hipótese que orienta trabalho, confirmada ao final, é que a seleção do patrimônio cultural pelos conselhos pode ser mais eficaz à preservação cultural se as nomeações de conselheiros ou as formas de composição dos conselhos de patrimônio deixarem de seguir critérios estritamente técnicos e casuísticos para critérios democráticos e responsivos. A opção propositiva para se esquivar tanto da banalização de critérios quanto do excesso na especificidade da escolha do bem cultural pelos conselhos do patrimônio é o necessário investimento, por parte do poder público, na efetiva capacitação dos conselheiros.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Memória. Esquecimento. Direito. Estado.

ABSTRACT

The cultural heritage identification procedures of a community allow the reveal of the values, the tendencies and the cultural transformations of people. The big challenge, nowadays, is to identify, select and decide what will be preserved or not of the government, fact that presupposes a fundamental right, a public interest that can legitimize its selection. This dialogical relationship between memories and symbols' selection and rejection shows not only the dynamism that girds the cultural heritage valuation, as well as the hardening of the disputes and the theoretical-scientific practices and contradictions concerning its management. These standoffs need to be evaluated and analyzed according to the Law. In the scope of the intern positive law, the cultural patrimony is established as an integrated part of the cultural environment, specially because of the 225 article, combined with the 215 and 216 articles of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, from 1988. The legal responsibilities for the cultural heritage safekeeping are personified in the collegiate bodies that, in a democratic way, represent the State and the society, the so far called "patrimony council". The problem arises when it comes to the trivialization of the criteria for choosing the cultural asset to be preserved, or even when interests transmuted into preservationists prove to be conflicting or are deviated from their creative purpose – the cultural preservation – showing, then, the system fragility. Therefore, what demands checking, in the present study, is the course of action and the composition process of these boards. The present analysis is focused on answering to some questions: who is able to select what? Why does it select and on behalf of whom select? Have the mechanisms used in this identification or selection been effective? Have the choices and the appointments of the members of the estate boards been legitimate? Is it possible to judicially control the decision whether or not an asset integrates the cultural heritage of a community? From these questions, it was sought in the dialectic of memory and forgetting in Paul Ricoeur to understand the complexity of this public and administrative system in conducting policies for the preservation of cultural heritage. Concisely, the aim of the research is not the product of cultural heritage, but the very process of identifying and selecting it, that is, its process of construction. The method used was the descriptive, through bibliographic research, contemplating the critical analysis of books and scientific articles, besides the pertinent legislation and other normative instruments. The hypothesis that guides the work, confirmed at the end is that the selection of cultural heritage by the councils can be more effective for cultural preservation if the appointments of councilors, or the forms of composition of the heritage councils, no longer follow strictly technical and case-by-case criteria for democratic and responsive criteria. A propositive option to avoid both the trivialization of criteria and the excess in the specificity of the choice of the cultural good by the patrimony councils is the necessary investment by the public authorities in effective training of board members.

Keywords: Cultural heritage. Memory. Forgetfulness. Right. State.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
COMPAC	Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CONPRESP	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
FEC	Fundo Estadual de Cultura
FUMPAC	Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural
FUNDIF	Fundo de Direitos Difusos Lesados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEPHA	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
INRC	Instituto Nacional de Referências Culturais
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGR	Procuradoria-Geral da República
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL	21
2.1 Em torno do conceito de cultura.....	21
2.2 A emergência do conceito de bens culturais.....	25
2.3 Natureza jurídica do bem cultural	29
2.4 Pode-se falar em direitos culturais?	33
2.5 Patrimônio cultural: gênese conceitual e importância na contemporaneidade	36
2.6 Em busca da identidade	40
3 MEMÓRIA E ESQUECIMENTO	44
3.1 O direito humano à memória.....	46
3.2 O enaltecimento da história e do esquecimento	51
3.3 Memória e sociedade.....	56
3.3.1 <i>O excesso de memória</i>	63
3.3.2 <i>História: remédio ou veneno?</i>	66
3.4 Relato, história e representação.....	69
3.5 Consciência histórica.....	76
3.6 O sentido da preservação cultural.....	80
3.7 Competência, instrumentos e motivação	85
4 AÇÃO ESTATAL, COLETIVIDADE E CONSELHOS DE GESTÃO	97
4.1 O patrimônio cultural perante a memória coletiva e seus símbolos.....	98
4.2 Patrimônio cultural como patrimônio socioambiental	110
4.3 A participação da sociedade civil por meio dos conselhos	117
4.3.1 <i>Os municípios e os conselhos</i>	122
4.3.2 <i>Composição e atribuições dos conselhos</i>	126
4.3.3 <i>Fronteiras e possibilidades</i>	129
4.4 Aproximações e desencontros na relação Estado e sociedade civil.....	136
4.4.1 <i>Representação e responsividade</i>	142
4.4.2 <i>Interesses concorrentes (necessidade de fundamentação)</i>	150

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL EM MINAS GERAIS..	159
5.1 Participação social e democracia	161
<i>5.1.1 Contribuições de Rousseau à democracia</i>	<i>163</i>
<i>5.1.2 A busca do consenso em Habermas.....</i>	<i>167</i>
<i>5.1.3 Democracia deliberativa e procedimental.....</i>	<i>171</i>
5.2 A descentralização das políticas públicas de proteção do patrimônio cultural	174
5.3 Incentivos à proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais em municípios de pequeno porte.....	177
5.4 O impacto da lei Robin Hood nos municípios mineiros	180
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
REFERÊNCIAS.....	192

1 INTRODUÇÃO

A forma de identificação do patrimônio cultural de uma comunidade possui relevância para o pensamento contemporâneo porque permite revelar os valores, as tendências e as transformações culturais de um povo. Uma comunidade sabe mais sobre si mesma, sobre seu passado, suas ideias e seus interesses quando registra, preserva e promove sua herança cultural. A solidificação de um sentimento de pertencimento a uma cultura, a uma sociedade ou a um lugar, ou seja, essa consciência de si emerge pela introjeção de símbolos ou de sinais identificadores de uma cultura comum que revela sua história.

Esse processo de construção cultural que se faz político e social, muitas vezes, viabiliza que outras gerações e sociedades conheçam essas versões. Façam suas próprias interpretações. Ao se identificar e selecionar o que será preservado como memória coletiva, consequentemente, algo ficará relegado ao esquecimento. Essa, então, a dialética da memória-esquecimento¹. Neste estudo o que toma realce é a interlocução entre ambos os fenômenos pelo campo de conhecimento dos direitos coletivos (difusos). Não se tratará aqui de direito privado, ou seja, do direito ao esquecimento pela perspectiva do direito individual à intimidade², por exemplo.

A história e a memória são produzidas por meio de relatos, de narrativas e de testemunhos. Símbolos que se concretizam na memória coletiva. Essas formas de comunicação simbólica entre as gerações se desdobram no tempo, com um ser finito, o ser humano, que encontra limite no seu horizonte histórico.

Refletir sobre o contexto em que ocorrem e emergem fatos históricos, bem como as circunstâncias de sua preservação, variáveis no espaço, no tempo e no lugar social, torna-se decisivo na análise do que deve ser “patrimonializado”³. Assim, verifica-se o que será identificado e selecionado como patrimônio cultural de um povo, que, nestes textos, é compreendido como “expressão ampla de patrimônio” “[...] vinculada à memória, diversidade, pluralidade e a processos identitários”, de acordo com a Carta de Veneza (ICOMOS [1964], 1965). Igualmente, terá a acepção adotada pela CRFB/1988 - Constituição

¹ Muito além de sua aparente contradição, há um importante diálogo entre eles, o que traz significação, essência um ao outro.

² Tema recentemente julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário n. 1.010.606 (BRASIL, 2021) e que ainda envolve discussões calorosas no âmbito do direito civil.

³ Esta pesquisa resulta de inquietações que acompanham esta autora há anos, desde a época em que atuava no conselho do patrimônio de minha cidade natal, Baependi-MG. É fruto, pois, de uma tentativa de compreender esse sistema público-administrativo na condução de políticas públicas de preservação dos bens culturais (bens difusos), ou seja, do patrimônio cultural de uma comunidade.

Federal de 1988 –, como “bens de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto que portam referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”⁴. Nesse sentido, a ideia e a substância desse patrimônio devem se consolidar como um ente de bem comum. Portanto, apesar das impressões positivas e negativas, como também das ambiguidades que o acompanham, o termo “patrimônio”⁵ foi empregado e desenvolvido neste trabalho em uma acepção mais abrangente, de interesse coletivo, difuso, transindividual e intergeracional.

Entender o pensamento fundante de memória e de esquecimento (como um jogo de luz e de sombra), em Hegel (1995) e Nietzsche (2005), será essencial neste trabalho, visto que ambos trouxeram esclarecimentos basilares sobre o comportamento humano e a consciência histórica. Suas reflexões, mesmo que opostas sobre a condição histórica de seres humanos que somos, embasaram os estudos para a compreensão da maneira pela qual os dados e os fatos históricos são registrados e repassados.

Compreender a memória e o esquecimento, aspectos fundamentais no estudo do patrimônio cultural, envolve, também, revisitar a hermenêutica pelo pensamento de Ricoeur (2007, 2012). Esse filósofo contemporâneo reuniu em seus estudos as importantes contribuições doutrinárias, tanto de Hegel como de Nietzsche, para compreender o desafio da comunicação entre o passado e o futuro, através do presente. Incluiu, também, em seus ensinamentos o valor da memória, não somente como um ato de pertença, mas como forma de identidade.

O referencial teórico, portanto, na intenção mesma de se harmonizar com o próprio título da pesquisa foi dividido em duas partes. Na primeira, é a teoria de Ricoeur que fornece o substrato zetético à confluência da memória e do esquecimento e sua aparente abjunção, sem prescindir das contribuições hegelianas e nietzscheanas. Apresenta, pois, o substrato conceitual (mais abstrato) para compreensão do que é investigado de forma mais concreta e pontual sobre a atuação dos conselhos municipais do patrimônio cultural no estado de Minas Gerais.

A segunda parte, entretanto, tem em Habermas o aparato teórico o qual conduzirá a reflexão sobre as funções do Estado e da sociedade na tutela do patrimônio cultural. Fundamentos doutrinários que envolvem a racionalidade comunicativa na esfera pública e o processo democrático deliberativo pensado em termos institucionais.

As transformações mais substantivas sob o enfoque da memória e do patrimônio

⁴ Art. 216 da CRFB (BRASIL, 1988).

⁵ O termo “patrimônio” tem usualmente uma conotação de propriedade privada, herança, bem de família como será visto no segundo capítulo, mas não é sob esse enfoque único que se tem o patrimônio nesta pesquisa.

cultural se deram a partir do século XX e alcançaram, também, o direito. No ordenamento jurídico brasileiro, historicamente, os bens culturais – símbolos nacionais de manifestação da estética, da monumentalidade ou da excepcionalidade – eram selecionados por grupos de intelectuais e de políticos não representativos da maioria da população, a qual, na maioria das vezes, não se reconhecia nesses símbolos. Nas últimas décadas, a proteção do patrimônio cultural ganhou destaque e avançou. O campo da cultura ganhou as luzes do palco, especialmente, com a efetivação de políticas públicas de reconhecimento, de promoção e de proteção às manifestações de diferentes identidades.

A CRFB/1988 ampliou as disposições normativas, abrindo possibilidades para a garantia dos chamados direitos culturais, não mais privilegiando as identidades triunfantes em processos de colonização ainda pouco compreendidos e suplantados. Isso implicou a mudança ou o ajuste do conceito à nova realidade. Ganharam mais espaço as expressões das minorias, a representatividade local e o patrimônio dos sentidos, o patrimônio imaterial. É essa perspectiva constitucional de direito metaindividual que serviu como ponto de referência para a caracterização do direito ambiental e, de maneira correlata, do patrimônio cultural como integrante do meio ambiente cultural.

O cuidado do Estado com o direito à cultura envolve o fomento e o incentivo às atividades culturais, a divulgação da cultura nacional e sua preservação. E o patrimônio cultural se insere como uma das espécies dessas fontes de cultura – o que quer significar que o objeto desta investigação se circunscreve à tutela específica do patrimônio cultural enquanto portador de referência à identidade, à ação e à memória dos grupos formadores da sociedade brasileira. Não foram, no entanto, objeto desta pesquisa as fontes de cultura como a música, o teatro, o circo e tantos outros segmentos culturais existentes no Brasil, bem como, suas leis de incentivo como, por exemplo, a Lei Rouanet.

Em um Estado democrático e de direito, a participação da sociedade na identificação e no reconhecimento de seus valores culturais é fundamental. Nesta pesquisa, contudo, o que demandou análise foi a ideia de “valor” que uma comunidade atribui ao seu patrimônio cultural. Como o patrimônio cultural é criado ou constituído com base em símbolos, representações, identificações e escolhas, haverá sempre um caráter dinâmico e transformador nesse movimento de seleção ou de identificação: uma dinâmica que se pode materializar em conflito quando surge o jogo de forças políticas e sociais movido por interesses de grupos e de indivíduos. O problema surge quando interesses, muitas vezes traduzidos na atuação dos representantes do poder público e da sociedade, no universo cultural, mostram-se divergentes.

Diante da emergência de se debelar ou de mediar tais conflitos despontam as normas

constitucionais do Título VIII – Da Ordem Social (BRASIL, 1988), que descortinam direitos fundamentais na CRFB/1988, como a função social dos bens culturais na democratização da cultura. A CRFB/1988 contemplou a proteção do patrimônio cultural em todas as grandes divisões em que se desdobra o texto constitucional, em especial no seu átrio, em sede dos direitos fundamentais.

O uso pleno e a fruição do patrimônio cultural pela sociedade são aspectos imprescindíveis à permanência dessa mesma sociedade. Como não há possibilidade de se proteger todo e qualquer bem cultural é necessário selecionar o que é mais significativo em cada sociedade para ser preservado. Discutir as relações decorrentes entre o direito à identificação ou seleção racional do patrimônio cultural, da memória coletiva, e, sobretudo, a habilidade retórico-discursiva para justificação e orientação dessas escolhas são linhas de destaque nesta investigação. Um bem de interesse cultural preservado no tempo fornece e garante frutos às gerações vindouras. Essa tutela intergeracional se vincula à dignidade de vida, caracterizando-se como direito fundamental, uma vez que responde por manter viva a história e a capacidade de autoconhecimento.

Para a identificação de bens culturais a preservar faz-se necessário o recurso da rememoração, por meio da qual o passado é constantemente lembrado e reconstruído. É nessa relação dialógica entre seleção ou rejeição, entre o registro e o descarte de memórias e de símbolos que se percebe a dinamicidade da valoração do patrimônio cultural. Mas, de que forma nos chega o passado? Como se dá a presença do ausente na vida dos indivíduos e na sociedade? Para a busca de respostas a tais questões fez-se um esforço de compreensão, que se fundamentou nos pensamentos de autores que trabalharam a narrativa, a consciência histórica e o sentido de preservação cultural.

As ações de identificação, de reconhecimento e de seleção dos bens culturais estão visceralmente ligadas à noção de valores, que, objeto de estudo e de reflexão filosófica, conseqüentemente, nortearão políticas futuras, daí sua extrema importância. Assim, a investigação transpassa por uma série de demandas de ordem epistemológica, metodológica, social e, mais ainda, política.

Uma sociedade composta por sujeitos plurais, com interesses diversos, tem refletida na cultura a construção das identidades, as quais, por serem dinâmicas, invocam a presença do direito. É no domínio do Estado que os dissensos e os conflitos podem ser apaziguados. Sob esse aspecto, examina-se que tipo de emergência se descortina atualmente e se essas diversidades interferem na valoração e na seleção dos bens culturais a serem tutelados como patrimônio cultural. A ampliação do repertório de bens reconhecíveis como patrimônio

cultural trouxe um contraste. Se, por um lado, desenvolveu e reforçou ideias e ações preservacionistas sobre o patrimônio cultural, por outro, acirrou as disputas e as contradições teórico-científicas e práticas envolvendo sua gestão. Assim, tal complexidade tornou mais desafiadoras as ações de gestão patrimonial, em razão do conseqüente aumento de atores envolvidos na causa preservacionista, e da diversificação de valores e de definições resultantes dessa mesma abrangência.

O enfrentamento de questões controversas dos variados segmentos políticos envolvidos e a administração de interesses conflituosos que permeiam a sociedade têm grande relevância nas questões preservacionistas e necessitam ser avaliadas e analisadas à luz do direito. O dever constitucional de garantir a fruição dos valores culturais, em especial do patrimônio cultural à presente e às futuras gerações, cabe ao poder público e à sociedade, conjuntamente. Tais atribuições de tutela procuram ser personificadas nos órgãos colegiados que representam ambos – Estado e sociedade – cujas deliberações e pronunciamentos têm significativo impacto sociocultural.

No ordenamento jurídico brasileiro, a seleção dos bens culturais que constituirão ou não o patrimônio cultural de uma comunidade cabe a um grupo de pessoas que compõem os chamados “conselhos do patrimônio”. Em virtude disso, surge o questionamento quanto à legitimidade e à autoridade desses grupos nesse processo de construção. Para conseguir tais respostas é necessário perscrutar a noção de valor que envolve o tema “patrimônio” e “políticas de preservação no Brasil”.

Esses órgãos colegiados, com representatividade paritária da comunidade – poder público e sociedade civil –, procuram colocar-se como linha de frente no que concerne à proteção e à promoção do patrimônio cultural. São esses órgãos, portanto, que decidem *a priori*, o que vai ficar para a memória coletiva, o que vai ser preservado e, conseqüentemente, o que cairá no esquecimento⁶. Tais atribuições possuem extrema relevância, porque lidam com valores singulares e inestimáveis de uma comunidade. São valores de continuidade e de pertencimento sujeitos a subjetividades, a influências e a interesses políticos diversos. Essas decisões podem ter impacto na sociedade e no futuro de uma comunidade. A responsabilidade dos integrantes do conselho do patrimônio cultural, portanto, é imensa, o que justifica a necessidade de bom senso e de critérios rígidos por parte do gestor público na escolha e na nomeação dos conselheiros.

A força da atuação dos membros de um conselho do patrimônio cultural torna-se mais

⁶ Não se trata aqui do direito ao esquecimento como um direito fundamental individual, mas do direito coletivo (*lato sensu*) à preservação do patrimônio cultural.

proeminente, dentre suas várias funções relevantes, quando se trata de questões relativas à identificação dos bens culturais a preservar. Surgem, então, algumas indagações como: Quem seleciona o quê? Por que seleciona e em nome de quem seleciona? Os mecanismos utilizados nessa identificação ou seleção têm sido eficazes? As escolhas e as nomeações dos integrantes desses conselhos têm sido legítimas? É possível controlar judicialmente a decisão se um bem integra ou não o patrimônio cultural de uma comunidade? Com base em tais perguntas, buscou-se compreender a complexidade desse sistema público e administrativo na condução das políticas de preservação cultural. É nesse contexto social que se reflete a importância dos conselheiros, até mesmo como mediadores de conflitos existentes.

O que demanda verificação quanto ao fenômeno de identificação e de seleção dos bens culturais, contudo, é a forma e o processo de composição dos conselhos de patrimônio, que visam deliberar sobre o que, potencialmente, será registrado ou não, em nome de uma coletividade. O patrimônio cultural tem como peculiaridade representar o interesse cultural que uma comunidade assenta sobre tal patrimônio. Independentemente de haver ou não suporte físico para tal, repousa sobre o bem cultural a possibilidade e o direito de sua fruição pela coletividade.

Nesses termos, justifica-se uma abordagem sobre democracia, racionalidade comunicativa, esfera pública e direito que envolve trabalhar, nessa parte da pesquisa, as reflexões e as premissas de Rousseau (1968; 1978) e de Habermas (1997), pensadores que fornecem o substrato conceitual para acatar ou não a conjectura sobre a necessidade da comunicação e da participação da sociedade para concretização de uma sociedade livre, autônoma e emancipada.

Diante da observação de que é no âmbito dos municípios que se assenta a estrutura mais profunda e expressiva da engrenagem preservacionista cultural de um país, surgiu a necessidade de um recorte direcionado especificamente aos municípios no Estado de Minas Gerais para que a pesquisa ganhasse em profundidade.

A opção de centrar a pesquisa no Estado de Minas Gerais se justifica não somente pelo destaque que possui no cenário nacional, como Estado com maior número de bens reconhecidos como patrimônio mundial⁷ pela UNESCO⁸, mas, sobretudo, por sua pioneira e exitosa política de distribuição de repasses financeiros advindos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o patrimônio cultural aos municípios inaugurada com

⁷ São considerados Patrimônios Históricos da Humanidade: o Centro Histórico de Diamantina, o Santuário de Bom Jesus de Matosinhos, em Congonhas e a cidade de Ouro Preto pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (PATRIMÔNIO mundial [20--]).

⁸ Em inglês: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

a Lei n. 12.040 (BRASIL, 1995), conhecida como Lei Robin Hood⁹, a qual tem conseguido êxito em sua política preservacionista.

É de fácil constatação que o Estado de Minas Gerais possui numerosos municípios que despertaram recentemente para as questões preservacionistas de forma exponencial. Ao mesmo tempo, porém, que se instalou o ânimo para a preservação, houve alguma acomodação no que tange às ações efetivas e essencialmente preservacionistas. A complexidade da situação levou a uma verificação e sondagem dessas aparentes contradições.

A análise aqui, portanto, prende-se à tentativa de explicar como ocorrem os processos de identificação e de seleção do patrimônio cultural pelos conselhos de patrimônio nos municípios do Estado de Minas Gerais. Especificamente, se esses procedimentos têm sido concebidos, em alguma medida, de forma responsiva, consensual, democrática ou se ainda refletem o obstinado poder de perpetuação das elites brasileiras e do movimento de uma sociedade atingida por um capitalismo considerado tardio.

Para além da significativa tarefa de análise da efetiva tutela do patrimônio cultural nesta investigação, sopesa-se a atuação dos conselhos de patrimônio nos municípios, dada a importância do múnus público de seleção do que será preservado como continuidade histórica de uma comunidade. Em outras palavras, neste estudo realça-se a importância (talvez ainda não acentuada) que os conselhos, por intermédio de seus membros, possuem em uma comunidade.

Mediante análise teórico-crítica da realidade observada e descrição global parcial do objeto-fenômeno desta pesquisa, qual seja, a identificação ou a seleção do patrimônio cultural, procurou-se identificar e explicar as temporalidades, as singularidades e os significantes do processo de sua formação. Tal análise teve como suporte a pesquisa bibliográfica, documental e descritiva.

Em relação aos mecanismos político-administrativos para a identificação do patrimônio cultural, nesta tese, pautou-se a metodologia pela definição, caracterização e interpretação desses mecanismos, buscando, pois, definir os elementos, os processos e as categorias jurídicas e político-administrativas que interferem nas deliberações e nas decisões para gestão do patrimônio cultural em um município.

Foram analisadas algumas experiências brasileiras e estrangeiras na intenção de articular, de modo fundamentado, diversas abordagens oriundas de outros campos de conhecimento para estabelecer conexões e refutações. Estudos sobre essa temática, que

⁹ Na atualidade, substituída pela Lei n. 18.030 (MINAS GERAIS, 2009).

trazem a necessária reflexão e discussão em torno da seleção dos bens culturais como objeto de preservação, de continuidade histórica, têm estreita vinculação com preocupação presente no Estado democrático de direito. Tem-se percebido, também, certa escassez de estudos e de publicações nessa linha de investigação relativa à literatura acadêmica e científica.

Por outro lado, há clara demanda por uma revisão do procedimento de identificação e de seleção do patrimônio cultural, de modo que este seja visto como um “direito” democrático e fundamental à memória, desvinculado dos mecanismos de manipulação da memória coletiva. Uma escolha sensata e democrática do objeto de preservação proporciona, sem dúvida, um verdadeiro sentimento de pertencimento e de continuidade histórica às futuras gerações.

Com base no estudo dos valores agregados aos bens culturais na contemporaneidade, da identificação da responsabilidade compartilhada entre Estado e coletividade, bem como da investigação das formas como se processam essas seleções de bens culturais a preservar buscou-se analisar a forma pela qual é realizada a identificação e a seleção do patrimônio cultural em face das normas constitucionais. Investigar o ponto de equilíbrio necessário da seleção do patrimônio cultural e a melhor forma de se conseguir que essa seleção se dê de maneira justa e representativa da sociedade é o ponto fulcral da pesquisa.

Em síntese, o objeto da pesquisa não é o produto patrimônio cultural, mas o próprio processo de identificação e de seleção desse patrimônio, ou seja, seu processo de construção. Isso, com o fito de encontrar uma alternativa propositiva a se esquivar do excesso na especificidade da escolha do bem cultural, ou, evitar a banalização nos critérios de escolha do bem cultural a ser preservado de modo a dificultar sua seleção.

Esta análise se distingue de outras já efetuadas sobre o tema “patrimônio cultural” porque tem como objeto de pesquisa o processo de concepção, de construção do patrimônio, mais especificamente, a forma de identificação e de seleção do que deve ser patrimonializado, ou seja, preservado para as futuras gerações. Mais especificamente, será analisada a atuação dos conselhos do patrimônio quanto à sua legitimidade nesse processo de construção da memória coletiva. Partindo dessas questões, para melhor compreensão do presente estudo, esta tese foi estruturada em seis capítulos.

Na Introdução, capítulo um, apresenta-se o tema de pesquisa, justificativa para sua escolha, definição dos objetivos e a metodologia adotada.

No segundo capítulo, discorre-se sobre os esclarecimentos indispensáveis à formulação do raciocínio que se pretende desenvolver na tese. São os conceitos de cultura, de bens e de direitos culturais, de patrimônio cultural e de identidade, os quais fornecem

parâmetros na condução do caminho reflexivo a ser trilhado. Operar com as subjetividades que envolvem os símbolos, os valores, as interpretações e o poder da narrativa remetem a uma análise por conceitos para verter-se, por fim, em conclusões lógicas.

No terceiro capítulo, descreve-se, com base nesse arcabouço conceitual, o entendimento das transformações ocorridas na valoração dos bens culturais pela perspectiva da norma jurídica constitucional a qual, a partir de 1988, vinculou o patrimônio cultural à referência e à identidade como direito humano, fundamental, coletivo. Para compreensão da importância da memória e do esquecimento, recorre-se aos filósofos que trabalharam tais temas. Hegel (1995) e Nietzsche (2005) fornecem os sustentáculos da compreensão do pensamento humano, do movimento histórico e da consciência histórica, bem como, o método hermenêutico de Ricoeur (2007). Filósofo este que propõe a mediação, e não a ruptura, entre o passado e o futuro, por meio do presente. Saber quem deve ser o legitimado para preservar o patrimônio cultural, como e quais os instrumentos necessários para tal é o movimento seguinte, desenvolvido na segunda parte do capítulo 3.

Por se tratar do que é coletivo *lato sensu* ou, mais especificamente, de bem de interesse difuso ou metaindividual, o estudo do patrimônio cultural foi realizado sob as luzes do direito constitucional ambiental. Foram apresentadas, ainda, as ambiguidades e as influências que envolvem a atribuição compartilhada entre poder público e sociedade civil na proteção do patrimônio cultural. Ênfase especial foi dada aos conselhos de patrimônio os quais personificam essa coparticipação. Para tanto, foram necessários os esclarecimentos sobre suas atribuições, competências, responsabilidades e, até mesmo, sobre conflitos de interesses (coletivo/público/privado) na condução de políticas de preservação e, especialmente, os fundamentos e as finalidades que envolvem a incumbência de identificar e de selecionar o patrimônio cultural.

No capítulo cinco, ao focar o Estado de Minas Gerais, cuja experiência inovadora na política pública preservacionista de repasses financeiros aos municípios tem sido fecunda, procurou-se compreender como a estreita vinculação das deliberações e das posturas dos conselhos de patrimônio podem sofrer influências e intercorrências variadas, a depender, por exemplo, da capacitação e da imparcialidade de seus membros, do poder de representatividade ou da ingerência político-administrativa que os envolvem. Para tanto, o aparato teórico que conduziu tal reflexão foi o núcleo filosófico-político em Rousseau (1978) e Habermas (1997). Do primeiro foram colhidas noções em relação à soberania popular como fundamento e legitimação de poder. E a teoria habermasiana serviu de guia para compreensão sobre a racionalidade comunicativa na esfera pública e o processo democrático deliberativo

pensado em termos institucionais. Com a intenção de dar mais concretude ao aparato teórico desenvolvido, foram trazidos exemplos paradigmáticos da política municipal de preservação cultural mineira.

Nas considerações finais foram apresentadas asserções que apontam os aspectos positivos e negativos em relação ao atual modelo de identificação e de seleção do patrimônio cultural pelos conselhos do patrimônio. Nesse mesmo objetivo, são trazidas sugestões para aprimorar a atuação dos conselhos do patrimônio que, com base em uma atuação responsiva, desvincilhada de interesses político-econômicos, conduzida com discernimento, sensibilidade e engajamento com os interesses públicos, acredita-se, possam ser protagonistas de uma autêntica e efetiva proteção do patrimônio cultural.

2 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL

2.1 Em torno do conceito de cultura

O esforço de se buscar a conceituação de bens culturais, seus consectários no funcionamento da sociedade contemporânea e a realidade prática da importância da identificação e da valorização desses bens deve passar, como um caminho natural e não menos necessário, pelo conceito de cultura. De antemão, reconhece-se que não se pode reduzir “cultura” a um conceito simples, pois, como pondera Eagleton (2005), esta é uma das duas ou três palavras mais complexas da língua portuguesa. Também, não se pode defini-la em um conceito “fechado”, por “impossibilidade cultural” e por “dever ser” jurídico, na visão de Vasco Pereira da Silva¹⁰ (2007, p. 139). A finalidade aqui, entretanto, é propor o marco conceitual para nortear a forma de raciocínio que será estabelecida neste estudo.

Um dos objetivos deste trabalho de pesquisa amolda-se à busca da efetividade, ou não, da compreensão da relevância atual dos bens culturais no processo civilizatório¹¹. Esta primeira parte (capítulos 2 e 3), mais abstrata e filosófica deverá formar a base conceitual para maior intelecção da segunda parte (capítulos 4 e 5) que desenvolve uma abordagem mais objetiva, prática, pontual e concreta do sistema de preservação do patrimônio cultural no ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, há que se pontuar, por via de pensadores contemporâneos, o que seja “cultura” para os propósitos desta caminhada. A seguir, busca-se trazer a síntese das noções mais defendidas e difundidas de “cultura”. Assim, o que se propõe é estruturar as conceituações para facilitar a compreensão do que será discutido no âmago desta pesquisa.

A palavra “cultura”, muito difundida e de farto uso, é conhecida como um termo polissêmico e de complexa conceituação. Há autores que chegam a tratar “cultura” como um “[...] conceito nômade”, conforme apontado por Choay (2017, p. 11) e citado por Santos (2011, p. 246), dada sua diversidade e abrangência. Muitos estudiosos das ciências sociais se

¹⁰ “[...] sendo esta a “rebeldia” do direito fundamental à cultura, em termos de qualificação jurídica, provavelmente também mais uma “característica genética” do seu objeto, que é a Cultura – a qual, como se tem dito, também não pode ser definida em termos “fechados” (SILVA, 2007, p. 139).

¹¹ A noção de processo civilizatório, neste estudo, aproxima-se da noção defendida por Mignolo (2017) e Rancière (2014) e outros pensadores adeptos da teoria decolonial, que, pela lente da chamada modernidade-colonialidade, concede a visão de que mesmo sob o manto do sistema capitalista mundial, é possível perceber a humanidade como diversa, plural, como diversalidade. Por essa linha de pensamento, torna-se claro que os discursos rígidos ou unívocos, já datados, são fugidios diante das diferenças coloniais reveladas pela vida real que mistura os modos de vida, as línguas, os indivíduos, as artes, culturas, religiões, costumes etc. Esses discursos monolíticos, atualmente criticados, chamavam de processo civilizatório ou civilização, a sociedade com mais recursos de autoproteção e também mais exitosa em seus projetos de expansão territorial, dominação político-econômica e influência cultural.

esforçaram para conceber um conceito mais preciso sobre o fenômeno “cultura”. Em busca desse conceito racional, de uma noção mais concreta possível, pode-se socorrer dos conhecimentos dos antropólogos, cientistas políticos, sociólogos, juristas e muitos outros da área das Ciências Sociais.

Em seus estudos sobre a ideia de “cultura”, Eagleton (2005) esclarece que “cultura” é cognato¹² de origem inglesa e advém do vocábulo *coulter*, que significa relha de arado, instrumento usado no cultivo, na lavoura e na agricultura. O ensaísta, em análise minuciosa, destaca a intensa transição histórica da ideia de cultura e sua inevitável ligação com as questões centrais do mundo contemporâneo¹³, por exemplo, as funções da cultura na construção de identidades e na estruturação do Estado-Nação. Palavra popular na atualidade com raízes na Pré-Modernidade, cultura, resume o autor, é o “[...] complexo de valores, costumes, crenças e práticas que constituem em modo de vida de um grupo específico” (EAGLETON, 2005, p. 54).

Já na língua alemã, a palavra *kultur* não possui tradução literal para o português. Sua interpretação e seu conteúdo se aproximam harmoniosamente do significado do termo “cultura” trazido, de “[...] transformação da natureza”, como apontado por Elias (1990, p. 23) em seus estudos sobre a origem da sociedade.

Nessa mesma linha, o que Cunha Filho (2018) defende é que o termo “cultura”, originalmente proveniente da palavra latina *colere*, referia-se à mediação do homem na natureza, mas com o significado de “cultivar” ou “tratar” a terra. Para o autor, o sentido de refinamento ou de enobrecimento das forças espirituais e materiais de um povo se aproximam muito do termo francês *civilization* e, até mesmo, é com ele, muitas vezes, confundido.

A dificuldade de sua conceituação se deve, também à sua constante mutação, à sua recorrente transformação. Foi a partir do século XIX que a palavra cultura passou a se “descolar” do conceito de “civilização”. Até então, cultura trazia o sentido de “[...] um processo geral de progresso intelectual, espiritual e material”, que teve suas raízes cravadas no século XVIII, sob a influência das ideias iluministas (EAGLETON, 2005, p. 19).

Apesar dessas viradas conceituais, que a rigor nada mais são que movimentos do processo dialético, a grande surpresa foi a transformação conceitual ocorrida no século XX, com relação ao significado do termo “cultura”. Cultura com o sentido aproximado de

¹² Termo que possui o mesmo radical em diferentes idiomas.

¹³ O termo “contemporâneo”, nesta pesquisa, se molda à percepção trazida por Agamben (2013), que toma o contemporâneo por intempestivo. Em suas palavras: “A contemporaneidade, portanto, é uma singular relação com o próprio tempo, que adere a este e, ao mesmo tempo, dele toma distâncias; mais precisamente, essa é a relação com o tempo que a este adere através de uma dissociação e um anacronismo” (AGAMBEN, 2013, p. 59).

civilização deu lugar a um significado oposto. Eagleton (2005, p. 25) resume que “[...] numa inversão curiosa, os selvagens agora são cultos, mas os civilizados, não”. Houve um giro no pensamento cultural: a perspectiva singular foi substituída pela perspectiva plural, ou seja, o termo “cultura” foi pluralizado, propiciando o encontro de culturas diferentes dentro da mesma nação ou de culturas de diferentes nações ou períodos (EAGLETON, 2005), passando a impressão de ser mais tribal do que cosmopolita, de forma a lidar melhor com as diferenças.

Laraia (2006), ao trabalhar o conceito de “cultura”, conclui que o desenvolvimento, tanto da natureza biológica do ser humano, como de sua cultura, ocorreu de forma lenta e simultânea. A cultura é característica da espécie humana, que a diferencia dos outros seres. Transmitida de forma racional e cumulativa aos demais, a cultura fornece o substrato de sua continuidade. Buscando-se nas noções oriundas da antropologia, Laraia (2006, p. 63), prudentemente, ressalta que a ideia de cultura, esse conceito aberto, ainda está longe de conseguir unanimidade de padrão conceitual, afirmando que “[...] uma compreensão exata do conceito de cultura significa a compreensão da própria natureza humana, tema perene da incansável reflexão humana”.

Já um autor com ampla visagem como Mondin (1980, p. 171), também com similar direcionamento, indica que cultura pode ser concebida como: “[...] os produtos resultantes da ação do homem mediante a utilização de suas faculdades orgânicas ou espirituais, que são naturais”, ou seja, a intervenção do homem na natureza, mediante suas habilidades físicas e espirituais. Mondin (1980) reconhece, também, a cultura como um fenômeno de perfeita interação: “[...] por meio da cultura o homem humaniza a natureza. E vice-versa: mediante os seus recursos, o mundo naturaliza o homem”. Nessa cadência, o filósofo italiano propõe a noção de cultura que se julga a mais congruente com a pesquisa aqui desenvolvida: “[...] cultura é tudo aquilo que o homem adquire, ou mesmo produz, com o uso de suas faculdades: todo o conjunto do saber e do fazer, ou seja, da ciência e da técnica, e tudo aquilo que com o seu saber e com o seu fazer extrai da natureza” (MONDIN, 1980, p. 172).

Considerada em toda sua amplitude e complexidade, torna-se prudente trazer aqui a definição de cultura trabalhada ao longo de anos pela UNESCO. Após várias conferências¹⁴ conduzidas em nível internacional (1992, 1995 e 1998), foi então aprovada e referendada, em 2001, a definição de cultura como “[...] um conjunto de traços distintivos espirituais e

¹⁴ A Convenção de Haia (UNESCO, 1954), a Convenção relativa às medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais (UNESCO, 1970), a Convenção relativa à proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (UNESCO, 1972), a Convenção sobre a proteção do patrimônio cultural subaquático (UNESCO, 2001), a Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial (UNESCO, 2003) e a Convenção para a promoção e proteção da diversidade de expressões culturais (UNESCO, 2005).

materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as formas de viverem em comunidade, os sistemas de valores, as tradições e as crenças” (UNESCO, 2001, não paginado).

É de se observar, então, que a noção aberta de cultura esbarra sempre na ideia de natureza, ou seja, daquilo que nasce espontaneamente (SILVA, 2007). Em outro giro, o termo “cultura” pode ser compreendido como aquilo que é trabalhado pelo homem, formando uma interconexão entre o que é natural e o que é humano. Nesse aparente paradoxo – de um lado a conduta natural e espontânea e, de outro, a consciência racional e reflexiva – verifica-se um movimento dialético o qual reflete uma convivência de perfeita interação entre ambos: natureza e cultura. Daí a inevitável interlocução e proximidade entre o estudo do meio ambiente natural¹⁵ e do meio ambiente cultural, tema de constantes debates na doutrina jurídica.

O que imprime, na atualidade, um novo desenho ao conceito de “cultura”, na perspectiva de Bauman, é que ela tende a ser vista tanto como “um agente da desordem quanto um instrumento da ordem”, seja em um movimento de finitude como também de atemporalidade (BAUMAN, 2012, p.28). Essa ambivalência demonstra a “agonia da cultura”, que, “fadada a uma eterna continuidade, tende a destruir e a criar” (BAUMAN, 2012, p. 154), sucessivamente, em um visível movimento dialético.

Por fim, na segunda metade do século XX, a antiga tendência de naturalização¹⁶ da cultura sofreu uma desconstrução que, gradual e continuamente, trouxe a possibilidade da “culturalização da natureza” (BAUMAN, 2012, p. 12) como possibilidade atual de atendimento à eclosão da consciência preservacionista sob a forma de reencantamento do mundo.

¹⁵ No Brasil, o conceito de “meio ambiente” foi trazido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 – que define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). A primeira grande atitude mundial no sentido de atentar para a preservação do meio ambiente ocorreu em 1972, na Conferência de Estocolmo, organizada pela Organização das Nações Unidas. Nela o meio ambiente foi definido como “o conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos e sociais capazes de causar efeitos diretos ou indiretos, em um prazo curto ou longo sobre os seres vivos e as atividades humanas”.

¹⁶ Para Bauman, “naturalizar a cultura” significa que os fatos culturais podem ser produtos humanos; contudo, uma vez produzidos, passam a confrontar seus antigos autores com toda a inflexível e indomável obstinação da natureza – e os esforços dos pensadores sociais concentrados na tarefa de mostrar que isso é assim e de explicar como e por que são assim (BAUMAN, 2012, p. 12).

2.2 A emergência do conceito de bens culturais

Da ideia de “cultura” se abstraem também os fundamentos do seu produto, o “bem cultural”¹⁷, o qual, ao ser tomado no sentido de herança, legado ou acervo cultural, exprime sua noção mais usual: conjunto dos bens culturais que alcançam a aceção e a forma de patrimônio cultural.

A permanência dos bens culturais enseja, no decurso do tempo, a cristalização dos pontos de identificação e de referenciais de uma nação. Nesse sentido, Magalhães (1997, p. 47) defende a importância dos bens culturais como pontos legítimos e referenciais nos quais os cidadãos devem se apoiar em direção ao futuro:

Quais são os valores permanentes de uma nação? Quais são verdadeiramente esses pontos de referência nos quais podemos nos apoiar, podemos nos sustentar porque não há dúvida de sua validade, porque não podem ser questionados, não podem ser postos em dúvida? Só os bens culturais. Só o acervo do nosso processo criativo, aquilo que construímos na área da cultura, na área da reflexão, que deve tomar aí o seu sentido mais amplo- costumes, hábitos, maneiras de ser. Tudo aquilo que foi sendo cristalizado nesse processo, que ao longo desse processo histórico se pode identificar como valor permanente da nação brasileira. Esses são os nossos bens, e é sobre eles que temos que construir um processo projetivo.

Os bens culturais evidenciam, pois, formas cumulativas do conhecimento de um povo ou de uma comunidade. À medida que esses conhecimentos são repassados, eles sofrem alterações que se sobrepõem e se “realimentam” espontaneamente, “enriquecendo” o passado. Essa linha evolutiva da cultura de um povo é aferida não só pela diversidade de seus elementos e pela qualidade de sua simbologia, mas, especialmente, por sua duração, por sua constância no processo histórico (MAGALHÃES, 1997).

No estudo do processo de desenvolvimento cultural, evidencia-se a importância da significação do bem cultural. Ao lado disso, aparece também a dificuldade prática de se identificar ou caracterizar o que deve ser inserido no domínio daquelas coisas que devem ser guardadas, ressignificadas e devolvidas à comunidade como bem cultural. Magalhães (1997)

¹⁷ “O ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, negou seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 206) em que a Procuradoria-Geral da República [PGR] buscava ampliar o conceito de bem cultural contido no Decreto-lei 25/1937, que organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O relator negou seguimento à ação por não ter sido demonstrada a existência de controvérsia relevante a respeito da matéria, pressuposto de admissibilidade da ADPF. A PGR alegava na ação que a interpretação jurisprudencial do artigo 1º da norma estaria em desacordo com o conceito mais amplo de cultura promovido pela Constituição Federal de 1988, relacionado à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Segundo Fachin, são poucos os julgados que estariam, na visão da PGR, conferindo interpretação restritiva e inconstitucional ao artigo 1º do decreto-lei. Ainda de acordo com o relator, a controvérsia já está superada pelo reconhecimento da proteção constitucional ao patrimônio cultural. O ministro citou ainda diversos instrumentos de proteção ao bem cultural presentes no ordenamento jurídico brasileiro” (REJEITADA..., 2020, não paginado).

aponta que tal complexidade se estende a uma variedade de aporias, redundando nos seguintes questionamentos com relação ao bem cultural: O que deve ser preservado? A que povo/cultura se refere? A que tempo da sua trajetória? Em que medida deve ser preservado um bem cultural?

Convém não desprezar o entendimento de que qualquer bem pode ser alçado à categoria de bem cultural, ou melhor, qualquer interesse de valor cultural concreto pode ter a pretensão de obter proteção legal em níveis municipal, estadual, nacional e até mesmo mundial. Mas tal classificação ocorrerá mediante a atribuição de valor (cultural) dado a esse bem, seja ele material, seja imaterial. Em razão disso, surgiu a necessidade do estabelecimento de critérios formais e também igualitários na intenção de haver, em alguma medida, sintonia do que poderia ser classificado como bem cultural.

Pode-se dizer que, em 1954, surgiu, de forma concreta, a iniciativa de se produzir um conceito homogêneo que norteasse tal classificação (bem cultural a ser protegido). Essa urgência ocorreu em consequência das graves situações trazidas a partir das duas guerras mundiais. As operações militares ocasionaram danos e perdas dos grandes referenciais culturais para as várias nações envolvidas no conflito. Foram baixas irreparáveis as quais trouxeram prejuízos materiais e imateriais significativos em escala mundial. Assim, a definição trazida no pós-guerra, resultante de convenção internacional na temática proteção do patrimônio cultural, abrandou o cenário de insegurança conceitual com relação aos bens culturais. A definição de bem cultural, todavia, seguia vinculada à ideia emergencial e ao cenário dos conflitos armados, com suas disposições ainda não sistematizadas. Mesmo assim, não se pode deixar de considerar o grande passo dado na organização mundial da proteção do patrimônio cultural.

Houve, a partir de 1954, um pequeno movimento de inquietação, sinalizador da preocupação mundial com os destinos da preservação cultural. Souza Filho (2006, p. 16) justifica que esse empenho preservacionista do bem cultural, à época, expunha visões de atores sociais “[...] sabedores da importância da preservação do patrimônio cultural como garantia de sobrevivência social dos povos porque produto e testemunho de sua vida”. Foi então que a Conferência de Haia adotou a Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, a qual, em seu artigo primeiro, trouxe a definição de bens culturais considerando “os bens móveis ou imóveis que apresentassem uma grande importância para o patrimônio cultural dos povos, qualquer que fosse a sua origem ou seu proprietário” (UNESCO, 1954). Assim, os monumentos de arquitetura, de arte ou de história, religiosos ou laicos, ou sítios arqueológicos, os conjuntos de construções que apresentassem interesses

históricos ou artístico foram identificados nesse conjunto de visões convergentes. Não ficaram de fora, por óbvio, as obras de arte, os manuscritos, os livros e outros objetos de várias ordens de interesse (artístico, histórico ou arqueológico), além das coleções científicas e as importantes coleções de livros, os arquivos ou a reprodução dos bens culturais. Com relação aos bens imóveis, foram arrolados os edifícios para conservação e exposição dos bens culturais móveis e as grandes bibliotecas, os depósitos de arquivos e ainda os refúgios destinados a abrigar os bens culturais móveis, os chamados “centros monumentais”.

Quando um bem qualquer, de ordem material ou imaterial, é individualizado e reconhecido como um bem que merece ser protegido e preservado, ele passa a ter um *plus*, um *status* diferenciado. Isso ocorre porque, sobre o bem cultural, agrupam-se ou acumulam-se interesses e valores muito relevantes à sociedade. Conseqüentemente, sua proteção jurídica se impõe e é uma proteção especial a qual faz o bem cultural ter caráter público diferenciado, com o acréscimo do atributo “coletivo” (*lato sensu*) ou “socioambiental”. É importante destacar que esses bens não sofrem alterações em seu núcleo, continuando a ser classificados como “bem público” ou “bem privado”. O que muda é que, com o surgimento da certeza jurídica de seu valor especial (cultural, por exemplo) para a coletividade, impõe-se a esse bem um regime jurídico diferenciado, com o acréscimo de certas restrições que, sem alterar seus princípios formadores, reafirmam-se nas suas condições essenciais.

Souza Filho (2006, p. 36), na mesma linha de pensamento, pondera que “[...] ao bem cultural assim reconhecido é agregada uma qualidade jurídica modificadora, embora a dominialidade ou propriedade não se lhe altere”. Dessa forma, é de se reconhecer que o interesse despertado pelo bem cultural é sempre imaterial, intangível. Trata-se também de interesse transindividual, de interesse difuso, ou seja, não pertence a ninguém de forma específica. Mesmo que tenha como suporte um bem material é considerado de fruição coletiva. O que quer dizer que todos, indistintamente, têm direito a usufruir de sua “existência”, não de sua “propriedade”. A doutrina internacional sinaliza também nesse sentido. Não é propriamente a materialidade ou peculiaridade da coisa em si que perfaz a qualidade de um bem ser ou não classificado como “bem cultural”. Também, não é o seu valor de mercado. A caracterização do bem cultural é o interesse que um bem material ou imaterial desperta enquanto portador de referências à ação, à memória, à identidade dos grupos formadores da sociedade (BRASIL, 1988).

Foi com essa ampla visão do bem cultural, ligando-o ao sentido de manifestação do valor civilizatório, que a doutrina italiana consolidou seu entendimento desde a instalação da Comissão Franceschini em 1964. Na doutrina jurídica italiana, foi o consagrado doutrinador

Gianinni quem divulgou em suas lições o aspecto transcendente que envolve o patrimônio cultural.

Analisando a relatividade da valoração do bem cultural, Alexandrino (2011, p. 10), por meio de exemplos, traz importante explicação sobre a separação entre o valor intangível presente no bem cultural e sua estrutura propriamente material:

Ora, face à variedade de bens culturais, umas vezes há uma separação clara entre o suporte material e o bem cultural (no caso dos bens arqueológicos ou paleontológicos, por exemplo), dado que o suporte pode ser totalmente despido de valor comercial (ruínas); outras vezes, porém, o bem imaterial é dificilmente separável do bem patrimonial (caso dos bens culturais de interesse artístico), mas, ainda aí, não se pode afirmar uma correspondência unívoca entre o valor cultural e o valor comercial, na medida em que este é antes de mais determinado pelo mercado, ao passo que o valor cultural é apurado por especialistas de arte, mantendo-se, portanto, mesmo a esse nível, a autonomia do bem imaterial.

A relevância da compreensão do que seja um “bem cultural” se prende a duas necessidades: proporcionar uma estrutura racional do regime jurídico de tutela do patrimônio cultural e servir como parâmetro para a compreensão de seu conjunto na teoria do direito do patrimônio cultural.

Um bem material ou imaterial que evoca, identifica ou representa valores comuns a uma coletividade passa a ser objeto de um dos motores da racionalidade moderna, o direito, e ganha proteção constitucional (SANTOS, 2013, p. 11)¹⁸.

A preservação do bem cultural de interesse difuso “[...] é sabidamente um meio para atingir a qualidade de vida humana e essencial à manutenção da vida em todas as suas formas”, afirma Reiseum (2004, p. 63). Isso também porque a continuidade da vida e do desenvolvimento humano se prende às concessões de conhecimentos e de valores de geração em geração. Na prática, esse reconhecimento, essa identificação, pode se dar de várias formas. Miranda (2006, p. 55) relaciona e exemplifica tais possibilidades: “[...] o ato de individualização e reconhecimento do bem cultural pode ser de natureza administrativa (inventário, tombamento, registro etc.), legal (lei de tombamento, tombamento legislativo etc.) ou judicial (ação civil pública declaratória de valor cultural, por exemplo)”. O bem, ao ser reconhecido formalmente como bem cultural (em sentido estrito ou em sentido próprio), ou seja, como um bem de interesse difuso pelos instrumentos jurídicos e administrativos próprios, passa a arcar com uma limitação administrativa ao cumprir sua função social.

¹⁸ Santos (2013) entende que o direito e a ciência constituem os dois motores da racionalidade moderna.

Por fim, vale registrar que a relação do sujeito de direito com o bem cultural é diferente da relação do sujeito que tem o domínio daquele bem cultural. Daí a imposição de se tratar da natureza jurídica do bem cultural.

2.3 Natureza jurídica do bem cultural

Para compreender a discussão teórica sobre a natureza jurídica do bem cultural, faz-se imprescindível recorrer à doutrina italiana, que tão bem esclarece esse dilema da dualidade de direitos que envolvem o estudo do bem cultural. Todavia, cumpre não perder de vista a existência de inúmeras correntes de pensamento e estudos que tratam de questões acerca da natureza jurídica do bem ambiental e, conseqüentemente, do bem cultural.

Com o advento da denominada “sociedade de massas”, a partir da segunda metade do século XX, os bens e interesses de natureza coletiva, mais especificamente de natureza difusa encontraram espaço e demanda. Não é de se estranhar, portanto, que o conceito de bens jurídicos também tenha evoluído e sofrido influências dos ideais sociais e propósitos humanos que transpassam os interesses individuais.

Assim, a antiga visão patrimonial, individual e autocentrada dos ordenamentos cedeu lugar aos propósitos metaindividuais¹⁹. Interesses e direitos, portanto, que pertencem a uma coletividade, mas ninguém os detém individualmente. Na expressão de Cappelletti (1988), foi do abismo criado entre o público e o privado que surgiram os interesses ou direitos difusos. Estes que, por serem indivisíveis e terem indetermináveis titulares, ligados por circunstâncias de fato, perfazem a natureza jurídica do bem ambiental²⁰.

Esse novo horizonte apresentado ao intérprete do direito teve destacada contribuição da doutrina peninsular, em especial de Malinconico (1991), autor que aponta o bem cultural como exemplo mais didático de bem ambiental. Para ele, a relação jurídica ambiental é uma relação de uso, de fruição. Uma relação plural que leva à constituição de bens materiais, que na visão de Malinconico (1991, p. 3, tradução nossa), se distinguem “[...] para além de suas características físicas, por uma avaliação técnico-discrecional de caráter predominantemente estético ou cultural”²¹.

¹⁹ Foi a Lei federal n. 8.078/90 (art. 81, parágrafo único, I) (BRASIL, 1990) vinculada aos direitos de consumo que forneceu a definição legal desses novos direitos.

²⁰ O exemplo clássico desse tipo de interesse ou direito é o direito ao uso e gozo do ar atmosférico não poluído.

²¹ “[...] oltre che dalle proprie caratteristiche fisiche, da una valutazione tecnico-discrezionale di carattere prevalentemente estético o culturale”.

Certo é que o bem cultural não se confunde com o bem público ou particular, nem com as limitações ao direito de propriedade as quais não podem justificar os efeitos ligados aos poderes atribuídos pela Administração Pública sobre os bens ambientais, apregoa Fiorillo (2018, p. 35) em cadência com o pensamento de Malinconico (1991, p. 6):

Sucessivamente, o regime do patrimônio cultural foi explicado em termos mais precisos, abandonando a teoria das limitações ao direito de propriedade, inidônea para justificar todos os efeitos ligados à referida qualificação e em particular os poderes atribuídos à administração pública sobre os mesmos bens (MALINCONICO, 1991, p. 6, tradução nossa)²².

Como o bem cultural cumpre função social e cultural, sua característica mais distintiva passa a ser o valor que tal bem desperta na sociedade, a qual tem interesse em sua tutela. Assim, o direito de tutela recai não sobre o bem em si, ou sobre o suporte material do bem, mas sobre seu valor cultural, seu valor imaterial. A importância dos bens coletivos (difusos), que na doutrina italiana são também denominados “bens livres”, revela-se no valor simbólico que a sociedade entendeu como consubstanciadora da necessidade de sua preservação. Em outras palavras, a declaração da possibilidade de fruição do valor traduzido pelo objeto impõe determinados comportamentos ao proprietário, mas não retira ou altera sua relação dominial com o bem, leciona Rodrigues (2007).

A relação jurídica que se estabelece com o bem ambiental é uma relação de uso, gozo e fruição. Diferentemente dos termos relacionados ao direito privado e aos elementos conceituais de propriedade como os direitos de usar, usufruir, dispor ou reivindicar²³.

Essa fruição coletiva do valor simbólico, do valor intangível do bem cultural, tem natureza indivisível. Vale dizer que a fruição desses valores servirá a um número difuso, indeterminado e indefinido de pessoas. Em outras palavras, mesmo com aparato material (físico), ele veicula, também, importância imaterial, o que o faz cultural, socioambiental, difuso, portanto, destinatário de duplo valor: material (preço, circunstancial, externo) ou imaterial (intangível, sentimental).

²² “Successivamente, il regime dei beni culturali fu spiegato in termini piú precisi, abbandonando la teoria delle limitazioni al diritto di proprietà, inidônea a giustificare tutti gli effetti ricollegabili alla predetta qualificazione ed in particolare i poteri attribuiti alla pubblica amministrazione sui beni medesimi.”

²³ O direito de usar o direito de usar - que se aplica ao fato do dono da propriedade poder servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que melhor achar conveniente; o direito de usufruir, aplicado ao fato de o proprietário ter o direito de retirar os frutos concebidos por esta ultima; o direito de dispor da coisa, que equivale ao fato do proprietário poder transferir ou alienar a propriedade a terceiro e o direito de reaver a coisa, que consiste no fato do dono da propriedade poder reivindicar a coisa que esteja injustamente nas mãos de outrem No estudo do direito são classicamente conhecidos como *jus utendi*, *jus fruendi*, *jus abutendi* e *rei vindicatio*, respectivamente.

No Brasil, a CRFB/1988 de forma paradigmática não só define, o que é bem ambiental englobando em referida definição os bens culturais como possibilita seja verificada sua natureza jurídica, afirma Fiorillo (2018, p. 9). É o art. 225 da CRFB (BRASIL, 1988) que reafirma, no entanto, que todos²⁴ têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que o bem ambiental é um bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida. A união desses dois aspectos caracteriza o bem cultural.

O Supremo Tribunal Federal acolheu tal interpretação doutrinária sobre a existência de bens jurídicos diversos em nosso sistema normativo, quais sejam os bens públicos, os bens privados e os bens ambientais, o que pode ser constatado nos julgados de 2010 e 2012, conforme se vê a seguir:

EMENTA: HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. ARTS. 2º DA LEI N. 8.176/91 E 55 DA LEI N. 9.605/98. TUTELA DE BENS JURÍDICOS DISTINTOS. REVOGAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Os artigos 2º da Lei n. 8.176/91 e 55 da Lei n. 9.605/98 tutelam bens jurídicos distintos: o primeiro visa a resguardar o patrimônio da União; o segundo protege o meio ambiente. 2. Daí a improcedência da alegação de que o artigo 55 da Lei n. 9.605/98 revogou o artigo 2º da Lei n. 8.176/91. Ordem indeferida.

HC 89878 / SP – SÃO PAULO – HABEAS CORPUS – Relator(a): Min. EROS GRAU – Julgamento: 20/04/2010 – Órgão Julgador: Segunda Turma “Publicação DJe-086 DIVULG 13-05-2010 PUBLIC 14-05-2010.

EMENTA: HABEAS CORPUS. PENAL. PROCESSUAL PENAL. EXTRAÇÃO DE OURO. INTERESSE PATRIMONIAL DA UNIÃO. ART. 2º DA LEI N. 8.176/1991. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE. ART. 55 DA LEI N. 9.605/1998. BENS JURÍDICOS DISTINTOS. CONCURSO FORMAL. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO APARENTE DE NORMAS. AFASTAMENTO DO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. INCOMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL.

1. Como se trata, na espécie vertente, de concurso formal entre os delitos do art. 2º da Lei n. 8.176/1991 e do art. 55 da Lei n. 9.605/1998, que dispõem sobre bens jurídicos distintos (patrimônio da União e meio ambiente, respectivamente), não há falar em aplicação do princípio da especialidade para fixar a competência do Juizado Especial Federal. 2. Ordem denegada.

HC 111762 / RO – RONDÔNIA – HABEAS CORPUS – Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA – Julgamento: 13/11/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma – DJe-237 DIVULG 03-12-2012 PUBLIC 04-12-2012 (FIORILLO; FERREIRA, 2017, p. 640-641).

Por essa coincidência em sua natureza jurídica, ao longo desta pesquisa, as expressões “bem cultural” e “patrimônio cultural” se equivalem. Isso não implica pensar que esse direito à fruição seja totalmente franqueado à coletividade, sob o risco de colocar a liberdade

²⁴ “Todos” no sentido do art. 225 da CRFB/1988 não são somente as pessoas naturais, as pessoas jurídicas de direito privado ou mesmo as pessoas jurídicas de direito público interno as titulares desse direito, são, sobretudo, a coletividade, ou seja, um número de pessoas indefinidas, indetermináveis.

individual do proprietário em risco. Nabais (2010) pondera sobre tal situação. O autor lusitano apregoa que a fruibilidade, convertida em princípio, deve se coadunar e compatibilizar com os direitos individuais e as liberdades dos proprietários. E adverte para a necessidade de que tal fruição ocorra “[...] a faculdade de decidir qual o tipo de utilidade e aplicação econômica e social se pretende fazer do bem sem colocar em causa o seu valor cultural” (NABAIS, 2010, p. 99).

Há tempos são estudados meios para evitar a colisão dos interesses privados com os interesses coletivos. Muitos países, com destaque na preservação patrimonial, têm procurado soluções originais para tais impasses. Em Portugal, por exemplo, em situações como essas, foi incluído o art. 7º, n. 2, na Lei de Bases do Patrimônio Cultural (PORTUGAL, 2001) com condicionantes entre Administração Pública e proprietários dos bens culturais.

No Brasil, condiciona-se o direito à fruição de terceiros aos bens culturais ao atendimento de ajustes e de acertos por parte da Administração Pública e de proprietários dos bens culturais de propriedade privada (ou outro direito real de gozo). A condição especial do bem cultural, essa condição *sui generis*, que reúne simultaneamente as condições de coisa apropriável e inapropriável em restrições recíprocas, gera muitos conflitos. Na visão de Gomes (2008), essas dimensões conflituosas não se restringem somente ao direito de propriedade, mas também, alcançam os valores econômicos. Essa reflexão sobre os ônus e os bônus decorrentes da preservação do patrimônio cultural em relação aos proprietários é desenvolvida no capítulo 4 desta pesquisa.

Todavia há que se pontuar aqui a prevalência de interpretar as normas atinentes ao bem cultural de acordo com a ordem econômica estabelecida no plano normativo constitucional. Ordem econômica, pois, de vertente capitalista, que se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, mas, coloca a salvo a existência digna, conforme preconiza o art. 170, VI da CRFB (BRASIL, 1988)²⁵.

O valor de mercado de um bem cultural, por exemplo, ao se contrapor ao valor simbólico ou identitário desse mesmo bem possibilita o aparecimento de tensões e de incompreensões as quais dificultam a própria existência do patrimônio cultural e o acesso à cultura. Como o indivíduo tem direitos no que diz respeito à cultura do meio social ao qual

²⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.) (BRASIL, 1988).

pertence, prevalece, então, a emergência dos direitos culturais, que devem ter positivamente garantida sua fruição pela sociedade.

2.4 Pode-se falar em direitos culturais?

Os conceitos de “direito” e de “cultura” criam um tangenciamento dialógico e se formam em proximidade. É impossível tratar de um sem tocar o outro. São interdependentes e contemporâneos, porque intrinsecamente ligados à sociedade, como conclui Cunha Filho, “[...] o que se faz na cultura repercute no direito e vice-versa” (2018, p. 16).

Esse tipo de raciocínio remete ao antropólogo estruturalista Lévi-Strauss ([1908], 1982), o qual analisou as atitudes sociais relacionando, além de direito e de cultura, também natureza. Suas observações direcionaram-se à conclusão de que, com exceção das determinações oriundas do instinto, que é natural e universal, o que se refere às normas se liga essencialmente à cultura, a qual apresenta atributos do relativo e do particular. Nas palavras do autor francês:

em toda parte onde se manifesta uma regra, podemos ter certeza de estar numa etapa da cultura. Simetricamente, é fácil reconhecer no universal o critério da natureza. Porque aquilo que é constante em todos os homens escapa necessariamente ao domínio dos costumes, das técnicas e das instituições pelas quais seus grupos se diferenciam e se opõem (LÉVI-STRAUSS, [1908], 1982, p. 47).

Partindo, no entanto, de dois critérios, o da norma e o da universalidade, Lévi-Strauss vincula o surgimento da cultura ao surgimento das primeiras regras, dentre as quais, sobressai a proibição do incesto – regramento comum à época – no estudo de Lévi-Strauss:

Porque a proibição do incesto apresenta, sem o menor equivoco e indissolúvelmente reunidos, os dois caracteres nos quais reconhecemos os atributos contraditórios de duas ordens exclusivas, isto é, constituem uma regra, mas uma regra que, única entre todas as regras sociais, possui ao mesmo tempo caráter de universalidade (LÉVI-STRAUSS, [1908], 1982, p. 47).

Tendo tudo isso em vista e, como desdobramento natural, infere-se que as regras ou normas podem, de maneira reflexa, representar também o grau de desenvolvimento cultural de um povo. A própria Constituição de um país não é somente um agrupamento de preceitos culturais e normativos. Nas palavras de Häberle (1997, p. 104-105), ela se direciona ao cidadão: “[...] a Constituição não é somente um texto jurídico ou um conjunto de regras normativas, mas também a expressão de um estado de desenvolvimento cultural, meio de

autorrepresentação dos povos, espelho de seu legado cultural e alicerce de sua esperança”. É com base na visão da norma e da realidade cultural envolvente que se consegue compreender a relatividade dos conteúdos normativos no tempo e no espaço. Um mesmo texto pode se colocar sob diferentes conteúdos e interpretações a cada realidade cultural na qual surge. O próprio arcabouço constitucional que trata dos direitos culturais diz muito sobre os valores culturais de um povo. Nessa mesma linha de pensamento, Silva (2007) defende a necessidade de uma interpretação mais abrangente das normas constitucionais, propugnando que “não basta ao intérprete a adoção de uma perspectiva estritamente jurídica, antes necessita de a complementar com uma abordagem mais amplamente cultural da Constituição” (SILVA, 2007, p. 14).

Interessante constatar que a primeira menção da expressão “direitos culturais” de que se tem notícia, surgiu pela primeira vez na Constituição Soviética de 1918, segundo pesquisa de Fonseca (2017, p. 74), porém “[...] só foi reconhecida em nível internacional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da [Organização das Nações Unidas] ONU, em 1948 (artigo 22)”. A necessidade de assegurar os direitos culturais foi instada no segundo pós-guerra²⁶ em decorrência, principalmente, da realidade que se abriu para a emergência da reconstrução de culturas, do consumo de bens culturais e da defesa de culturas primitivas ou culturas das minorias (FONSECA, 2017).

A investida para se estabelecer a identificação e a definição de direitos culturais é reconhecida como um caminho sinuoso pela doutrina. Isso se dá porque se trata de um direito relacionado à compreensão do sujeito de direito no mundo atual, com sua bagagem histórica e seu futuro cultural. Cunha Filho (2018, p. 28) afirma que os direitos culturais possibilitam que tanto os indivíduos como as coletividades se situem de forma consciente “no espaço e no tempo” presente para confrontar passado e projetar o futuro.

Nesse sentido, o referido autor apresenta sua própria definição de direitos culturais:

[...] direitos culturais são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana. Encontrado um direito em que um desses elementos conviva simultaneamente, trata-se de um direito cultural (CUNHA FILHO, 2018, p. 28).

²⁶ Fernandes ([201-], p. 4) reconhece que o art. 215 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugurou a tutela dos direitos culturais no ordenamento jurídico pátrio, contemplando “[...] o direito à produção cultural, passando pelo direito de acesso à cultura até o direito à memória histórica”.

Dispersos no texto constitucional (CRFB/1988), aparecem vários outros direitos culturais, em especial os consagrados no Título III. Não por acaso localizados sob a denominação “da Ordem Social”, em especial os artigos 215, 216 e 225 (BRASIL, 1988)²⁷. “[...] que confirmam o fato de o Brasil ser um Estado Socioambiental”, como afirma Reisewitz (2004, p. 67).

Há uma pergunta frequente na doutrina jusambiental: quais seriam esses direitos culturais especificamente? A resposta, de forma exemplificativa, está na Constituição Federal. No título “Dos direitos e garantias fundamentais” da atual Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), apresentam-se vários direitos considerados direitos culturais, como exemplifica Cunha Filho (2018, p. 42): a livre manifestação do pensamento; a liberdade de expressão da atividade artística, intelectual, científica e de comunicação; a liberdade de trabalho, ofício ou profissão; de associação para fins lícitos; são assegurados os direitos autorais, de propriedade, de imagens, de criações, dentre outros²⁸. A partir do art. 6º, encontram-se os direitos à educação²⁹, direito ao vernáculo como elemento de identidade cultural intra e supraconstitucional³⁰. Completa a lista, o professor cearense, com a inclusão do “[...] uso de símbolos para afirmar a diversidade dos entes federativos e, por conseguinte, das sociedades que os habitam” (CUNHA FILHO, 2018, p. 42).

Esses direitos são, também, reconhecidos para além do ordenamento jurídico pátrio. Legitimados oficialmente desde 10 de dezembro de 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos³¹, a qual, no art. XXII estabelece³² que “toda pessoa como membro da sociedade pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade” (UNESCO, 1948).

²⁷ 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. [...]; 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: [...]; Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁸ Art. 5º incisos IV, IX, XIII, XVII, XXVIII, XIX, respectivamente (BRASIL, 1988).

²⁹ Art. 6º (BRASIL, 1988).

³⁰ Art. 13 (BRASIL, 1988).

³¹ Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade (UNESCO, 1948).

³² Cumpre esclarecer que os tratados e as convenções internacionais são documentos que, uma vez incorporados devidamente ao ordenamento jurídico brasileiro, têm *status* de emenda constitucional (BRASIL, 2004).

Na seara da tutela do patrimônio cultural, tem-se, por exemplo, a primeira Convenção Internacional, conhecida como Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado (UNESCO, 1954), seguida pela Convenção sobre Medidas a serem Adotadas para Impedir a Importação e Transferência de Propriedades Ilícitas de Bens Culturais (UNESCO, 1970). Dois anos depois, foi assinada a Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (UNESCO, 1972) e a Convenção da Unidroit sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Exportados (BRASIL, 1999). Esses exemplos revelam, em certa medida, as crescentes ações de reconhecimento e de valorização dos bens culturais no cenário mundial – que se traduzem em políticas de preservação cultural nos ordenamentos jurídicos de cada comunidade.

A existência de uma política cultural proporciona o exercício dos direitos culturais. Reisewitz (2004) alerta, porém, para alguns desvios que costumam ocorrer quando o apoio que um Estado, eventualmente, consagra à cultura reverte-se exclusivamente em benefício próprio (do poder constituído). Em outras palavras, há que se atentar para que a cultura não seja colocada a serviço da política. O Estado deve sim, portanto, promover o exercício dos direitos culturais, mesmo que “[...] este exercício signifique a crítica dos poderes constituídos, questionando suas bases e discutindo suas alternativas”, como propõe Reisewitz (2004, p. 115).

Marchesan (2006), de forma englobante, enxerga que o cuidado com a cultura se reveste em expressão política. A autora pondera que “[...] a observação de cada ordenamento jurídico, enquanto expressão política, indicará de que forma a cultura está sendo protegida. Na Constituição brasileira, a cultura é protegida como fenômeno social e fator de emancipação humana, especialmente no art. 215” (MARCHESAN, 2006, p. 26). O próprio adjetivo “cultural” evoca, necessariamente, o imperativo de ser imprescindível ao ser humano porque tem como uma de suas principais finalidades garantir o *continuum* da humanidade.

2.5 Patrimônio cultural: gênese conceitual e importância na contemporaneidade

A opção pela expressão “patrimônio cultural” em vez de “patrimônio histórico”, “patrimônio histórico-cultural” ou “patrimônio histórico e artístico”, nesta pesquisa, decorre em razão de que o termo “cultura” comporta maior abrangência a merecer tutela jurídica, para além do que seja histórico ou artístico. O argumento mais preciso para tal preferência é o fato

de que o próprio texto constitucional, em capítulo específico, mais propriamente no art. 216³³, optou pela locução patrimônio cultural e apresentou exemplos de seus bens constitutivos, incluindo os bens artísticos (art. 216, III) e históricos (art. 216, V) (BRASIL, 1988).

Já a palavra isolada, “patrimônio”, agregada ao vocábulo “cultura” consegue delimitar o campo de abrangência do assunto tratado. Nem tudo o que diz respeito à cultura integra o patrimônio cultural e, por óbvio, nem todo patrimônio tem valor cultural. Ultimamente, há uma nítida tendência à extensão do que se entende por patrimônio, significando mais do que valor econômico (REISEWITZ, 2004), ultrapassando até mesmo o sentido jurídico-civilista de patrimônio. Por fim, a expressão ‘patrimônio cultural’ é usada como gênero em que as espécies são o patrimônio histórico, arqueológico, artístico e muitos outros.

Da mesma forma como ocorre com o conceito de cultura, o conceito de patrimônio cultural envolve diversas leituras, perspectivas e atualizações. De tão englobante, a expressão “patrimônio” tem se “emancipado” para se caracterizar, na expressão de Benhamou (2016, p. 16), como “[...] palavra-ônibus”³⁴.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não trouxe uma definição, apenas estabeleceu que, uma vez reconhecido o valor cultural de um bem, “[...] ele passa a estar sujeito, juridicamente, a uma estrutura comunicacional específica, porém, não única e isolada” (PAIVA, 2015, p. 126). Para que um bem integre um conjunto denominado “patrimônio cultural”, ele deve conter algumas especificidades previstas na CRFB/1988, por exemplo, portar referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Atento e sensível a uma nova ordem de valores que a década de 1970 já trazia, o constituinte de 1988, então incluía uma ampliação no sentido para a concepção/designação de um bem cultural.

A expressão patrimônio cultural³⁵ é apresentada, então, pela Constituição da República de 1988, no art. 216, como substituta da antiga expressão “patrimônio histórico e artístico

³³ O art. 216 da Constituição Federal de 1988: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente” [...] (BRASIL, 1988).

³⁴ Releva acrescentar aqui a explicação mais abrangente da autora: “Só podemos constatar a irresistível ascensão da inquietude patrimonial, que remete a valores simbólicos, à ideia de nação e também à vontade de preservar um quadro de vida e obras transmitidas pela história. Por um lado, o patrimônio engloba obras e construções cada vez mais recentes. É o que poderíamos qualificar de extensão natural do patrimônio. Ao mesmo tempo, por outro lado, o campo abrangido continua progredindo para novos territórios materiais (cafés, jardins, comércios, piscinas, alojamentos sociais, elementos do patrimônio industrial ou marítimo) e imateriais. Enraizada nos territórios, a noção emancipa-se mediante um interesse coletivo crescente pela preservação do patrimônio intangível” (BENHAMOU, 2016, p. 16).

³⁵ “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” (BRASIL, 1988).

nacional” (BRASIL, 1988), anteriormente trazida pelo Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937). Foi uma inovação na forma de conceber o patrimônio cultural.

Expedido por Getúlio Vargas, na época do Estado Novo, e ainda em vigor, o Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937) – também conhecido como Lei do Tombamento – dispõe, em seu art. 1º, que constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o “[...] conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937).

Não se pode ignorar a importância do Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937), ao reconhecer nele o somatório de influências das elites pela institucionalização da proteção cultural. O Decreto-lei representou a inauguração da limitação dos direitos patrimoniais em prol dos interesses sociais, independentemente de indenização. O fato é que tal norma, apesar de fruto e instrumento da Ditadura Vargas e do autoritarismo estatal, fez avançar muito o campo da preservação no Brasil. Sua influência nos estudos e nos movimentos positivos para consolidação de uma ideia de tutela do patrimônio cultural foi fundamental. Esses movimentos formaram-se, também, como resultado da sensibilidade de alguns políticos da época e de pressões de intelectuais engajados na busca da revalorização da cultura nacional. Enfim, o Decreto-Lei n. 25 (BRASIL, 1937) consubstanciou-se em documento-chave da matéria.

Interessante notar que foi nesse período, na década de 1930, que o termo “patrimônio” se popularizou. Nesse aspecto, sobrepõe aqui a necessidade de refletir sobre a expressão “patrimônio” e sua simbologia no contexto da preservação cultural.

Na cadência do pensamento de Rangel e Amaral (2017, p. 27), a própria palavra “patrimônio”, derivada da “noção de *patrimonium*³⁶ foi (e ainda é) empregada, indicando o quão problemático é o uso do termo” ao ser referir a um bem coletivo, a um bem público, dado seu sentido de herança. Nas palavras dos autores: seria “adequado falar de um bem público (e, portanto, coletivo e indivisível) no sentido de *herança*, legado material, propriedade privada e senhorial?” (2017, p. 24, grifo no original).

Por essa mesma linha reflexiva, os autores questionam a associação da palavra “patrimônio” ao *pater*, ou seja, ao universo masculino como demonstração clara de superioridade representada pela linguagem. Com razão, alegam os autores (RANGEL; AMARAL, 2017, p. 24):

³⁶ Patrimônio: herança familiar, conjunto dos bens familiares (HOUAISS, 2001, p. 1.251).

A universal referência androcêntrica situa o feminino em posição de inferioridade, o que obviamente se desdobra na utilização de palavras e reforça assimétricas relações de poder, em um processo de retroalimentação. A supremacia masculina se materializa nos recortes dados à História, nos papéis e padrões sociais, no trato cotidiano entre as pessoas e, obviamente, na linguagem.

Uma justificativa que não tem como ser desprezada é o próprio contexto social e época em que a palavra “patrimônio” foi veiculada e popularizada. Um dos grandes méritos do eficiente e duradouro Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937) foi abrir caminho tanto para uma proteção eficaz do patrimônio cultural, especialmente pelo tombamento, como também para favorecer a ampliação do seu conceito na Constituição de 1988.

Em um rol exemplificativo, o art. 216 da CRFB/88 nomeia como representantes do patrimônio cultural as formas de expressão, os modos de criar e de viver. O dispositivo ainda prescreve que as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, os objetos, os documentos e as edificações inserem-se na herança cultural. Os demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico complementam, sem esgotar, a gama de arquétipos apresentados pela CRFB/1988. É nítida a abertura à participação de grupos anteriormente marginalizados ou excluídos do processo cultural (civilizatório) brasileiro. Afinal, um Estado norteado por princípios democráticos não deve prescindir da ajuda da coletividade na preservação de seu patrimônio cultural. Para Fonseca (2017, p. 71), “[...] a ideologia do nacionalismo que, durante vários anos sustentou as políticas estatais de patrimônio vem sendo substituída pela noção de direitos culturais como forma de legitimar essas políticas”.

Atualmente, portanto, para se classificar um bem (material ou imaterial) como patrimônio cultural, é necessário que ele tenha um dos requisitos tratados, independentemente, por exemplo, da existência do tombamento desse bem. Ao contrário do que normalmente se encontra no senso comum, o patrimônio cultural não é, necessariamente, o conjunto de bens tombados. Existem, pois, outras formas de acautelamento muito utilizadas e importantes, como os registros, os inventários, a vigilância e outros instrumentos extrajudiciais a garantir sua preservação. Importante registrar que, quando os bens não são identificados com os requisitos elencados, eles poderão ser classificados como fontes de cultura nacional, mas não como “patrimônio cultural”.

É inegável que a subdivisão do patrimônio cultural em espécies – “material e imaterial” – seja didática. Todavia, há que se atentar, para que não seja essa classificação utilizada em um sentido hierarquizante, privilegiando a forma material em detrimento da

imaterial dos bens culturais, como defende Campos (2015). O autor sugere um entendimento globalizante do que seja patrimônio cultural para evitar “que se construa uma ideia errônea de que o registro seja um instrumento de salvaguarda de segunda categoria, menos importante que o tombamento” (2015, p. 245).

O patrimônio cultural, por sua vez, é sempre tomado na perspectiva de ser o substantivo coletivo de bens culturais. Autores como Nabais (2010), por exemplo, justificam que as duas expressões se equivalem, pois, são, sobretudo, maneiras diferentes de observação. “A primeira na sua globalidade; a segunda, nos seus elementos ou componentes constitutivos. Daí que, em princípio, ou seja, sempre que nada se diga em contrário, as expressões patrimônio cultural e bens culturais devem ter-se por equivalentes ou sinônimas” (NABAIS, 2010, p. 21). Quando um bem chega a ser individuado, localizado e reconhecido como bem cultural a ser preservado, ele já se reveste de proteção e ganha o *status* de cultural, ou seja, tem sua natureza jurídica modificada porque passa a ganhar relevância a sua existência (SOUZA FILHO, 2006).

O interesse preservacionista tem estreita vinculação ao registro de toda a memória, mas em especial da memória coletiva, do sentimento de cidadania. Com base na memória é que se podem defender “[...] valores como a soberania nacional e a autodeterminação”, pondera Reisewitz (2004, p. 173), “[...] pois só pode participar da vida coletiva o povo que sabe algo sobre si mesmo”. Torna-se crucial neste estudo, portanto, a compreensão de “referências” ligadas à identidade, à ação e à memória dos grupos formadores do povo brasileiro.

2.6 Em busca da identidade

A identidade pode ser considerada um valor essencial porquanto confere sentido à vida e à própria humanidade. Esse valor tão vital chega a ser considerado como “[...] o primeiro e mais importante valor (patrimônio) de que se dispõe”, afirma Culleton (2011, p. 29). Tratando-se de identidade cultural coletiva, ela se relaciona, geralmente, ao conceito que se tem de cultura ou patrimônio cultural, à época.

O Brasil do final da década de 1930, durante o governo nacionalista de Getúlio Vargas³⁷, direcionou a política de preservação cultural para a construção de uma identidade³⁸ “una” de Nação ao valorizar bens excepcionais, monumentais, de matriz portuguesa e de

³⁷ Duração do primeiro governo de Getúlio Vargas: 1930-1934.

³⁸ A produção artística do barroco mineiro foi considerada como a primeira arte genuinamente brasileira e enquadrada na classificação tradicional da história da arte do mundo ocidental (CHUVA, 2012).

perfil europeu. A partir da década de 1980, essas perspectivas foram mudando e tais transformações serão mais bem explanadas no terceiro capítulo que trata sobre consciência histórica (tópico 3.5).

O conceito de cultura incluiu, pois, novos valores como “[...] modos de vida, direitos humanos fundamentais, sistemas de valores, tradições e crenças. Desse modo, a nova definição de patrimônio passou a envolver tanto criações tangíveis como intangíveis”, menciona Brandão (2015, não paginado). A autora acrescenta que “[...] a discussão da questão nacional foi associada à ideia de que identidade e diversidade culturais são inseparáveis e a noção de pluralismo cultural se relacionou ao reconhecimento da coexistência de diversas identidades culturais e tradições associadas a grupos sociais específicos” (BRANDÃO, 2015, não paginado). Tradições que são repassadas com fundamento na memória.

É a memória, via de consequência, legitimadora das opções das sociedades e estruturadora das identidades, ou seja, “[...] ela funciona como um mecanismo de legitimação no presente das opções de uma sociedade e dos seus diferentes grupos culturais ou sociais” observa Oosterbeek (2015, p. 13). “Ser portador de referência à identidade” é um dos critérios constitucionais necessários para reconhecimento dos bens como patrimônio cultural, dispõe parte do art. 216 da CRFB (BRASIL, 1988).

Nesse ponto aparece a indagação do que possa ser tomado como referente à identidade³⁹ nos imperativos dos tempos atuais, comumente chamado de contemporaneidade. Em linhas gerais, o substantivo “identidade” é tomado no sentido de solidificação e interação do sujeito em seu mundo cultural, tornando ambos reciprocamente entrelaçados e previsíveis, como afirma Hall (2015).

As identidades são dinâmicas, estão em constante movimento e mudança. Esse movimento contínuo remete, naturalmente, a um processo dialético de ruptura e de transformação. São referenciais que fornecem ao indivíduo a sensação de pertencimento a um universo centrado. Apesar dessa movimentação, as identidades, em essência, conseguem se manter as mesmas. Em outras palavras, esse permanente deslocamento de “tornar-se”, de “converter-se”, esse movimento de devir das identidades não as descaracteriza. Assim, mesmo ao entrar em crise pela falta de um centro organizador, de um universo centrado, as identidades não se desintegram, surgem novos e articuláveis centros ou universos, formando novas identidades. Poder-se-ia dizer que há, então, apenas o deslocamento ou descentramento

³⁹ Hall (2015) indica que se trata de conceito demasiadamente complexo, muito pouco desenvolvido e muito pouco compreendido na ciência social contemporânea para ser definitivamente posto à prova.

do sujeito sem lhe alterar a substância, o que caracteriza a crise da Modernidade tardia ou da contemporaneidade.

É inegável que o mundo tenha passado – e continua passando – por profundas transformações no que diz respeito à sociedade e às identidades culturais ao longo do tempo. Alguns desdobramentos negativos podem ser sentidos na construção da identidade e de valores próprios de indivíduos como povo, haja vista sua completa submissão às urgências contemporâneas, à lógica do mercado, da produção econômica alienadora e do consumo. No campo restrito da preservação, por exemplo, eleger os bens os quais devam integrar o patrimônio cultural de uma comunidade ou aqueles carecedores de medidas de preservação torna-se um grande desafio aos técnicos, gestores culturais e administradores, quando aparecem indeterminações ou valorações subjetivas. A constante mutação de valores no contexto social, tão característica do mundo atual, aumenta a dificuldade em identificar ou classificar os bens que sejam representativos ou referenciais identitários de uma comunidade.

A busca de identidade, elemento essencial da memória, seja coletiva ou individual, é “[...] uma das atividades fundamentais dos indivíduos e das sociedades de hoje, na febre e na angústia”, considera Le Goff (2013, p. 435). Angústia presente no fim do século XX, fruto do abalo sofrido na interação do sujeito com a sociedade. Esse abalo foi traduzido como “[...] um duplo deslocamento – descentração dos indivíduos tanto de seu lugar no mundo social e cultural quanto de si mesmos – constituindo uma crise de identidade para o indivíduo”, assinala Hall (2015, p. 10). Foram mudanças tão lentas e graduais que, para muitos teóricos, não cabe tratar a identidade como algo estanque, acabado, mas sim, como algo em constante desenvolvimento cujo termo mais apropriado seria “identificação” (HALL, 2015). Nessa perspectiva, Santos (2013) leciona que as identidades são definidas como negociações de sentido, como jogos de polissemia, como identificações em curso⁴⁰.

Muitas dessas transformações talvez sejam fruto do fenômeno da globalização, observa Hall (2015)⁴¹. Globalização entendida como um processo plural, como uma “[...] intensificação dos fluxos econômicos, políticos, culturais e simbólicos a nível mundial” (MENDES, 2002, p. 503), ou seja, como globalizações. Houve sempre desconfiança entre os teóricos de que a globalização acarretasse naturalmente uma homogeneização universal ou

⁴⁰ Santos (1993) considera que ocorre atualmente o regresso das identidades, em que o conceito de imigração substitui o de raça e dissolve a consciência de classe. Não se fala mais em superioridade biológica mas, insuperáveis diferenças culturais. “Trata-se, pois, de um racismo de descolonização diferente do racismo de colonização, esse, sim, definitivamente biológico. Em suma, trata-se de um fenômeno de etnização da maioria mais do que de etnização das minorias” (SANTOS, 1993, p. 41).

⁴¹ “Para Anthony McGrew, a globalização se refere a processos atuantes numa escala global que atravessam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo, tornando o mundo, em realidade e em experiência, mais interconectado.” (HALL, 2015, p. 39).

internacional de identidades e de valores. Mas, ao lado disso, vislumbra-se, na atualidade, também um profundo interesse pelo que é local, pelo apego (muitas vezes, defensivo)⁴² às raízes, à tradição, aos mitos nacionais, enfim, há um forte *revival* da etnia (HALL, 2015).

Entre o surgimento de novas identificações globais e novas identificações locais⁴³ surge um fenômeno interativo, ou seja, em vez de uma substituir a outra, é possível que haja nova articulação entre as identificações locais e as identificações globais, pela visão de Hall (2015, p. 56), sugerindo um “[...] lento e desigual, mas continuado descentramento do Ocidente”.

Se em sociedade as identidades se unificam e se estruturam, a socialização também reflete um movimento de ruptura e de transformação. Ao seguir o fluxo do tempo, a identidade evolui e se prende a uma estrutura subjetiva de valores e de obrigações.

Um bem cultural reflete valores por sua estreita relação com o tempo, pelos sentimentos que evoca, por suas significações ou por seus símbolos. Quando identificado e selecionado como patrimônio cultural, esse bem recebe um *plus* em importância coletiva por veicular e servir de suporte à identidade de um povo. Isso modifica intrinsecamente seu *status*. O bem se torna, então, objeto de “ativação patrimonial” como propõe Prats (2005, p. 20), passando a ser um patrimônio instituído.

Nesse sentido, um bem cultural é preservado pelo Estado não somente por seu valor histórico, artístico, arqueológico, por exemplo, mas por ser um importante motor de coesão social, de consciência histórica e dos laços identitários que unem as diversas gerações. O patrimônio cultural, entretanto, remete à interpretação e à reflexão sobre símbolos, valores e representações em contextos próprios. Como bem observa Dantas, o patrimônio cultural “é uma construção social que depende daquilo que determinado grupo humano, em dado momento, considera digno de ser legado às futuras gerações” (DANTAS, 2013, p. 51).

Definir, então, o que deve ser memória, o que deve ser registrado como patrimônio cultural envolve capacidade de autoconhecimento e de consciência histórica, condições muito próprias da natureza humana. Assim, oportuno se faz perpassar pelas lições dos filósofos que estudaram o comportamento humano diante do desafio da comunicação entre o passado e o futuro através do presente.

⁴² Sobre Tradução e Tradição, a obra de Salman Rushdie, *Imaginary homelands*. Londres: Granta Books, 1991 traz estudo bem detalhado.

⁴³ A análise pormenorizada sobre o assunto pode ser encontrada na obra de Stuart Hall, “a dialética das identidades” (HALL, 2015).

3 MEMÓRIA E ESQUECIMENTO

A memória, para além da simples forma biológica e orgânica de lembrança do passado, do que já foi consolidado, vincula a relação com o tempo, especialmente com o tempo passado, mas, nem por isso, deve ser tomada como algo fixo e imutável. Ao contrário, memória tem a ver com resgate, com (res)significação, portanto, com dinamicidade como se perfaz a própria dialética do tempo. A memória, então, ao registrar o passado, também o reorganiza quando o identifica e seleciona-o para ser preservado.

Pelo fato de ser tão vinculada ao que envolve história e, conseqüentemente, ao que envolve patrimônio cultural, a memória tem sido tema de crescente interesse e reflexão nos meios acadêmicos. O estudo da memória remonta às origens do pensamento clássico grego, passando pelo empirismo inglês e, depois, pela tradição do racionalismo francês, sempre analisada sob as diferentes perspectivas filosóficas, teológicas, sociológicas e tantas outras.

Na contemporaneidade, surgiu uma nova perspectiva da relação do homem com seu tempo e com sua memória, materializada pelo incentivo do Estado na proteção do patrimônio cultural. O Estado-Nação, como fruto da Modernidade⁴⁴, inseriu-se em uma relação completamente nova do homem para com seu tempo e sua memória.

Antes da Modernidade, a história nunca teve tanta importância, pois ainda não se concebia a ideia de que o mundo poderia ser uma realidade e uma construção humanas. Já a partir do século XVIII, a história passou a ser a base para uma filosofia de progresso atualmente superada que gerou nefastas conseqüências para a atuação do Estado no século XX, “[...] mas que permitiu que o homem moderno não se afastasse de seu vínculo com o tempo”, afirmam Henriques e Silva (2018, p. 63), vínculo este, que passou a ser encarado de forma mais humanista.

O direito à memória, como direito humano, consolidou-se em uma nova concepção nas ciências humanas dando uma guinada ao contemplar o pluriculturalismo e o respeito à diversidade. O ramo das ciências humanas, por conseguinte, por meio de um princípio ético-epistemológico, utilizou a memória como base condutora de reconhecimento e de “voz” junto a povos e a culturas antes subjugados ou desconhecidos.

Com base nessas premissas são discutidos neste capítulo os fenômenos trazidos pela história por meio da memória e do esquecimento, como direitos ligados à dignidade de vida, ou seja, como direito humano básico. Com tal finalidade, traçou-se um esquema de análise

⁴⁴ O termo “Modernidade”, neste estudo, atém-se ao conceito iluminista segundo o qual “o ser humano se reconhece como pessoa autônoma, atuando sobre a realidade (natureza e sociedade) pelo uso da razão”. (MODERNIDADE, 2020).

desses fenômenos partindo de pensadores que, apesar de terem sofrido influências reconhecidamente eurocêntricas, trabalharam a perspectiva da consciência histórica pelo viés ético-político histórico. Em virtude disso, na esteira do raciocínio que Reis (2013) desenvolveu sobre a consciência histórica contemporânea, foi necessário recorrer a dois filósofos de visões antagônicas, considerados, porém, essenciais na sondagem do saber histórico: Nietzsche (2005) e Hegel (1995)⁴⁵.

O primeiro, Nietzsche, tem relevância nessa discussão porque alertou, mediante sua visão crítica ao pensamento europeu da época, para o excesso de história que acometia o próprio conhecimento histórico, imposto sempre por quem detém a força. Um exagero que, em certa medida, “amarrava” a “força plástica”⁴⁶ e a necessidade da afirmação plural em sua existência, especialmente aos jovens, inibindo sua criatividade e sua capacidade ativa.

De outro turno, pensar as concepções de Hegel sobre história é fundamental. O filósofo, na maturidade de suas reflexões, preocupou-se com o saber histórico e a consciência absoluta. Em outras palavras, ao articular concepções de política e de direito, propôs o limite da história como uma marcha progressiva do espírito rumo à liberdade. Hegel era um crítico do jusnaturalismo e da isenção completa do historiador, em especial do historiador que faz, na história, ficções apriorísticas (HEGEL, 1995)⁴⁷. Era a relação entre o “conceito” e o “sucedido” que Hegel, em sua filosofia, pretendia esclarecer e o absoluto da consciência, ao conciliar tempo, história e narrativa.

Ambos, os autores, Nietzsche e Hegel, propuseram métodos ético-políticos e históricos para pensar a vida e torná-la mais potente, destaca Grammont na apresentação da obra de Reis (2013). As perguntas que ambos tentaram responder serão fundamentais no estudo presente. Se Nietzsche tentou compreender a relação do indivíduo com a história e com a memória e o que significava “viver historicamente”, Hegel investigou se haveria um sentido universal para os acontecimentos na história mundial e qual seria esse sentido.

Neste capítulo, articulam-se os saberes, de forma a desfrutar o que já foi proposto pelo pensamento europeu ocidental, também chamado por alguns autores de “pensamento

⁴⁵ Ambos adotaram em seus pensamentos e retóricas a perspectiva do colonizador, do imperialismo europeu.

⁴⁶ “Força plástica” para Nietzsche é a fuga do instinto antiquário (do saber histórico que se pretende científico) que prioriza a verdade, em detrimento da vida, em detrimento de laço vivo com o presente. Há priorização da memória contemplativa, em vez da memória comparativa, esta sim, com poder efetual, prioriza o efeito causal e aniquila a imitação. Aqui a diferença entre o ângulo idealista e científico; enquanto a idealização despreza a multiplicidade de motivos, sendo um emblema da eternidade, a ciência, ao buscar por causas, “vê por toda parte algo que veio a ser, algo histórico, e nunca um ente, o eterno”. Substitui-se o “*cogito, ergo sun*, mas não o vivo, pelo *ergo cogito*” (NASSER, 2017, p. 87).

⁴⁷ “[...] entre outras coisas, também não devemos deixar-nos seduzir pelos historiadores de ofício, pelo menos entre os historiadores alemães, inclusive os que possuem uma grande autoridade e se ufanam do chamado estudo das fontes, há os que fazem aquilo que censuram aos filósofos, a saber, fazem na história ficções apriorísticas” (REIS, 2013, p. 23).

imperial/colonial do mundo moderno e contemporâneo” (REIS, 2013), sem deixar de abraçar certa diversidade e uma pluralidade epistêmica. É uma empreitada no sentido de receber e de refletir os discursos bem construídos dos filósofos e dos historiadores europeus de forma não ingênua, entendendo que o pensamento, por ser integrado à vida, é dinâmico e comporta sempre uma ressignificação.

Há o propósito, no entanto, ao lidar com os ensinamentos dos autores estrangeiros de não se quedar em uma visão pueril, de extrema subserviência ao pensamento europeu. De forma particular, não se deve descurar da visão crítica em relação aos pensamentos dos autores trazidos, algumas vezes acusados, justa ou injustamente, de influenciar o totalitarismo no mundo. A intenção é perfazer um caminho de pesquisa consciente de que a compreensão do mundo é muito mais vasta do que a compreensão ocidental do mundo (SANTOS, 2013).

O diálogo com o legado teórico o qual se situa entre a diversidade epistêmica e a sua necessária imbricação com as múltiplas correntes de pensamento constitui uma das principais intenções nesta pesquisa. O raciocínio e a compreensão se apresentam onde os povos e as culturas estão e se desenvolveram, pois, todas as variadas formas de pensamento têm o seu campo de validade.

Em resumo, se em Hegel há a supervalorização da memória, em Nietzsche pode-se perceber o contrário. Ambos, porém, não descuidaram de sua vital importância. O direito à memória envolve o direito à preservação dos sentidos de existência, o qual se reveste do *status* de fundamentalidade porque essencial à existência digna do ser humano.

3.1 O direito humano à memória

A CRFB/1988, em seu art. 1º⁴⁸, evoca o direito de cada indivíduo de “[...] ser como é” quando reconhece que “[...] a livre expressão da subjetividade é essencial à felicidade humana e à edificação de uma ordem social justa”, afirma Assis (2011, p. 71). Soa clara, portanto, a afirmação de que o tecido constitucional tratou com distinção a manutenção da diferença dos tipos humanos formadores da sociedade brasileira conjugado à dignidade de vida⁴⁹.

⁴⁸ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

⁴⁹ Compreender as práticas democráticas e a efetividade dos direitos humanos no Estado de Direito torna-se basilar no estudo sobre patrimônio cultural e memória.

Algumas das muitas demonstrações de respeito à diversidade podem ser verificadas nos arts. 215 e 216 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988). O § 1º do art. 215 determina a proteção do Estado brasileiro às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, bem como das culturas de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. O esforço constitucional na proteção de tais manifestações viabiliza o direcionamento a uma sociedade livre de preconceitos culturais e, entre eles, os preconceitos religiosos.

Outra promessa constitucional relativa aos direitos culturais e ao acesso às fontes de cultura está no parágrafo seguinte do mencionado art. 215 concernente às datas comemorativas. O artigo, em seu § 2º, preceitua a existência de regulamentações para a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnico-nacionais. E, para coroar, com objetivo bem mais específico, vem o § 3º, estabelecendo políticas públicas de difusão cultural com a criação do Plano Nacional de Cultura.

Contribuição importante na identificação do caráter plural, múltiplo da sociedade atual, aparece no caput do art. 216 da CRFB/1988 (BRASIL,1988). O texto menciona que será incluído como patrimônio cultural o bem (material ou imaterial) portador de referência à memória de diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Por fim, tudo isso remete à constatação da tendência contemporânea do direito em direção à inclusão simbólica e material das minorias historicamente discriminadas na sociedade.

Os nativos – povos indígenas – na condição de minorias, são mencionados de forma especial no art. 231 e em seus sete parágrafos (BRASIL,1988). Tal preceito é todo dedicado à comunidade indígena e contempla o direito dos índios à sua cultura, às tradições e às terras indígenas. O art. 232 confirma o franco processo de reconhecimento das minorias por parte das instituições nacionais, pois garante aos índios legitimidade para ingressar em juízo na defesa de seus direitos e de seus interesses.

Nesse sentido, entender a forma de abordagem constitucional das identidades culturais na contemporaneidade e como essa questão identitária interfere na tutela do patrimônio cultural é relevante nesta pesquisa. Para essa compreensão, impende fornecer um substrato na análise das projeções e das reivindicações identitárias da sociedade brasileira. Reconhecer o que une os indivíduos como povo, como nação, torna-se necessário para entender as ações pretéritas e os caminhos percorridos. Tal desiderato exige, pois, o esforço da memória, do conhecimento da própria história. Pode-se intuir que quanto mais um povo se conhece e se reconhece, menos vulnerável a manipulações ele se torna. Da mesma forma, os erros do passado podem ser evitados.

O desenho constitucional, portanto, promete uma sociedade aberta, fluida, mutável, a qual reconhece o diálogo com as diferenças, favorecendo a conscientização plena de sua identidade e de seu lugar na história, ou seja, de seu lugar na memória. Firmado na preservação de seus laços e de identidades passadas e presentes, o ser humano caminha ou se projeta em direção ao futuro, sempre na ansiosa busca pelo que lhe seja mais relevante, mais fundamental. Fundamental porque contém, por exemplo, em uma perspectiva não positivista, um “valor intrínseco” ou “um valor instrumental” com conexão direta à qualidade de vida ou à “vida boa”, nas lições de Sampaio (2010).

Os chamados direitos humanos⁵⁰ ou direitos fundamentais⁵¹ admitem vários entendimentos e estão em constante transformação. Para Sampaio (2010, p. 3), eles mudam na cadência do tempo, do pensamento e do modo de vida, o que justifica sua categorização como humanos:

Os *rights, rechts, droits, diritti ou derechos*, como queiram chamar, avançam sobre ideias e contextos que mudam de orientação com o tempo e devir humanos. Eles são chamados por isso também, porque se sujeitam à nossa visão de mundo e às nossas contingências e precariedades.

Importante esclarecer que, atualmente, os direitos humanos podem ser vistos como um grande quadro formado na defesa de valores absolutos ou supremos para o ser humano: a vida, a liberdade e a segurança social (SAMPAIO, 2010), valores esses que não foram alcançados de uma só vez. Foram conquistados paulatinamente. Porquanto, também são históricos, nasceram em determinados contextos, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes.

Essa gradação na conquista de direitos levou à emergência da expressão “geração de direitos” para designar o crescente aparecimento dos novos direitos, como se a identificação progressiva dos direitos fundamentais mais recentes complementasse a categoria dos direitos fundamentais anteriores. Existem, hoje, direitos de primeira, de segunda, de terceira e, até mesmo, de quarta dimensão.

⁵⁰ Do ponto de vista jurídico-positivo a distinção entre ambos, nestes textos, acompanha o posicionamento defendido por Ingo W. Sarlet e por grande parte da doutrina de que o termo ‘direitos humanos’ se vincula à validade universal, internacional “para todos os povos e tempos” (SARLET, 2015, p. 03) enquanto o termo ‘direitos fundamentais’ se volta mais estreitamente ao direito público interno, ao direito constitucional de determinado Estado. Nesse sentido, um direito fundamental de um país não vale para outro e, por outro lado, um direito humano é sempre um direito fundamental (SARLET, 2015).

⁵¹ A preferência pela designação, neste trabalho, de “direitos fundamentais” a “direitos humanos” se prende à justificativa trazida por José Adércio Sampaio (2010) de haver até mesmo certa redundância na expressão “direitos humanos”, pois o próprio termo “direito” já traz a ideia de humanidade e sociedade. Assim, por direito, já se subentende que seja humano, criado pelo ser humano e direcionado ao ser humano.

Para alguns doutrinadores, dentre eles Sampaio, Cunha Filho e Sarlet, o termo “dimensão” é mais apropriado e deve substituir o termo “geração de direitos”. Isso porque, na verdade, não há alternância de direitos nem substituição de uma geração por outra, mas sim, uma agregação aos antigos valores e direitos fundamentais já positivados (SARLET, 1998). Não se pode desprezar que “[...] no mundo jurídico, o advento de novos direitos fundamentais deve ser sempre cumulativo aos demais” (CUNHA FILHO, 2018, p. 51). Bobbio (2004) sinaliza que, na atualidade, há clara demanda por novos direitos, direitos da nova geração, como consequência das conquistas científicas e de suas aplicações que geram veemente progresso tecnológico e econômico, em detrimento de valores éticos e socioambientais.

A concepção ocidental de direitos humanos e sua irrefutável linguagem de dignidade de vida sempre pretendeu envolver todos os humanos, como legítimos sujeitos de direitos, não mais que humanos. Existem, porém, outras gramáticas de dignidade que entendem o homem como parte da natureza. Então, a natureza deve ser protegida para viabilizar a existência humana como o fez nosso país vizinho, o Equador, quando, em 2008, tentou acrescentar tal preceito em sua Constituição causando grande notoriedade, como assinala Santos (2013, p. 77):

[...] A partir da concepção ocidental de direitos humanos, é impossível conceber a natureza, a *res extensa* de Descartes como um sujeito de direitos humanos. Daí a notoriedade excepcional da Constituição do Equador de 2008 e a grande controvérsia por ela gerada ao consagrar com grande relevo os direitos da natureza, fazendo-se eco das concepções indígenas de natureza enquanto organismo vivo e terra-mãe, concepções essas radicalmente distintas das dominantes na modernidade ocidental. A concepção da natureza como parte integrante da sociedade, e não como algo separado desta, implicaria uma transformação profunda das relações sociais e políticas. Implicaria uma refundação do Estado moderno. Foi isto mesmo que foi tentado na Constituição do Equador de 2008 e na Constituição da Bolívia de 2009.

Pelo enfoque jurídico-constitucional, os interesses pertencentes ao gênero humano, além de serem considerados fundamentais, são também transindividuais, intergeracionais e de natureza difusa. Interesses que materializam direitos de titularidade coletiva (*lato sensu*) e também consagram o princípio da solidariedade intergeracional, sendo, portanto, valores indisponíveis (BRASIL, 1995).

A indisponibilidade, como determinação teórica de um direito, redundando em desdobramentos relevantes no campo jurídico. Às consequências mais relevantes, somam-se a imprescritibilidade e a necessidade da intervenção do Ministério Público como *custos legis* (BRASIL, 1988) nas ações que versam sobre direitos coletivos. Essa duração do tempo sem fim, sem desfecho – a imprescritibilidade – encontra grande afinidade com a memória porque

ambas representam o triunfo da lembrança sobre o esquecimento. Daí a relevância do estudo da memória tão cara à vida humana e à constituição da sociedade e edificação do conhecimento histórico pela perspectiva do direito. Em especial, ressalte-se, a investigação do arcabouço que envolve os cuidados de quem opera com a memória. Por conseguinte, operar com o passado e orientar quanto ao trato ético das informações da memória constitui instigante empreitada acadêmica e política.

Singularmente, em um Estado que se pretende democrático e de direito, como o Brasil, os princípios garantidores da hegemonia dos direitos fundamentais devem ser respeitados. O direito à memória deve, então, ser especialmente protegido visto que o indivíduo é alcançado pela essência da cultura mediante seu fio condutor: a fidelidade da memória (BOSI, 1979).

O tratamento que a memória de determinado fato receberá por parte de uma comunidade e de seus grupos é revelador de sua própria cultura (SOARES; QUINALHA, 2011). Buscar, portanto, uma narrativa mais justa e fidedigna dos fatos passados faz-se necessário ao exercício efetivo da memória. O esforço reconhecidamente político e consciente, por exemplo, no resgate de memórias de um passado violento com foco na valorização e no respeito aos direitos humanos é denominado “memorialização”, como observam e justificam Soares e Quinalha (2011, p. 518), ao defenderem a criação de espaços como “lugares de memória”:

Por isso, a construção de memoriais, a proteção de um espaço como lugar de memória, o estabelecimento de datas comemorativas, a formação de museus com temas que previnam a repetição das atrocidades ou outras formas de homenagem de vítimas são iniciativas de memorialização que, independentemente do uso de suportes físicos, classificam-se como medidas intangíveis relevantes, não somente para as vítimas diretamente atingidas, como também para toda a coletividade. Nesse sentido, pesquisa aponta que os atos de memorialização, em diversos países, são de grande importância para a sociedade por representarem o reconhecimento público do legado de violência (ou do passado violento).

Em contraponto, é necessário refletir que se o homem não pode esquecer completamente⁵², o que fazer com os rastros negativos deixados pelo tempo em sua vida? Uma das soluções mais condizentes com um firme posicionamento prático, apontadas por Nietzsche (2005), é usar a história a serviço da vida.

⁵² Nos animais, o esquecimento é completo. Esse seria o caminho mais curto para a felicidade, segundo Nietzsche, mas para uma felicidade sem muito valor (NASSER, 2017).

3.2 O enaltecimento da história e do esquecimento

Apoiado em estrutura ontológica, Nietzsche⁵³ (2005) propôs uma teoria da história atemporal, ou seja, um modelo de reflexão histórica diferenciada, considerada para além dos conhecimentos históricos do seu tempo. Uma história que não fosse só congelamento, engessamento, permanência, mas também, mudança, transformação e ruptura. O filósofo argumenta que “[...] a história pode ser prejudicial à cultura inserida no contexto da vida, porque o presente só podia ser esclarecido e apreendido a partir do futuro, que só podem pressentir os historiadores que estavam comprometidos com a vida presente de um povo” aponta Reis (2013, p. 168). Vale dizer que Nietzsche valorizava o comprometimento científico e o ceticismo dos historiadores nas investigações históricas. Também propunha uma compreensão da história diferente da que existia na Modernidade e contrária à concepção de Hegel.

Nietzsche criticava o excesso na valorização da história, da lembrança absoluta de seu tempo afirmando existir mesmo uma “febre historicista” ou uma “doença histórica” em que se proibia o esquecimento. Nessa perspectiva revolucionária à época, o autor contestava a existência de um sentido histórico universal a que era submetida a humanidade. Em sua percepção, cada indivíduo teria a capacidade de produzir e conduzir seu destino e o sentido de sua vida.

A proposta teórica nietzscheana foi fundamentada no método genealógico que defendia a existência de uma “vontade de potência”⁵⁴ inata do ser humano. Com relação ao termo “genealógico”, pode-se entendê-lo como significando o “[...] início de uma vontade de potência, uma descontinuidade histórica” (REIS, 2013, p. 144). Sua perspectiva era de construção. Para Nietzsche, um indivíduo virtuoso era capaz e deveria construir a si mesmo, criar seu caminho, pois a história seria o próprio processo de vida, de construção, de transformação, de pluralidade (REIS, 2013). A história, por fim, seria também uma manifestação da vontade de poder.

Foi com a intenção de trabalhar um caminho diferente, desviando-se do excesso de domínio histórico, que Nietzsche propôs um antídoto: o esquecimento. Não o esquecimento total, uma recusa radical do passado, pois isso soaria como um contrassenso (REIS, 2013). A

⁵³ Friedrich Wilhelm Nietzsche nasceu em Rocken, Prússia, em 15 de outubro de 1844 e morreu em 1900.

⁵⁴ Embora esse conceito nunca tenha sido sistematicamente definido no trabalho de Nietzsche, deixando sua interpretação aberta ao debate, traz aqui a explicação mais usual de ‘vontade de potência’: tendo também o significado de ‘vontade de poder’ seria como a força motriz do indivíduo. Podem ser tomadas como forças que se efetivam eternamente e necessitam retornar eternamente. Prodígio de força sem início e sem fim. Forças e poderes em constante luta, em processo constante de disputa pelo poder, por mais força, por mais potência.

proposta nietzscheana é de um olhar para o passado, para a história, mas para uma história subordinada à vida, que desse significado ao futuro. O a-histórico⁵⁵ e o supra-histórico⁵⁶, portanto, seriam os antídotos contra o veneno do historicismo, o excesso de história. O primeiro, como a negação da história (o esquecimento e a absorção total no presente); o segundo, como estar “[...] para além e acima da história, do seu curso linear, o estar concentrado no atual que dá significado ao devir, são modos alternativos de combater a doença histórica na modernidade tardia” (NIETZSCHE, 2005, p. 26).

A orientação nietzscheana se valia de uma comparação entre o comportamento humano e o comportamento animal para explicar a necessidade de uma confluência, uma interação entre o conhecimento histórico e o conhecimento a-histórico como forma de equilíbrio. Ou seja, o histórico não deve anular o a-histórico, pois, este, sendo essencial ao sentimento e crescimento saudáveis, exige também a memória e o pensamento para distinguir-se dos animais. Nas palavras de Reis (2013, p. 181), “somente pela capacidade de usar o que passou em prol da vida e de fazer a história do que aconteceu, o homem se torna homem. No entanto, se o histórico suprime o a-histórico em um excesso de memória, o homem deixa de ser homem e não é capaz de começar nada”.

Em suas observações sobre a utilidade e os inconvenientes da história para a vida, Nietzsche (2005) apresenta a ideia do que seria uma feliz vivência a-histórica, essa vivência “[...] amarrada à estaca do instante em que o animal é capaz, mas o homem não” (CULLETON, 2011, p. 32). Nietzsche (2005, p. 7, grifos no original) tece a comparação da seguinte maneira:

O animal, de fato, vive de maneira a-histórica (*unhistorich*); ele está inteiramente absorvido pelo presente, tal como um número que se divide sem deixar resto. Ele não sabe dissimular, não oculta nada e se mostra a cada segundo tal como é, por isso é necessariamente sincero. O homem, ao contrário, se defende contra a carga sempre mais esmagadora do passado que *lança por terra ou o faz se curvar*, que entrava sua marcha como um tenebroso e invisível fardo.

A contraposição que Nietzsche fazia das formas de pensamento de sua época (tributárias da teoria hegeliana) era que o excesso de história, a “febre historicista”, entendida como o olhar estreito, isento e contínuo para o passado, redundaria em indefinição, em silêncio e em resignação. Para ele, um historiador que não dimensionasse, não julgasse, não

⁵⁵ O a-histórico pretende negar o passado, ao contrário do anti-histórico, que pretende extirpar o passado.

⁵⁶ Nasser (2017, p. 83), citando Nietzsche, expõe que “[...] por supra-histórico denomino os poderes que desviam o olhar do vir-a-ser e o dirigem ao que dá à existência caráter de eterno e do estável em sua significação, para a arte e a religião”. Nos fragmentos póstumos, Nietzsche inclui a filosofia como uma das potências supra-históricas.

avaliasse ou não afrontasse o conhecimento obtido e repassado seria considerado um pesquisador decadente (REIS, 2013). “Não queremos servir à história senão na medida em que ela sirva à vida”, escreveu Nietzsche (2005, p. 68), quando refletiu sobre a utilidade da história para a vida. As percepções de Nietzsche foram tão valiosas que ele foi considerado o precursor da historiografia contemporânea.

Nietzsche apontava a debilidade da cultura alemã hegeliana a qual, impotente e omissa, não buscava solução para os desafios da Alemanha e da Europa de sua época, uma vez que se dedicava mais ao passado do que ao presente e ao futuro. Ele desagradou muito ao entender que a cultura havia cedido muito ao Estado que escravizava o pensamento. Polêmico, o pensamento nietzschiano foi rechaçado por muitos autores.

Nietzsche foi considerado revolucionário, eugenista e acusado de aproximação com as teorias totalitárias, em especial a teoria nazista. Para ele, o homem ideal, o super-homem era o indivíduo que se superava, que dava sentido à própria vida. Era um guerreiro, um conquistador com alma artística que não temia o passado, porque vivia intensamente o presente com os olhos focados no futuro (REIS, 2013). Esse tipo de pensamento à época – século XIX – em uma sociedade ainda muito ligada à religião, sofria intensa rejeição.

As reflexões nietzscheanas contrariaram porque acusavam os alemães de não terem cultura alguma (REIS, 2013) e também porque combatiam o pressuposto defendido por Hegel da existência de um “sentido histórico”, de um fim universal a guiar o mundo, ou, pelo menos, a impossibilidade de conhecer esse sentido universal, caso ele existisse. A justificativa para tal afirmação era de que esse determinismo destruiria ilusões e esperanças, especialmente com os jovens. Se houvesse um futuro inexorável, o homem não encontraria sentido em lutar por algo melhor e se aperfeiçoar. Para Nietzsche, era o indivíduo quem criava o sentido de sua própria vida⁵⁷.

Embora Nietzsche tenha sido contestado e rejeitado em sua época – e continua sendo ainda hoje – não se pode negligenciar a importância fulcral de suas obras e reflexões que imprimiram novo desenho voltado para a importância da consciência e do conhecimento históricos. Seu pensamento crítico levou a importantes reconfigurações do pensamento ocidental no século XIX e continua a ser revisitado até hoje.

⁵⁷ Necessário, aqui, levar em conta o contexto em que Nietzsche escreveu suas obras. Tempo entre guerras no qual, possivelmente, estavam aflorados nele os sentimentos e as representações da época, influenciando profundamente suas reflexões. Não obstante isso, seu pensamento foi criticado como extemporâneo, ateu, revolucionário e inoportuno. Extemporâneo, no entanto, não foi somente seu pensamento: o próprio Nietzsche se considerava fora de seu tempo, visto ter se manifestado no sentido de ter a impressão de que suas obras serviriam mais às gerações futuras. Suas reflexões causaram muita inquietação no ambiente filosófico por ocasião do século XIX com seu “pensamento com o martelo”⁵⁷ “[...] implodiu a fê, a verdade e os valores da consciência histórica ocidental da época” (REIS, 2013, p. 135).

Ao tratar do fenômeno memória/esquecimento, Nietzsche propôs um critério como solução para o que deve ser memorizado e o que deve ser deixado ao esquecimento. Em suas anotações (entre 1868 e 1869), ele propôs que “[...] tudo que ainda não perdeu sua força de efeito⁵⁸ (*wirkungskraft*) é valioso para a vida”, dado que nem tudo possa ter valor para a sociedade (NASSER, 2017, p. 84).

Mesmo Hegel⁵⁹, que também se dedicou, na primeira metade do século XIX, ao problema da história foi intensamente rejeitado e criticado, inclusive por ter sido acusado por, via de sua doutrina, insuflar alguns dos graves crimes europeus ocorridos no século XX. O principal ponto de contestação à filosofia hegeliana relacionou-se ao seu otimismo em entender que a história tivesse um sentido *a priori*, um fim universal, que conduzisse a história do mundo à utopia da liberdade e permitisse o seu conhecimento total (REIS, 2013). Ao contrário, os historiadores dos séculos XIX e XX viam a história como um jogo de forças sem direção, ou seja, os fatos históricos eram entendidos como eventos independentes, únicos, que não se repetiam e nem se submetiam a princípios absolutos, como bem esclarece Reis (2013, p. 114).

A realidade do passado, no entendimento desses “novos” historiadores, era conhecida pela observação dos fatos e de suas relações. Uma verdade controlável, sim, mas mediante documentos e técnicas, pois fruto de uma atitude realista e empirista. Apesar das críticas sofridas, não há como desprezar a enorme contribuição de Hegel para a base do conhecimento da história, mais precisamente da consciência histórica. Foi com base nas reflexões de Hegel que a filosofia da história ganhou o lugar da teologia como forma de explicação e de legitimação da conquista do mundo (REIS, 2013). Outro grande marco hegeliano para o conhecimento científico e histórico de então foi a fenomenologia – teoria que explica a mudança da consciência ou sua expansão de acordo com os conflitos com outras consciências, derivados de experiências sociais, explicação da mudança como um processo imanente e contínuo, um movimento dialético de transformações incessantes.

Hegel percebia a filosofia como substituta da teologia na legitimação da conquista do mundo por meio da Razão. Para ele, a Razão governava o mundo e o transformava. A tese hegeliana era que o sujeito se direciona a um sentido universal, a um destino inexorável, rumo à liberdade⁶⁰ como uma “marcha da humanidade para a liberdade sociopolítica-cultural”, afirma Reis (2013, p. 79) Seria, pois, a organização da sociedade civil em Estado a vitória da

⁵⁸ O laço com o presente.

⁵⁹ Georg Hegel nasceu em Stuttgart, Alemanha, em 1700 e morreu em 1831, em Berlim, durante uma epidemia de cólera (REIS, 2013, p. 33).

⁶⁰ Para Reis, a história em Hegel possui uma teleologia, mas “o fim da história não será o fim do tempo” (REIS, 2013, p. 110)

Razão e do Bem (REIS, 2013, p. 86), pois “o espírito do povo se concretiza no Estado” (REIS, 2013, p. 88). Para Hegel a tarefa da história era “pensar a vida”, uma vez que cada “indivíduo é filho do seu tempo, o que somos, somos historicamente” e que “o homem não pode saltar sobre o seu tempo” (REIS, 2013, p. 111), ou seja, nada era fora da história tudo se explicava historicamente (REIS, 2013).

Nos séculos XIX e XX, esse otimismo hegeliano deu lugar ao relativismo, ao historicismo, ao pessimismo em relação ao ser humano, pois a história passava a ser vista como um jogo de forças sem direção (REIS, 2013, p. 114). A discussão da universalidade ontológica da história deu lugar a uma universalidade epistemológica (REIS, 2013, p. 116).

Então, Nietzsche, com seu método genealógico⁶¹ desconstruiu as pretensões universalistas da “verdade moderna” hegeliana e a supervalorização da história, da memória dos grandes feitos, do culto à memória absoluta apontando para o “excesso de história” que acometeu o homem moderno.

Ponderava Nietzsche que o esquecimento era necessário e regenerador. Para ele, o ideal seria viver de maneira a-histórica, ou seja, que o “homem forte”⁶² se diferenciava dos outros homens porque teria “força plástica”⁶³, força criativa, isto é, porque esse indivíduo “estabeleceu uma relação diferente com a história, ele se abriu para a vida e usa o movimento das forças que encontra a seu favor”, sintetiza Reis (2013, p. 181). Esse “homem forte” retira sua força da “lembrança e do esquecimento no momento certo”, ele “se instalou no instante e impede que o passado se torne o coveiro do presente”, ou seja, ele “se apropria do seu passado e o domina”, ele “sabe lembrar e esquecer” (REIS, 2013, p. 182).

Esse conjunto de ideias apresentadas, por fim, leva a assimilar que ambos os pensadores, Hegel e Nietzsche, cada um a seu tempo e modo, estruturaram fortemente os caminhos de compreensão do valor da história, da memória e da vida diante do tempo, estes em constante mutação.

⁶¹ Não se enquadra em um pensamento sistemático, segundo Reis (2013, p. 143) porque não acredita possuir a verdade (inalcançável), mas é considerado um pensamento crítico, uma “filosofia dos valores, uma genealogia da vontade de potência”, uma “história da moralidade”.

⁶² Nietzsche (2005) entende que a “lembrança é imposta pelos que detêm a força”.

⁶³ A força plástica seria como uma força de criação, que exige flexibilidade, observação atenta e instintiva, ruptura com o passado como um todo e seleção daquela lembrança que vai potencializar a vida (REIS, 2013, p. 183).

3.3 Memória e sociedade

A compreensão da relação de cada sociedade com o tempo em mutação faz-se necessária para a construção do raciocínio o qual envolve representação, memória e esquecimento. Partindo do pressuposto de que a própria memorização é um processo seletivo e contínuo, compreende-se que o ser humano tem necessidade vital de lembrar e, conseqüentemente, de esquecer. Até mesmo porque a memória absoluta pode ser incapacitante para a formação do raciocínio. Para um pensamento lógico é necessário produzir conceitos, os quais, por sua vez, existem em virtude da força cognitiva capaz de realizar abstrações (que são, pois, sua essência). Dito de outro modo, se houver só memória não se formam os conceitos e sem os conceitos, não se pensa com lógica, tampouco há a possibilidade de efetuar o registro cognitivo da experiência, uma vez que tal registro depende da operação da dupla face da memória: a lembrança e o esquecimento.

Carvalho (2011, p. 391) argumenta que a escolha de esquecer ou de silenciar tem, todavia, conseqüências importantes e deve ser questionada, pois “[...] a compreensão de que memórias são construídas a partir de escolhas nos permite inferir sobre as realidades em que vivemos”. Arendt (1993), em suas lições sobre os regimes totalitários, alertou para o perigo da renúncia da memória, indicando como trágico o desaparecimento de mentes que possam não só herdar, mas, principalmente, questionar, pensar e lembrar. E o pensamento realiza toda a diferença no interior da identidade do indivíduo, em sua consciência moral, liberando a formação do juízo⁶⁴.

Tal entendimento torna-se importante neste estudo cujo especial ponto de partida é a discussão envolvendo temas das ciências sociais, como memória, história⁶⁵, cultura, esquecimento, direito e sociedade. A memória, como “[...] propriedade de conservar certas informações”, surgiu nas ciências sociais como a condição que o ser humano tem de “[...] atualizar impressões e informações passadas, ou que ele representa como passadas” (LE GOFF, 2013, p. 419).

No estudo do direito, a memória aparece como um vínculo de ‘promessa’ que percorre, também, o direito das obrigações. A dívida se liga à lembrança, pois, desde os

⁶⁴ Vale trazer aqui o que Arendt (1993, p. 168) sintetiza: “A manifestação do vento do pensamento não é um conhecimento; é a habilidade de distinguir o certo do errado, o belo do feio. E nos raros momentos em que as cartas estão abertas sobre a mesa, isso pode, de fato, impedir catástrofes, ao menos para mim mesmo”.

⁶⁵ É, pois, tarefa do historiador detectar o novo inesperado e todas as suas implicações e significações tendo a dimensão da não finitude do processo histórico, dado que naturalmente um período que se encerra traz à tona o nascimento de outro. Tal fato, para Arendt (1993, p. 51), tão fundamental, é desconsiderado “nas profecias no mal inevitável”.

tempos remotos, essa espécie de relação contratual utiliza a memória como fundamento de quitação de uma obrigação.

A função da memória na garantia do cumprimento de promessas decorrentes de relações contratuais foi trabalhada por Nietzsche ao tratar da genealogia da moral vinculada à “antiga humanidade” e suas formas de “construir uma memória naquele que promete” onde “aparecem um filão de coisas duras, cruéis, penosas” (NIETZSCHE, 2009, II, § 5º, p.53).

Segundo se pode depreender da leitura de Nietzsche, a relação da dívida com a memória se estabelecia uma vez que o devedor era sempre lembrado de sua obrigação e era coagido a pagar a dívida, a qual deveria ficar viva na memória.

O cumprimento das obrigações em razão das dívidas sempre foi visto com muita severidade. No antigo Egito, por exemplo, o castigo físico era permitido contra o devedor. Em 326 a.C., por meio da *Lex Poetelia Papiria*⁶⁶, surgiu, no direito romano, o marco legal da humanização das cobranças de dívidas, abolindo a pena de morte e os castigos vexatórios como prisões e correntes.

Com o passar do tempo, houve um novo enfoque quanto à responsabilidade pelo cumprimento das obrigações. Diante da necessidade de proteção dos direitos à vida humana, à liberdade e à integridade física, as sanções e as responsabilizações passaram do corpo do devedor para o seu patrimônio.

Atualmente, mesmo que existam instrumentos e mecanismos que induzam ao cumprimento forçado de contratos e ao pagamento de dívidas pecuniárias, há uma preocupação com a liberdade e a dignidade humana. Com tal intenção, hodiernamente, os tratados internacionais de direitos humanos proíbem a prisão civil por dívida.

Para além do entendimento da memória ligada à responsabilidade patrimonial, é essencial compreender a memória em seu núcleo inerente à condição humana. Uma noção aberta de como se dá a valoração de um bem cultural ou de uma memória para um indivíduo por um grupo diz muito sobre ele, pois como pondera Nietzsche (2005, p. 19) “[...] o valor do passado depende de como uma época avalia o seu presente”⁶⁷.

⁶⁶ “A *Lex Poetelia Papiria* teve como primazia legal a distinção (mínima, mas essencialmente significativa) quanto à relação de patrimônio/bens com a personalidade civil do devedor, atribuindo-se, com isso, os passos iniciais da ação executória patrimonial, extinguindo, por óbvio, a responsabilidade ilimitada e pessoal do devedor” (POIANA, 2019).

⁶⁷ O estudo da memória faz-se necessário, então, para compreender como o ser humano ressignifica dados, referências e informações ou sensações pregressas, ou seja, para assimilar a maneira como se dão os registros e os “repases” de cultura às gerações posteriores.

Para tanto, é essencial, no estudo da memória, captar o que simboliza o fruto dessa memória, que Bosi (1979, p. 22) diagnostica respondendo em perfeita síntese: “[...] fica o que significa”.

Em outro quadrante, Culleton (2011) esclarece que a memória se diferencia da reminiscência (anamnese ou evocação) porque se refere ao resgate de algo que se possuía antes de ser esquecido. O autor conduz à reflexão de que tanto o excesso de memória como a falta da memória recente ou da memória das relações pode ser nefasta ao ser humano. O exemplo característico da perda de memória é a patologia conhecida como “doença ou mal de Alzheimer”. O paciente que sofre desse mal passa por um processo progressivo de perda de memória recente e apresenta dificuldade com as lembranças de relações, não de coisas (CULLETON, 2011). Consequentemente, esse indivíduo se perde na relação com o mundo e até mesmo com sua própria identidade e sentimentos⁶⁸, o que dificulta de forma expressiva a sua autonomia.

Reafirma-se, por outro lado, que o excesso de memória dificulta o raciocínio, pois pensar é generalizar, é abstrair. Os mecanismos os quais formam e evocam memórias, em certa medida, são saturáveis. Há que se esquecer para dar lugar às novas memórias, afirma Izquierdo (2004). Dentre os estudiosos que se dispuseram a tratar do tema da memória, foi Ivan Pavlov⁶⁹ (1980), quem demonstrou, na prática, com suas experiências, a forte ligação da memória com as emoções (SILVA, 2012). Pelos seus estudos e experiências à época (século XIX), Pavlov chegou à conclusão de que as reações dos cães seriam fruto de sequências de reflexos, e não de memória ou de raciocínio. Atualmente, sabe-se que tais reações “[...] requerem uma manipulação mental não necessariamente reflexa” (IZQUIERDO, 2004, p. 39). À época de suas experiências, porém, havia a concepção de que os animais seriam seres que viviam a-historicamente, ligados de forma fugaz ao seu prazer e ao seu desprazer, totalmente integrados ao instante presente, portanto, sem referências de história e de memória. Apesar de existirem muitas críticas e repúdio às constatações de Pavlov, sem dúvida, suas reflexões e

⁶⁸ O paciente chega a perder progressivamente a noção das sensações físicas, como fome, sono, cansaço, dentre muitas outras e, por outro lado, perde também a noção de sentimentos mais profundos que exigem traços de memória como a mágoa, a gratidão, o ressentimento etc.

⁶⁹ Ivan Pavlov (1849-1936), estudioso da psicofisiologia (estudo da atividade nervosa superior) foi o protagonista de uma experiência revolucionária que ocorreu há mais de cem anos e mudou a forma como o ser humano enxerga a si mesmo. Esse médico russo treinou seus cães para que salivassem mesmo sem comida nenhuma por perto. A indução a tal reação biológica decorria de um treinamento: toda vez que os animais eram alimentados, tocava-se uma sineta. Com o tempo, os cães ao ouvirem a sineta começavam a salivar, mesmo com os pratos vazios. Essa experiência trouxe a novidade científica do ‘reflexo condicionado’. Com isso, entendeu-se que esse tipo de condicionamento pode servir para compreensão do comportamento humano. (PAVLOV, 1980).

experimentos foram essenciais ao campo do conhecimento, pois, com base neles o estudo da dialética da memória e do esquecimento vinculado às emoções foi nitidamente ampliado.

Emoções individuais podem ter estreita associação com a facilidade de memorização. A probabilidade de esquecimento é muito menor quando há forte conteúdo emocional ligado a algum fato ou a alguma memória. De acordo com Eagleman (2012, não paginado), o “[...] tempo do cérebro é subjetivo” e o cérebro, essa massa de “[...] um quilo e trezentos do crânio”, seleciona de forma inconsciente os fatos mais importantes a serem lembrados. Os estudos do autor⁷⁰ sobre a experiência humana no tempo vão muito além do estudo sobre a atuação das amígdalas e do hipocampo, influenciadores da memória. Eagleman (2012, p. 12, grifos no original) relata sobre o tímido domínio da consciência no cotidiano:

A primeira lição que aprendemos no estudo de nossos circuitos é simples: a maior parte do que fazemos e sentimos não está sob nosso controle consciente. A vasta selva de neurônios opera seus próprios programas. O você consciente – o *eu* que ganha vida quando você acorda pela manhã – é a menor parte do que se revela de seu cérebro. Embora sejamos dependentes do funcionamento do cérebro em nossa vida interior, ele cuida de seus próprios negócios. A maior parte de suas operações está acima do espaço de segurança da mente consciente. O *eu* simplesmente não tem o direito de entrar.

Percepções individuais, tanto do mundo interior como do mundo exterior, são geralmente condicionadas por experiências passadas, dada a grande plasticidade do cérebro humano. Pesquisas em neurociência conduzem ao entendimento de que as memórias, longe de uma apreensão imediata ou determinada pela genética, dispõem de notável influência nas lembranças. As percepções as quais se tem de alguma situação dependem fortemente das experiências anteriores e daquilo que se está motivado a alcançar, esclarece Leal (2011). Essas “bagagens” pregressas, as percepções que são armazenadas e gravadas na memória individual e colocadas em prática por meio do hábito ou do condicionamento, foram denominadas de “memória-hábito”. As memórias-hábito são consideradas memórias de mecanismos motores, memórias repetidas no dia a dia, as quais se trabalham até mesmo involuntariamente. São, por exemplo, os modos de alimentação, vestuários, trejeitos, costumes etc. Bosi (1979, p. 31) as descreve comparando aos traços de história vivida de uma

⁷⁰ Uma experiência inicial de cair de um telhado despertou o interesse do pesquisador David Eagleman (graduado em literatura britânica e americana e doutor em neurociência no *Baylor College of Medicine*) em entender a base neural da percepção do tempo. A partir de uma experiência pessoal, ao cair de uma altura de três andares quando jovem, Eagleman ficou intrigado com a sensação que teve no momento da queda, pois sentiu como se durasse uma eternidade. Anos mais tarde, no ensino secundário, ao fazer os cálculos em uma aula de Física, percebeu que a queda havia se passado em meio segundo. Assim, começou a investigar o fenômeno e entendeu que uma faixa extra da memória é ativada pela amígdala quando aparece o pânico, então, essa maior densidade de memória é interpretada como um longo intervalo de tempo, criando a ilusão de que o tempo tenha corrido mais devagar nesse momento assustador.

criança quando “[...] mergulha suas raízes na história vivida, ou melhor, sobrevivida, das pessoas de idade que tomaram parte na sua socialização. Sem estas haveria apenas uma competência abstrata para lidar com os dados do passado, mas não a memória”.

A memória-hábito se vincula, em particular, à memória coletiva que diz sobre a cultura e o viver em grupo. A vivência comum de um grupo, de uma região, de uma cidade, país ou continente, enfim, de uma coletividade, é manifestada na memória coletiva e se transmuta em tradição. Quando o individual se expressa no coletivo, ou seja, por meio dessa interação, o presente pode se sobrepor ao passado, sem, no entanto, descartá-lo. Assim, lembranças e sensações resgatam e direcionam o tempo. O coletivo compartilha traços culturais, saberes, fazeres, e estes se transformam em memórias, sempre em dinâmico diálogo. Halbwachs (2003), ao definir memória coletiva, entretanto, admite a impossibilidade de uma memória estritamente individual. Isso se formaria uma vez que as lembranças individuais são construídas com matizes ou influências trazidas de algum grupo. Segundo o autor (2003, p. 73),

haveria, portanto motivos para distinguir duas memórias, que chamaríamos, por exemplo, uma interior ou interna, a outra exterior – ou então a uma memória pessoal e a outra memória social. Mais exatamente ainda (e do ponto de vista que terminamos de indicar), diríamos memória autobiográfica e memória histórica. A primeira receberia ajuda da segunda, já que afinal de contas a história de nossa vida faz parte da história em geral. A segunda, naturalmente, seria bem mais extensa que a primeira. Por outro lado, ela só representaria para nós o passado sob uma forma resumida e esquemática, ao passo que a memória da nossa vida nos apresentaria dele um panorama bem mais contínuo e mais denso.

Nos processos históricos, a memória coletiva é decisiva, elucida Halbwachs (2003), porque legitima a necessidade de proteção dos objetos culturais, do patrimônio cultural, dando-lhes valor, proteção e perspectiva de continuidade. A memória coletiva é dinâmica. Por meio dela, o passado é permanentemente ressignificado, permanentemente revivido. Essa interação proporciona um sentimento de pertencimento o qual induz à valorização do processo histórico pela coletividade.

Há fenômenos que a memória alcança, mas são difíceis de traduzir, por isso ficam apenas nas vias da sensibilidade. Esses resquícios mnemônicos são, muitas vezes, mais bem apresentados por intermédio da arte, da música, da poesia. A arte pode dizer muito sobre o modo de existência e de significação do mundo, assim como também da lembrança cotidiana e individual. Por ser reconhecimento e reconstrução (HALBWACHS, 2003), e também resgate, referência e afecção, a lembrança consegue se apoiar no abstrato e plasmar-se na poesia. A força poética da música *Trem das cores*, por exemplo, remete à pura memória

quando descreve as paisagens e as sensações de um viajante pela janela: “[...] as casas tão verde e rosa que vão passando ao nos ver passar. Os dois lados da janela. E aquela num tom de azul quase inexistente, azul que não há, **azul que é pura memória de algum lugar**” (VELOSO, 1982, grifos nossos).

Não obstante isso, pode ocorrer também que a racionalidade histórica (produto dos historiadores), em outros momentos, seja complementar à memória ou, também, que sirva como limite ao caráter lógico e ideológico da história. Nenhuma delas, porém, pode, legitimamente, reivindicar para si a verdade sobre o passado, como consideram Schmidt e Mahfoud (1993).

Sempre houve muita confusão entre memória e história, o que se justifica pela íntima conexão e convivência de ambas que, retroalimentando-se, procuram salvar o passado para servir ao presente e ao futuro (LE GOFF, 2013). Uma memória abrangente surge como uma possível resistência “[...] à resignação do desaparecimento das coisas pela morte” (BENJAMIN, 1985, p. 210) ou até mesmo pelo esquecimento.

Alguns autores defendem a total independência e até mesmo um maior distanciamento entre história e memória. Ao diferenciar memória e história, Nora (1993, p. 9, grifo nosso) resume que memória é pulsão, vida, latência, concreto, absoluto e, história, ao contrário, refere-se a algo estanque, impessoal, universal e relativo:

A memória é a vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, ela está em permanente evolução, **aberta à dialética da lembrança e do esquecimento**, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, susceptível de longas latências e de repentinas revitalizações. A história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais. A memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente; a história, uma representação do passado. Porque é afetiva e mágica, a memória não se acomoda a detalhes que a confortam. Ela se alimenta de lembranças vagas, telescópicas, globais ou flutuantes, particulares ou simbólicas, sensível a todas as transferências, cenas, censura ou projeções. A história, porque operação intelectual e laicizante, demanda análise e discurso crítico. A memória instala a lembrança no sagrado, a história a liberta, e a torna sempre prosaica.

Ao levantar a problemática do tempo e da história no estudo da memória social, torna-se pertinente trazer à lume algumas questões encriptadas nas narrativas dos fatos históricos que envolvem o constante embate pelo poder de forças sociais dominantes, que insistem em se tornarem senhoras da história. Em outras palavras, faz-se necessário apontar que subjaz no estudo da história a possível manipulação da memória coletiva, ou mesmo uma disputa entre as narrativas das memórias, suas lembranças e seus silêncios, como em um jogo de luz e de sombras.

Se toda forma de compreensão passa por uma mediação, o conhecimento do passado deve transitar por um tipo de narrativa (oral, escrita, simbólica etc.). É na legitimação dessas narrativas que podem surgir questionamentos e conflitos. O afastamento existente entre a “realidade histórica” e a “ciência histórica” ocorre de forma espontânea quando o “recordador”⁷¹ individualiza suas lembranças que passam, inevitavelmente, por funções psíquicas, como destaca Bosi (1979, p. XXXI):

A substância social da memória – a matéria lembrada – tem característica peculiar por ser tanto individual como social. O que um grupo retém, transmite e reforça como lembrança vai repercutir no modo de lembrar do recordador. Ou seja, o recordador, aquele que registra as lembranças vai individualizando-as, fazendo com que fique o que signifique.

Comumente se ouve que a história é contada pelos vencedores responsáveis por converter o efêmero em permanente e, por sua vez, por condicionar o nascimento das regras que virão depois. Não foi por menos que Benjamin (1985, p. 3), para quem a memória é a mais épica de todas as faculdades, propôs que a história fosse lida a “contrapelo”, que fosse dada voz aos vencidos ou aos menos favorecidos na sociedade:

Ora, os que num momento dado dominam são os herdeiros de todos os que venceram antes. A empatia com o vencedor beneficia sempre, portanto, esses dominadores. Isso diz tudo para o materialista histórico. Todos os que até hoje venceram participam do cortejo triunfal, em que os dominadores de hoje espezinham os corpos dos que estão prostrados no chão. Os despojos são carregados no cortejo, como de praxe. Esses despojos são o que chamamos bens culturais. O materialista histórico os contempla com distanciamento. Pois todos os bens culturais que ele vê têm uma origem sobre a qual ele não pode refletir sem horror. Devem sua existência não somente ao esforço dos grandes gênios que os criaram como à corveia (sic) anônima dos seus contemporâneos. Nunca houve um monumento da cultura que não fosse também um monumento da barbárie. E, assim como a cultura não é isenta de barbárie, não o é, tampouco, o processo de transmissão da cultura. Por isso, na medida do possível, o materialista histórico se desvia dela. Considera sua tarefa escovar a história a contrapelo.

As vivências e as bagagens pretéritas são trazidas à lembrança por imagens e por ideias do presente. As recordações com o “tempero” do presente, então, são repensadas, remendadas, refeitas ou restauradas, e não efetivamente repetidas *ipsis litteris*. Esse exercício múltiplo de formação dos passados de diversas comunidades políticas revela que o lugar de memória é uma abertura para a cultura do patrimônio (SANTIAGO JÚNIOR, 2015). A abertura para a cultura do patrimônio, portanto, demonstra que o lugar de memória, em vez de uma sociedade com memória fraturada, é um exercício múltiplo de formação dos passados

⁷¹ Neste texto, tomado no sentido de historiador.

das diversas comunidades políticas, como um mosaico. É por intermédio da memória que os indivíduos, como coletividade, conseguem reviver e reafirmar o que define suas relações sociais (HENRIQUES; SILVA, 2018).

Bosi chega a afirmar que “[...] memória não é sonho, nem imaginação, ao contrário, memória é trabalho” (BOSI, 1979, p. 53). Trabalho porque demanda uma construção do passado na consciência atual. “Lembrar não é reviver, é refazer, reconstruir, repensar, com imagens e ideias de hoje, as experiências do passado”, explica Bosi (1979, p. 17). E a autora complementa, afirmando que o ocorrido pode ser falseado em sua exatidão com uma simples alteração do presente, “[...] pois a lembrança é a sobrevivência do passado” (BOSI, 1979, p. 15).

3.3.1 O excesso de memória

A memória, em suas variadas formas, constitui-se de delicados mecanismos capazes de conservar todo tipo de informação. Conceitualmente, a memória parece referir-se a alguma lembrança que permanece intacta, congelada. A própria distância temporal de certos aspectos da história leva a imprecisões, a incorreções e a direcionamentos. Algumas lembranças ou memórias chegam via narrativa, que Bosi (1979) define, metaforicamente, comparando-a a um diamante. Em suas palavras: “[...] a lembrança é diamante bruto que precisa ser lapidado pelo espírito. Sem o trabalho da reflexão e da localização, seria uma imagem fugidia. O sentimento também precisa acompanhá-la para que ela não seja uma repetição do estado antigo, mas uma reparação” (BOSI, 1979, p. 39). A necessidade desse trabalho de “lapidação” é o que assegura a memorização saudável. Mesmo que existam indivíduos capazes de uma memória sem falhas, de uma memória perfeita, eles necessitam de um hiato de raciocínio, de pensamento. Significa dizer: para que haja memória, é necessário haver também esquecimento.

Quem bem trabalhou de forma ficcional essa questão do excesso de memória foi o escritor Jorge Luís Borges. No conto *Funes, o Memorioso*, Borges (2014) descreve a personagem Irineo Funes, um jovem uruguaio (19 anos) nascido em 1868 que, após sofrer um grave acidente (um redomão o havia derrubado na estância de San Francisco), ficou paraplégico. O acidente também lhe causou uma perda momentânea da memória a qual, quando recobrada apareceu rica e cheia de detalhes. Ficou com uma memória absoluta, superior à de qualquer mortal. No início, entusiasmado, sentiu que a imobilidade seria um preço mínimo diante de sua nova capacidade de memorização. A prodigiosa memória fazia com que Funes recordasse

cada detalhe, a forma dos galhos de uma árvore em um dia de vento, a cor exata das nuvens quando tal acontecimento preciso ocorreu. Borges (2014) apresenta em conto, os dissabores que podem ocasionar o excesso de memória e, pior, a incapacidade de esquecer, de generalizar. Na dicção de Borges (2014, p. 171-172, tradução nossa)⁷²:

Num rápido olhar, nós percebemos três taças em uma mesa; Funes, todos os brotos e cachos e frutas que se encontravam em uma parreira. Sabia as formas das nuvens austrais do amanhecer de trinta de abril de 1882 e podia compará-los na lembrança às dobras de um livro em pasta espanhola que só havia olhado uma vez e às linhas da espuma que um remo levantou no Rio Negro na véspera da ação de Quebrado. Essas lembranças não eram simples; cada imagem visual estava ligada a sensações musculares, térmicas, etc. Podia reconstruir todos os sonhos, todos os entresonhos. Duas ou três vezes havia reconstruído um dia inteiro, não havia jamais duvidado, mas cada reconstrução havia requerido um dia inteiro. Disse-me: *Mais lembranças tenho eu do que todos os homens tiveram desde que o mundo é mundo*. E também: *Meus sonhos são como a vossa vigília*. E também, até a aurora; *Minha memória, senhor, é como depósito de lixo*. Uma circunferência em um quadro-negro, um triângulo retângulo, um losango, são formas que podemos intuir plenamente; o mesmo se passava a Ireneo com as tempestuosas crinas de um potro, com uma ponta de gado em um coxilha, com o fogo mutante e com a cinza inumerável, com as muitas faces de um morto em um grande velório. Não sei quantas estrelas via no céu.

Funes, todavia, era incapaz de esquecer diferenças, de generalizar. Era, portanto, incapaz de pensar, pois seu mundo era abarrotado de detalhes tão imediatos, escreve Borges⁷³ (2014, p. 173, tradução nossa), que não havia espaço para o pensamento:

⁷² “Nosotros, de un vistazo, percibimos tres copas en una mesa; Funes, todos los vástagos y racimos y frutos que comprende una parra. Sabía las formas de las nubes australes del amanecer del 30 de abril de 1882 y podía compararlas en el recuerdo con las vetas de un libro en pasta española que sólo había mirado una vez y con las líneas de la espuma que un remo levanto en el Río Negro la víspera de la acción del Quebracho. Esos recuerdos no eran simples; cada imagen visual estaba ligada a sensaciones musculares, térmicas, etc. Podía reconstruir todos los sueños, todos los entresueños. Dos o tres veces había reconstruido un día entero; no había dudado nunca, pero cada reconstrucción había requerido un día entero. Me dijo: Más recuerdos tengo yo solo que los que habrán tenido todos los hombres desde que el mundo es mundo. Y también: mis sueños son como la vigilia de ustedes. Y también, hacia el alba: mi memoria, señor, es como vaciadero de basuras. Una circunferencia en un pizarrón, un triángulo rectángulo, un rombo, son formas que podemos intuir plenamente; lo mismo le pasaba a Ireneo con las aborascadas crines de un potro, con una punta de ganado en una cuchilla, con el fuego cambiante y con la innumerable ceniza, con las muchas caras de un muerto en un largo velorio. No sé cuántas estrellas veía en el cielo.”

⁷³ “Los dos proyectos que he indicado (un vocabulario infinito para la serie natural de los números, un inútil catálogo mental de todas las imágenes del recuerdo) son insensatos, pero revelan cierta balbuciente grandeza. Nos dejan vislumbrar o inferir el vertiginoso mundo de Funes. Éste, no lo olvidemos, era casi incapaz de ideas generales, platónicas. No sólo le costaba comprender que el símbolo genérico perro abarcara tantos individuos dispares de diversos tamaños y diversa forma; le molestaba que el perro de las tres y catorce (visto de perfil) tuviera el mismo nombre que el perro de las tres y cuarto (visto de frente). Su propia cara en el espejo, sus propias manos, lo sorprendían cada vez.”

Os dois projetos que indiquei (um vocabulário infinito para a série natural dos números, um inútil catálogo mental de todas as imagens da lembrança) são insensatos, mas revelam certa balbuciante grandeza. Nos deixam vislumbrar ou inferir o vertiginoso mundo de Funes. Este, não o esqueçamos, era quase incapaz de ideias gerais, platônicas. Não apenas lhe custava compreender que o símbolo genérico *cão* abarcava tantos indivíduos díspares de diversos tamanhos e diversa forma; perturbava-lhe que o cão das três e catorze (visto de perfil) tivesse o mesmo nome que o cão das três e quatro (visto de frente). Sua própria face no espelho, suas próprias mãos, surpreendiam-no cada vez.

As agruras do esquecimento impossível prejudicavam sua saúde, pois “era-lhe muito difícil dormir. Dormir é distrair-se do mundo; Funes, de costas na cama, na sombra, figurava a si mesmo cada rachadura e cada moldura das casas distintas que o rodeavam”⁷⁴ (BORGES, 2014, p.174, tradução nossa). O limite da memória total: não poder abstrair, distrair-se dos detalhes do mundo, esquecer, tudo inviabilizava a Funes a capacidade até de dormir, porque dormir é distrair-se do mundo (BORGES, 2014, p. 174, tradução nossa)⁷⁵.

Havia aprendido sem esforço o inglês, o francês, o português, o latim. Suspeito, contudo, que não era muito capaz de pensar. Pensar é esquecer diferenças, é generalizar, abstrair. No mundo abarrotado de Funes não havia senão detalhes, quase imediatos.

Era infeliz, porque não conseguia descansar nem dormir. Era um solitário e lúcido espectador de um mundo multiforme, instantâneo e quase intolerantemente preciso. Morreu de congestão pulmonar, mas tomado do grande sofrimento de “[...] naufragar em meio às próprias recordações” (IZQUIERDO, 2004, p. 97).

A inquietude de Borges (2014) na busca de respostas, conforme já asseverado, revela-se por meio de seus contos. Nessa mesma linha da literatura fantástica, o autor expõe outro problema a respeito do tema da profusão de memória e de conhecimento. Em seu último conto publicado, ele relata o caso de Hermann Soergel, estudante da obra de Shakespeare. A narrativa descreve que, certo dia, após um congresso sobre Shakespeare, ao conversar sobre as lendas locais em um bar, Soergel recebe de um personagem chamado Thorpe a memória inteira de seu ídolo (Shakespeare). No entanto, na sequência do conto, o protagonista-narrador, de forma surpreendente, pouco tempo depois, já procurava desesperadamente alguém para vender tal memória, uma vez que passou a entender que tal aquisição, na

⁷⁴ “le era muy difícil dormir. Dormir es distraerse del mundo; Funes, de espaldas en el catre, en la sombra, se figuraba cada grieta y cada moldura de las casas precisas que lo rodeaban.”

⁷⁵ “Había aprendido sin esfuerzo el inglés, el francés, el portugués, el latín. Sospecho, sin embargo, que no era muy capaz de pensar. Pensar es olvidar diferencias, es generalizar, abstraer. En el abarrotado mundo de Funes no había detalles, casi inmediatos.”

verdade, seria uma maldição. O fato, para o leitor que adquire várias interpretações, converge para o entendimento de que o excesso de informações e de registros se transforma em um peso exponencial, impossível de suportar.

A memória, faculdade natural do homem, é jogo de lembrança e de esquecimento, pois a vida exige o esquecimento, mas o homem não pode também eliminar a lembrança (NIETZSCHE, 2005). É nesse sentido que Nietzsche (2005) alerta sobre os perigos do excesso de história na vida humana.

3.3.2 História: remédio ou veneno?

Não há como negar que a escrita é um importante registro, uma auxiliar eficaz para a memória. Há muito se discute sobre o papel fundamental que a escrita exerce sobre o ser humano. Platão (1985), em um diálogo propõe uma crítica à escrita, apesar do entusiasmo pelo desempenho desta (no caso, o personagem Tot), por registrar a linguagem oral e, de certa forma, memorizá-la e imortalizá-la. Escreve Platão (2016, 275 d-e):

Assim pois, aquele que acredita deixar depois de si uma arte registrada por meio dos caracteres da escrita e aquele que, por sua vez, a recolhe com a ideia de que dela provirão certeza e consistência são, sem dúvida, tolos e desconhecem, certamente, o oráculo de Amon, se creem que discursos escritos são algo mais do que um meio de fazer lembrar àquele que já o conhece aquilo de que trata aquele escrito.

FEDRO: É isso mesmo.

SÓCRATES: A escritura apresenta, meu caro Fedro, um inconveniente que, aliás, se encontra também na pintura.

Efetivamente, os seres a que esta última dá à luz têm a aparência da vida, mas, caso se lhes faça uma pergunta, manterão, dignamente, o silêncio. O mesmo acontece com os discursos escritos. Poderíamos crer que falam como seres sensatos, mas, se os interrogamos com a intenção de compreender o que dizem, limitam-se a exprimir uma única coisa, sempre a mesma. Uma vez escrito, cada discurso chega aos mais variados lugares e é recebido tanto por aqueles que entendem do assunto quanto por aqueles que não podem entendê-lo; ignora a quem deve e a quem não se deve dirigir. Se vozes discordantes se fazem ouvir a seu respeito, se é injustamente injuriado, tem sempre que recorrer a seu pai.

Sozinho, com efeito, é incapaz de repelir um ataque ou se defender.

A escrita, então, seria eficaz como apoio à memorização do que foi externalizado verbalmente, não acompanharia a mágica do momento. Em outras palavras, seria como salvar a linguagem oral da existência passageira, preservando somente a mensagem ou a informação adquirida. Perspectiva interessante traz o texto quando aborda a questão do favorecimento ao esquecimento. No diálogo, o contraponto (Thamus) se dá no sentido de que ao contrário do que se pensava, a escrita induziria ao enfraquecimento da lembrança. A atenção voltada para a escrita dissiparia a atenção destinada à memória autêntica. Para Platão, a escrita era como um

auxílio à memória, e não uma solução, um remédio, um fármaco para “corrigir a mudez dos livros”. Essa visão ambígua da função da escrita redonda no raciocínio de que não se pode, pois, prever os efeitos futuros da escrita que, assim como os remédios ou as drogas, terão seus efeitos condicionados a outras variantes.

Com essa mesma força propositiva, Nietzsche (2005) um dos principais teóricos a tratar da problemática da história, externalizou sua indignação com o excesso na valorização do conhecimento histórico no mundo moderno. Em suas reflexões intempestivas e atemporais, Nietzsche abre caminho para revisão das teorias de Hegel e suas pretensões universalistas de “verdade moderna”, submissão aos valores cristãos que dominavam o mundo à época (em uma Europa germanizada) e de um sentido inexorável do processo histórico (origem e fim). Conclui Nietzsche (2005, p. 16), portanto, na apresentação e nos comentários de sua obra “Escritos sobre história”: “[...] a história tanto poderia contribuir para a elevação da vida quanto fazê-la deteriorar, poderia ser sinal de saúde ou de doença, tudo dependendo de como, por que e para que ela fosse abordada”.

Lembranças incômodas e dolorosas também podem ser frutos desse impasse. As grandes catástrofes, as guerras, os momentos de extrema violência, as situações-limite e as graves violações dos direitos humanos servem como exemplos quanto ao desafio de lembrar e de esquecer. Soares e Quinalha (2011, p. 516) definem tal situação como a dificuldade de “[...] representar o irrepresentável”. Arendt (1993, p. 39, tradução nossa), que vivenciou os horrores do nazismo na Alemanha, adverte para o distanciamento que há entre os sentimentos de compreensão e de reconciliação, refutando a ideia popular de que “o perdão é inerente à compreensão”⁷⁶:

Perdoar, no entanto, tem tão pouco a ver com compreender, que não é sua condição nem sua consequência. Perdoar (sem dúvida uma das grandes capacidades humanas e, talvez, a mais ousada das ações do homem, já que tenta alcançar o aparentemente impossível – desfazer o que foi feito – e tem êxito em instaurar o novo começo onde tudo parecia ter chegado ao fim) é uma ação única que culmina em um ato único. A compreensão é interminável e, portanto, não pode produzir resultados finais; é a maneira especificamente humana de estar vivo, porque toda pessoa necessita reconciliar-se com um estranho, em sua inconfundível singularidade. A compreensão começa com o nascimento e termina com a morte. Se é verdade que o surgimento dos governos totalitários é o acontecimento central de nosso mundo, ao compreendermos o totalitarismo não estaremos perdoando coisa alguma, mas, antes, reconciliando-nos com um mundo em que tais coisas são definitivamente possíveis (ARENDR, 1993, p. 39).

No caso brasileiro, como exemplos do desafio de lembrar e esquecer, podem ser citados os dois períodos de ditaduras vivenciados no governo de Getúlio Vargas, Estado Novo

⁷⁶ *tout comprendre c'est tout pardonner.*

(1937 a 1945) e governo civil e militar (1964 a 1988). Até hoje suas lembranças se manifestam no impasse de convocar e, ao mesmo tempo, de obstaculizar a narrativa da memória.

Recentemente, esse desafio da lembrança-esquecimento ocupou a mídia nacional e evidenciou a enorme resistência encontrada pela Comissão Nacional da Verdade⁷⁷ para examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas em décadas passadas. Criada em 2011, com duração definida, teve como propósito a rememoração e a busca pela realidade dos fatos ocorridos durante o governo militar, com a finalidade de promover a reconciliação nacional por meio de seu estudo histórico-social.

Essa iniciativa já havia sido adotada em outros países. A começar por Uganda (em 1974), foram mais de 30 países que se defrontaram com seu passado por meio da criação das Comissões Nacionais da Verdade. O Brasil foi um dos mais recentes nessa empreitada. Apesar das resistências e das tensões, o relatório final foi entregue em 2014 e continha 29 recomendações. De todas elas, somente cinco foram cumpridas até o momento (BRASIL, 2014). O processo de rememoração das vítimas dessas situações se torna sempre dolorido e coloca em evidência a grande dificuldade na narração desses fatos, mais ainda, da sua compreensão, não somente pelas vítimas, mas também pelos algozes, por motivos obviamente diferentes.

Diante dessas complexidades, destaca-se a tensão de cunho ideológico na manipulação da memória envolvendo o excesso de memória ou de esquecimento que, segundo Sperling e Gontijo (2013, p. 115), assume caráter eminentemente prático:

A memória manipulada, por sua vez, possui um caráter eminentemente prático, de cunho ideológico. Trata-se, de um lado, do excesso de memória, e de outro, a insuficiência da memória. Há por parte do Estado e seus agentes a manipulação da memória na tentativa de forjar uma memória coletiva. Para tanto, são selecionados fatos que se veem exaustivamente rememorados, tornando-os base axiológica-simbólica de uma sociedade, enquanto todos os fatos que não condizem com esta tal base axiológica-simbólica são forçadamente esquecidos. Aqui a manipulação da memória se dá de forma instrumental, estratégica, visando sempre um fim planejado

Tais dificuldades podem, em certa medida, ser suplantadas pela memória coletiva, que pretende transcender as intimidades individuais ao somar as partes e, harmonicamente, formar o todo. Não obstante isso, a inquietação que insiste nesse ponto da pesquisa é como nos chega o passado, essa organização do vivido, essa presença do ausente na vida coletiva.

⁷⁷ Comissão Nacional da Verdade, abreviadamente Comissão da Verdade, foi um colegiado instituído pelo governo do Brasil para investigar as graves violações de direitos humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1964 e 5 de outubro de 1988. Foi criada pela Lei n. 12.528, de 18-11-2011, no governo de Dilma Rousseff (ela própria uma das vítimas da ditadura) (BRASIL, 2014).

3.4 Relato, história e representação

Não é novidade que essa representação do passado, chamada “aporia autêntica da lembrança”⁷⁸ foi, muitas vezes, objeto de estudo de vários autores. Atualmente, sabe-se que desde a Antiguidade, mais especificamente desde o advento da racionalidade grega (500 a.C), o homem pesquisa, lança, expõe, relata, reproduz e tenta encontrar a verdade do passado nos documentos. A escrita da história converte o que ocorreu, a experiência vivenciada e os personagens do passado em possibilidade presente, afirma Ricoeur (2007). Assim, a continuidade da passagem da memória à história é propiciada pelos rastros, vestígios e testemunhos. O tempo é físico, exterior, invisível e inapreensível (RICOEUR, 2007). “Pode-se dizer o seguinte: a representação historiadora é de fato uma imagem presente de uma coisa ausente; mas a própria coisa ausente desdobra-se em desaparecimento e existência do passado. As coisas passadas são abolidas, mas ninguém pode fazer com que não tenham sido” (RICOEUR, 2007, p. 294). O patrimônio cultural é um fenômeno de comunicação social dinâmico.

A organização do vivido, portanto, chega por meio do relato, da narrativa. O aspecto temporal da existência humana e a atividade de narrar uma história se tocam, pois, o tempo, quando “narrado”, apresenta-se mais compreensível, mais humano e a narração ganha mais sentido quando se refere aos episódios sucessivos das experiências humanas no tempo. Revelar ou confirmar o passado, para que fique registrado, é um dos objetivos da historiografia na intenção de impedir o seu apagamento da memória. O historiador, no entanto, não cria o passado. Em seu esforço científico na busca da verdade dos fatos, associado à dimensão ética da historiografia, o historiador relata o passado⁷⁹.

Ricoeur (2007), estudioso da temporalidade, da historicidade e da hermenêutica foi quem abordou esse tema de forma intensa e propôs o caminho da hermenêutica ao defender, com ressalvas, que o passado chega intermediado por impressões, por relatos, por rastros, ou

⁷⁸ Sobre a difícil conciliação entre memória e história, o historiador Marcos Napolitano (2018, p. 211) faz uma reflexão profícua: “A bela formulação literária de Primo Levi, que renunciou em falar ‘a verdade’ sobre os campos de concentração, pois ‘a verdade estava com os mortos’, parece estar na origem desta aporia. Se a verdade (histórica, poderíamos argumentar) está com os mortos, os exterminados, as vítimas mudas, todo testemunho é apenas aproximativo, apontando para um trauma, no limite, insuperável e constituinte da própria experiência contemporânea ‘pós-traumática’, essencialmente lacunar. Por mais bem-intencionada e organizada, nenhuma ‘justiça de transição’ poderia dar conta de tecer novamente a urdidura de uma sociedade traumatizada. Os próprios fios se dissolveram”.

⁷⁹ O relato se prende aos vestígios, às provas, aos documentos, aos vestígios, enfim, aos rastros históricos. Portanto, não pode ser visto como literatura, mas como ciência, porque há pesquisa, verificação e não criação, na visão de Ricoeur (2007).

seja, chega pela história narrada. Para o autor, mesmo que a narrativa não tenha o poder de reconstrução exata do que ocorreu de fato, ela não se torna pura ficção porque tem seus limites na documentação, na cronologia, e em sua capacidade mimética de voltar ao receptor da história (sujeito ativo).

Ao defender a reflexão da história sob o argumento vetor da necessidade do conhecimento, Ricoeur (2007) alerta para o fato de que as narrativas históricas são recriações da realidade, são mimeses do tempo vivido, as quais não substituem a experiência vivida tampouco o tempo. As narrativas históricas são, portanto, variações interpretativas, enquanto as narrativas ficcionais são variações imaginativas (RICOEUR, 2007).

Essa rede de percepções envolve e fomenta o enigma da “presença do ausente”, essa aporia autêntica da lembrança, que desemboca na problemática da busca pela verdade ou pela similitude do ocorrido. A recriação de algo que já não existe (passado) pode se dar pela simples lembrança (memória primária) ou pela recordação (memória secundária), que, para Ricoeur (2007), são espécies distintas. A primeira, *mnemé*, dá-se pela evocação, ou seja, a retenção trivial do momento passado, um simples agir quase que independentemente de racionalidade. A rememoração, a volta da lembrança dos fatos em nossa mente, “[...]dá-se através da imagem”, avalia Ricoeur (2007, p. 26). O autor adverte, porém, que rememoração e imaginação possuem diferenças e podem remeter à fenomenologia da confusão, possibilitando, frequentemente, o erro ou o esquecimento, que afeta a função veritativa da memória. A memória reduzida à rememoração opera na esteira da imaginação, ensina Ricoeur (2007). De modo diverso, lembrar é receber espontaneamente uma imagem do passado. É afecção e está sob o império do agente da impressão; e recordação é a reminiscência ativa, racional, é o intervalo entre a impressão original e seu retorno, uma busca voluntária também denominada *anamnesis*, postula Ricoeur (2007). Isso implica pensar que o ato de lembrar ou, em especial, o ato de recordar, pode se transformar num ato carregado de intenções (conscientes e até mesmo inconscientes) com desdobramentos diversos, comumente relacionados a abusos de memória.

O erro de julgamento ou a opinião falsa na associação de uma sensação a um pensamento sempre foi objeto de reflexão, desde os gregos. Para ilustrar o fenômeno da confusão das lembranças, Ricoeur (2007) se vale da metáfora socrática do “bloco de cera” a qual ilustra o impasse de tomar uma coisa por outra, de confundir-se.

A analogia da impressão aparece no diálogo platônico “Teeteto” (PLATÃO, 2016, não paginado) ao comparar a marca ou a impressão da lembrança no interior das almas. Nessa suposição, as almas contêm em si um bloco de cera flexível, de tamanhos, de texturas, de

graus de rigidez, de umidade e de pureza diferenciados, em que as ausências de marcas são os esquecimentos e as marcas nítidas seriam as lembranças:

Sócrates – Diremos, pois, que se trata de uma dádiva de Mnemosine, mãe das Musas, e que sempre que queremos lembrar-nos de algo visto ou ouvido, ou mesmo pensados calcamos a cera mole sobre nossas sensações ou pensamentos e nela os gravamos em relevo, como se dá com os sinetes dos anéis. Do que fica impresso, temos lembrança e conhecimento enquanto persiste a imagem; o que se apaga ou não pôde ser impresso, esquecemos e ignoramos. (ORIGINAL DE PLATÃO) ‘TEETETO’

Versão eletrônica do diálogo platônico “Teeteto”

Tradução: Carlos Alberto Nunes

Créditos da digitalização: Membros do grupo de discussão Acrópolis (Filosofia)

Homepage do grupo: <<http://br.egroups.com/group/acropolis/>>⁸⁰.

Nesse exemplo, o erro é comparado ao apagamento das marcas ou a um equívoco, um defeito de encaixe à pegada original, como se alguém pusesse os pés na pegada errada. Já a opinião verdadeira é a adaptação perfeita à impressão na cera, seria conservar corretamente a lembrança. O ajustamento defeituoso e a captura errada são duas figuras da confusão, propõe Ricoeur (2007). Às variações interpretativas do passado, que Ricoeur (2007) chama de “o que fica no lugar de” ou *representances*, juntam-se às variações imaginativas do historiador e seu produto será sempre o tempo narrado, ou seja, a união entre experiência, consciência e imaginação. Assim se dá a comunicação entre o passado e o futuro, mediada pelo presente, na visão do autor.

A história é quase ficção porque só se alcança o passado pela imaginação, porém, mesmo que o passado não seja observável, ele não chega a ser fantasia ou ficção, pondera Duarte (2015), apoiado nos ensinamentos de Ricoeur. O imaginário pode compor a realidade, sem, portanto, enfraquecê-la, conclui Duarte (2015).

Na ficção, ou mesmo na literatura, o apelo à verdade independe de vestígios e se neutraliza em relação ao tempo histórico. Já a verdade histórica se compromete com o caráter veritativo do texto por meio dos vestígios ou dos rastros. A diferença entre contar uma história (ou estória) e contar a História remete ao mundo reflexivo de Benjamin (1985), o qual escreveu sobre o conceito de história e a importância do contexto e da referência do narrador. Apontado, muitas vezes, como materialista histórico, questionador do tempo cronológico e linear (história progressista), Benjamin (1985) propôs que a história fosse vista como algo inacabado, que pudesse sempre ser reconstruída, recontada, portanto, que fosse

⁸⁰ Obs: A distribuição desse arquivo (e de outros baseados nele) é livre, desde que se dê os créditos da digitalização aos membros do grupo Acrópolis e se cite o endereço da homepage do grupo no corpo do texto do arquivo em questão, tal como está acima.

permanentemente aberta. Assim, no entender de Santos (2017, p. 21) cada relato, cada história segue sempre “[...] puxando a próxima, perfazendo-se em rastro histórico”.

Descrever o passado não enseja trazê-lo tal qual ele ocorreu, mas empreender uma abordagem que constrói a ideia da imagem de um passado, mesmo que irrecuperável em sua plenitude. A história deve, então, ser vista como um discurso de várias possibilidades, pois não é um discurso fechado em si e pode satisfazer representações e visões unilaterais. O entendimento, ou as visões sobre a ação humana, e seus possíveis desdobramentos e significados podem ser frutos de uma narrativa histórica ou de sua reconfiguração com base nos interlocutores que a conduzem.

Ricoeur (2007) apresenta a circularidade (espiral hermenêutica) da temporalidade narrativa ao inserir o leitor na compreensão do tempo mediada pela narrativa histórica em transformações recíprocas.

A leitura é o ponto comum da ficção ou da história, quer dizer, é o ponto que entrelaça o universo do texto ao universo do leitor, em que as possibilidades de leitura são caminhos entre os vários possíveis e existentes. A compreensão do que se deseja passar, via texto ou narrativa, exige uma interação complexa entre o texto (com sua autenticidade, originalidade e vocabulário) e o leitor (com sua realidade, suas características linguísticas, cognitivas). Essa interação possibilita não somente uma gama diversa de interpretações, como também, grandes chances de sugestionamentos, de manipulações ou de persuasões ao leitor mais ingênuo ou desavisado. No emaranhado da teia narrativa, composta por inúmeros elementos, pode-se conceber o texto como caminho e o leitor como caminhante, como analisa Toledo (2015, p. 38) ao tratar da recepção do leitor com relação ao texto:

O texto como um caminho e o leitor como um caminhante: caminhos são singulares, embora, à distância, pareçam ser os mesmos. Apenas acompanhando o traçado peculiar a cada um é possível alcançar uma leitura que não iguale o diferente e anule sua singularidade. No entanto, o leitor carece das diretrizes gerais que o texto não evidencia e sem as quais se torna incompreensível. Portanto, deve-se fornecer o horizonte e, dentro dele, o contorno em cujo limite os vários traços componham um quadro e se tornem significativos.

Da mesma forma ocorre com o conhecimento do fato histórico quando o autor percebe a necessidade de orientações e de contornos ao texto. Há que se cuidar para que o fato histórico não se anule em sua singularidade. Toledo (2015), porém, alerta para duas ciladas que podem surgir para o leitor em relação à mensagem do texto. Tanto ele pode captar somente o superficial, como o que lhe convém no momento, comprometendo, assim, o entendimento completo do que se pretende manifestar:

Por outro lado, por ser incapaz de seguir a trilha obedecendo aos sentidos que sua forma impõe, quer dizer, sem se dispor a palmilhar o caminho em toda sua extensão seguindo os rumos que ele determina, o leitor comum ou lança mão de um mapa que lhe dê uma ideia geral do trajeto, ou proclama a inexistência do mesmo e segue os rumos que sua vontade lhe dita. Em qualquer um dos casos, perde a possibilidade de compreensão por se sujeitar ao que lhe impõe o hábito. Acomoda-se à prisão da sensibilidade preordenada pela miséria de seu tempo. Aqui toda a confusão advinda da conformidade da sensibilidade moderna às expectativas comuns dever ser evitada pelo intérprete e reclamada pelo autor (TOLEDO, 2015, p. 38).

Ao abordar a importância de quem narra, Benjamin (1985b) produziu análises relevantes sobre o papel do narrador no século XX e sobre as transformações pelas quais passaram o termo “narrador”, que já não condizia com sua etimologia. No ensaio de 1936, Benjamin (1985a) teceu críticas com relação à extinção do narrador tradicional o qual, na pobreza da experiência da Modernidade, é incapacitado de se situar e de situar o leitor no tempo e no espaço. Para ele, o narrador encontrava-se em extinção, dando lugar a uma sociedade da prensa, da ganância e do imediatismo. Ao contrário, o ato de narrar poderia corresponder a uma obra artesanal que tem a característica de ser tecida fio a fio.

A narrativa que durante tanto tempo floresceu num meio de artesão – no campo, no mar, na cidade – é ela própria, num certo sentido, uma forma artesanal de comunicação. Ela não está interessada em transmitir o “puro em si” da coisa narrada como uma informação ou um relatório. Ela mergulha a coisa na vida do narrador para em seguida retirá-la dele. Assim se imprime na narrativa a marca do narrador, como a mão do oleiro na argila do vaso. Os narradores gostam de começar sua história com a descrição das circunstâncias em que foram informados dos fatos que vão contar a seguir, a menos que prefiram atribuir essa história a uma experiência historiográfica. (BENJAMIN, 1985a, p. 205).

Como o tempo se deixa revelar pela narrativa historiográfica, torna-se de grande relevância a escolha do que se narra e do ângulo escolhido para se traduzir a consciência histórica do tempo.

A prevalência comum do discurso dos vencedores foi um objeto de desconstrução eleito por Benjamin e descrito por Löwy (2005). A relação de poder dos vencedores sobre os vencidos, ou dos dominadores sobre os dominados foi rejeitada pelo autor na intenção de se desviar do curso inevitável do processo de construção da história pela perspectiva dos vitoriosos. A proposta de Benjamin era escapar do historicismo servil e apresentar um novo olhar para a história, esclarece Löwy (2005). Sua proposta era “escovar a história a contrapelo”⁸¹ e, assim, apresentar como sujeitos do conhecimento da história o combatente e o

⁸¹Para Benjamin (1985b), o imperativo “escovar a história a contrapelo” teria duplo significado: a) histórico: trata-se de ir contra a corrente da versão oficial da história, opondo-lhe a tradição dos oprimidos. Desse ponto

oprimido, ou seja, os que estão à sombra na historiografia oficial. Para além dos rastros históricos, na tese de Benjamin, estariam os restos históricos. Seriam os trapos, os despojos ou as marcas de sangue, de dor e de morte (esses, como verdadeiros bens culturais) a testemunhar as experiências vividas pelas faces ocultas da história oficial, em substituição aos grandes monumentos. Löwy (2005, p. 73) descreve de forma clara a extensão da crítica benjaminiana:

Benjamin compartilhava inteiramente desses sentimentos e neles inspirou sua recusa a imitar os que acariciam em seu sentido ‘o pêlo muito luzidio’, expressão irônica que utiliza em sua tradução da tese VII – da história. A diferença decisiva entre os dois é que a crítica de Nietzsche é feita em nome do indivíduo rebelde, o herói – mais tarde, o super-homem. A de Benjamin, ao contrário, é solidária aos que caíram sob as rodas de carruagens majestosas e magníficas denominadas Civilização, Progresso e Modernidade.

Ainda, a propósito da escolha do que narrar, aparece o fato de que a própria opção pela ordem de acontecimentos, ou simplesmente a decisão sobre quais eventos mencionar e sobre quais silenciar, pode implicar em trazer para uma narrativa significações distintas. Em outras palavras, a identificação de vários eventos e sua disposição ou mesmo a precedência de um em relação ao outro no tempo pode trazer mudanças significativas em sua interpretação em uma narrativa historiográfica. A amplitude e o “peso”⁸² da narração de um evento em relação a outro também será decisão do historiador.

Tais decisões de seleção e de identificação estão em forte sintonia com um dos objetivos desta pesquisa por buscar compreender a relevância de tais escolhas no desdobramento ou no desenvolvimento da história de um povo. Da mesma forma, o relato histórico pode realçar ou não os valores, as tendências e as transformações culturais de um povo no mundo contemporâneo, ensejando, pois, memória ou esquecimento.

Ricoeur (2007), em sua hermenêutica, resume que viver é interpretar. Interpretar os signos, os textos e os símbolos conformados na narrativa, no estudo da ação (e não de um plano já traçado anteriormente, como queria Hegel), das decisões tomadas na própria história que formam o seu enredo e ensinam a viver. É no reconhecimento de cada um na sua história, é “[...] nesse sentimento de pertencimento a uma coletividade que nos identificamos numa cultura comum”, leciona Gomes (2008, p. 16). Tal sentimento de pertencimento foi captado

de vista, entende-se a continuidade histórica das classes dominantes como um único e enorme cortejo triunfal, ocasionalmente interrompido por sublevações das classes subalternas; b) político (atual): a redenção/revolução não acontecerá graças ao curso natural das coisas, o “sentido da história”, o progresso inevitável, será necessário lutar contra a corrente. Deixada à própria sorte, ou acariciada no sentido do pelo, a história somente produzirá novas guerras, novas catástrofes, novas formas de barbárie e de opressão.

⁸² Peso, neste texto, com o sentido de “atribuição de valor”.

por Guimarães Rosa e ricamente ilustrado em *Grande Sertão: Veredas* (1994). Ícone da literatura brasileira, a obra tem como foco narrativo a descrição do espaço natural e cultural do sertanejo, com interesse especial na discussão sobre essa relação sempre tensa entre o ser humano e o mundo, entre o mundo e a linguagem:

A lembrança da vida da gente se guarda em trechos diversos, cada um com seu signo e sentimento, uns com os outros acho que nem não se misturam. Contar seguido, alinhavado, só mesmo sendo as coisas de rasa importância. De cada vivimento que eu real tive, de alegria forte ou pesar, cada vez daquela hoje vejo que eu era como se fosse diferente pessoa. Sucedido, desgovernado. Assim eu acho, assim eu conto [...]. Tem horas antigas que ficaram muito mais perto da gente do que outras, de recente data (ROSA, 1994, p. 132).

O processo contínuo de recriação, de reinterpretação, de ressignificação, caracteriza a narrativa que, para Ricoeur (2007), é como um círculo hermenêutico, um fenômeno que só pode ser percebido pelo desvelamento interpretativo da linguagem. As estruturas de linguagem, as formas de expressão (costumes, leis, artes, música, poesia etc.), como apanágio da essência humana, determinam as regras que orientam tanto a vida social e cultural como também a identidade dos sujeitos no processo de construção do patrimônio cultural. Vale aqui o que Paiva (2015, p. 206) sinaliza:

Por ser herança civilizatória e não herança hereditária, o processo de construção do patrimônio cultural deve sempre considerar e questionar os processos de comunicação que levam à consolidação de uma identidade própria e também a comunicação voltada para a identidade e para o olhar alheio. A linguagem expressa pelo patrimônio pode ser diversa, mas o processo de ‘comunicação patrimonial’ deve ser sempre um ato de inclusão, solidariedade e alteridade.

Em muitos casos, a distância temporal, mais do que abstrativa, pode ser elucidativa. O momento da realidade histórica, depois de vários processos de investigação e da emergência de fatos provados, consolida-se, possibilitando uma releitura, favorecendo novo olhar para algum fato o qual pode ser valorizado de forma totalmente diversa do que o foi à época. Mais que no sentido do esquecimento, em um sentido, pois, do esclarecimento na maneira de olhar os registros históricos de uma forma mais crítica, mais consciente. Em suma, a conjugação dos variados conhecimentos oportuniza também elucidaciones.

A “aporia da verdade em história”, expressão cunhada por Ricoeur (2007, p. 253), pode ser considerada fruto de distanciamento temporal, mas nem por isso desprovida do caráter de verossimilhança. É comum que os historiadores construam narrativas diferentes e até mesmo opostas a respeito de fatos idênticos sem, com isso, comprometer sua íntegra, sua autenticidade.

Uma imagem vista de perto pode não ter a mesma leitura quando vista de longe, como em um grande quadro ou um grande tapete, por exemplo. Uma árvore só será vista como parte da floresta à distância, mas nem por isso deixará de ser árvore ou de ser vista como tal, ou terá sua leitura comprometida.

Com mais intensidade, tal fenômeno ocorre em relação à condição histórica dos acontecimentos, esses fatos passados que não sendo mais, que tendo sido abolidos, “ninguém pode fazer com que não tenham sido” (RICOEUR, 2007, p. 294).

Do mesmo modo, o conceito de história pode ser traduzido como um coletivo singular, um conjunto de histórias particulares o qual, ao se articular, forma a memória coletiva. Nas palavras de Ricoeur (2007, p. 315), a história, ao se produzir, articula seu próprio discurso, conforme já aludido no item 4.1 desses textos.

Compreender, na atualidade, o valor da linguagem no estudo do patrimônio cultural é relevante porque o próprio patrimônio cultural pode ser entendido como um fenômeno de comunicação social dinâmico. Ele evolui e se transforma a todo instante, travando lutas constantes entre linguagens e discursos. Lutas discursivas são características e predominantes nos dias atuais, chegando a se afirmar que é na exaltação da linguagem que se encontram os pilares do mundo atual.

Para além das linguagens, as identidades também sofrem transformações e são criadas e redefinidas constantemente. Ocorre que, no campo de estudo sobre patrimônio cultural, muitas expressões são aproveitadas da área das ciências sociais por lhe serem apropriadas. Assim, acontece com o termo “identidade”, o qual se relaciona com a concepção que o indivíduo tem de si mesmo e do seu pertencimento e sua afiliação a grupos. Importante observação de Reis (2013, p. 294) nesse sentido é sobre a tomada de consciência, ou seja, no momento em que os homens (como indivíduos) se sentem sujeitos da própria vivência, é que são reveladas as formas como as suas identidades foram criadas e redefinidas. Em vista disso, atribuir sentido às vivências também significa atribuir sentido às experiências. Significa conectar, articular, registrar, periodicizar e ligar fatos, feitos, indivíduos, datas, documentos, sociedades em relatos e em pensamentos históricos, ou seja, refletir política e epistemologicamente as ações no tempo (REIS, 2013) por meio da consciência histórica.

3.5 Consciência histórica

Consciência histórica é a “capacidade que cada época tem de se representar e de se atribuir uma identidade e um sentido, mesmo se ainda está no tempo, inacabada e incompleta,

e não pode ter de si mesma uma visão global, ou seja, mesmo submetida às circunstâncias próprias do tempo”, esse é o conceito que Reis (2013, p. 23) apresenta em seus estudos.

Identidade, memória e história, como se sabe, estão intrinsecamente ligadas entre si e refletem o arcabouço imaginário (via representações, símbolos e mitos) da identidade coletiva. É a partir da seleção de elementos caracterizadores da identidade coletiva (possibilitados pela memória) que é construído o patrimônio cultural – este que traduz os valores de uma comunidade, favorecendo sua coesão e seu autoconhecimento.

A percepção da realidade proporcionada por símbolos – pelo universo cultural – é indissociável da função política que a cultura exerce e até mesmo como reflexo de um sistema de dominação, como observa Bourdieu (2015).

A interlocução com o passado sempre foi uma tendência humana. No Brasil, em especial, uma nação multiétnica e de dimensões grandiosas, a assimilação do universo do outro – a alteridade – sempre foi um desafio. A conscientização de historicidade e de reconhecimento de padrões culturais diferentes ampliou o conceito de patrimônio cultural a partir de 1988. Isso refletiu e trouxe para nós, brasileiros, transformações no direito do mundo contemporâneo, pela visão de Assis (2011).

Valores como pluralismo e diversidade devem pautar e fundamentar as ações culturais da sociedade brasileira na atualidade, especialmente dos grupos que, historicamente, contribuíram para a formação social. Nem sempre é o que ocorre na maioria das ações preservacionistas, ainda com os pés cravados em concepções conservadoras. Contudo, “[...] se prevalecerem os valores estéticos e formais (tradicionais) na construção de nosso patrimônio cultural, a despeito de todo esforço constitucional” para seguir um caminho mais humanista na preservação cultural, dificilmente se conseguirá “[...] uma significação social mais ampla” e genuína do contexto brasileiro, verifica Fonseca (2017, p. 237).

De todo modo, foi a partir da década de 1930, com a Era Vargas, que as políticas públicas de preservação sofreram grandes avanços. Esse arroubo de entusiasmo preservacionista contribuiu para a construção da consciência histórica do povo brasileiro e estimulou o interesse pela cultura tipicamente nacional, por novas necessidades sociais e novas sensibilidades. Estava em pauta, à época, a partir da década de 1920, a valorização do que era nacional, do que era relativo às raízes brasileiras, até mesmo o interesse pelo jeito peculiar do comportamento do cidadão brasileiro⁸³, o que se revela (porém, em menor escala) até hoje. Estudos acadêmicos sobre a identidade, o perfil (o jeito de ser) típico do brasileiro têm sido tema frequente na literatura nacional.

⁸³ Exemplo: *Macunaíma* (ANDRADE, [1928], 1987), etc.

Desperta curiosidade o fato de o Brasil ser o país de maior extensão na América Latina e apresentar características comuns reconhecidas amplamente, inclusive no exterior. O samba, o futebol, o carnaval e, mais recentemente, as telenovelas, são exemplos presentes no reconhecimento do espírito nacional. É o famoso “jeitinho brasileiro”, no entanto, que justifica popularmente o perfil inculcado nas atitudes do povo e seu alcance tem reclamado a atenção de pesquisadores, de sociólogos e de estudiosos do assunto.

Costa e Maffei (2016) compreenderam a vertente que se estende até mesmo a aspectos da cultura jurídica no Brasil. A maneira de “se sair bem” em situações de dificuldades e problemas cotidianos, até mesmo sob o manto da ilegalidade, está sobejamente arraigada na autodefinição ou autoconsciência do brasileiro. Um “jeitinho”, porém, que se distancia, muitas vezes, da associação direta com o “homem cordial” (afetivo) de Sérgio Buarque de Holanda⁸⁴ ou com o bom “malandro” cantado em verso, prosa e samba, intermediado por versões muito propaladas no estudo das ciências sociais. Por caminho diverso dessas interpretações do brasileiro, Costa e Maffei (2016) sugerem que existem para a mesma expressão aspectos tanto negativos (egoísmo, corrupção) e positivos (criatividade, poder de negociação). Recorrer a subterfúgios para corrigir falhas e flexibilizar procedimentos são ações justificadas como o tal “jeitinho brasileiro” da mesma forma, usando o direito e o Legislativo. A criação de leis é um dos subterfúgios mais utilizados atualmente para resolver problemas e abrir caminhos às exigências das oligarquias do poder como denotam os autores (COSTA; MAFFEI, 2016, p. 485):

A proteção subserviente de dominação exercida pelos ‘donos do poder’ gera relações ambíguas de solidariedade, dívidas e favores daqueles que necessitam dos direitos que lhes são conferidos em forma de benefícios, ou seja, falseados para a manutenção do status quo. Por evidente que, assim, criam-se situações de dependência nas quais não importa o que o direito prescreva em termos normativos, pois o descumprimento da lei é justificado tanto por quem controla a aplicação e a observância das normas, quanto por aqueles que dependem de suas ‘boas-vontades’ para verem seus direitos e interesses satisfeitos

A criação do mandado de segurança durante a Primeira República foi um exemplo dessa prática de flexibilização ou “jeitinho” brasileiro na defesa dos direitos fundamentais em juízo, tendo como protagonista o jurista Ruy Barbosa⁸⁵. Nessa época, diante da necessidade de garantia ativa de direitos fundamentais eminentemente individuais, o cidadão só teria como recurso o habeas corpus (*writ*). Inúmeros direitos não possuíam, até então, garantias. Assim,

⁸⁴ Estudado na obra *Raízes do Brasil* do mesmo autor (HOLANDA, 2015).

⁸⁵ Ruy Barbosa (1849-1923) foi um político, diplomata, advogado, jurista brasileiro e um brilhante orador. Representou o Brasil na Conferência de Haia, foi reconhecido como “O Águia de Haia”. Foi membro fundador da Academia Brasileira de Letras e seu presidente entre 1908 e 1919 (FRAZÃO, 2019)

decorrente de esforços doutrinários, houve uma reinterpretação do instrumento, dando proeminente vastidão ao seu alcance (SOUZA, 2008).

Das mudanças ocorridas com o passar do tempo, é o direito, portanto, um dos destinatários das mais profundas transformações. A primeira delas foi, pelo pensamento de Assis (2011, p. 66-7), “[...] o reconhecimento, em certo grau, de sistemas diversos de moralidade e normatividade”, mas “[...] sem abrir mão das normas já positivadas que tutelam a ordem social tradicional”, e a segunda, a tolerância ou estímulo a “[...] manifestações públicas de diferença e diversidade”.

Tais variações ou renovações alcançaram em cheio o direito à proteção dos bens culturais⁸⁶, os quais, como meios de linguagem, estão sempre sujeitos a releituras, a reinterpretações. E é exatamente por conduzirem valores e informações de uma geração à outra que as conduções dos processos de preservação dos bens culturais devem se dar de forma dialógica, ponderada e com foco na inclusão e na alteridade, indica Paiva (2015, p. 204) quando exemplifica:

[...] em 1979, a UNESCO declarou como Patrimônio Cultural da Humanidade, o Campo de Concentração de Auschwitz, na Polônia. Longe de significar uma mensagem nazista ou de intolerância, é clara a intenção dos representantes da UNESCO em deixar uma mensagem de alerta e resiliência às gerações futuras que também podem ter suas próprias leituras e conclusões a respeito desse bem cultural.

Foi para viabilizar a união entre os povos que a UNESCO, em 1972, teve a iniciativa listar os patrimônios culturais da humanidade. Funcionando como paradigma para a proteção de bens culturais locais, a UNESCO vem destacando não somente o que é excepcional e grandioso, mas também, a diversidade, respeitando a autonomia cultural e promovendo “[...] o reconhecimento e alteridade cultural entre os povos” (PAIVA, 2015, p. 202).

Nos dias atuais, tem-se assistido ao progressivo encurtamento de distâncias entre países e a intensas ondas de imigração. Isso tem favorecido a interlocução e, muitas vezes, a assimilação de culturas. Lado outro, há que se considerar que o patrimônio cultural pode, ao inverso, promover a exclusão ou o desprezo do diferente. Muitas vezes, a construção da identidade nacional pode ter o efeito inverso e segregar, constata Paiva (2015, p. 201)):

O mesmo patrimônio cultural que pode unir pode segregar. A partir dessa conclusão, tem-se mais um argumento para sustentar que os bens culturais devem ser compreendidos a partir da sua função e não apenas da sua objetificação conceitual. Na civilização, não são raros os exemplos de povos que se enclausuram em sua própria cultura, rejeitando as demais.

⁸⁶ O fenômeno da globalização alcança muitos povos, mas não os une, necessariamente.

Por fim, a função que o patrimônio cultural exerce tem ocupado, paulatinamente, posição de grande relevância quanto ao aspecto integrador de uma sociedade. Choay (2017) relaciona o processo de acumulação dos bens patrimoniais nacionais aos traços narcísicos da humanidade, como uma “síndrome narcísica”. Para a autora francesa, há hoje uma profusão de símbolos em detrimento da heterogeneidade das culturas, dos usos e das épocas às quais pertencem os bens acumulados. Essa ambição é explicada pela necessidade atual da sociedade do fim do século XX e início do século XXI de constituir uma identidade humana (genérica). Por essa comparação e simbolismo, entende-se como se o patrimônio fosse um vasto espelho onde contemplar-se-ia a própria imagem (CHOAY, 2017). Nas palavras da autora (2017, p. 241):

Pode-se, com efeito, interpretar essa profunda necessidade de uma autoimagem forte e consistente como uma maneira, encontrada pelas sociedades contemporâneas, de lidar com transformações de que elas não dominam nem a profundidade nem o ritmo acelerado, e que parecem questionar sua própria identidade. A adição de cada novo fragmento de um passado longínquo, ou de um passado próximo que mal acaba de ‘esfriar’, dá a essa figura narcisista mais solidez, precisão e autoridade, torna-a mais tranquilizadora e capaz de conjurar a angústia e as incertezas do presente.

Assim, a identidade, atualmente ameaçada, consegue sua recuperação e o patrimônio cultural, anteriormente com função construtiva, representa, hoje, função defensiva, considera Choay (2017). Quanto à necessidade de defesa, de proteção do patrimônio cultural, a pergunta que se segue é a que ente federativo deve ser reivindicada a proteção cultural de um bem. Esse questionamento é capital para compreensão e discussão de quem deve ser o agente competente para a gestão efetiva do patrimônio cultural de um local.

3.6 O sentido da preservação cultural

O tema “preservação cultural” vem ganhando muitos adeptos e defensores ao longo dos anos. Assuntos ligados à cultura, entretanto, mesmo que cada vez mais discutidos e contemplados nas agendas políticas nacionais e internacionais, têm sofrido relutâncias na classe política brasileira. Motivos não faltam quando se trata de cuidar da memória nacional. Entender o porquê de preservar já é parte do que se consagra nos bancos das escolas. Mas, para sua efetiva implementação, não é novidade, há que se ter “vontade política”.

Politicamente, a situação se desvirtua em razão de discursos populistas. Discursos esses que se apoiam em uma lógica que se afasta da conscientização cultural para abraçar

justificativas de necessidades nacionais urgentes e mais importantes que o investimento em cultura. Tais linhas de pensamentos políticos historicamente subservientes à lógica do regime da “colonialidade global”⁸⁷ precisam ser afastados.

Dado que o conhecimento por uma comunidade de sua própria vida, de sua história e de sua cultura leva o sujeito a compreender o sentido de sua vida, tornando-se capacitado ao seu comando, não interessa aos grupos de poder, às classes privilegiadas, às elites ou aos “donos do poder”⁸⁸ investir em políticas culturais. A forte resistência ao investimento na área cultural por parte da classe política brasileira se prende a justificativas pragmáticas da emergência de necessidades outras as quais, por serem básicas e prementes, rendem mais dividendos políticos, exprime Fonseca (2017). A autora acrescenta um pequeno alento ao afirmar que “[...] por outro lado, vem se observando um crescente interesse de governos de estados e de municípios em marcar sua atuação com iniciativas na área da cultura” (FONSECA, 2017, p. 77).

Assente, nesse antagonismo de visões, de um lado a classe política e, de outro, a apropriação do tema pela própria sociedade, emergem conflitos justificados pela dificuldade que tem o Estado em lidar com as novas transformações do mundo que se traduzem em práticas de preservação manejadas pelo Estado e por intelectuais distantes dos apelos populares. O fato é que o patrimônio cultural, por carregar ou por evocar valores, lembranças, representações de pertencimento a uma comunidade, torna-se essencial na construção da identidade coletiva, portanto, da identidade nacional. Isso justifica o investimento em sua proteção. Essa atribuição valorativa aos bens culturais tem estreita vinculação ao afeto ou ao lugar que a consciência de seu povo lhe atribui. Para Souza Filho (2006, p. 47), “[...] o valor dos bens culturais, assim, tem a magnitude da consciência dos povos a respeito de sua própria vida”. No âmago da memória de uma comunidade, encontram-se aspectos e nuances de elementos e de comportamentos que orientam o reconhecimento desse povo como próprios de sua história, de sua vida, de sua localidade e identidade. É diante dessa grandiosidade referencial que o patrimônio cultural “reclama” sua proteção.

No ordenamento jurídico pátrio, tal proteção é dever constitucional da coletividade e do Estado⁸⁹ por força do art. 225 (BRASIL, 1988). A emergência dessa proteção tornou-se

⁸⁷ “Os Estados-Nação periféricos e os povos não europeus vivem hoje sob o regime da “colonialidade global” imposto pelos Estados Unidos, via Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, do Pentágono e da Otan. As zonas periféricas mantêm-se em uma situação colonial, mesmo que não subordinadas a uma administração colonial” (GROSFOGUEL, 2008, p. 126).

⁸⁸ Na linguagem de Faoro (2000) os “donos do poder” se referem aos componentes das oligarquias dominantes.

⁸⁹ Fundamental compreender aqui a possibilidade de diferenciação entre o sujeito que exerce o domínio sobre o objeto material com o sujeito de direito ao bem cultural, porquanto existem sobre um mesmo bem duas modalidades de direitos.

mais nítida com os processos de modernização e com a globalização⁹⁰, que generalizaram os valores e os costumes sociais. Proteger o patrimônio local tem sido a meta buscada para conservar as raízes plurais dos povos e de suas tradições culturais. Para além das necessárias políticas de educação patrimonial, faz-se necessária “[...] a adoção de políticas patrimoniais pluralistas, capazes de valorizar a diversidade ambiental, as heterogeneidades culturais e as múltiplas identidades, de modo a promover a convivência harmoniosa entre o homem e o meio, e ainda, garantir a inclusão social dos cidadãos”, defende Pelegrini (2006, p. 124). Recuperar memórias é também promover solidariedade às gerações futuras na transmissão de valores e de legados.

Quando se individualiza um bem para proteção, seja ele coletivo ou singular, público ou privado, passa a existir sobre ele um regime especial que inclui a proibição de sua destruição, mutilação e cuidados especiais para sua reparação ou restauro. O que determina a valoração de uma casa, de uma pintura, de um selo, de um retábulo, de uma região determinada, de um centro histórico, por exemplo, é o seu valor de representação, memória ou evocação precisamente, a despeito de sua materialidade.

Atualmente, a mera objetificação ou congelamento do bem dá lugar à sua funcionalização, pois é sua incumbência servir de ponte entre o passado e o futuro, passando pela contemporaneidade (PAIVA, 2015). Souza Filho (2006) exemplifica que uma última casa de estilo representativo em uma região deve ser preservada não exclusivamente por seu estilo e material de construção, mas por ser uma das últimas representações de estética e de arquitetura de uma localidade. Nem sempre, porém, essa exemplaridade é reconhecida e aceita pela comunidade, especialmente, pelo proprietário de tal bem. Muitas vezes, é até reconhecida pela comunidade, mas não por seu proprietário.

O município de Juiz de Fora, por exemplo, vivenciou tal problemática na década passada. Uma casa estilo *art déco* marajoara (decoração com objetos da fase Marajoara – 400 a 1350 d.C. trazidos da Ilha de Marajó/PA), exemplar arquitetônico único na cidade, foi cerne de eventual manobra para evitar iminente ato de preservação. Em 2009, logo que o conselho municipal do patrimônio cultural deliberou em votação que tal imóvel poderia ser destinatário de um tombamento provisório, os proprietários realizaram sua demolição de forma inescrupulosa, sob os protestos dos cidadãos juiz-foranos (NASCIMENTO, 2015).

⁹⁰ Globalização entendida como um processo plural, como uma “[...] intensificação dos fluxos econômicos, políticos, culturais e simbólicos a nível mundial” (MENDES, 2002, p. 503), ou seja, como globalizações, conforme mencionada no segundo capítulo (item 2.6).

Invariavelmente, portanto, importa mais a forma de construção do que o produto especificamente⁹¹.

O patrimônio imaterial, então, pode ser conceituado como o que “identifica, representa e é referência de uma cultura dada”, afirma Souza Filho (2006, p. 5). De acordo com a UNESCO (2003, não paginado), o sentido de patrimônio imaterial abrange “[...] usos, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e espaços culturais que lhe são inerentes – que as comunidades, os grupos, e em alguns casos os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural” (UNESCO, 2003, não paginado).

Algumas dificuldades aparecem ao se tratar da preservação do patrimônio imaterial no que tange à sua caracterização. A mais comum é a carência de regulamentação específica infraconstitucional de proteção (algo semelhante ao tombamento de bens materiais), ao modo ou ao processo de proteção especificamente. Somado a isso, aparece necessidade da criação de suporte material para registro e manutenção das manifestações culturais (proteger sem ‘congelar’ as manifestações que, por si só, são dinâmicas). Não obstante esses óbices, o número de registros de bens imateriais nacionais vem crescendo sobremaneira em todas as regiões do Brasil. Até 2018, foram 47 bens imateriais registrados em todo país, sendo que só a região Sudeste compreende mais da metade deles (26 registros) (IPHAN, [2018?]).

Em Minas Gerais, as expressões culturais reconhecidas pelo IPHAN como patrimônio cultural do Brasil são o Ofício de Sineiro (Livro Formas de Expressão), o Toque dos Sinos em Minas Gerais e o Modo Artesanal de Fazer Queijo de Minas⁹² (Livro dos Saberes), O Jongo do Sudeste, a Roda de Capoeira e o Ofício de Mestre de Capoeira⁹³.

⁹¹ O que evidencia o grande valor do patrimônio imaterial, atualmente, é exatamente esse olhar para o intangível ou o que não possui suporte material a que o Decreto n. 3.551/2000 veio regulamentar em obediência aos ditames constitucionais do art. 216 (BRASIL, 2000a, 1988).

⁹² O site do IPHAN apresenta informações relevantes a respeito da confecção do Queijo de Minas: “O modo próprio de fazer queijo de Minas sintetiza [...] um conjunto de experiências, símbolos e significados que definem a identidade do mineiro, reconhecida por todos os brasileiros”. “[...] O queijo de Minas artesanal é o produto mais significativo da agricultura familiar em Minas Gerais, com o volume de produção anual de cerca de 70 mil toneladas, produzidas em fazendas e envolvendo cerca de 30 mil famílias de pequenos agricultores familiares (produtores em maior ou menor escala) e mais de 100 mil pessoas vinculadas à distribuição comercialização desse produto. Entre todos os produtores, apenas 190 produtores conseguiram atender as exigências do cadastramento e legalizar a produção, ainda que apenas dentro dos limites do Estado de Minas”. “[...] Muitos produtores aprenderam a fazer queijo quando eram crianças, seus avós e bisavós foram produtores, e seus produtos são associados às características climáticas específicas das regiões em que vivem, ou seja, caso fossem utilizadas as mesmas técnicas de elaboração, não seria possível produzir o queijo do Serro ou o da Canastra em regiões com características naturais distintas daquelas onde tradicionalmente são produzidos. A produção do queijo artesanal está pautada na diversidade e nas pessoas que o produzem”. (IDENTIDADE..., [20--]).

⁹³ Estão em processo de inventário, com abertura para Registro: As Congadas de Minas e o Ofício das Quitadeiras em Minas Gerais (PATRIMÔNIO..., [20--]).

Por certo, o queijo de Minas ganha relevância por sua popularidade e enraizamento econômico e histórico-cultural com os mineiros. O que chama atenção, para além de sua existência milenar⁹⁴, é que sua condição peculiar está atrelada a características microbiológicas próprias “condicionadas ao tipo de solo, clima e vegetação de cada lugar” (IPHAN, 2018, p. 133). Logo, sua produção se vincula estreitamente às características geoquímicas das típicas fazendas mineiras. Por ser um produto resultante da tradição não só familiar como também econômica da região serrana de Minas⁹⁵, a forma de fazer o queijo gerou modelos industriais de produção em todo o Estado sem, contudo, descaracterizar-se. Com o objetivo de produzir conhecimento sobre os domínios da vida social e cultural do Brasil, aos quais são atribuídos sentidos e valores é que foi criado o Instituto Nacional de Referências Culturais (INRC) pelo IPHAN.

Não se pode, entretanto, descuidar de um efeito adverso ao registro relatado por alguns autores. Um aspecto contraditório que surge na busca da preservação, segundo relata Leonardo Castriota (2009), é que o poder público, muitas vezes, reflete certa “desobrigação” em relação ao bem cultural destinatário de registro. Vale dizer que tal efeito pode ser sentido em qualquer dos níveis da federação:

É importante perceber também que ao mesmo tempo em que este instrumento dá legitimidade e promoção ao bem como sendo integrante do patrimônio cultural do Brasil, atribui ao Governo uma responsabilidade menos ativa, ou menos direta com relação à sua proteção que no caso do tombamento. [...] no caso do registro se estabelece uma política de promoção dos bens culturais, através do seu reconhecimento e valorização como patrimônio nacional, com o objetivo de impulsionar parcerias com outros segmentos, como a indústria do turismo ou universidades, por exemplo, de forma a se estabelecer condições de sustentabilidade (CASTRIOTA, 2009, p. 221).

Por fim, após a análise sobre a forma como se chega o passado e como se dá essa presença do ausente nas vidas dos indivíduos, seguem os consequentes questionamentos: Quem escolhe, como e por que preservar? Quer dizer, quem são os legitimados para tais ações de preservação? Tais discussões que seguirão aqui com ênfase ao recorte prioritário da pesquisa, já mencionado, que é o âmbito municipal dentro do Estado de Minas Gerais.

3.7 Competência, instrumentos e motivação

⁹⁴ A receita básica foi “legada pelos antigos colonizadores portugueses – leite cru, coalho e sal –, à qual os mineiros acrescentaram o ‘pingo’, fermento natural desenvolvido ao longo dos tempos, a partir do soro drenado do próprio queijo, e que lhe confere características microbiológicas específicas, condicionadas pelo tipo de solo, clima e vegetação de cada lugar”. (IPHAN, 2018, p. 133)

⁹⁵ Região do Serro, Canastra, Serra do Salitre, Alto Paranaíba, Araxá, serras do Sul de Minas, Campos das Vertentes e microrregiões (IPHAN, 2020).

A própria noção de patrimônio cultural nacional veiculada pela Convenção da UNESCO (1970)⁹⁶ deixa claro que é a territorialidade, ou seja, a localização do bem cultural, que define o seu local de conservação e de proteção. A gestão e a política de preservação de uma igreja ou de uma casa, por exemplo, devem ser executadas no local onde o imóvel se encontra. Um bem cultural não deve se desassociar do local onde foi produzido, preconiza o princípio da conservação *in situ* sob a justificativa de que a proximidade facilita o ato protetor.

No território brasileiro, as diretrizes que dispõem sobre a competência, tanto administrativa (executiva), como legislativa (normativa), para a proteção do patrimônio cultural estão assentadas no texto constitucional (BRASIL, 1988). Em consonância ao sistema federativo brasileiro e sua divisão de competências, a tutela estatal de um bem componente do patrimônio cultural poderá se dar nas três esferas do ente estatal: União, Estados e municípios. Os entes da federação poderão praticar atos de maneira concomitante quando se tratar de competência material, pois esta é comum no que diz respeito ao patrimônio cultural, diversamente ao que se dá com relação à competência legislativa. A título de exemplo, mesmo que um bem cultural tenha tombamento na esfera estadual, é o poder público do município onde este se localiza que deve exercer sua tutela (juntamente com o instituto estadual responsável pelo tombamento) e a coletividade, como está disposto constitucionalmente no art. 225 (BRASIL, 1988). Conforme adverte Miranda (2018b), a atuação administrativa do poder público é obrigatória e deve se dar de imediato. Os tribunais, também têm tido esse entendimento acompanhando o que apregoa o Supremo Tribunal Federal (STF):

FEDERAÇÃO – COMPETÊNCIA COMUM – PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO COMUM, INCLUÍDO O DOS SÍTIOS DE VALOR ARQUEOLÓGICO (CF, ARTS. 23, III, E 216, V) – ENCARGO QUE NÃO COMPORTA DEMISSÃO UNILATERAL – 1. Lei Estadual que confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a consequente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, a qual, substantivam incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. 2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de Lei Complementar que fixe normas de cooperação (V., sobre

⁹⁶ “[...] considerando que os bens culturais constituem um dos elementos básicos da civilização e da cultura dos povos, e que seu verdadeiro valor só pode ser apreciado quando se conhecem, com a maior precisão, sua origem, sua história e seu meio ambiente” (UNESCO, 1970).

monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei n. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. 3. Plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da Lei Estadual questionada: suspensão cautelar deferida (BRASIL, 2002b, p. 449).

Não há grande dificuldade nessa compreensão quando se trata de bens imóveis, pois a lei é clara. Mas, quando se trata de bens móveis, aparecem algumas dificuldades, não somente quanto à localização do patrimônio cultural, por exemplo, os países que sofreram com os saques de seus bens culturais, invariavelmente em épocas de guerra, como a Bélgica, a Holanda, a França, entre outros. As peças culturais gregas extraídas do *Parthenon*⁹⁷, por exemplo, assim como as peças arqueológicas pré-colombianas retiradas do México, não perdem sua nacionalidade – grega ou mexicana – por se situarem, respectivamente, fora de seus países, por se encontrarem descontextualizadas de seu meio cultural. Tal realidade se apresenta como fruto da dificuldade jurídica em contemplar os povos que devem ter seus bens culturais reconhecidos como parte de sua própria cultura. Aqui se apresenta de forma preponderante a dificuldade em separar o direito individual de propriedade do caráter difuso que se assenta sobre esse mesmo direito, esclarece Souza Filho (2006, p. 47).

Diversas ações humanas podem acarretar o comprometimento à segurança e à integridade dos bens culturais. Uma das modalidades criminosas que mais comprometem a proteção dos bens culturais móveis é o tráfico, pois o lucro com esse tipo de crime tem crescido exponencialmente no mundo. Muitas vezes, habitantes de países considerados pobres se sujeitam a vender seus bens culturais a preços baixíssimos. Diante dessas incoerências, a comunidade internacional tem criado uma variedade de meios jurídicos voltados para tal proteção. Existem tratados e convenções com objetivos de desencorajar atos os quais atentem contra o patrimônio cultural. O Brasil⁹⁸ tem sido signatário de várias Cartas Patrimoniais⁹⁹ e convenções. A criação de órgãos que atuam junto às secretarias de cultura ou de planejamento urbano são ações de grande efetividade na preservação e na promoção do patrimônio cultural. Nada disso, porém, consegue se firmar sem a participação da coletividade, tanto na fiscalização, como na criação de normas (audiências públicas). Na atualidade, diante da existência de ações terroristas, cujo ódio pretende apagar até os vestígios identitários de seus inimigos, as ações protetivas podem ser inócuas. Exemplo recente foi o que ocorreu em

⁹⁷ Que significa “quarto da mulher solteira”, construído em homenagem à deusa Athena.

⁹⁸ No Brasil, o art. 3º do Decreto-Lei n. 25/37 exclui a possibilidade do tombamento de obras de origem estrangeira, mas podem ser elas objeto de proteção eventualmente, se forem identificadas com as exigências do art. 216 da Constituição Federal (cf. BRASIL, 1937).

⁹⁹ São “[...] os principais documentos, recomendações e cartas conclusivas de reuniões realizadas em diversas épocas e partes do mundo para se debater a proteção do patrimônio cultural” (MIRANDA, 2006, p. 334).

Palmyra (Síria) em ataque do grupo Estado Islâmico¹⁰⁰ que dizimou o patrimônio cultural local.

Se para a gestão internacional dos bens culturais existem algumas dificuldades quanto à competência, no que se refere à competência material nacional as polêmicas se abrandam. O art. 23 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988) sinaliza para a competência comum entre União, Distrito Federal, estados e municípios na gestão dos respectivos bens culturais. Já quanto à competência legislativa ocorre o contrário. A competência é concorrente¹⁰¹, conforme determina o art. 24 do mesmo diploma legal. Propor e elaborar normas protetivas relacionadas ao patrimônio cultural cabe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, conforme art. 30, inciso I da CRFB/1988 (BRASIL, 1988)¹⁰² de forma concorrente. Tal possibilidade viabiliza maior adequação às necessidades e às características locais e regionais¹⁰³.

Na prática, todavia, o que ocorre quando há essa superposição da atividade administrativa quanto à preservação e à valoração do bem cultural é a dificuldade das gestões em lidar com a heterogeneidade de instrumentos, de critérios e de normas protetivas. A possibilidade de fiscalização de um ente federativo sobre outro fica muito prejudicada. Mesmo que não sejam ações simultâneas, há certa confusão na atividade fiscalizatória.

Até que sejam editadas normas regulamentadoras do exercício cooperativo na competência comum, haverá insegurança nas ações de acautelamento do patrimônio cultural. Em suma, o município, utilizando seu poder discricionário, identifica e seleciona o bem a ser tutelado em nível municipal e tem sua competência fiscalizatória sobre ele (observadas as competências do Estado e da União) e competência legislativa suplementar. O Estado-membro, por sua vez, identifica e seleciona o bem a ser tutelado em nível estadual e tem competência fiscalizatória sobre ele (observadas as competências da União e do município onde se encontra o bem) e tem competência legislativa plena (enquanto não for editada norma geral). À União cabem todos esses atos e também respeitar a capacidade fiscalizatória do município onde se encontra o bem tombado, mediante o princípio da proteção *in situ*. Em caso de conflito de normatizações de entes diferentes, Miranda (2006, p. 130) pondera que “[...]”

¹⁰⁰ O jornal das Nações Unidas, através de seu Conselho destacou: “É alarmante o fato do ISIL e outras entidades associadas à Al-Qaeda terem gerado rendimentos provenientes da participação direta ou indireta no furto ou contrabando de bens do patrimônio cultural de sítios arqueológicos, museus, bibliotecas, arquivos e outros bens na Síria, e usá-los para apoiar seus esforços de recrutamento e sua capacidade operacional de realizar ataques” (ONU..., 2017).

¹⁰¹ Competência concorrente é aquela em que vários órgãos das três esferas possuem capacidade de legislar.

¹⁰² Competência suplementar do município, além da regra do interesse local.

¹⁰³ Impende explicar que a Lei Complementar n. 140, de 2011 (BRASIL, 2011) não se aplica ao patrimônio cultural de forma direta.

prevalecerá sempre a norma mais restritiva, ou seja, a que mais protege o patrimônio cultural”. Cumpre, porém, advertir que mesmo que haja uma profusão de leis e de instrumentos de proteção cultural, ainda se convive no Brasil com o descaso e com a violência¹⁰⁴ no que concerne à preservação do patrimônio cultural. Há que se mobilizar, portanto, a sociedade na esperança de fazer nascer e crescer a chama da cidadania cultural, oportunizando vivenciar a *práxis* social da cultura em uma dimensão crítica e reflexiva.

Foi mediante o empenho na confluência da prática com a teoria, ou seja, do esforço de sintonia entre gestores culturais e pesquisadores acadêmicos em direção ao desafio da preservação, que surgiram as variadas formas e os diversos instrumentos para a efetiva preservação do patrimônio cultural do País. Existem múltiplos meios criados especificamente com a finalidade de proteção do patrimônio cultural na organização jurídica e administrativa nacional, independentemente do popular instituto jurídico do tombamento (criado pelo Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937)), embora seja este último considerado, por parte expressiva da doutrina¹⁰⁵, o instrumento mais eficaz na tutela do patrimônio cultural.

Nesta pesquisa, o interesse pelos instrumentos de proteção se dá porque são eles os legitimados na garantia da proteção dos bens de interesse cultural no País. Quando bem utilizados, propiciam a adequada tutela patrimonial, com respeito à pluralidade, à ética, à diversidade e aos princípios democráticos. O manejo dessas “ferramentas” garantidoras de proteção cabe aos agentes diretamente ligados ao patrimônio cultural e decorre também de um processo de identificação, de reconhecimento e de seleção. Os instrumentos e as formas de sua utilização também são frutos de escolhas, que podem redundar em memórias ou em silenciamentos. Eles estão contemplados no texto constitucional de 1988¹⁰⁶.

Os mecanismos de proteção do patrimônio cultural estão elencados no § 1º do art. 216 da CRFB (BRASIL, 1988) em um rol apenas exemplificativo. São eles: a vigilância, o registro e o inventário, a desapropriação e o tombamento. Somados à ação popular, à ação civil pública, às normas urbanísticas, aos incentivos fiscais e a vários outros, os mecanismos de proteção se inserem no arcabouço dos esforços direcionados à efetiva proteção (jurisdicionais ou não jurisdicionais) dos bens culturais.

Invariavelmente, tratar do patrimônio cultural material importa deparar com um dos importantes valores na sociedade ocidental: o direito de propriedade. O estudo do direito civil indica que o exercício do direito de propriedade deve estar adstrito às suas finalidades

¹⁰⁴ Por exemplo, as pichações, o vandalismo e a destruição de bens culturais ainda é uma triste realidade no Brasil.

¹⁰⁵ Por exemplo, Marcos Paulo de Souza Miranda, Maria Cecília Londres Fonseca, Carlos F. Marés Souza Filho, Anna Maria M. Marchesan, dentre outros.

¹⁰⁶ Mesmo que ainda nem todos regulamentados por lei infraconstitucional (MIRANDA, 2006).

econômicas e sociais. Tal direito deve se vincular também ao princípio da função sociocultural da propriedade – art. 5º, inciso XXIII, da CRFB/1988 (BRASIL,1988) – que atrela ao bem o benefício da coletividade. Assim, os instrumentos de proteção cultural devem estar coadunados com o Novo Código Civil, art. 1.228, § 1º (BRASIL, 2002a), e com a CRFB/1988, interligando os mandamentos do direito privado com os mandamentos do direito público (interagindo e fazendo valer o interesse privado em consonância com o interesse público, estes nem sempre coincidentes).

Vale destacar que na seara da Administração, a utilização de instrumentos protetivos não jurisdicionais¹⁰⁷ estrutura o caminho para maior conscientização patrimonial. Tais instrumentos não reclamam a participação exclusivamente estatal. A coletividade pode e deve participar de muitos procedimentos que vão formar o ato administrativo, indica Reisewitz (2004, p. 105), ao exemplificar: “[...] apresentar a proposta sobre o tombamento de um bem ou participar de audiências públicas, exercendo a cidadania participativa”. Dessa forma, há uma “socialização” do bem cultural.

Uma inquietação que regularmente se apresenta é sobre a possível legitimidade do Ministério Público para atuação em favor da proteção de um bem cultural mesmo que sobre ele ainda não recaia alguma proteção administrativa. Essa questão foi apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça em 26 de agosto de 2020:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DA PROPOSITURA DA ACÇÃO AINDA QUE O BEM QUE PRETENDA PROTEGER SEJA PARTICULAR E NÃO TENHA SIDO TOMBADO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. O Ministério Público do Estado de Minas ajuizou Ação Civil Pública com pedido de declaração, por sentença, da incompatibilidade do funcionamento de loja Ricardo Eletro no interior do Mercado Central de Belo Horizonte, edificação de reconhecido valor cultural e artístico. 2. O Juízo do primeiro grau deferiu liminar para a interdição da loja. Todavia, o Tribunal de Justiça a suspendeu com o argumento de que o bem é particular, e não tombado, e de que o Ministério Público seria parte ilegítima para promover Ação Civil Pública visando à proteção do patrimônio cultural. 3. O Ministério Público e outros sujeitos intermediários têm legitimidade ampla para promover Ação Civil Pública em defesa do patrimônio cultural, histórico, estético, artístico, turístico e paisagístico, irrelevante seja o bem material ou imaterial, particular ou público, tombado, em fase de tombamento ou não tombado, assim como exista ou não licença ou autorização da Administração para o comportamento impugnado. 4. Recurso Especial provido. (BRASIL, 2020)

Dentre os instrumentos protetivos, o inventariamento tem sido empregado com relativa frequência pelos agentes administrativos, dado seu caráter secundário, preambular, informativo e sua maior aceitação popular. O inventário já vinha sendo utilizado no Brasil

¹⁰⁷ Em que a tutela protetiva não é exclusivamente do Estado.

desde a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)¹⁰⁸, no fim da década de 1930, dado que os intelectuais modernistas da época “[...] percebiam a importância de se realizar o registro sistemático de nosso acervo cultural ameaçado pelo desconhecimento e pelo abandono”, afirma Castriota (2009, p. 190). Particularizado como ato administrativo declaratório, autônomo e autoaplicável de preservação cultural, o inventário tem efeitos mais brandos que o tombamento, leciona Miranda (2018a). Ele se materializa em uma listagem descritiva de determinado bem cultural, geralmente composta por fichas¹⁰⁹, fruto de pesquisa e de levantamento de profissionais e de técnicos de variadas áreas ligadas ao patrimônio cultural (MIRANDA, 2018a). Geralmente, precedem o tombamento. Todavia, como adverte Castriota (2009), devem ser encarados para além dessa característica predecessora para tencionar participar de políticas e de planos desenvolvimentistas de preservação e de regulação urbana.

Com relação aos bens culturais móveis, em geral, socorre a Lei n. 11.904/2009 (BRASIL, 2009), conhecida como Estatuto dos Museus. Em seu art. 38, § 2º determina-se que os bens inventariados ou registrados devem ser protegidos de forma a não perecerem ou se degradarem e devem estar seguros, com a devida divulgação de sua existência. Mesmo com alguma resistência doutrinária, os tribunais brasileiros vêm reconhecendo o inventário como especial regime jurídico, dotado de poder de polícia. É o que afirma Miranda (2018a), ao colacionar os seguintes julgados:

O inventário é forma de proteção do patrimônio cultural brasileiro distinta do tombamento, mas também prevista no art. 216, § 1º da Constituição Federal, sendo certo que, inscrito o bem objeto da ação em inventário pelo Município de Ponte Nova, deve o ente municipal, juntamente com o proprietário do bem, tomar providências para preservá-lo ante o seu valor cultural e histórico para o município. (TJMG; AI 1.0521.16.009462-4/001; Rel. Des. Alberto Vilas Boas; Julg. 23/03/2018; DJEMG 06/04/2018).

APELAÇÃO CÍVEL. ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. Imóvel pertencente ao inventário de prédios preserváveis do Município de Jaú. Proteção as suas características arquitetônicas e localização ao redor de imóveis tombados pelo CONPPAC/JAHU. Pedido administrativo para demolição indeferido. Demolição realizada pelo proprietário. Inadmissibilidade. Dano moral coletivo caracterizado. Destruição do patrimônio histórico e cultural do município de Jaú. Indenização equivalente ao dobro do valor venal do imóvel. Montante adequado que observou os aspectos reparador, punitivo e pedagógico da medida. Precedentes. Recurso desprovido. (TJSP; APL 1002040-80.2015.8.26.0302; Ac. 9338807; Jaú; Oitava Câmara de Direito Público; Relª Desª Cristina Cotrofe; Julg. 14/12/2016; DJESP 31/01/2017).

DIREITO PENAL. ART. 67 DA LEI N. 9.605/98. CONCESSÃO DE LICENÇA EM DESACORDO COM NORMAS AMBIENTAIS. ALVARÁ DE

¹⁰⁸ Órgão federal posteriormente transformado em instituto – IPHAN.

¹⁰⁹ O Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) criou e utilizou essa metodologia de inventário durante o tempo de sua existência, sendo, posteriormente, transformado na Fundação Nacional Pró-Memória.

DEMOLIÇÃO. IMÓVEL PROTEGIDO POR INVENTÁRIO. ART. 216, § 1º, DA CF. DOLO EVENTUAL. COMPROVADO. CONDENAÇÃO MANTIDA. O tipo do art. 67 da Lei n. 9.605/98 ilustra norma penal em branco, devendo ser apontadas, no caso concreto, as normas ambientais em desacordo com as quais tenha agido o funcionário público. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 216, § 1º, reconhece o inventário como instrumento de acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro. A norma ambiental infringida com a demolição do imóvel, portanto, foi o próprio dispositivo constitucional, incidente na hipótese em razão do ato administrativo do IPHAN que já havia inventariado o bem, tendo o instituto, ainda, oficiado a Prefeitura, bem como promovido reunião com a mesma, orientando que fossem envidados todos os esforços para proteger o imóvel. (TRF 4ª R.; ACR 5025395-29.2016.4.04.7200; SC; Oitava Turma; Rel. Des. Fed. Leandro Paulsen; Julg. 11/07/2018; DEJF 24/07/2018) (MIRANDA, 2018a, não paginado).

Consolidando a importância do inventariamento como instrumento efetivo de tutela do patrimônio cultural, o Supremo Tribunal Federal recentemente se posicionou em relação a tal polêmica. A decisão versou sobre a demolição do imóvel conhecido como “Casa Koerich”. Edificação de expressivo valor cultural que, apesar de não autorizada pelo IPHAN, sofreu dano irreparável com sua demolição, na cidade de Angelina, Estado de Santa Catarina. Com a decisão do STF em relação a esse caso, fica clarificado, em jurisprudência, que os bens inventariados podem ser qualificados como objeto material dos crimes previstos nos art. 62 e 63 da Lei n. 9.605 (BRASIL 1998), a conhecida Lei dos Crimes Ambientais. *In verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO CRIMINAL. ALEGADA OFENSA AO ART. 216, § 1º, DA CF. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL BRASILEIRO. ART. 67 DA LEI 9.605/98. CONCESSÃO DE ALVARÁ DE DEMOLIÇÃO. IMÓVEL PROTEGIDO POR INVENTÁRIO DO IPHAN. ÁREA DEFINIDA COMO DE INTERESSE CULTURAL SIGNIFICATIVO PELO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO. VALOR CULTURAL E HISTÓRICO EVIDENTE. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS E DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. OFENSA REFLEXA. SÚMULA 279/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – 1[...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um marco evolutivo em termos de reconhecimento e proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro. Reconheceu-se, a nível constitucional expreso, a necessidade de tutelar e salvaguardar o patrimônio histórico-cultural, enquanto direito fundamental de terceira geração, isto é, de titularidade difusa, não individualizado, mas pertencente a uma coletividade [...]’ (ACO 1.966-AgR/AM, relatada pelo Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno). II – De acordo com o inteiro teor do acórdão recorrido, a ‘Casa Koerich’, como era denominado o imóvel demolido, chegou a ser inventariada pelo IPHAN. Constou também do julgado que ‘o valor cultural e histórico do imóvel era evidente até para quem não possuía conhecimento especializado, tanto por suas características arquitetônicas quanto pela idade da construção (ano de 1926)1, bem como que ele se encontrava em área definida como de interesse cultural significativo no Plano Diretor do Município de Angelina/SC. III – O enquadramento da conduta do agravante no art. 67 da Lei 9.605/1998, em virtude do descumprimento do que contido no art. 216, § 1º, da Carta Magna, não tem o condão de violar o referido dispositivo constitucional, muito pelo contrário, confere a ele a eficácia e a aplicabilidade necessárias à proteção jurídica do patrimônio histórico-cultural brasileiro. IV – Para dissentir do acórdão impugnado e verificar a procedência dos argumentos consignados no apelo extremo quanto à tipicidade e à ausência de dolo, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório dos autos – o que é vedado pela Súmula 279/STF – e das normas infraconstitucionais pertinentes ao caso, sendo

certo que eventual ofensa à Constituição seria apenas indireta. V – Agravo regimental a que se nega provimento (BRASIL, 2020).

A vigilância, como mecanismo de proteção, necessita ser invocada ou motivada por outrem para ser exercida. Tal fato se justifica por se tratar de medida administrativa. Há nesse particular certa dificuldade, pois a própria coletividade, além de desconhecer a existência desse recurso protetivo, geralmente se encontra distanciada da importância de tal instrumento e da necessidade da preservação do patrimônio cultural local. Para exercer a vigilância, são competentes os mesmos entes, como já referido, do art. 23 da CRFB/1988 (União, Estados, municípios e Distrito Federal), para “[...] proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (BRASIL, 1988). Também pode ser utilizada a vigilância para “[...] impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural” (BRASIL, 1988). Sujeitos à vigilância permanente do IPHAN também ficam especificamente os bens tombados, segundo o art. 20 do Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937). Cabe aos representantes de tal instituto a prerrogativa de inspeção quando for julgado conveniente. De outro lado, cabe ao proprietário ou responsável pelo bem cultural não obstaculizar tal inspeção sob pena de multa.

Importante ressaltar que o decreto-lei se refere especificamente ao IPHAN. E quanto aos bens tombados pelo Estado e município? Há que se fazer aqui uma interpretação extensiva para os titulares da fiscalização em outros níveis da federação. A título de exemplo, no caso de Minas Gerais, cabe ao Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA) tal vigilância, assim como, em nível municipal, aos integrantes do Conselho de defesa do patrimônio cultural local. A vigilância, portanto, corresponde a “[...] uma das manifestações do poder de polícia outorgado aos entes federados para que possam tutelar administrativamente o patrimônio cultural brasileiro”, constata Miranda (2006, p. 108).

Defender valores e criar condições para implementá-los na sociedade deve ser o vetor na “[...] formulação de uma política cultural democrática o que implica uma atuação necessariamente mais ativa e abrangente do Estado” (FONSECA, 2017, p. 46). Assim ocorre com os valores ligados à preservação do patrimônio cultural. Os instrumentos de proteção do patrimônio cultural tratados até aqui (o inventário, o registro, a vigilância) não são ações consideradas facultativas. Para que sejam exercidos, necessitam da adoção de políticas culturais por parte do Estado, ou seja, necessitam “[...] de um empreendimento cultural ativo”, afirma Reisewitz (2004, p. 114). O tombamento, por sua vez, mesmo como instrumento

colocado a serviço da política cultural, dela independe, haja vista sua regulação por lei infraconstitucional, pelo Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937).

Embasado em oito décadas de existência, o Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937), também conhecido como “Lei de tombamento” é reconhecidamente um dos mais importantes diplomas normativos brasileiros. Por mais de setenta anos, vigorou sem qualquer alteração em seu texto. A primeira variação no texto original se deu recentemente, com a supressão de seu art. 22, motivada pela entrada em vigor da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 – o novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

Sem embargo da importância que envolve o instituto do tombamento, o objetivo com as discussões trazidas neste ponto da pesquisa é tecer uma abordagem genérica do instituto. Em primeiro lugar porque já há – acredita-se – o pressuposto de um conhecimento prévio sedimentado sobre o tema “tombamento”; em segundo, para maior detalhamento aos aspectos que serão fundamentais no desenvolvimento das hipóteses formuladas neste estudo.

Para Souza Filho (2006, p. 101), “[...] o primeiro e mais importante efeito do tombamento é a modificação do próprio bem”. Ele passa a ter maior relevância e a ser receptor de ações efetivas de preservação. Como consequência desse relevante poder de alteração que tem o instrumento do tombamento, especialmente por “tocar” no direito de propriedade, surgem conflitos, e não são poucos. Para compreendê-los, faz-se necessário apresentar, primeiramente, seu conceito e suas peculiaridades.

Os conceitos, muitas vezes, podem trazer consigo aspectos relativos à natureza jurídica e constitutiva do ato administrativo. É o que ocorre com as concepções trazidas a seguir. Um dos conceitos mais veiculados na doutrina partiu de Pires (1994). A autora, além de conceituar o tombamento como “procedimento administrativo”, defende trata-se este de uma servidão administrativa:

O tombamento é ato final de um procedimento administrativo, resultante de poder discricionário da administração, por via do qual o Poder Público, intervindo na propriedade, institui uma servidão administrativa, traduzida na incidência de regime especial de proteção sobre determinado bem, em razão de suas características especiais, integrando-se em sua gestão com a finalidade de atender ao interesse coletivo de preservação da cultura ou da natureza (PIRES, 1994, p. 81).

Ainda que não haja consenso na doutrina, Miranda (2014, p. 32) entende que a natureza jurídica do tombamento é como “[...] uma restrição concreta ao direito de propriedade que impõe à coisa protegida a qualidade de bem de interesse público, sujeitando-a a um especial regime jurídico no que pertine à disponibilidade, à conservação e à fruição”. O autor também faz consideração importante ao entender o tombamento “[...]”

simultaneamente como fato e como ato administrativo” (MIRANDA, 2014, p. 26). É compreendido como “fato” por se tratar de uma ação material de registro de um bem no respectivo livro por um funcionário público, e como “ato” por ter finalidade de preservação cultural, imposta pelo Estado, tendo como efeito a limitação do direito de propriedade, submetendo-a a um regime jurídico especial¹¹⁰.

Uma visão multifária também apresenta Rodrigues (2007) ao nomear a função do instituto do tombamento de “função híbrida”: ele deve ser entendido como ato constitutivo de direito e também como ato declaratório de direito. E mais, Rodrigues (2012) indica que esse ato de tombamento, o qual tanto gera como anuncia a existência de uma nova situação jurídica, também pode estar ao alcance do cidadão. Em suas palavras (RODRIGUES, 2012, p. 100-101):

O tombamento é um ato administrativo que declara um valor cultural preexistente, declaração que pode ainda não ter sido efetivada pelo Poder Público, apesar do interesse cultural do bem, seja por falta de tempo, por erro, culpa ou dolo. Nesse caso, impõe-se a propositura da ação civil pública, como já está consagrado pelo entendimento de nossos tribunais. Outrossim, qualquer cidadão pode propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência.

O termo “tombamento” e a expressão “inscrever no Livro do Tombo” remetem a dados históricos¹¹¹. A palavra “tombamento” foi utilizada oficialmente no Brasil pelo Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937) e assim continua em uso até os dias atuais. Historicamente, desde os tempos do Brasil colônia, “tombamento” significava deixar registrado oficialmente no Livro do Reino o que era relevante para a administração portuguesa¹¹². O local designado para esse arquivamento era uma das torres do Castelo de Lisboa, conhecida como Torre do Tombo, existente desde o reinado de Dom Fernando, por volta de 1375 (MIRANDA, 2014). Os chamados Livros do Tombo são os destinatários da inscrição dos bens que recebem a proteção pelo instituto do tombamento.

Acrescenta-se que na concretização do tombamento, há a efetivação do mandamento constitucional referente ao cumprimento da função social da propriedade, não gerando, contudo, direito à indenização.

¹¹⁰ Individualiza o bem, modifica seu mundo jurídico, alterando sua natureza e os direitos advindos de sua propriedade.

¹¹¹ Existem quatro livros previstos no Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937): Livro do Tombo Histórico; Belas Artes; Artes aplicadas e Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico. O artigo 4º, que prevê os livros do Tombo, ainda não foi regulamentado.

¹¹² Em Portugal não se usa o termo “tombamento” que é substituído por “classificação”.

A posição adotada pela jurisprudência reflete a crescente inclinação do direito para o acolhimento aos interesses coletivos, abandonando, paulatinamente, os critérios exclusivamente civilistas no controle da Administração¹¹³. Os avanços seguem desde a década de 1960, com as primeiras ideias de preservação do meio ambiente, cujos reflexos ecoaram na década de 1980. Ideias protecionistas deram ensejo à criação de novos instrumentos pelo direito público para controle da legalidade dos atos da Administração Pública, concedendo “[...] legitimidade ao cidadão e à comunidade para acionarem o Estado independente do dano pessoal”, argumenta Souza Filho (2006, p. 101). Por fim, fechando o raciocínio sobre esse importante instrumento de acautelamento estatal, convém expor que, além do tombamento administrativo, existem ainda duas outras espécies: o tombamento judicial e o tombamento legislativo. O primeiro é promovido pelo Poder Judiciário no exercício do controle da atividade discricionária da Administração Pública, geralmente fruto de ação civil pública, ação popular ou de procedimentos ordinários; o segundo tipo é aquele decorrente de disposição legal, tal como ocorreu com o tombamento dos antigos quilombos¹¹⁴, decorrente do art. 216, § 5º da CRFB (BRASIL, 1988).

Uma das consequências mais polêmicas do tombamento, para além das restrições ao direito de propriedade do bem cultural, é que o seu efeito se irradia para propriedades diversas do bem tombado, alcançando a vizinhança desse bem, ou seja, a área que situa no seu entorno. Por força do art. 18 da do Decreto-lei n. 25 (BRASIL, 1937), os vizinhos não poderão impedir ou reduzir a visibilidade do bem tombado, uma vez que gera grande inconformismo na sociedade¹¹⁵. É em virtude dessa gama de restrições que comumente ocorrem divergências quanto à conveniência do tombamento. O aspecto limitador do direito de propriedade tem efeito negativo, ou mesmo de rejeição na sociedade, quando não é suficientemente compreendido. A pressão por ocupação do solo urbano, as questões imobiliárias, muitas vezes inevitáveis no desenvolvimento do capitalismo, estão sempre presentes no campo da proteção e da preservação cultural. Ainda que haja, atualmente, maior conscientização quanto a questão preservacionista em vários segmentos, sobretudo no meio acadêmico e mais politizado, pondera Velho (2006, p. 245), os apelos imobiliários e econômicos são proeminentes e

¹¹³ A ação popular e a ação civil pública, por exemplo, dão ao cidadão legitimidade para ingressar em juízo (independentemente de dano pessoal) contra o Estado em busca da legalidade e do interesse coletivo.

¹¹⁴ Art. 216, [...] § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (BRASIL, 1988).

¹¹⁵ É necessária a notificação dos vizinhos para ciência de tais limitações aos proprietários. A averbação da restrição da área de entorno ao bem tombado no Registro de Imóveis local é também recomendada como forma de evitar o desrespeito ao art. 18 de Lei de Tombamento (BRASIL, 1937), bem como, a boa-fé de terceiros. Somado a isso, há necessidade de delimitação clara e objetiva da área onerada, conceituando o que seja ali entendido como vizinhança (distância, perspectiva, altura, harmonia, integração e ambiência) e notificação dos poderes públicos responsáveis por licenças, alvarás de construção no município, alerta Miranda (2014, p. 121).

chegam a desestimular o gestor público em conduzir as políticas públicas de preservação de maneira mais arrojada e fecunda. O autor (VELHO, 2006, p. 46) preconiza:

[...] a cidade e o seu patrimônio trazem à tona essas questões de interesse para as teorias sociológica e antropológica. A heterogeneidade da sociedade complexa moderno-contemporânea, manifestada dramaticamente nas grandes cidades e nas áreas metropolitanas, aponta para as dificuldades e as limitações de uma ação pública responsável pela defesa e pela proteção de um patrimônio cuja escolha e definição implica necessariamente arbítrio e, em algum nível, exercício de poder.

Por isso, é fundamental que esses diferentes pontos de vista sejam explicitados, debatidos e negociados de forma democrática. A criação de espaços públicos de interlocução para tais questões é imprescindível no âmbito municipal. O *locus* privilegiado para esse embate geralmente é o conselho de patrimônio que, em composição paritária – poder público e sociedade civil – deve manter, em sua dinâmica representativa, um constante diálogo com a comunidade.

4 AÇÃO ESTATAL, COLETIVIDADE E CONSELHOS DE GESTÃO

A prática preservacionista que envolve o Estado e a sociedade, em sua realidade multifária, não se dá sem alguma fricção. Essa integração e esse movimento de atuações, um processo instável e cíclico chega a ser perceptível na atuação dos chamados “conselhos de gestão de patrimônio cultural”.

Existem conselhos em vários estados e municípios, assim como existem conselhos nacionais, funcionando regularmente em várias áreas. Isso possibilita uma gama de estudos, de pesquisas e de análises, mas o exame que se pretende aqui terá como foco principal os conselhos municipais. Esses comitês são chamados de “conselhos de gestão” uma vez assessoram o poder público constituído, representando a sociedade, para gerir a coisa pública e dar sua participação no processo decisório o qual envolve as políticas públicas, orçamento, decisões de planejamento e outras de interesse social. Forma-se, assim, uma rede de interesses variados que visa sustentar o caminho do conhecimento, a integração e a preservação do patrimônio cultural. Essas ações redundam, eventualmente, em embates de ordem político-social e histórica no plano municipal.

Analisar a posição do poder público (governo), dos atores sociais participativos – por meio dos conselhos de gestão – bem como a efetividade dessas atuações é vital para que se conheça o desenvolvimento do processo civilizatório. Processo que compreende o conhecimento local, a integração de comunidades e a consolidação institucional da participação democrática, sem o qual não é possível sem a presença de integrantes da coletividade nesse processo decisório. É preciso admitir que desse estudo emerge um processo de tensões e de conflitos advindos de políticas patrimoniais nos municípios, as quais servem como importantes testemunhos, e até mesmo como termômetros, para a compreensão da evolução do conceito de patrimônio e de seu papel na sociedade contemporânea. Clarear a visão do papel dos conselhos na contemporaneidade é uma das vias propostas na análise efetivada a seguir.

Há que se pontuar, porém, que tal análise não contempla os resultados das ações executadas nos municípios pelos conselhos, dado que estas envolvem uma miríade de situações diferenciadas. São realidades locais as quais obedecem a fatores muito próprios e de grande complexidade, somado às contingências do movimento político, que envolve diferentes percepções, tendo em vista os diferentes os atores políticos (principalmente prefeitos e vereadores) os quais se instalam na cena dos poderes públicos locais. O que se tem em perspectiva é o potencial de participação da sociedade civil na construção e produção das

políticas públicas orientadas para o setor e propiciadas pelos conselhos na atualidade.

É de se notar que, desde 1988, com o alargamento do conceito de “patrimônio cultural”, recorrentemente aqui mencionado, de forma concomitante, houve uma evolução para além dos critérios de monumentalidade do bem. O patrimônio cultural avançou e incorpora hoje questões sociais, ambientais e urbanas. Com a possibilidade de ampliação da “[...] proteção patrimonial a bens materiais e imateriais de regiões, municípios, bairros e até mesmo a referências pontuais, não é mais possível abrir mão da presença direta dos interessados” relata Mata-Machado (2010b, p. 260), defendendo que a contribuição dos especialistas não é mais suficiente. Há que se acrescer a participação de representantes das comunidades e das minorias. Na atualidade, a eleição do patrimônio cultural e sua significação para a comunidade ou coletividade deixam de ter importância exclusivamente por sua excepcionalidade ou por ser, em linguagem popular, “monumento de pedra e cal”, e se vincula, essencialmente, a uma prática social e a uma simbologia a qual se conecta ao sentido que a civilização não prescinde trazer no processo de maturação e de sobrevivência social.

O enfoque neste capítulo é problematizar as práticas preservacionistas, relacionando-as ao debate e aos discursos patrimoniais no plano municipal, por meio de seus conselhos de patrimônio. Por “discursos patrimoniais”, entende-se o conjunto de ações dos órgãos de preservação, reflexões, trabalhos, as escolhas e projetos, bem como seus efeitos sobre as políticas de preservação e, conseqüentemente, na condução da gestão urbana.

4.1 O patrimônio cultural perante a memória coletiva e seus símbolos

Invariavelmente, a seleção do patrimônio cultural figura como produto de uma opção, de uma preferência ou de uma escolha. Torna-se escolha por sua capacidade representativa. De modo geral, as escolhas se revestem de caráter discricionário, de livre decisão. Então, pode-se dizer que, de fato, o patrimônio cultural “[...] resulta da seleção de alguns elementos, enquanto outros seriam passíveis de esquecimento e destruição”, conforme deduz Camargo (2002, p. 96).

Assim, muitos bens, no que diz respeito ao patrimônio cultural, acabam “eleitos” ou selecionados pela memória coletiva¹¹⁶, porque vão se afigurar como símbolos de uma identidade¹¹⁷, do valor de um pensamento, de uma proposta, de um sonho, de uma perspectiva

¹¹⁶ Para Maurice Halbwachs (2003), a memória coletiva é definida como uma representação coletiva dos grupos sociais, com a finalidade de mantê-los coesos e unidos. Esta, porém, só poderia ser apreendida e reproduzida mediante as práticas sociais dos grupos, ou seja, empiricamente.

¹¹⁷ Identidade neste estudo vincula-se à identidade coletiva.

para uma vida melhor, mais sadia e voltada para a formação do bem. Símbolos expressivos da capacidade humana de memória que é sempre coletiva e socialmente construída como postula Maurice Halbwachs (2003).

Na mesma linha reflexiva, Lourenço (2015) defende que esse caráter irreal, simbólico, uma espécie de aura imortalizante suplementar, é que determina o patrimônio cultural de um país como um passado mais brilhante que o presente. Essa necessidade de sublimação do ser humano via patrimônio cultural é traduzida pelo autor (LOURENÇO, 2015, p. 54):

Toda obra humana tem seu tempo contado. Mas não da mesma maneira. Aquelas que camoneanamente nos existem para lá do fogo que as consome, escapando ‘à lei da morte’, são justamente aquele fantástico panteão memorial de nós mesmos que chamamos ‘patrimônio’: aquelas obras que com intenção ou sem ela encarnaram a paixão e a paixão da imortalidade que as criaram ou inventamos para ser imaginariamente os deuses que não somos.

O reconhecimento ou a escolha do que se entende como patrimônio cultural em determinado meio comunitário ou em um sistema nacional, vem, muitas vezes, forjado por uma conjuntura de valores externalizados e identificados como representativos de um signo de identidades. Assim, acaba obedecendo a uma perspectiva simbólica de gêneses variadas. Muitas vezes, consciente ou inconscientemente, esse reconhecimento vai refletir um determinado segmento de pensamentos coletivos, narrativas e ações sociais e políticas do momento. Nesse sentido, cresce em importância o papel de atores sociais, que lidam com a educação e com a informação na consolidação da construção da estrutura patrimonial de um povo.

Impende trazer aqui, como exemplo de narrativa ardilosa, o papel polêmico de Leopoldo II, rei belga, no processo de colonização do Congo que resultou em um grande genocídio¹¹⁸, conhecido como o “holocausto negro”. A história registra que, por esforços do rei Leopoldo II, a partir de decisões em 1876, organizou-se em Bruxelas a conferência geográfica internacional na qual se propôs aquilo que seria um projeto de ações multinacionais, de índole humanitária e científica, visando trazer preceitos civilizatórios e para explorar aquela rica região da África Central. Antes de um processo de apoio e de ações humanitárias, a participação do monarca belga na “colonização” do Congo transformou-se em um grave processo histórico de grotesco genocídio e verdadeira pilhagem da região. O Congo, local transformado em área de atrocidades, foi convertido em feudo particular de Leopoldo II

¹¹⁸ O reconhecimento formal e legal do termo ‘genocídio’ foi custoso e tardio. Jeremy Sarkin esclarece que tal se deu “no julgamento de Nuremberg, embora a Carta do Tribunal não tenha usado o termo expressamente. O termo foi cunhado na década de 1940, por Raphael Lemkin. A Convenção de Genocídio foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas somente em 1948” (SARKIN, 2004, p. 112).

da Bélgica, entre 1885 e 1909, quando o rei montou uma verdadeira empresa particular para exploração daquela porção do território africano. Monumentos, peças e lembranças que exaltam aquela “conquista colonial”, atualmente, são questionados em um quadro de revisão histórica. Nesse caso, especificamente, a (des)informação foi tão intensificada por parte do rei Leopoldo, que prejudicou a efetiva contabilização e registro dos crimes perpetrados à época.

Outros acontecimentos os quais também servem de paradigmas para atrocidades cometidas com base em narrativas inverossímeis tardiamente reveladas pela história são o genocídio armênio perpetrado pelo Império Turco-Otomano (1915-1918)¹¹⁹, a que se somam os crimes perpetrados por Stalin (1930- URSS), Hitler (Alemanha – 1939), Khmer Vermelho (Camboja-1975-1979), Pol Pot (1975-1982), dentre tantos mais.

No Brasil, para além de nossa dívida geral com os antepassados originários, urge referenciar um importante crime contra a humanidade perpetrado pelo Estado Brasileiro e até mesmo documentado em um relatório que dormitou em arquivo até abril de 2013¹²⁰. Conhecido como Relatório Figueiredo, por levar o nome de seu subscritor¹²¹, tal relatório é fruto da investigação a respeito da corrupção endêmica na Administração Pública, a qual acabou resultando na apuração de crimes cometidos contra indígenas. Mas, o que chama mais a atenção nesse caso é que os autores dos crimes contra os indígenas eram os próprios funcionários do órgão o qual tinha como principal missão protegê-los. O extinto Serviço de Proteção do Índio (SPI) permitiu violências, torturas e chacinas pelas chamadas “frentes civilizadoras” sob o paradigma da assimilação cultural, afirma Cruz (2018, p. 152). Foram tantas mortes e violências, que a configuração de genocídio seria viável (CRUZ, 2018, p. 147). Como pondera Cruz (2018), tal reconhecimento, porém, implicaria extremo incômodo político, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Na avaliação do autor (CRUZ, 2018, p. 141):

A palavra genocídio, por estar sempre associada à indústria da morte nazista, se tornou inconveniente a muitos interesses políticos e econômicos. A sanção moral

¹¹⁹ O programa genocida foi autorizado pelo sultão Abdul-Hamid II e organizado pelo primeiro-ministro turco, Mehmet Talaat, o ministro da guerra, Ismail Enver, e o ministro da Marinha, Ahmed Jemal. A estratégia consistia em: 1) convocar os soldados armênios para a guerra. Isso implicava deixar as cidades e vilas desprotegidas, ao passo que, no *front* de batalha, os armênios apenas serviam para cavar trincheiras, sendo logo exterminados pelos soldados turcos. 2) remover a população das cidades, provocando enormes ondas migratórias em direção a campos de concentração no deserto de Deir al-Zor. A justificativa dada para a evacuação dos armênios era uma suposta ofensiva da Tríplice Entente. Na medida em que a população, sobretudo composta de mulheres, anciãos e crianças, vagava em direção aos campos no deserto, alguns já morriam no caminho de inanição. As mulheres sofriam abusos sexuais e eram vendidas como escravas. [...] A Armênia foi anexada à antiga URSS, atual Rússia. (FERNANDES, 201-?)

¹²⁰ Supostamente eliminado em um incêndio no Ministério da Agricultura, ele foi encontrado no Museu do Índio, no Rio de Janeiro, com mais de 7 mil páginas preservadas e contendo 29 dos 30 tomos originais.

¹²¹ O procurador federal Jader Figueiredo.

pelo seu reconhecimento geralmente gera dificuldades no plano internacional. Não é à toa que o regime militar teve todo o interesse de negá-lo, minimizando ao máximo os prejuízos que sofria, especialmente diante da opinião pública ocidental. E o mais grave, em nosso sentir, é que a invisibilidade sobre o ocorrido na época permaneceu nos governos democráticos. Talvez seja por isso a escassez de obras que versam sobre a relação entre o governo militar e os povos originários.

Assim, vale reafirmar a importância de uma narrativa histórica condizente com o caráter veritativo dos fatos, pois, a construção da memória coletiva é essencial na configuração da identidade nacional. E esta última envolve, necessariamente, capacidade de autoconhecimento e de consciência histórica, condições muito próprias da natureza humana.

Halbwachs (2003, p. 31) afirma que “[...] para confirmar ou recordar uma lembrança, não são necessários testemunhos no sentido literal da palavra, ou seja, indivíduos presentes sob uma forma material e sensível”, pois eles seriam obviamente insuficientes. Para compreender melhor essa questão, Halbwachs (2003, p. 32) denomina de “quadros sociais da memória”, ou seja, os recortes que têm como função trazer à lembrança temas ou assuntos relativos à coletividade. Serviriam esses quadros como suporte para a memória social ou memória coletiva.

Ainda que essencialmente próximas em conteúdo, as expressões “memória social” e “memória coletiva” comportam sensível distinção. A primeira, por ser abrangente e intencional, vincula-se a amplos fatos históricos – por exemplo, fatos históricos englobantes de uma Nação, datas históricas comemorativas, com capacidade de coesão de indivíduos, mesmo que distantes. Já a “memória coletiva” é apontada como a que se atém às referências de grupos locais, comunitários, familiares, proporcionando coesão mediada por tradições, crenças e comportamentos mais locais (HALBWACHS, 2003).

Feitas essas distinções, cumpre compreender que são esses quadros sociais da memória, tributários tanto da memória social como da memória coletiva, os quais provocam as ações de valorização dos bens culturais pelo poder público que, ao definir o que deve ser lembrado ou o que pode ser esquecido, o faz por meio da leitura do aspecto simbólico dessas memórias.

Os símbolos, portanto, remetem ao conhecimento (interpretação) do significado histórico-social da existência, da matéria coletiva. Uma caneta ou uma camisa, por exemplo, será compreendida como um objeto qualquer até que a informação de que aquela caneta foi utilizada pela princesa Isabel para assinar a Lei Áurea no Brasil. Aa camisa, seria a camisa 10, usada pelo jogador Pelé na conquista do Tricampeonato da Copa do Mundo, como ilustra Camargo (2002). As informações complementares desses dois exemplos modificam significativamente o padrão valorativo dos objetos.

Um dos principais efeitos de um bem cultural é transmitir uma informação pela emoção, ou seja, “tocar” o indivíduo pela afetividade; trazer um sentimento ou uma ideia recôndita da identidade¹²² ou do sentido de pertencimento. Essa consciência histórico-social é propiciada ao se olhar para o passado com vistas ao tempo presente, ao se recordar.

E a palavra “recordação” traz em seu radical importante significação. Em latim, a palavra *cordis* quer dizer “coração”, assim (re)cordar é “passar de novo pelo coração”. A memória, muitas vezes, faz passar sentimentos, por óbvio, tanto bons quanto ruins. Como já aludido, é o patrimônio cultural que favorece a recordação e também pode fazer a mediação entre o conhecimento histórico e a vida mais consciente.

Na contemporaneidade, os bens patrimoniais não são necessariamente, as obras de arte ou os produtos eruditos destinados às elites sociais (CAMARGO, 2002). Vêm a ser, pois, o significado e o sentido da presença popular, identificadores de uma forma especial de cultura, de vida, e assim vai ocorrer mesmo que esses bens se transfigurem na forma de símbolos transcendentais, em símbolos das aspirações de uma comunidade e de seus sentimentos à época de sua criação. Esse sentimento de evocação do passado (significante/significado)¹²³ deve estar presente no patrimônio cultural, para além de seu aspecto monumental ou puramente contemplativo.

Dois exemplos importantes são apresentados por Camargo (2002) para aclarar a ideia do que se expressa como “simbologia ou monumento intencional”. Um deles é a pequena estátua no centro de Bruxelas, conhecida como *Maneken Piss*, a qual representa um menino belga utilizando a bacia de uma fonte para urinar. A princípio, não se vê ali qualquer peculiaridade. É uma estatueta muito simples, situada em meio ao comércio, num canto de uma rua movimentada da capital belga. Seu atributo distintivo, porém, tem a significância da inocência, despojamento, displicência e alegria de viver do povo belga. Tornou-se, pois, uma ideia, uma memória, uma identidade histórica e geográfica. O outro exemplo é brasileiro. Trata-se de uma casa pequena e rústica, situada ao lado do Museu Paulista, conhecida como a Casa do Grito, em São Paulo. Por estar localizada na colina do Ipiranga, onde, em 1822, houve o prolapado “grito” – a proclamação da Independência – assistido por pessoas da localidade, seu sentido especial de significância e de referência está na presença da população

¹²² A UNESCO, na definição de critérios para o patrimônio cultural e natural em nível mundial, emitiu a Declaração do México, em 1982. Foram levados em conta a diversidade de identidades e a importância da defesa dessa diversidade. Segundo esse documento, a identidade cultural de um povo se enriquece em contato com a tradição expressa no patrimônio, e este, para ser do povo, deve compreender “[...] as obras de seus artistas assim como as criações anônimas surgidas da alma popular” (UNESCO, 1982).

¹²³ Pierre Bourdieu (2015, p. XIII), em suas lições sobre as trocas simbólicas, trata especialmente desse assunto, essa transmissão de informações e sentidos entre significante e significado possibilitado pela cultura e essencialmente associada a uma função política.

como espectadora de importante fato histórico. Em ambos os casos, a princípio, não se vislumbra qualquer excepcionalidade ou imponência nesses objetos, mas são considerados monumentos por sua função e força de instar a lembrança e tocar, pela afetividade, a memória viva da comunidade local.

O próprio termo “monumento”¹²⁴ traz em sua raiz o seu significado. A palavra vem do latim *monumentum*, derivado de *monere*¹²⁵, no sentido de “memorização”. Françoise Choay (2017), em seus estudos sobre os monumentos, aponta que sua principal característica é transmitir o caráter estabilizador do tempo e da existência. A autora acredita que o monumento, em seu caráter mediador de sentimentos, é vital para a preservação identitária de uma comunidade étnica ou religiosa, nacional, tribal ou familiar (CHOAY, 2017). Em sua expressão (2017, p. 18):

para aqueles que edificam, assim como para os destinatários das lembranças que veiculam, o monumento é uma defesa contra o traumatismo da existência, um dispositivo de segurança. O monumento assegura, acalma, tranquiliza, conjurando o ser do tempo. Ele constitui uma garantia das origens e dissipa a inquietação gerada pela incerteza dos começos. Desafio à entropia, à ação dissolvente que o tempo exerce sobre todas as coisas naturais e artificiais, ele tenta combater a angústia da morte e do aniquilamento.

A concepção puramente subjetiva da memória, assentada na consciência dos indivíduos, é recente e demanda reflexão sobre sua significação. Até o início do século passado, a concepção do “memorável” era comumente motivada e representada pela sua grandiosidade ou mesmo pelas próprias ações construtivas de grandes monumentos, que podem ter como exemplo: o Coliseu (Anfiteatro Flaviano), na Itália; o *Parthénon*, na Grécia; o complexo de *Machu Picchu*, no Peru; as pirâmides, no Egito, dentre muitos outros¹²⁶.

¹²⁴ A própria noção de monumento histórico, constante do art. 1º da Carta, resulta ampliada para contemplar a dimensão natural, acolhendo no seu universo o sítio urbano ou rural, desde que expresse testemunho de uma “[...] civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico”. Especialmente o art. 13 da Carta de Veneza (ICOMOS [1964], 1965) destaca a importância de que os acréscimos ao monumento, entendido esse como uma ampla noção, “[...] só poderão ser tolerados na medida em que respeitem todas as partes interessantes do edifício, seu esquema tradicional, o equilíbrio de sua composição e suas relações com o meio ambiente”, princípio esse estendido aos chamados “sítios monumentais” (art. 14) (CHOAY, 2017, p. 12).

¹²⁵ Aquilo que porta a lembrança de um fato, aquilo que faz perpetuar a memória.

¹²⁶ A preservação de ruínas que demarcam sofrimentos e violações dos direitos humanos tem a pretensão de lembrança necessária motivada pela esperança de sua não repetição, exemplifica Sandra Cureau (2015). São exemplos significativos, frutos da Segunda Guerra Mundial: 1) *Oradur-sur-Glane*, povoado francês situado próximo a Limoges em que todo o povoado foi destruído, incendiado e pilhado pelos alemães em 10 de julho de 1944. Nunca foi reconstruído, mas suas ruínas estão mantidas como testemunho desses crimes; 2) o maior campo de concentração e extermínio do Terceiro *Reich*, *Auschwitz-Birkenau*, onde mais de um milhão de pessoas foram torturadas e assassinadas (na maioria judeus), suas ruínas foram inscritas em 1979 na Lista de Patrimônio Mundial da UNESCO como “[...] lugar de memória coletiva e símbolo do holocausto, racismo e barbárie, além de testemunho e advertência para as gerações futuras” (CUREAU, 2015, p. 114).

Independentemente dos atos de destruição acometidos pela inexorável passagem do tempo (sem a devida conservação)¹²⁷, de catástrofes naturais¹²⁸, requalificações espaciais¹²⁹ ou mesmo incidentais, volta-se aqui, nesta parte do estudo especificamente, aos atos destrutivos intencionais. Ações as quais, ao reverso de um anseio edificador, simbolizaram momentos cruciais na história mundial, mediadas por ações destrutivas de caráter político. Foram movimentos caracterizados por um fenômeno aniquilador dos monumentos cujas lembranças se consagram na imaterialidade e que, mesmo assim, não deixam de ser prenhes de significação e de simbolismo para a população local.

A interpelação que se abre, naturalmente, é em relação à destruição intencional. O esclarecimento estaria justamente no seu fato gerador: sua essência simbólica, ou seja, o poder de evidenciar posições culturais e políticas de ruptura com uma época representada pelos monumentos, pelos bens culturais. Os efeitos dessas evocações podem ter uma configuração ambivalente, de aceitação, de fluidez da identificação ou de rejeição de valores projetados.

Invariavelmente, diante do dinamismo da sociedade, as configurações políticas e/ou culturais sofrem transformações com o passar do tempo, ocasionando, por vezes, também segregações e repulsas. Melhor dizendo, pelo fato de um bem cultural ou de um espaço cultural propiciar encontros identitários e colaboradores, muitas vezes, não desejáveis, eles podem funcionar também como divisores ou como uma espécie de “última fronteira” para pretensões reformistas. Alguns autores, como Oosterbeek (2015), sustentam que ações destrutivas podem ter a simbologia, por exemplo, dos marcos históricos. Nessa concepção, seria necessário que o patrimônio cultural constituísse para as civilizações uma espécie de “última fronteira”. Sustenta Oosterbeek (2015, p. 16):

[...] a sua destruição é necessária para uma eventual reorganização global do território que se apoie na ruptura e não na colaboração. Não tanto por ocupar espaço que se pretende ‘libertar’ para outras funções, mas fundamentalmente por propiciar encontros e colaborações que os arautos da ruptura não desejam.

São essas ações intencionais, muitas vezes, paradigmáticas, como a recente destruição da cidade síria de Palmyra, ou *Nimrud*, pelos radicais do *Daesh* (em 2015), a destruição de parte do Palácio de Inverno dos Czares, pelos revolucionários russos no século XX, que

¹²⁷ Ou seja, deixados ao léu, por exemplo, “[...] na Índia, mais de 60 mil monumentos estão em ruínas e não estão listados pelo Estado, conforme o Indian National Trust for Art and Cultural Heritage”, exemplifica Françoise Benhamou (2016, p. 124), que relaciona as fontes de destruição mais presentes em nível mundial: a pobreza e a negligência, a violência e a guerra.

¹²⁸ A exemplo do Japão, cuja baía de Matsushima, tesouro cultural, foi drasticamente atingida pelo tsunami de 2011, com consequências extremamente devastadoras para a região, lembra Benhamou (2016).

¹²⁹ A China, quando da realização dos jogos olímpicos em 2009, sofreu estragos em seus tesouros arqueológicos ainda enterrados para a construção de novos estádios (BENHAMOU, 2016).

podem explicar o sentido de ruptura, ruptura cultural.

Não se pode deixar de citar, como ilustração desse raciocínio, a destruição do Muro de Berlim, em 1989, também no século XX, majoritariamente pelos cidadãos alemães e, especialmente, a Tomada (Queda) da Bastilha¹³⁰, no século XVIII, pelos revolucionários franceses.

Atos destrutivos, emblemáticos à semelhança dos lembrados, contêm motivações claramente ideológicas, as quais podem fazer desaparecer monumentos referentes a ideologias opostas, além de formas de pensamento que se quer debelar. Precisamente, o icônico ato de destruição do prédio da Bastilha em Paris, no século XVIII (1789), por ocasião da Revolução Francesa, simbolizou o repúdio da população ao regime monárquico (conhecido como Antigo Regime) e mesmo seu intenso desejo de romper com tudo o que lembrava ou simbolizava o sistema estamental que imperava à época.

O prédio da Bastilha¹³¹ foi demolido “pelas próprias mãos” dos grupos revolucionários parisienses (adultos e até crianças), costurando-se, ali, uma simbologia sobre a repulsa aos monarcas distantes, geográfica¹³² e politicamente¹³³, do povo, sentimentos difusos que despertavam por toda a França. Quando um monumento é destruído, afirma Cureau (2015, p. 113), “[...] sua força simbólica permanece, porque a memória está ligada a uma emoção coletiva, que faz com que ela deixe de existir de maneira isolada para fazer parte de um conjunto no qual se inserem outras recordações”.

Ainda que a Queda da Bastilha tenha representado um ato de vandalismo, estendido a grandes obras de arte e a outros monumentos consagrados pelos franceses¹³⁴, foi essencialmente esse fato o qual chamou a atenção para o risco que tais ações representariam para a memória do povo francês. Por outro lado, com base nesse formato de pensamento, nasceram as primeiras ações concretas de preservação do patrimônio cultural¹³⁵, tendo o

¹³⁰ A palavra Bastilha vem do francês antigo e significa “cidadela fortificada”.

¹³¹ Construída em forma de castelo, com oito torres, a Bastilha foi um projeto realizado a mando do rei Carlos V, em 1370. Teve, inicialmente, características defensivas e, posteriormente, no século XV, funcionou como prisão após a Guerra dos Cem Anos, abrigando presos políticos, e como depósito de armas e munições, o que contribuiu para ser o principal alvo dos objetivos revolucionários. A Bastilha não existe mais (atualmente é uma praça, conhecida como Praça da Bastilha, em Paris, no bairro *Bastille*), faz parte do conjunto de monumentos perdidos.

¹³² No século XVIII, os reis residiam no Palácio de Versalhes, que ficava a 20 quilômetros da cidade de Paris.

¹³³ A Corte, com gastos excessivos e, ao contrário, a população vivendo em extrema miséria.

¹³⁴ Françoise Choay (2017, p. 95) descreve: “Igrejas incendiadas, estátuas derrubadas ou decapitadas, castelos saqueados: desde que o termo vandalismo foi lançado pelo abade Grégoire, o pesado balanço das destruições da revolução foi feito, e a historiografia de sua abordagem historiográfica foi estabelecida em detalhes”. A autora acrescenta que em contrapartida, “[...] a obra de proteção do patrimônio francês iniciada pela Revolução permanece em geral desconhecida” (CHOAY, 2017, p. 95).

¹³⁵ Contra a ordem absolutista apareceram os direitos naturais, limitadores do poder do príncipe e garantidores das liberdades individuais ansiadas pela burguesia. Essa nova ordem mundial, propiciada pela Revolução Francesa, criando novas percepções imagéticas, marcou a passagem da Idade Moderna para a Idade

Estado como seu principal incentivador¹³⁶.

A partir desses empreendimentos direcionados a conservar os bens monumentais (que transmitiam a noção de poder à época), surgiram também os primeiros conceitos de “urbanismo” e de “ambiência” e, principalmente, a criação de instrumentos jurídicos e técnicos de salvaguarda, conservação e restauro dos monumentos¹³⁷, que sobrelevam a importância histórica da Revolução Francesa no campo da preservação.

Na verdade, reflexão a se considerar é o processo dialético o qual pode ser captado nas ações de edificação e de demolição de monumentos. Há nelas uma confluência dos movimentos de transformação – tanto de ruptura como de sucessão, de germinação. Camargo (2002, p. 12) conclui que é “[...] um mundo que morre trazendo, ao mesmo tempo, à luz o mundo novo”. Da mesma forma, na natureza se dá com a semente.

Diante dessa virada de perspectivas com as revoluções burguesas que sacudiram o século XVIII¹³⁸ e, posteriormente, com o cientificismo e a positivação das leis¹³⁹ no século XIX¹⁴⁰, surgiram, paulatinamente, outras noções de sensibilidade em relação aos monumentos destinados a impedir o esquecimento dos feitos do passado (ZANIRATO; RIBEIRO, 2006).

O entendimento que se tem atualmente da história, direcionada a referências e a identidades, bem como, a interpretação da evolução das ações humanas e de seu desenvolvimento foi intensificado a partir do século XX. Houve uma sensibilização para a concepção dos símbolos e dos valores da população e não somente das elites. A identificação e a seleção dos bens culturais a preservar começou a alcançar a voz das massas, das comunidades como um todo, por que não dizer, também dos vencidos.

Não se pode olvidar que o próprio conceito de história tende a ser traduzido como um coletivo singular, como um conjunto de histórias particulares o qual, ao se articular, forma a memória coletiva. Ricoeur (2007, p. 315) propõe de forma categórica que a “história, ao se produzir, articula seu próprio discurso”.

Nesse sentido, no plano da memória, como passado rememorado no presente e com a validação da afirmação acima, há que se admitir que a distância temporal, muitas vezes, traz

Contemporânea.

¹³⁶ O modelo pelo qual se estruturou a política de preservação cultural no Brasil na terceira década do século XX (CAMARGO, 2002).

¹³⁷ Procedimentos desenvolvidos na década de 1830, por Vitet, Mérimée e pela primeira *Commission des Monuments Historiques*, com inspiração pré-revolucionária de tradição iluminista (CHOAY, 2017).

¹³⁸ Revoluções contra a ordem absolutista e a favor das garantias das liberdades individuais (jusnaturalismo), caracterizando o fim da Idade Moderna.

¹³⁹ O termo *classement* apareceu pela primeira vez em 1837 e em 1913 e passou a constituir um instrumento jurídico-administrativo de proteção aos monumentos, com a nova legislação francesa, que serviu de inspiração para a legislação brasileira (CHUVA, 2011).

¹⁴⁰ Contra a ingerência de outros ramos do conhecimento no ramo do Direito (o juspositivismo) – o direito como ciência autônoma – sistema de leis positivadas na proteção do patrimônio cultural.

elucidações sobre acontecimentos em forma de desvelamento.

Exemplos recentes dessa mudança de enfoque na identificação de símbolos e de referenciais culturais são as ações de protestos antirracistas – Movimento *Black Lives Matter* – que têm se materializado também na conspiração e na destruição dos marcos e dos símbolos históricos pelo mundo. Tanto a estátua do rei Leopoldo II (na Antuérpia /Bélgica), como a do escravocrata Edward Colston (Bristol/Inglaterra)¹⁴¹ sofreram atos de vandalismo em protestos contra o assassinato, por asfixia, do cidadão afroamericano George Floyd, em 25 de maio de 2020, por um policial branco em Minneapolis (EUA). Tais ações têm sido interpretadas como reações a personagens históricos que, sob discursos enganosos, enriqueceram-se. Em detrimento da morte, do sacrifício, do sofrimento e da escravização de muitos, alguns poucos se afirmaram política e economicamente.

Uma das mais recentes ações de tentativa de desprendimento do passado e manifestações se deu recentemente¹⁴² no estado da Virgínia (EUA). Em reação aos supremacistas brancos e neonazistas, as estátuas de dois generais confederados, Robert E. Lee e Thomas Jackson, foram cobertas com lona preta em sinal de luto pelo passado escravocrata do país¹⁴³. Os manifestantes que exigiram a retirada das estátuas por não se sentirem nelas representados são acusados de quererem apagar a história.

Em relação ao Brasil, especificamente, alguns autores como Rangel e Amaral (2017, p. 39), por exemplo, afirmam que, ao longo de décadas, foram produzidos discursos que redundaram em esquecimentos¹⁴⁴, “em ocultamentos de memórias e sujeitos”. De maneira acentuada, isso se deu em relação a grupos e indivíduos comumente considerados “subalternos” (RANGEL; AMARAL, 2017, p. 34), os escravos indígenas e africanos. Isso se deu até mesmo como forma de reproduzir e de sustentar privilégios de classe, de raça e de gênero.

Os povos indígenas e os quilombolas têm conseguido, paulatinamente, reverter tal situação com a introdução de direitos coletivos dos povos e da natureza nas Constituições, na legislação infraconstitucional e nas normativas internacionais¹⁴⁵. Tais lutas por

¹⁴¹ O rei Leopoldo II é responsabilizado pela cruel colonização e genocídio no Congo Belga e Edward Colston fez fortuna como traficante de escravos (transportou em torno de 84 mil pessoas, dentre as quais 19 mil morreram na jornada para o Caribe).

¹⁴² Precisamente em 12 de setembro de 2020,

¹⁴³ A Guerra Civil Americana (1861-1865)

¹⁴⁴ Vale aqui acrescentar o que afirma Cruz: “O esquecimento interdita o reconhecimento do problema e, como consequência, impossibilita o perdão. E sem o perdão que exige o reconhecimento não há identidade coletiva. Sem perdão não há possibilidade de superação do problema. O reconhecimento coloca a comunidade diante de si, diante de um espelho, diante daquilo que é, pois não há identidade sem o conhecimento de seus atos e de sua culpa. O reconhecimento viabiliza a punição, mas não acaba com o problema. [...]” (CRUZ, 2018, p. 76)

¹⁴⁵ Importantes direitos alcançados no final do século XX especialmente na América Latina.

reconhecimento não são novas, admite-se. E sua chama só se mantém acesa pela força de constantes movimentos sociais.

Daí a importância do estabelecimento de uma política participativa na gestão dos patrimônios culturais. As diferentes formas e manifestações culturais, “os valores e as referências de cada grupo devem ser compreendidos a partir de seus contextos” (RANGEL; AMARAL, 2017, p. 20).

A participação da sociedade na gestão do patrimônio cultural foi ganhando espaço a partir da CRFB/1988 e, com isso, propiciou a democratização da cultura e promoveu a diversidade.

Mais especificamente, a partir da década de 1990, a gestão do patrimônio cultural evoluiu da exclusividade estatal para uma crescente integração entre Estado e coletividade. Especialmente nas cidades, esse fenômeno ganhou expressividade. Na feliz expressão de Zanirato e Ribeiro (2006, não paginado), a cidade, como um “tecido vivo”, comportou as heterogeneidades de forma harmônica e articulada:

A aceleração da urbanização no decorrer do século XX fez que a cidade passasse a ser compreendida como um tecido vivo, composto por edificações e por pessoas, congregando ambientes do passado que podem ser conservados e, ao mesmo tempo, integrados à dinâmica urbana. Ela tornou-se um nível específico da prática social na qual se veem paisagens, arquiteturas, praças, ruas, formas de sociabilidade; um lugar não homogêneo e articulado, mas antes um mosaico muitas vezes sobreposto, que expressa tempos e modos diferenciados de viver.

Esse tipo de gestão voltada para a integração e a dinâmica da vida social, a cautela e a atenção relacionadas ao patrimônio cultural foram, sucessivamente, se ampliando por todo o mundo ocidental. Envolvida nas medidas de acautelamento dos bens culturais, a coletividade passou a figurar como propulsora de ações preservacionistas. A adesão a essas causas foi propiciada pelos movimentos da sociedade civil organizada (entidades do terceiro setor) por meio de organizações não governamentais (ONGs)¹⁴⁶, associações, fundações e outras formas de organização da sociedade civil. Houve, portanto, a democratização do processo de preservação cultural.

Essa socialização do processo preservacionista não se deu somente em relação à possibilidade de participação nas ações de acautelamento do patrimônio cultural, mas também quanto à ampliação do seu conceito. Teoricamente, todas as ações e produções realizadas pelo ser humano poderiam receber a tutela do Estado. Só que isso tornaria “[...] inviável a atuação preservacionista, sob pena de se imobilizar a vida cultural, que possui natureza extremamente mutável e dinâmica” (MIRANDA, 2006, p. 52).

¹⁴⁶ Atualmente conhecidas como Organizações Sociais (OSs).

Em vista dessas considerações, surge a inevitável reflexão sobre o processo de patrimonialização, ou melhor, a necessidade de compreender o processo de produção do patrimônio quanto às práticas institucionais, diante da imposição de selecionar bens os quais sejam representativos ou significativos para a cultura de um povo. Esse processo de construção que abrange as seleções, as lembranças e até mesmo os esquecimentos, converte-se em grande desafio porque está eivado de conflitos.

Definir o que deve ser preservado demanda muita responsabilidade, não somente pela exclusão de outros vestígios (e, conseqüentemente, sua negação às gerações futuras), mas, principalmente, porque, quando preservados, os vestígios materiais figuram como potenciais fontes de pesquisas para outras gerações. Gerações essas as quais poderiam empreender suas próprias interpretações e, como bem esclarece Chuva (2011, p. 38), “[...] interpretações, que variam não somente no tempo, como também no espaço e no lugar social de quem as elabora”.

Os dilemas que envolvem o patrimônio cultural são muitos. Há questões nos planos das simbologias, dos significados, das identidades, dos reconhecimentos. Surgem também dificuldades de ordem técnica no procedimento de construção do patrimônio cultural, além dos impasses e dos paradoxos ligados à pluralidade/singularidade ou à materialidade/imaterialidade como precedentes das narrativas do patrimônio, estas últimas já aqui mencionadas.

Alcançar os sentidos os quais circundam a estrutura em que se movimentam os agentes envolvidos com a preservação cultural é uma das pretensões deste estudo. Colhe-se essa perspectiva em razão de que esses agentes públicos são os responsáveis por concretizar definições importantes, como atender aos questionamentos de “como preservar”, “o que preservar”, seguidos por “para quem” e “para quais finalidades” preservar e proteger o patrimônio cultural. Todas essas questões envolvem, mesmo que de forma tangencial, aspectos políticos e administrativos que, limitados pelo direito, devem se coadunar com a vontade popular. Isso, pelo menos, em um Estado o qual se define como democrático e de direito. Sampaio (2015, p. 46) destaca a necessidade do equilíbrio entre direito e política, um equilíbrio móvel, mas sempre necessário:

Direito sem política é engodo formalista e esconderijo de dominação. Política sem direito é autoritarismo e dominação pura. Direito com política e política com direito são formas da coexistência humana possível, de procura por justiça e liberdade, de co--originalidade dos contrários ou simplesmente diferentes num processo contínuo de questionamento dos próprios instrumentos de dominação ou de estabelecimento dos princípios e valores da vida em comum. O Estado democrático e de direito é o *locus* desse processo.

É na confluência das ações conjuntas que se processam o reconhecimento e a seleção do patrimônio cultural que não prescinde do necessário equilíbrio entre a ação estatal, os reclames da coletividade e seus instrumentos de atuação. Nos próximos tópicos, serão esses os focos de análise. Para tanto, foram utilizados três recortes: o temporal (CRFB/1988), o procedimental (o processo de seleção dos bens culturais), e o territorial (os municípios brasileiros).

Antes de se enfrentar o tema, demanda compreender, do ponto de vista epistemológico, a discussão dentro do direito, mais precisamente dentro do direito ambiental, para, aí sim, trazer possíveis respostas às provocações anunciadas.

4.2 Patrimônio cultural como patrimônio socioambiental

Levando-se em conta que a CRFB/1988, no compasso de outras Constituições contemporâneas, está organizada em um sistema aberto de regras e de princípios¹⁴⁷ bastante genéricos, é de se deduzir que ela reclama uma tarefa interpretativa.

A doutrina jurídica apresenta uma variedade de possibilidades interpretativas, porém, mesmo diante da complexidade da função interpretativa, o profissional do direito não pode desprezá-la. Ela se prende, essencialmente, ao caráter multifário de condicionantes formados não apenas por elementos jurídicos¹⁴⁸, como leciona Baracho Júnior (2008). O autor adverte, entretanto, que “[...] estes elementos não devem referenciar-se a si mesmos, mas a um sistema¹⁴⁹ jurídico de interpretação” (BARACHO JÚNIOR, 2008, p. 58). Vale trazer o que o autor defende:

Temos que o sentido concreto de algumas normas constitucionais não é dado em princípio por seu enunciado, mas obtido através de sua interpretação. Embora venha esta interpretação atribuir significado às normas, não é facultado ao intérprete avançar além do sentido constitucional primário conferido pelo texto escrito, pois desta forma estar-se-ia violando o sistema, em um processo de usurpação da vontade do constituinte.

Por ser preponderantemente principiológica, a CRFB/1988 possibilita certa abertura na

¹⁴⁷ São regras e princípios que trazem em si diversos graus de concretização (BARACHO JÚNIOR, 2008).

¹⁴⁸ Seria pelo mundo circundante e estruturante do estatuto jurídico do político, resume José Joaquim Gomes Canotilho (2003).

¹⁴⁹ Cumpre salientar aqui a filiação à visão de Baracho Júnior (2008) que, apoiado nas lições de Canotilho (1991, p. 47), entende sistema como “[...] um conjunto de elementos em interação, organização em totalidade, que rege as interações de tal forma que, quer no nível dos elementos constitutivos, quer no nível do conjunto, aparecem fenômenos e qualidades novas, não reconduzíveis aos elementos isolados ou à sua simples soma” (CANOTILHO, 1991 apud BARACHO JÚNIOR, 2008, p. 58).

concretização do propósito normativo do constituinte e, assim, corporifica seus princípios mais abstratos.

Atualmente, com as transformações das funções do Estado e a conseqüente mutação constitucional, o cidadão foi alçado à condição de ator social, participante efetivo da vida pública no Estado de direito. Marchesan (2006, p. 89) ressalta e justifica que:

Não é por nada que a Constituição encerra provisões destinadas a amparar os hipossuficientes, especialmente aquelas gravadas com o rótulo dos direitos sociais (arts. 6º a 11). Na esteira da doutrina de Canotilho, pode-se, sem medo de errar, dizer que nossa Constituição, ao invés de ser um ‘mero estatuto organizatório liberal’, compromete-se na órbita social com objetivos bem claros, podendo ser qualificada em vez disso, constituição ‘programático-dirigente’.

Abriram-se novas possibilidades doutrinárias também com a mudança de perspectiva na classificação constitucional que prioriza, claramente, “[...] os aspectos funcionais das normas constitucionais”, em detrimento dos “[...] aspectos formais”, salienta Baracho Júnior (2008, p. 74). E é justamente sobre esses aspectos de funcionalidade que fica evidenciada a motivação a qual inspirou o constituinte pátrio a inserir no texto constitucional o capítulo VI, especialmente voltado para o tema meio ambiente, em consonância com outros Estados, na sua maioria, europeus. Sustenta Baracho Júnior (2008, p. 77) que “[...] ciente da magnitude dos problemas ambientais presentes em nosso território, alinhou-se àqueles Estados que conferem *status* constitucional ao tratamento da conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente”.

Há, porém, certo estranhamento quando se depara com a divisão topológica feita pelo constituinte em relação ao tema “meio ambiente”. Ao inserir este último no Título VIII, que trata da ordem social¹⁵⁰, favoreceu sua aproximação com os direitos sociais, estes, porém, notadamente vinculados à tutela de interesses individuais, ao princípio da igualdade social.

Tendo em vista a concepção sistêmica da CRFB/1988, Marchesan (2006, p. 89) trata desse aparente desvio argumentando que, para se alcançar o patamar da “dignidade humana”, é necessário “[...] um piso mínimo de bem-estar espiritual e material a que se compromete a República Federativa do Brasil”. E complementa, esclarecendo que à concretude daquele conceito – dignidade humana, impreciso e dinâmico, há que se vincular o apanágio da “[...] sadia qualidade de vida” proclamada no art. 225 da CRFB/1988 MARCHESAN, 2006, p. 89).

Vale também a justificativa de Baracho Júnior (2008, p. 81), na perspectiva da

¹⁵⁰ Dentre os princípios e mecanismos implementadores da ordem social idealizada nos fundamentos da CRFB/1988, inicialmente elencados no art. 1º, destacam-se a livre iniciativa, os valores sociais do trabalho e a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

concepção estendida dos direitos sociais, para abarcar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado afeito aos direitos das coletividades e não aos direitos de indivíduos isoladamente:

Como se observa, apesar de estar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado inserido no título da ordem Social, o conteúdo normativo que estabelece não se enquadra em uma concepção de direitos sociais como busca de solução das desigualdades reais entre indivíduos. Na verdade, vincula-se a uma perspectiva mais ampla, relacionada com qualquer atividade humana que cause danos irreversíveis ou de difícil reversão ao equilíbrio do meio ambiente.

Não é novidade que, com a crescente complexidade das relações sociais, após a segunda metade do século passado, mais precisamente com o surgimento das sociedades de massa, sobreveio a necessidade da existência de um terceiro tipo de bem, o qual não fosse público, nem privado, mas que representasse o anseio coletivo e, com isso, uma atuação positiva do Estado.

Quando o objeto da norma jurídica interessa a mais de um indivíduo em particular, ou seja, interessa à coletividade em que estão os indivíduos introduzidos ou a parte dessa comunidade, refere-se a um direito pluri-individual, também chamado de “metaindividual”, “transindividual” ou difuso¹⁵¹.

Foi diante dessa faculdade, pois, de reconhecer e de reclamar os direitos e os deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos, afirmam Capelletti e Garth (1988, p. 10) que houve uma evolução a qual acabou por munir os indivíduos de novos direitos substantivos na condição de consumidores, de locatários, de empregados, enfim, de cidadãos¹⁵². Contudo, com essa inovação na doutrina jurídica, esses novos direitos chegaram, não sem alguma resistência do universo jurídico, como salienta Mourão (2009). Somado a isso, cumpre ponderar que, quanto à facilitação ao acesso à justiça, “[...] no entanto, uma mudança na direção de um significado mais ‘social’ da justiça não quer dizer que o conjunto de valores do procedimento tradicional deva ser sacrificado” (CAPELLETTI; GARTH, 1988, p. 164). É a própria CRFB/1988 que dispõe sobre esse tipo de direito ao tratar do meio ambiente no art. 225, quando prescreve que “[...] todos têm direito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988). Esses dois

¹⁵¹ A doutrina oferece algumas distinções específicas a cada uma dessas categorias, porém, acredita-se não ser tão necessário nesse momento da pesquisa, sob o risco de perder o foco quanto ao desenvolvimento do tema.

¹⁵² De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos (CAPELLETTI; GARTH, 1988).

aspectos que, unidos, caracterizam o bem difuso.

Agregado ao posicionamento doutrinário, o entendimento dos tribunais também tem se firmado quanto à natureza jurídica do bem cultural ambiental. O STF, no Mandado de Segurança n. 22.164-0, por exemplo, já se manifestou nesse sentido:

A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito de terceira geração – princípio da solidariedade – o direito à integridade do Meio Ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (os direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (BRASIL, 1995, não paginado).

Ao se reconhecer o caráter difuso de um bem, abre-se uma janela em que se descortinam importantes caminhos para os profissionais do Direito. Os mais significativos são a imprescritibilidade das ações relativas aos danos ambientais coletivos¹⁵³, a possibilidade de defesa do patrimônio cultural mediante a ação civil pública¹⁵⁴ (Lei n. 7.347/1985) (BRASIL, 1985) e a autorização de atuação do Ministério Público como parte ou como ‘custos legis’, além da inclusão como legitimados ativos das associações civis¹⁵⁵, a Defensoria Pública e as entidades da Administração Direta e Indireta.

Essas transformações se deram de maneira lenta, mas definitiva, como a própria evolução dos direitos fundamentais diante da crescente necessidade de se fortalecerem os vínculos de solidariedade entre os seres humanos e de garantir a vida digna para as gerações vindouras. Uma vida com qualidade, com bem-estar, reclama laços com o passado, com a história para se situar em relação também ao futuro.

Ocorre que, como o ser humano é dotado do duplo estatuto – cultura e natureza – para atingir o ideal de qualidade de vida invocado constitucionalmente, ele deverá se desenvolver

¹⁵³ Importante destacar que a justificativa para tal imprescritibilidade é que a própria indeterminação dos titulares (uma coletividade de sujeitos indistintos) não se coaduna com o sistema de direitos individuais do Código Civil (LEITE; NERY JÚNIOR *apud* MIRANDA, 2006).

¹⁵⁴ Essa destacada ferramenta jurídica remonta às ideias da *class action*, difundidas na *Rule 23* (Regra 23) do direito norte-americano.

¹⁵⁵ Associações constituídas há mais de um ano e que apresentem pertinência temática com o objeto de tutela na respectiva ação civil pública.

em um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, em condições de harmonia e de preservação cultural, natural e também artificial¹⁵⁶ (MARCHESAN, 2006).

Como pondera Franco (2015, p. 159), não há qualquer equívoco ao considerar “[...] os humanos tanto como integrantes, quanto como separados da natureza”. Afinal, a capacidade de transcendência do indivíduo diante da sua finitude (morte) se manifesta na continuidade do mundo por ele construído (cultura), conclui o autor ao mencionar o pensamento de Arendt (1993). Nas palavras do autor (FRANCO, 2015, p. 161):

A transcendência é uma característica relacionada também com o patrimônio natural. O mundo natural não foi criado pelos humanos nem para eles, embora seja o ambiente sobre o qual a vida humana e as sociedades humanas se estabelecem. O mundo natural, com toda sua diversidade de aspectos bióticos e abióticos, é produto de um processo evolutivo, que se desenrola há bilhões de anos – ou, para os religiosos, é produto da criação divina. O fato é que os humanos são neófitos, retardatários participantes do espetáculo da natureza, quando se pensa em quão recente é seu aparecimento no planeta em relação à duração do processo evolutivo.

Relevante mencionar, nesse ponto, que o próprio conceito de meio ambiente no Brasil transcende ou, como afirma Fiorillo (2020, p. 87), supera a noção de “ambiente natural ou ecológico”. “Meio ambiente” se conforma em um conceito indeterminado e unitário, regido por princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), que traz em seu art. 3º, inciso I: “[...] meio ambiente, [é] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Embora não haja consenso na doutrina sobre a divisão metodológica do estudo do meio ambiente em aspectos significativos, não há dificuldade em sua compreensão. Mourão (2009, p. 19) afirma que a maior parte da “[...] doutrina trabalha o patrimônio cultural como meio ambiente cultural, espécie do gênero meio ambiente”. Assim, o art. 225 dispõe em comunhão com o art. 216 da CRFB/1988 que o dever de preservar e defender o meio ambiente e o patrimônio cultural incumbe ao poder público com a colaboração da comunidade (BRASIL, 1988).

Natureza e cultura, na condição de bens interdependentes e inseparáveis, têm sofrido transformações cada vez mais profundas com o passar do tempo. Miranda (2006) observa que, desde os tempos pré-históricos até a época moderna, pouco resta da superfície da Terra que não tenha sido afetada pelas atividades humanas, razão pela qual a identificação de áreas

¹⁵⁶ Milaré (2013, p. 137), por exemplo, dentre outros autores brasileiros, “parte de uma concepção holística, sistêmica ou unitária de meio ambiente”, na qual estão compreendidos os aspectos relativos ao meio ambiente cultural, artificial e natural. Fiorillo (2020) acrescenta ainda o meio ambiente do trabalho. Marcelo Abelha Rodrigues é uma exceção a esse entendimento (RODRIGUES, 2016).

absolutamente naturais está cada vez mais rara. Essa interligação se torna nítida pela simples leitura do art. 216, inciso V, da CRFB/1988, o qual incluiu os sítios naturais de valor paisagístico e ecológico como integrantes do patrimônio cultural brasileiro.

A interação patrimônio cultural/natureza também é verificada mediante a possibilidade de que os monumentos, sítios e paisagens dotados de valor pela natureza de feições notáveis possam ser tombados (Decreto-lei n. 25, art. 1º, § 2º (BRASIL, 1937)). O próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) contempla essa diretriz de preservação. O art. 4º, inciso VII, da Lei n. 9.985 (BRASIL, 2000b), conhecida como Lei do SNUC, arrola como um de seus objetivos “[...] proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural”.

Não se olvide, entretanto, que o sistema normativo brasileiro cuida de tornar efetiva a proteção do meio ambiente (incluído o cultural) sem deixar de contemplar também as necessidades de crescimento e de desenvolvimento econômico (art. 170, VI, CRFB/1988). Mesmo assim, as investidas na desfiguração do SNUC e no afrouxamento de normas ambientais são inúmeras e intensas. Invariavelmente, surgem projetos de lei os quais tentam enfraquecer a estrutura do sistema protetivo no País¹⁵⁷. Diante desse arroubo destrutivo, o STF, na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540-1 (BRASIL, 2005) firmou entendimento sobre a característica tanto globalizante como unitária do meio ambiente e sobre a atividade econômica. A decisão seguiu no sentido da necessária submissão ao princípio geral que privilegia a defesa do meio ambiente. Diante da sua importância em relação ao tema pesquisado a decisão passa ser aqui transcrita:

ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A Incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, entre outros princípios gerais, à aquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI) que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, do meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultural, trabalho e bem-estar da população,

¹⁵⁷ Um exemplo de possibilidade de retrocesso é o Projeto de Lei n. 3.751 (BRASIL, 2015), de autoria do Deputado Federal Toninho Pinheiro (PP/MG), cujo propósito é alterar a lei que instituiu o SNUC (Lei n. 9.985/2000) no sentido de determinar a caducidade do ato de criação de Unidade de Conservação quando não ajuizada a ação de desapropriação das propriedades privadas no interior das UC de domínio público, no prazo de cinco anos (BRASIL, 2000b).

atém de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. [ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006]

A relação entre o homem e a natureza, muitas vezes, vem avaliada sob a perspectiva do valor moral o qual se atribui à própria natureza, o que varia de acordo com os contextos nos quais apareceram ao longo da história e das identidades das nações, manifestadas por diferentes formações sociais, culturais e econômicas. O meio ambiente e a vida humana não são concebidos como partes de um mesmo ser. Essa distorção permanece quanto à posição que o homem¹⁵⁸ ocupa em relação ao meio ambiente natural e os demais elementos e espécies que o compõem.

Verificam-se, dessa forma, princípios e correntes, que tentam colocar a palavra já gasta pelo trato de troca: “paradigmas”¹⁵⁹. Nessa discussão, muitas vezes, entra a questão da ética ambiental¹⁶⁰. Tornou-se comum conceituar uma das correntes de posições como antropocêntrica, que teria surgido com a evolução tecnológica e científica por ocasião da industrialização¹⁶¹ e traria a ideia de hierarquia do homem sobre a natureza. No entanto, tais conceitos não dão conta da realidade complexa que buscam retratar.

Esse conjunto de ideias apresentadas envolve o alcance dos valores que albergam o sentido de manifestação cultural no Brasil. Essas são questões as quais vão além de raciocínios apenas jurídicos, pois contornam questões relacionadas a aspectos fáticos da atividade em si, de manifestação cultural. Cingem-se também a aspectos relacionados à ética animal, um campo que tem ganhado progressiva importância na filosofia moral.

Importante esclarecer que, mesmo diante da existência de vozes entusiastas em relação a essa nova tendência de que os animais não são somente “objeto de direito”, alguns autores seguem questionando os efeitos práticos dessas questões, dado figurarem aparentemente apenas no plano teórico ou político.

Pondera-se, contudo, que o direito ambiental constitucional pode ser mais bem compreendido se atinente ao viés hermenêutico dos mandamentos constitucionais os quais se apresentam sempre carregados de significações. E, no caso do Brasil, essa crescente

¹⁵⁸ O termo “homem”, neste estudo, tem caráter abrangente, e equivale a “ser humano”, a “indivíduo” ou a “sujeito”.

¹⁵⁹ Os paradigmas vão constituir os princípios de organização do pensamento que governam a visão que os indivíduos têm do mundo e definem a lógica de seus discursos (MORIN, 2006). Os paradigmas ambientais determinam a maneira como os indivíduos lidam com a natureza e como eles se posicionam diante dos diferentes problemas ambientais.

¹⁶⁰ No ordenamento jurídico brasileiro, os animais não humanos não são sujeitos de direito, e sim, objeto do direito. Entretanto, por estarem vivos, o seu regime jurídico é especial, sendo defeso qualquer ato cruel contra os animais irracionais, dentre outras especificidades.

¹⁶¹ Mais precisamente no início do século XIX (Antropoceno), com o uso progressivo de combustíveis fósseis, consumo de recursos naturais e aumento populacional exponencial.

sensibilização e interesse da sociedade pela área da “ética animal” já sinaliza para o alargamento de algumas direções, sentidos e significações em relação às referências culturais nacionais.

Logo, o que toda essa expansão voltada para o patrimônio cultural quer indicar é que há, inevitavelmente, um ganho em relação aos princípios fundantes do Estado democrático e de direito, e um deles é o que ecoa com maior destaque no estudo desse tema: o princípio da participação popular.

4.3 A participação da sociedade civil por meio dos conselhos

Uma das mais significativas interpretações a se fazer quanto à CRFB/1988 refere-se ao seu ideal democrático e participativo. Tais anseios têm sua justificativa desde o nascimento da CRFB/1988, por ocasião da Assembleia Constituinte. Diante da pressão popular pela necessidade de se distanciar ideologicamente do regime ditatorial que se deixava para trás, o constituinte criou diversos mecanismos de participação social, dentre eles, os conselhos gestores de políticas públicas (MIRANDA, 2006).

O patrimônio cultural diz muito sobre a comunidade. Por meio dele, evidenciam-se valores, sentidos e significações dessa mesma comunidade. A própria ação de selecionar um acervo cultural e a forma de engajamento da coletividade às políticas de preservação pode traduzir uma gama de significados a respeito de um povo.

Foi a partir da década de 1970 que o tema da participação popular começou a ser debatido e implementado efetivamente no Brasil. Isso se deu porque o Estado já não supria as demandas sociais e o formato centralizador das secretarias ou agências se revelava muito aquém das necessárias ações e políticas preservacionistas.

O processo de democratização das sociedades contemporâneas, que reclama a participação da sociedade civil na gestão pública, tem como um de seus instrumentos fundamentais e dinamizadores a atuação dos conselhos. São eles que exercem o papel de representantes da sociedade civil no âmbito do controle e do acompanhamento dos atos do Estado e na elaboração e na implementação das políticas públicas.

Os conselhos possuem tamanha proximidade identitária com os ideais democráticos que, como afirma Gohn (2006, p. 5), “[...] eles são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos”. As primeiras notícias que se tem sobre a existência dos conselhos em âmbito mundial revelam que eles surgiram espontaneamente “[...] como órgãos de luta ou órgãos de governo da sociedade, via

revoluções sociais”, com objetivos de reformas ou de trocas de instituições, pontua Rubim (2010, p. 150).

A Comuna de Paris, durante a Revolução Francesa¹⁶², pode ser citada como um marco importante de representação popular organizada, também os conselhos dos *soviets* por ocasião da Revolução Russa¹⁶³ (GOHN, 2006; RUBIM, 2010), além dos “[...] conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci; alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século; conselhos da antiga Iugoslávia – nos anos 50; conselhos atuais na democracia americana etc.”, lembra Gohn (2006, p. 8). Na mesma linha, a autora destaca que essa organização político-administrativa foi utilizada também pela Coroa Portuguesa em suas colônias, entre os séculos XII e XV, como forma de amplificação de gestão, o que pode justificar não somente a forte tendência “conselheirista” brasileira, como também a herança dos fortes traços clientelistas, paternalistas, autoritários e patrimonialistas passados às gerações atuais.

No período colonial existia o Conselho Ultramarino, com sede em Portugal, exemplifica Mata-Machado (2010a, p. 212), “[...] encarregado de regulamentar e de fiscalizar a administração da Metrópole em suas colônias”, e no Brasil Império, mesmo após a Independência, “[...] o Conselho de Estado teve presença marcante” como órgão colegiado.

É de se admitir, entretanto, que os conselhos no Brasil Contemporâneo vêm atuando, paulatinamente, como organismos político-sociais ligados a instituições que desempenham papéis relevantes como canais de expressão de demandas sociais. Atuam, igualmente, na busca de consensos e na construção democrática de políticas públicas de cultura, dado que representam locais de interface entre governo e sociedade.

A concepção do que se entende por “conselho”, neste estudo, amolda-se às lições de Cunha Filho (2010, p. 94): “[...] um agrupamento de pessoas, formalmente constituído por norma jurídica, para ter atuação de suporte à dada autoridade, relacionada a determinadas políticas públicas”. Conceituação que, no entender desta autora e para o campo de análise proposto, deve ser complementada pela descrição trazida por Gohn (2006, p. 7), que entende os conselhos como “[...] estruturas que inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam”.

Consubstanciado a esses conceitos, deu-se enfoque especificamente aos conselhos em âmbito municipal neste estudo. Órgãos colegiados, por excelência, compostos por

¹⁶² Por volta de 1792.

¹⁶³ Por volta de 1915.

representantes designados de forma democrática para trabalhar políticas públicas de preservação do patrimônio cultural.

Os conselhos funcionam, por excelência, como ambiente de interação entre o poder público e a sociedade. Constituem, portanto, verdadeiros canais de expressão da população e de convenções sobre a criação e a condução de políticas públicas. Afirmo Tatagiba (2010, p. 35):

Os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil.

Uma descrição sintética da evolução histórica dos conselhos no Brasil foi elaborada pela referida autora, que a dividiu em três fases: a primeira, ocorrida no período ditatorial, no qual os conselhos valiam apenas por seu aspecto figurativo. Composto exclusivamente por intelectuais e notáveis, os conselhos não tinham poder decisório e se restringiam às áreas de transporte, de educação e de cultura. A segunda fase, localizada no período da abertura política (década de 1980), de pressões populares pela democratização do Estado, ainda segundo Luciana Tatagiba (2010), foi marcada por grande proximidade com o Executivo caracterizada, porém, por descontinuidades decorrentes da alternância de poder. Foi com a promulgação da CRFB/1988, que os conselhos tiveram realmente papel de destaque perante o poder público e à comunidade. Diz a autora (2010, p. 30):

E, por fim, a terceira fase inaugurada pela Constituição de 1988, redefine a posição e função dos conselhos a partir de uma nova arquitetura jurídica-política que lhes conferiria maior legitimidade, força e permanência. Nessa fase – na qual nos encontramos – os conselhos apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

A expansão significativa dos conselhos pelo País ocorreu após a década de 1990, em consequência do chamamento pelas normas constitucionais desde 1988 à maior participação da sociedade civil nas ações governamentais. O próprio *caput* do art. 225, da CRFB/1988, convoca a tal participação, como já mencionado. E não é por demais repetir: cabe ao poder público, juntamente com a coletividade, o dever de zelar pelos bens coletivos para a presente e as futuras gerações.

Outro fator também a ser considerado nessa atitude de incentivo à criação dos conselhos se relaciona ao fato de serem eles considerados indispensáveis ao repasse de

recursos financeiros federais aos Estados e municípios. E, claro, os repasses financeiros são, muitas vezes, vitais para a execução de políticas públicas de preservação.

Os primeiros conselhos criados no Brasil foram os de saúde, da criança e do adolescente e de assistência social, os quais se “[...] transformaram em referência para os demais que se multiplicaram rapidamente em todo o Brasil nos anos seguintes, nas mais diversas áreas de política a partir de um conjunto diversificado de regras de funcionamento e composição” (TATAGIBA, 2010, p. 31).

Foi com base nesse propósito de deslocamento dos centros de decisão, mediante a emergência de novos atores inseridos na condução de políticas nacionais, que se seguiu a criação de outros conselhos em áreas diversas. À criação dos conselhos nas áreas de segurança pública seguiram-se os conselhos na área de direitos humanos, de segurança alimentar e de cultura, sendo, especialmente a esta última que se dedica neste estudo.

Os canais de participação, também chamados de “ambientes de cogestão entre Estado e sociedade civil”, ganharam espaço não somente em nível federal, mas em todas as instâncias de poder. E, ao tratar de gestão, acolhe-se o conceito defendido por Gomes (2015, p. 895), que compreende os atos “[...] desde a formulação e o planejamento da política pública, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação de seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes”.

A participação das comunidades se dá, assim, via conselhos, na elaboração, na discussão, na fiscalização e na decisão sobre políticas de planejamento e de desenvolvimento urbano. São ações naturalmente direcionadas à preservação e à promoção do patrimônio cultural, que ganharam gradativamente papel fundamental para uma gestão em patamares democráticos.

Existem diferentes tipos de conselhos com atribuições diversas. Um importante ponto em comum entre eles é a característica do “hibridismo”, termo utilizado por Avritzer (2007, p. 1) para explicar o convívio entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil. Dito de outra forma, os tipos de conselhos e suas atribuições também variam conforme a temática a que estão vinculados. Todavia, o que os caracteriza, essencialmente, é sua capacidade de representar tanto o poder público como a sociedade civil organizada.

Os conselhos também se encontram em graus diferentes de institucionalização. Mesmo que a CRFB/1988 seja “[...] pródiga em reconhecer e até disciplinar os conselhos para atuações em diversos segmentos”, como declara Cunha Filho (2010, p. 106), são muitas as variáveis e os valores que os diferenciam. Por exemplo, há certas áreas em que os conselhos

já podem ser vistos como verdadeiras instituições.

Essas diferenças ou desníveis podem ser justificados pelo contexto histórico da política institucional do País. O Estado brasileiro, em sua tradição reconhecidamente centralizadora e autoritária, sempre manteve seu padrão de gestão dominado pela burocracia, pelos interesses das oligarquias e profundamente alheio aos interesses da população, até as últimas décadas do século passado. Atualmente, os conselhos gestores, por representarem um espaço político de cidadãos organizados, ainda figuram como uma novidade causando certo estranhamento, ao caminhar para o modelo de gestão participativa e descentralizada. Mesmo assim, não há como negar que venham tendo bons resultados e que estejam ganhando, progressivamente, capacidade de influenciar as decisões dos governantes.

Essa capacidade de influência varia de acordo com o grau de institucionalização dos conselhos. Mesmo diante de regras uniformes, alguns conselhos tendem a ser mais ou menos independentes dos gestores em suas decisões e discussões, inclusive para a “[...] definição das entidades que representam a sociedade civil”, conforme assinala Côrtes (2010, p. 62). A autora também observa que “[...] enquanto em algumas áreas os conselhos já podem ser vistos como instituições, em outras, como na da cultura, estão em pleno processo de institucionalização” (CÔRTEZ, 2010, p. 67).

Cumpra aqui uma relevante diferenciação entre “conselhos comunitários” e “conselhos gestores”: os primeiros são conselhos populares ou fóruns civis não governamentais, compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil, “[...] cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, e não possuem assento institucional junto ao Poder Público” (GOHN, 2006, p. 7); os segundos, porém, são estruturas legais que se integram aos órgãos públicos ligados ao Poder Executivo para darem suporte e assessoria em políticas públicas específicas como, por exemplo, os conselhos do patrimônio cultural.

São muitas as dificuldades que envolvem o funcionamento dos conselhos, especialmente, pela desigualdade de forças entre o poder público e os representantes da sociedade. Algumas delas, em síntese, podem ser apontadas como grandes ausências, tanto de quórum nas reuniões, de capacitação dos conselheiros, de estrutura funcional, de recursos e de incentivos à participação, de ações coordenadas entre os vários conselhos existentes, de precisão na demarcação de competências e de atuação junto ao Poder Legislativo, além de grandes dificuldades de representatividade¹⁶⁴.

Nesse contexto, percebe-se que muitos entraves são fruto da ausência de mecanismos

¹⁶⁴ Tal entrave pode se dar pelas razões de prioridade das entidades em serem representadas em conselhos mais afinados com seus próprios interesses ou pelo fato de existir um número pequeno de entidades para a grande profusão de conselhos, afirmam Martins *et al.* (2008).

e de instrumentos de garantia ao cumprimento do plano dos conselhos. Também aparecem como óbices a falta de conscientização dos conselheiros e sua responsabilização, não só por suas ações e decisões, mas também sobre a gestão dos fundos orçamentários do patrimônio cultural.

Estudos apontam que, invariavelmente, os conselhos municipais – não apenas os do patrimônio cultural – têm sua finalidade de controle e de fiscalização desviadas e atuam somente como “fachadas” de interesses políticos. Gohn (2006, p. 8) pondera que em “[...] municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais”.

Por outro lado, como espaços de representatividade do interesse público, os conselhos gestores possuem grande respeitabilidade quando atinentes à necessária transparência de suas ações. É de se notar que os membros dos conselhos, ao demonstrarem probidade e lisura em suas atitudes, mesmo em face das pressões privatistas que sofrem e da necessidade de tomada de decisões polêmicas, adquirem, conseqüentemente, boa credibilidade da população.

A relevância dos conselhos na gestão pública vem ganhando terreno de forma expressiva. Muito se deve ao fato de objetivarem e de potencializarem o aprofundamento democrático na gestão das políticas públicas. Estudiosos observam que esse potencial está ligado ao âmbito geográfico e à abrangência setorial. O grau de proximidade entre cidadão e Estado fomenta a participação e a gestão democrática, além de consolidar ambientes próprios, não-estatais de negociação, informação e diálogo.

Gomes (2015, p. 894) aponta que “[...] instâncias participativas municipais e de escopo singular possuem maior potencial democrático do que instâncias nacionais de amplitude temática mais abrangente”. Daí a opção de ser uma das direções desta pesquisa analisar os conselhos do patrimônio pelo viés municipal. No mesmo sentido, a análise tem como foco as características dinâmicas e institucionais dos conselhos voltadas para o potencial de participação da sociedade civil na produção e na orientação de políticas públicas de preservação do patrimônio cultural e não propriamente para o resultado de tais políticas.

4.3.1 Os municípios e os conselhos

O município retrata o lugar de maior proximidade ou de enraizamento do patrimônio cultural, seja em relação ao patrimônio cultural material ou imaterial. É no município que se encontra fisicamente um bem cultural e que nasce uma manifestação cultural imaterial. Por

consequente, é do município que partem as primeiras ações de representatividade e de preservação de uma comunidade. O município representa o âmago do sistema de preservação patrimonial, ou seja, as ações municipais funcionam na prática, como ponto de partida de ações preservacionistas.

O governo local é a unidade político-administrativa a qual oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. “A responsabilidade deliberativa, aliada a situações normativas e controladoras, possibilita aos Conselhos Municipais um significativo papel na construção do desenvolvimento social e econômico local” afirmam Martins et al. (2008, p. 152).

Dada a “[...] tecnicidade e multidisciplinaridade” que envolvem matérias e demandas relativas ao patrimônio cultural, tornou-se usual no sistema jurídico brasileiro o Poder Executivo se socorrer de conselhos para “[...] assessoria e respaldo” na condução das questões atinentes à preservação dos bens culturais, observa Rodrigues (2012, p. 138). Atualmente, os conselhos municipais de patrimônio cultural exercem papel preponderante na condução das políticas preservacionistas.

Em Minas Gerais, por exemplo, um conselho municipal do patrimônio geralmente tem sua denominação pela sigla COMPAC, Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, sendo, por excelência, o canal de relacionamento do indivíduo com as deliberações acerca da cultura local.

Para o IEPHA-MG, os conselhos são órgãos sodalícios, duradouros, instituídos por lei, “de caráter normativo, consultivo ou deliberativo e orientador, cujas atribuições visam a institucionalizar a relação da Administração Pública municipal com os setores da sociedade civil ligados à cultura” (MINAS GERAIS, 1971). O sistema de composição e de funcionamento dos conselhos nas instâncias de poder segue determinado escalonamento, tendo como parâmetro os critérios adotados em nível federal. Compreender a natureza de um conselho, assim como a sua competência, é determinante para a definição de sua composição (CUNHA FILHO, 2010). Torna-se, assim, relevante compreender a dinâmica do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, o qual tem atuação em âmbito nacional para, então, deduzir como se processam os conselhos municipais.

O COMPAC (Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural)¹, órgão colegiado de decisão superior do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)¹⁶⁵, foi criado em 1937, pela Lei n. 378 (BRASIL, 1937) e tem como prerrogativas o exame, a apreciação e as decisões relacionadas à proteção do patrimônio cultural brasileiro. Opinar e

¹⁶⁵ Antigo Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN).

decidir sobre o tombamento¹⁶⁶ de bens culturais de natureza material, registro de bens imateriais, chancela da paisagem cultural e retirada de bens tombados do país, além de outras decisões importantes são parte de suas atribuições.

Em 8 de agosto de 2019, o Decreto n. 9.963 (BRASIL, 2019) alterou o art. 3º, inciso I, alínea “b”, que dispunha sobre a criação do Conselho. Foram alterações pequenas que mantiveram praticamente a mesma estrutura: composição, competência e atribuições anteriores. A única diferença foi a troca da menção “Ministério das Cidades” por “Ministério do Desenvolvimento Regional”.

Desde a década de 1970, o IPHAN vem promovendo ações de descentralização política que, fruto de decisões extraídas do Compromisso de Brasília (2000a) e do Compromisso de Salvador (2000b), apontaram a necessidade de se adequarem as relações do patrimônio com a cidade, ou com partes dela. Isso se deu em consequência da rápida urbanização (1950-1960), a qual transformou as cidades em muito pouco tempo.

Diante dos novos cenários, houve a busca por instrumentos de planejamento urbano, em que se deram os primeiros sinais da importância de se pensar a cidade como uma totalidade completamente integrada. Foram envidados esforços na criação de leis complementares, que favorecessem a atuação supletiva de estados e municípios à atuação federal, no que se referia à preservação do patrimônio cultural em âmbito nacional.

Os municípios tiveram como frente de ações preservacionistas a criação de órgãos de preservação junto à Administração Pública. Alguns foram vinculados ao setor de “[...] planejamento urbano” ou ao setor cultural e outros se caracterizam de forma autônoma como “[...] conselhos participativos” em defesa do patrimônio cultural (PAIVA, 2017, p. 95). Afirma Rodrigues (2012, p. 222), portanto que a participação popular é ainda mais essencial no que se relaciona ao patrimônio cultural, “[...] uma vez que ela é a produtora e beneficiária dos bens culturais”.

Esse crescente protagonismo dos municípios, a partir da década de 1970, deve-se também ao fato de suas ações se refletirem na proteção e na promoção de bens protegidos nas esferas estaduais, e também na federal, neste caso, por meio do IPHAN.

Dada sua relevância, essa importante, mas também difícil tarefa de identificação e de seleção dos bens culturais envolve, de modo inter-relacionado, questões político-administrativas de repercussões normativas, as quais serão aprofundadas oportunamente.

Vale mencionar que, em épocas passadas, tal missão seletiva cabia aos governantes,

¹⁶⁶ Não é por demais realçar que o tombamento e sua sistemática de proteção, por exemplo, somente são aplicáveis ao patrimônio material imóvel ou móvel, enquanto o registro é aplicável tão somente aos bens imateriais.

aos reis. Tais opções ficavam atreladas à sua linha de pensamento e de gosto. Os regimes totalitários, por exemplo, o stalinismo e o nazismo, por “[...] considerarem a arte moderna ‘degenerada’ ou ‘decadentista burguesa’ promoveram a destruição ou dispersão sistemática de valiosos acervos artísticos”, como avalia Rodrigues (2012, p. 220). O autor pondera que, posteriormente, essa função coube aos especialistas, os quais, por sua vez, também não estavam livres de preconceitos, daí a opção mais viável e legítima foi incluir a participação da comunidade, via de seus representantes, nessa importante prerrogativa.

A competência para proteger e para promover o patrimônio cultural, conforme já mencionado, não é somente da comunidade, mas também do poder público, incluindo municípios, Estados, União e Distrito Federal (art. 216, § 1º). Todavia, convém lembrar que essa competência é de natureza administrativa e não legislativa (art. 23 da CRFB/1988) (BRASIL, 1988).

Surge, então, a indagação quanto à competência legislativa em relação ao município. É o art. 24, por meio de seu inciso VIII¹⁶⁷, da CRFB/1988 (BRASIL, 1988) que traz a resposta sobre essa forma de competência, pois menciona que a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre a proteção ao patrimônio cultural, ou seja, podem estabelecer normas gerais (§ 1º)¹⁶⁸. Grande parte da doutrina sinaliza no sentido de que quanto à competência de o município legislar, de forma a inovar ou acrescentar alguma norma, essa possibilidade decorre da interpretação conjunta do art. 216 com o art. 30, incisos I, II e IX¹⁶⁹. Assim, o município pode legislar supletivamente em relação às outras instâncias, na área sob sua administração, unicamente de maneira a majorar o grau de proteção do bem cultural (BRASIL, 1988).

Nessa linha de raciocínio, Souza Filho (2006, p. 120), esclarece que a obrigação de preservação cultural independe da lei municipal, pois:

[...] qualquer município, com ou sem lei municipal, é obrigado a proteger e respeitar os bens culturais existentes no seu território e que estejam protegidos pelos órgãos de proteção federal ou estadual. Da mesma forma, com ou sem lei municipal, é direito dos cidadãos exigir a proteção dos bens culturais locais e pelo órgão público municipal, bastando que se prove que aquele bem é, de fato, integrante do patrimônio cultural municipal.

¹⁶⁷ “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (BRASIL, 1988).

¹⁶⁸ “§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei n. 13.874, de 2019)” (BRASIL, 1988).

¹⁶⁹ “Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...] IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (BRASIL, 1988).

Isso implica pensar na conveniência da elaboração de leis protetivas pelo próprio município¹⁷⁰, que compatibilizem com a legislação estadual e federal. Isso porque, de qualquer maneira, a obrigação preservacionista já decorre da própria CRFB/1988.

Por representarem os mandamentos constitucionais sobre democracia participativa, os conselhos são, muitas vezes, utilizados como instrumentos para legitimar e para democratizar decisões do poder público, o que faz merecer maior atenção por parte dos seus membros.

É possível constatar, na atualidade, um avanço crescente no plano da conscientização para a cidadania ativa, justamente, mediante a criação dos conselhos. Estes, ao representarem a incorporação das forças vivas da comunidade, têm a possibilidade de contribuir para os planos de gestão e alocação de recursos, favorecendo a transparência e a possível responsabilização de gestores públicos.

Com o propósito de proporcionar maior clareza sobre o campo de atuação dos conselhos, será necessário compreender o seu interior, ou seja, quem são os legitimados a participar, quais as suas atribuições.

4.3.2 Composição e atribuições dos conselhos

Na condição de órgãos instituídos legalmente para atenderem a uma finalidade estatal, os membros dos conselhos são considerados agentes públicos¹⁷¹, pois exercem atividades públicas, ressalta Rodrigues (2009), mesmo que de forma temporária e não remunerada. Nessa cadência, a responsabilidade do conselheiro por seus atos se sobrepõe.

Tendo sido legitimada a participação da sociedade civil, em condição de igualdade numérica com os representantes do Poder Executivo, houve maior condição de transparência na gestão do patrimônio cultural. Em outras palavras, os cidadãos escolhidos serão representantes governamentais e não governamentais – poder público e sociedade civil, respectivamente. É preciso dar peso político a tal representatividade, no sentido de fazer valer suas decisões. Por parte da sociedade civil, em geral, além da paridade, é recomendado que sejam indicações de instituições ligadas ao setor cultural e também com conhecimento técnico na área cultural, não precisamente “notáveis”, como acontecia no passado.

¹⁷⁰ Relevante ação nesse âmbito é a previsão em legislação municipal da criação de um fundo receptor de repasses financeiros. Nesse caso, podem ser recursos oriundos de pagamentos de multas administrativas, ajustes de conduta, indenizações ou mesmo de condenações judiciais com a finalidade exclusiva de investimento em bens culturais protegidos.

¹⁷¹ Agentes públicos, portanto, que devem ser atinentes aos princípios da Administração Pública.

Tal paridade¹⁷² de representação não se dá sem algumas fricções. Diante dos vários contextos e realidades sociais que envolvem os conselhos, há prioridades voltadas para cada perfil de conselho e de suas formas de atuação e de interlocução com o setor governamental, não somente em relação ao seu produto final de atuação, seja consultivo ou deliberativo¹⁷³. De início, pelo fato de o Poder Executivo ser o responsável pela escolha e pela nomeação do conselheiro, a observação que se faz é que parece inevitável perceber alguma ascendência do próprio governo¹⁷⁴ sobre os membros dos conselhos, gerando, conseqüentemente, expressivo desalinhamento de forças.

Ao tratar da representação dos membros governamentais, é importante observar a definição dos membros integrantes do poder público. Muitas vezes, essa indefinição leva a polêmicas e a confusões. Para Rubim, Brizuela e Leahy (2010, p. 128), “[...] se já é difícil distinguir e organizar conceitualmente representantes de órgãos do poder público, a coisa complica de vez quando se trata de entidades híbridas”. A falta de definição sobre o posicionamento dos integrantes considerados “poder público” (neste caso, aqueles pertencentes a outras esferas federativas) impede qualquer desenho de forças e, conseqüentemente, uma discussão consistente sobre o sentido da paridade. Mas como fazer essa distinção com associações de prefeitos? Como classificar os membros do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou os representantes do Ministério Público, por exemplo?

Assim, faz-se necessária a diferenciação entre poder público e governo. Numa distinção simplificada, pode-se dizer que é o Poder Executivo que tem o múnus de governar, mesmo fazendo parte de um círculo maior, que vem a ser o poder público composto pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A argumentação preponderante à negativa de inclusão dos membros do Judiciário ou do Legislativo na composição dos conselhos se atém, geralmente, ao fato de que aqueles não se enquadram na categoria do poder governamental, ou seja, do Poder Executivo. Rubim, Brizuela e Leahy (2010, p. 125) concluem, justificando que, “[...] em suma, a categoria ‘governo’, ao menos em tese, significa que uma porção determinada do conselho estará alinhada com o Poder Executivo, enquanto que, na categoria ‘poder público’, não existe essa garantia, dado que parte de seus integrantes poderá ter posições divergentes”. Um comedimento o qual se faz importante nesse contexto é que os outros dois poderes já possuem a prerrogativa de fiscalização e de controle (função atípica) sobre o Poder Executivo, tornando, pois, desnecessária a representação legislativa e judiciária

¹⁷² A paridade deveria ultrapassar a questão numérica e se consolidar também na paridade de acesso a informações, a documentações e a capacitações.

¹⁷³ No ordenamento pátrio ainda não existem estruturas jurídicas que forcem o poder executivo a acatar as decisões dos conselhos.

¹⁷⁴ Aqui entendido como poder público.

dentro dos conselhos do patrimônio, possibilitando, nesse sentido, a ampliação de cidadãos envolvidos com a causa patrimonial.

São várias as atribuições dos conselhos, para além das escolhas dos bens culturais a serem preservados. Aos conselhos compete principalmente “[...] deliberar¹⁷⁵ sobre diretrizes, políticas, atos protetivos e outras medidas correlatas à defesa e preservação do patrimônio cultural do município” (MIRANDA; ARAÚJO; ASKAR, 2009, p. 100). Dentre outras funções, os conselhos também podem analisar o estudo prévio de impacto de vizinhança sobre bens tombados, promover a publicidade dos atos do conselho. Essencialmente, deve o conselho realizar atos para o alcance de seus objetivos que fundamentam sua existência e estruturação, quais sejam, “[...] exercer o controle social democrático e eficiente sobre as políticas públicas” (GOMES, 2015, p. 895) de preservação cultural.

Mesmo diante de todas essas atribuições, aparecem alguns questionamentos relativos ao potencial ou até mesmo à viabilidade desse formato institucional. Na rotina dos conselhos brasileiros, é usual encontrar falhas e dificuldades em relação a pressões políticas por deliberações. Por outro lado, também aparecem pressões para impor as decisões dos conselhos, muitas vezes, pela própria deficiência de representatividade dos conselheiros e pela ausência de controle das ações do poder público. Tais questões serão trabalhadas adiante, no tópico 4.5, que trata das inevitáveis ambiguidades, desafios e possibilidades da gestão partilhada entre Estado e sociedade civil.

Por fim, ao exercer esse múnus público, o conselheiro se vê diante de potencialidades de ação, mas também de cerceamentos. São exemplos dessas potencialidades a possibilidade de denúncia, de fiscalização e de cobrança dos atos do Poder Executivo e até mesmo dos próprios conselheiros em relação à gestão do patrimônio cultural por parte de qualquer dos membros do conselho. Muitas vezes, os conselheiros, ao indicarem bens a serem acautelados ou tombados contrariam interesses particulares dos detentores ou proprietários desses mesmos bens. Portanto, em municípios sem tradição organizativo-associativa¹⁷⁶, os conselhos têm sido mera “formalidade”, ou seja, funcionam “como um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites”, sem atender minimamente aos interesses da comunidade à qual representam oficialmente, como observa Gohn (2006, p. 9). Nesse sentido, aparecem dificuldades que se perfazem no âmbito da ética e da legalidade em relação aos conselhos do patrimônio.

Assim, tecer considerações sobre o alcance do papel político-social dos membros dos

¹⁷⁵ Os conselhos comumente devem ser consultivos e deliberativos, mas podem existir conselhos com a função unicamente consultiva ou deliberativa. Esse assunto será desenvolvido *a posteriori*, no item especialmente voltado para a composição dos conselhos.

¹⁷⁶ O que é muito comum de se evidenciar em pequenos municípios do interior.

conselhos do patrimônio faz-se imperioso nesta sequência.

4.3.3 Fronteiras e possibilidades

Uma das mais relevantes características de um conselho diz respeito à sua composição que vem a ser paritária. Nela, há a combinação de representantes da sociedade civil e representantes do poder público em igualdade de condições, ou seja, os conselhos devem comportar em sua estrutura um número igual, tanto de representantes da comunidade como de representantes do Poder Executivo. Essa particularidade deve configurar a legitimação e a democratização de suas decisões.

Ser instituído por lei para atender a uma finalidade estatal – qual seja, a preservação do patrimônio cultural local – é outra peculiaridade dos conselhos de patrimônio. Juridicamente, os membros desses órgãos são considerados “agentes públicos”, que exercem, mesmo em caráter temporário e sem remuneração, funções públicas. Seus atos, portanto, devem se revestir dos princípios que norteiam os atos administrativos¹⁷⁷.

Tendo em vista a responsabilidade que envolve a tomada de decisões na gestão dos bens culturais, é essencial cautela e seriedade por parte dos membros do conselho, sob pena de cometimento de ato de improbidade administrativa. Tratando-se de gestão do patrimônio cultural, Miranda (2020, não paginado) considera que “[...] a obrigação de probidade ganha importância por se tratar de bem de natureza fundamental, indisponível, difusa, imprescritível, infungível e intergeracional”. O autor acrescenta que se trata de um regime especial de proteção jurídica (responsabilidade objetiva) “[...] subordinado a ações de controle e fiscalização por parte dos órgãos públicos, nos três níveis da Federação¹⁷⁸” (MIRANDA, 2020, não paginado).

A responsabilização administrativa por atos dos conselheiros tem como fundamento não somente a Lei n. 8.429 (BRASIL, 1992) (Lei de Improbidade Administrativa)¹⁷⁹, como

¹⁷⁷ Princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade como de observância obrigatória em todas as ações da administração pública segundo o art. 37, *caput* da CRFB/1988 (BRASIL, 2019).

¹⁷⁸ Ao Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) incumbe a tutela dos bens musealizados; ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) ou ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO), conforme o caso, a gestão das cavidades naturais subterrâneas (grutas, cavernas, abrigos etc.) e à Agência Nacional de Mineração (ANM) a gestão do patrimônio paleontológico ou fossilífero.

¹⁷⁹ A Lei n. 8.429 (BRASIL, 1992) estrutura os atos de improbidade administrativa em três categorias, abrangendo aqueles que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11), cujas penas são previstas no art. 12, conforme a gravidade das condutas, podendo, no grau máximo, implicar a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

também o art. 216, § 4º, que dialoga com o art. 225, § 3º, ambos da CRFB/1988 (BRASIL, 1988). O primeiro porque estabelece que os danos e as ameaças ao patrimônio cultural serão punidos na forma da lei, e o segundo porque indica aos infratores (pessoas físicas ou jurídicas) de condutas lesivas ao meio ambiente (no qual se insere o patrimônio cultural) a sujeição a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Os efeitos da Lei de Improbidade Administrativa alcançam, também, os que não são agentes públicos, mas que concorreram de alguma forma para o dano ao patrimônio cultural ou dele se beneficiaram, configurando enriquecimento ilícito. Miranda (2020) apresenta como exemplo herdeiros que se beneficiaram com a ação lesiva de seu antecessor a um bem tombado, podendo perder os bens ou os valores acrescidos ao seu patrimônio e auferidos com o ato ímprobo até o valor da herança. O autor (2020, não paginado) arrola também condutas de agentes públicos que poderão ser alvo de sanção, como:

[...] a conduta do servidor que valida orçamento superfaturado para intervenção em bem cultural com recursos públicos; do gerente de unidade de conservação que se omite deliberadamente na tomada de medidas para conservação de sítios arqueológicos; do secretário de cultura que autoriza a demolição de bem tombado ou que concede isenção de IPTU a proprietário de bem cultural que não preencha os requisitos legais; do policial que se omite no dever de deter pessoa que está executando pichação em monumento urbano.

Miranda (2020), no entanto, arrazoa que o que se deve ter em mira é o ato doloso do agente. O objetivo da lei é a punição da desconformidade da conduta, independentemente do resultado. Isso, no intuito de não se banalizar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) tem se posicionado de forma a condenar atos de gestores públicos que concorreram para o dano ao patrimônio cultural. No julgamento da Apelação Cível n. 1.0456.10.007276-2/001 (MINAS GERAIS, 2015), lembra Miranda (2020), um prefeito municipal foi condenado por autorizar a demolição de imóvel histórico tombado de propriedade privada sem sequer ouvir o conselho de patrimônio do município. Nesse caso, o prefeito foi responsabilizado por causar prejuízo ao erário e foi condenado ao ressarcimento integral do dano, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios outros por cinco anos, suspensão dos direitos políticos, além de pagamento de multa civil por força do art. 10, *caput*, da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos (BRASIL, 1992).

A ementa profere:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CANCELAMENTO DE TOMBAMENTO – AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL – DILAPIDAÇÃO DE BEM PÚBLICO – VIOLAÇÃO AO ART. 10 DA LEI N. 8.429/92 – DANO AO ERÁRIO. O agente que pratica ato ímprobo, causador de prejuízo ao erário, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.429/92, se sujeita às penalidades previstas no art. 12, inc. II, da aludida Lei, na proporção da gravidade do seu ato. O cancelamento do tombamento não resulta de avaliação discricionária da Administração Pública, estando estritamente vinculado ao parecer do respectivo órgão competente de proteção ao patrimônio cultural (MINAS GERAIS, 2015, não paginado).

Tal decisão foi confirmada pelo STJ em 20 de abril de 2017, que não conheceu do Recurso Especial impetrado pelo prefeito. Tendo isso em vista, pode-se depreender que os agentes investidos do múnus público podem responder por atos ímprobos e não somente os prefeitos. Os conselheiros, da mesma forma, devem atentar em seus votos, pareceres e decisões para os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, sob pena de responsabilização em âmbito cível, administrativo e criminal (MIRANDA; ARAÚJO; ASKAR, 2009).

A missão dos membros dos conselhos é claramente a de proteger o patrimônio cultural e o desvio de tal finalidade deve ser evitado. Uma decisão que “maquiada” de protetiva ao patrimônio cultural venha, ao contrário, trazer danos ou ameaça a este, deve ser imediatamente banida ou denunciada. O compartilhamento de valores de preservação baseados em princípios democráticos e republicanos entre os conselheiros, portanto, é fundamental para sua competente atuação.

Indispensável se torna a conscientização do agente público para o seu papel, sua identidade e sua integridade profissional que deve se contrapor à visão individualista predominante. Os membros do conselho devem atuar numa cooperação de “soma positiva” de interesses pró-patrimônio cultural, sob pena de responsabilização. Em vista disso, os componentes dos conselhos devem ser maiores de idade, gozar de reputação ilibada e legitimidade social, em especial ter conhecimento técnico sobre o tema, e, mais ainda, compromisso com a preservação do patrimônio cultural. Tais recomendações são pontuadas por Miranda, Araújo e Askar (2009).

Ao Regimento Interno dos conselhos compete, usualmente, traçar as diretrizes para atuação do conselheiro. São norteamentos gerais de formalidade, pois o conselheiro precisa ter liberdade para votar. E, na mesma medida, votar com isenção e com imparcialidade. Mesmo que integre um órgão colegiado público por indicação do prefeito, o conselheiro não

deve obediência a este ou a qualquer agente público. Não deve, também, sofrer ingerências de qualquer ordem (administrativa, econômica ou política) em seus atos. Atos os quais devem ser sempre justificados e fundamentados em lei.

Atualmente, no Brasil, existe um número expressivo de conselheiros que chega a ser superior ao número de vereadores. Mas esse fato não implica grande eficiência representativa. Ainda mais nos municípios pequenos, onde ocorre que um mesmo cidadão participa de vários conselhos, vislumbram-se vários tipos de obstáculos ou de atribuições ao bom funcionamento dos conselhos. Essa “dança das cadeiras” se dá, muitas vezes, em virtude da carência de representatividade que existe pelo interior do País. O chamamento à participação popular nos conselhos não se reveste, comumente, de atratividade. Isso se deve, em grande medida, acredita-se, ao fato de não haver qualquer compensação material ou forma de remuneração aos participantes de alguns conselhos. Muitas vezes, por exemplo, os conselheiros chegam a ter despesas consideráveis com o deslocamento para os locais de reunião. Além disso, as pautas para ações de preservação cultural soam comumente como antipáticas e pouco compreendidas ou não aceitas por grande parte da população.

O aspecto qualitativo da representatividade é outro dos óbices ligados ao bom funcionamento dos conselhos. Um dos mais comuns tem a ver com o baixo grau de interesse que envolve algumas pautas e assuntos em relação ao cotidiano de seus membros. Em geral, propositadamente ou não, as pessoas escolhidas para compor os conselhos não são diretamente ligadas às causas preservacionistas.

Outro aspecto importante e que chega a ser até desalentador, no que se refere aos óbices existentes ao funcionamento dos conselhos de patrimônio, relaciona-se à independência dos conselheiros para impor suas decisões. Dificuldades aparecem quanto ao acesso a informações (e a decodificação delas), ao aprofundamento cognitivo do objeto ou fato de deliberação e, até mesmo, em relação à capacidade e à independência que devem ter os conselhos para controlar e fiscalizar as ações do governo. Esta última, uma das mais relevantes funções dos conselhos, está vinculada à natureza jurídica que o reveste e estrutura: deliberativa ou consultiva.

A forma consultiva de conselho é aquela cuja atribuição é emitir pareceres, opiniões e dar sugestões sobre as políticas sem, contudo, ter poder decisório. No exercício dessa função, os conselheiros emitem, geralmente, pareceres sobre ações concretas do poder público que, em tese, devem ser referendados pelo Poder Executivo. Sua atuação se apresenta mais como agente de pressão popular e representativa. Mas, como bem pontua Gohn (2006, p. 8), “[...] opinião apenas não basta”. Isso quer dizer que tem de haver efetivação, fazer valer o que foi

decidido pelo conselho. É a forma deliberativa que possibilita a discussão e a decisão sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo. Possibilita, também, maior eficiência porque qualifica o resultado, a decisão que é discutida e consumada por um colegiado que se pressupõe legitimado para tal. Suas decisões, portanto, dispensam o referendo do Poder Executivo municipal. Interessante observar que um conselho com caráter formalmente deliberativo, muitas vezes, atuará, na prática, apenas como órgão de consulta, impedido de definir políticas culturais ou de propor e de decidir rumos importantes na gestão do patrimônio cultural. Esse comportamento tem algumas variantes, dependendo do grau de capacitação e de engajamento dos membros do conselho, somadas às práticas da velha ou da nova política, e ao padrão de gestão, vinculado ou não, aos ditames da burocracia e dos interesses das antigas oligarquias.

A possibilidade de interferência na gestão das políticas públicas, ou seja, na atuação deliberativa dos conselhos, está diretamente ligada a algumas condições que Rubim (2010, p. 156), em sua análise, destaca e, ao final, ressalta:

Primeiro, que a atribuição de deliberar possua possibilidade real de ser plenamente exercida. Segundo, que ela seja abrangente, envolvendo muitos dos temas sob jurisdição do conselho. Terceiro que o conselho goze de autonomia e independência para formular e intervir nas políticas culturais, mas, por certo, em íntima conexão com a sociedade que representa.

É na própria lei de criação do conselho que deve ser explicitada sua função, se consultiva ou deliberativa, dada sua importância. Da mesma maneira, as funções, tanto normativa como fiscalizadora, são inerentes aos próprios conselhos e lhes conferem a possibilidade de elaborar normas complementares à legislação em vigor – por exemplo, regimentos internos, resoluções, instruções normativas.

Em relação à fiscalização, os conselhos têm as prerrogativas de acompanhamento e de apuração de irregularidades na movimentação de recursos financeiros do Fundo Municipal de Cultura (FUMPAC), nas sindicâncias, nas solicitações de embargos de obras, em aplicação de penalidades na forma das normas vigentes, denúncias aos órgãos competentes, dentre outras (GUIMARÃES; MIRANDA; MACHADO, 2011).

A essas atribuições mencionadas juntam-se várias outras prerrogativas cujos desdobramentos, em geral, são interpretados como entraves ou complicadores para as ações da Administração Pública. Restrições a obras no entorno de bens tombados são exemplos importantes dessas atribuições, também as solicitações de obras e gastos na conservação de bens culturais protegidos. Tudo isso pode gerar desgaste político ao gestor público e,

consequentemente, criar uma atmosfera de tensão ao ambiente compartilhado de gestão. Tal fenômeno se mostra muito perceptível na esfera municipal, na qual há maior proximidade entre cidadãos e gestores.

Há casos de Municípios, por exemplo, que possuem importantes acervos culturais, a exemplo dos bens culturais religiosos. Comumente, em atendimento a solicitações de representantes das igrejas¹⁸⁰ os gestores públicos mostram-se omissos na busca de uma proteção mais qualificada ao patrimônio cultural local diante do receio de desgaste político. Uma proteção qualificada, neste estudo, quer significar proteção para além da forma física ou da intervenção direta e até mutiladora no bem cultural. Nem sempre são os altos muros, os gradis¹⁸¹ que vão proteger os templos, as capelas e os santuários. Há formas de acautelamento eficazes por meio da vigilância, inventariança, por exemplo, que tem como protagonista a própria população, ao “abraçar seu patrimônio” por meio dos valores repassados pela educação patrimonial e cidadania.

Outra importante questão que envolve o confronto entre comunidade (conselhos) e gestores públicos é a incompreensão da importância da atuação dos órgãos de proteção, sob o pretexto de que os institutos de proteção – como conselhos, IEPHA-MG, IPHAN – cerceiam a liberdade dos gestores municipais e dos proprietários. O fato é que são comuns as colisões de interesses e visões, em alguns casos, por parte de proprietários, conselheiros e gestores. Talvez fruto do desinteresse por orientações e recomendações que poderiam beneficiar sobremaneira a proteção do patrimônio cultural. Há grande necessidade de que a comunidade compreenda que as ações institucionais, na verdade, não são entraves, mas sim, estímulos,

O desencontro de objetivos e de informações entre comunidades específicas e gestores em relação às formas de preservação do patrimônio cultural pode ocasionar inconvenientes e infortúnios diversos aos municípios. Talvez, por força dos labirintos da burocracia, pelo contingente insuficiente de funcionários diante das enormes demandas institucionais ou até mesmo por motivações particulares inconfessáveis, podem emergir recorrentes descaminhos nessa área. Um exemplo paradigmático desse desencontro de pretensões ocorreu na cidade de Baependi, cidade com características coloniais, no sul de Minas. A informação de que o município contava com um bem cultural tombado na esfera federal foi veiculada somente após 53 anos de sua existência.

Em 2006 foi descoberta uma importante documentação que comprovava o pedido de tombamento da Igreja Matriz Nossa Senhora do Montserrat pelo Instituto do Patrimônio

¹⁸⁰ A Igreja Católica, especialmente em nosso País, possui um vasto acervo cultural.

¹⁸¹ Existem meios não invasivos de se proteger um bem imóvel, como iluminação, vigilância, câmeras, etc.

Histórico e Artístico Nacional na década de 1950. Ali, revelava-se que o município seria o único no sul de Minas a sediar um bem cultural de reconhecimento nacional. O curioso é que não havia divulgação de informação a respeito de tão relevante fato nos arquivos do município. Tampouco esse fato era de conhecimento dos membros do conselho do patrimônio cultural local. Os documentos encontrados nos arquivos do IEPHA revelavam que, em 1952, a Igreja Matriz Nossa Senhora do Montserrat (século XVIII) teve seu primeiro pedido de tombamento aprovado, por unanimidade, pela Câmara Municipal local. Tal documento foi encaminhado pelo então deputado Alcides Lage, e no ano posterior, 1953, foi aprovado pelo IPHAN.

Nesse caso, pode-se inferir que até o processo de tombamento em si tem valor histórico significativo. Nos ofícios constam assinaturas de personalidades relevantes para a memória não somente do município, como também do País¹⁸².

Apesar das dificuldades de deslocamento e de comunicação próprias de cada época, a preocupação com a integridade desse bem cultural foi uma constante. Isso pode ser confirmado *in loco*, pois a igreja mantém intactas as características arroladas nas descrições contidas no processo de tombamento e em outras publicações antigas.

Dada a ausência de tais informações, o município deixou de constar em listas referenciais do patrimônio cultural nacional e de receber importantes repasses financeiros e incentivos preservacionistas públicos. Não obstante isso, a consequência mais relevante dessa omissão de 53 anos pode ter sido a frequente dificuldade na conciliação de interesses e projetos entre comunidade (seus representantes) e gestores, sobretudo desconhecimento sobre a importância da preservação cultural à época.

Por outro lado, destaque-se que se há tantos anos foi reconhecido o valor da arte tipicamente nacionalista¹⁸³, como é o caso da igreja Nossa Senhora do Montserrat¹⁸⁴, no

¹⁸² Constam, por exemplo, como pareceristas à época, Carlos Drummond de Andrade e José Wasth Rodrigues. Rodrigo Melo Franco de Andrade, Pedro Camon, Roquette Pinto, Miran Latif, Renato Baptista Norato, Judith Martins, dentre outras ilustres figuras públicas e eclesiásticas também tiveram participação documentada ao longo do tempo. O processo, entretanto, permaneceu arquivado até 1972 quando o diretor do instituto, Renato Soeiro, “designou ao responsável pelo 3º distrito de Belo Horizonte o encaminhamento ao recém-criado IEPHA-MG para cuidar das questões do patrimônio cultural do Estado”, afirma Nicolliello (2006, p. 8).

¹⁸³ A originalidade dos entalhes e ornamentos da igreja é descrita por Azeredo Neto (1944): “[...]. A Matriz dessa virtuosa cidade tem os seus custosos adornos, fielmente copiados da natureza local, por um dos seus mais notáveis filhos, e exatamente por isso que a qualificamos de escola de arte nacionalista. A fundação do templo, que tem como padroeira Nossa Senhora do Montserrat, verificou-se no século XVIII, mas a reforma se deu no XIX, devidamente ao gênio artístico e fervor religioso de Monsenhor Marcos Pereira Gomes Nogueira. Nascido num ambiente de pura espiritualidade cristã, o abençoado lar paterno, desde a mais tenra idade demonstrou Marcos decidida vocação para a carreira sacerdotal, que abraçou por livre vontade, fazendo um curso brilhante e piedoso. Padre, seu principal escopo foi dotar a sua querida cidade natal de uma casa de oração digna de seu passado, e fê-lo de modo admirável. Monsenhor Marcos, lúcido talento servido por esmerada cultura teológica e filosófica, tinha verdadeira intuição artística. Voltando as vistas para o lindo

citado município de Baependi, tal valor fica fortemente evidenciado na atualidade diante da visão mais ampla que se tem de patrimônio cultural.

A partir da constatação e veiculação da informação da proteção de qualificação nacional de que a Igreja Matriz era destinatária, houve, naturalmente, um direcionamento de ações destinadas à sua proteção e preservação, como também aumento na apropriação cultural por parte da comunidade. Ações e projetos de restauração¹⁸⁵ foram conduzidos pelos próprios munícipes, que se sentiram instados a impedir a deterioração e a descaracterização do bem.

Outra consequência a se considerar refere-se à alteração da pontuação do município de Baependi no IEPHA. O tombamento na esfera federal propiciou o acréscimo de dois pontos (IEPHA, 2021) na pontuação geral do município provenientes da política pública de preservação em Minas Gerais (Lei Robin Hood). Isso equivale à garantia de repasse financeiro mensal, se comprovada sua preservação. Ou seja, em uma pontuação total, por exemplo, de 8,9 em 2020, o acréscimo da pontuação referida pode fazer muita diferença para um município pequeno¹⁸⁶ que dispõe de poucos recursos para a política patrimonial cultural.

Para melhor compreender a gestão colegiada entre Estado e entre sociedade, um ambiente que envolve tensão e também integração nas ações administrativas para uma construção político-institucional, é imprescindível passar à compreensão do substrato teórico o qual envolve tal relacionamento.

4.4 Aproximações e desencontros na relação Estado e sociedade civil

O vocábulo “Estado” é tributário da palavra latina *status*, que significa “estar firme”.

panorama que circundava a Matriz, viu que ali mesmo estava o material que precisava para levar avante seu projeto de ornamentá-la com gosto, esmero e arte. Cercou-se de alguns baependianos da sua idade e dotados como ele de apurada inteligência, pô-los a par o que pretendia fazer e saiu a colher na exuberante flora patricia a matéria prima indispensável à execução de seu custoso plano. Foi assim que colheu folhas de parreiras, de flor-de-maio e inúmeras outras, transportou-os para o desenho e fez, com seus devotados auxiliares, com o eficaz concurso e boa vontade do velho baependiano Francisco Viotti, católico de lei, homem genuinamente bom, – todos os ornamentos que se vêem no templo magestoso (*sic*), que é maravilhosamente descrito nas seguintes linhas de autoria desse saudoso cronista há dias desaparecido dentre os vivos, em meio de geral consternação – Gastão Penalva. [...]”. (AZEREDO NETO, 1944, não paginado).

¹⁸⁴ O motivo da retomada do processo é descrito por Nicolliello (2006, p. 8): “O processo foi retomado depois de 20 anos, porque, em 1972, terminava uma grande reforma da Igreja Matriz, a cargo do restaurador do IPHAN e consultor da Unesco na América Latina, Jair Afonso Inácio. O restaurador reconheceu a singularidade do trabalho em talha do transepto da nave central, identificando que as decorações e *rocailles* eram bastante diferentes do estilo predominante nas outras igrejas setecentistas de Minas. Os usuais motivos europeus, a influência de artistas e da civilização portuguesa, na Matriz de Baependi, foram substituídos por motivos tipicamente nacionais – uma raridade!”

¹⁸⁵ Projeto aprovado pelo Fundo Estadual de Cultura (FEC/MG) de restauração dos retábulos (altares) de Santa Rita de Cássia e Nossa Senhora da Piedade em 2006.

¹⁸⁶ Em novembro de 2020, por exemplo, o repasse do ICMS patrimônio cultural ao município de Baependi foi de R\$16.485,64 (FJP, 2020).

No contexto político e social brasileiro, o papel do Estado vem sofrendo uma redefinição. Isso pode ser observado pela universalização dos direitos de cidadania, pelos princípios da gestão democrática e participativa, bem como pela descentralização na gestão das políticas públicas, que trazem um novo perfil institucional propiciado pela CRFB/1988.

Já em âmbito mundial, a organização do Estado tem estreita relação com a família. Entre as primeiras configurações pré-modernas de Estado, fruto de muitas lutas políticas, apesar de sua forma precária de divisão territorial e organizacional, havia o reconhecimento natural do núcleo familiar (união dos clãs), representado pelo pátrio poder. Vale destacar que entre os gregos, romanos e as sociedades medievais, por exemplo, a sociedade grega, de forma singular, com suas cidades-estado (*polis*) foi a primeira a se consolidar com mecanismos democráticos de governo. A ampliação desses núcleos familiares alicerçou a configuração de modelos estatais em que a legitimidade do poder se concentrava no soberano (Estado), porém, derivada do pátrio poder, o que ocorreu também entre os romanos e as sociedades medievais em geral. Para os jusnaturalistas, tal fenômeno natural de busca da racionalidade por meio de um poder de controle careceria do consentimento do povo.

Diante disso, surge a teoria do pacto social ou do contrato social. Nele, os súditos – ou seja, o povo – abdicam de parte de sua liberdade em favor do poder do Estado. Autores como Hobbes (1974, pp. 9, 78, 79, 84-85), Locke (2014, pp. 41-42) e Rousseau (1968) se debruçaram sobre o tema. De maneira muito concisa, pode-se dizer que o primeiro entendia que os indivíduos deveriam ceder toda sua liberdade ao Estado, inclusive o direito de propriedade. Já para Locke, o direito de propriedade deveria ser resguardado. E Rousseau¹⁸⁷, reconhecendo a liberdade como expressão do “estado de natureza”, percebia o direito de propriedade como fonte de desigualdades entre os indivíduos¹⁸⁸ e, portanto, não concebia o contrato social como autêntica vontade de “todos”. Mas, por outro lado, também avistava a necessidade do Estado para concretização e manutenção dos direitos naturais e para a preservação da igualdade. Hegel (1995), de seu turno, colocou em evidência a distinção entre Estado e sociedade civil, patrimônio público e patrimônio privado.

Com o passar do tempo, a relação Estado-sociedade foi se transformando e se desenvolvendo politicamente. O Estado moderno deixou de ser liberal para ser social e democrático. Ao mesmo tempo, deixava de ser mero instrumento da classe dominante para ser a expressão das relações de forças existentes. Transmutadas em sociedade politicamente

¹⁸⁷ A sociedade civil para Rousseau (1968), entretanto, evoca certa desconfiança, mesmo sendo considerada um estágio superior às sociedades bárbaras. Habermas (1997) tem a visão de sociedade civil como um meio de intersubjetividades assentadas em conexões comunicativas e dialógicas.

¹⁸⁸ Rousseau (1968) via o Estado como instrumento de dominação.

orientada, essas relações de forças são consolidadas sob a figura de Nação, de sociedade civil e de coalizões de classe, principais corpos sociais informais da relação Estado-sociedade.

A expressão do poder concretizada nas mediações políticas entre a sociedade e o Estado se encontra no próprio Estado e em sua estrutura, ou seja, em suas leis e políticas, que deveriam representar o conjunto dos cidadãos iguais perante a lei. Mas, na visão de Bresser-Pereira, isso só pode acontecer se a sociedade se democratizar, percorrendo um “processo histórico do desenvolvimento político” em que a democratização da sociedade reverbera no Estado, “quando as diferenças de poder dos cidadãos devido ao capital, ao conhecimento, e à capacidade de organização e comunicação que eles comandam vão sendo gradualmente reduzidas” (2017, p. 155).

A organização política que a coletividade encontra para influenciar legitimamente o Estado e suas políticas é na forma de sociedade civil¹⁸⁹. A esfera pública, então, é como um núcleo organizatório da sociedade civil, afirma Werle (2013, p. 174-175), que também aponta como parte integrante da sociedade civil “[...] aquelas associações¹⁹⁰ não estatais e não-econômicas de base voluntária que ancoram as estruturas comunicativas da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”.

Não se pode olvidar da importância e da força que a sociedade civil tem perante o Estado, numa gestão que se pretende democrática, por ser a esfera pública o *locus* natural das aspirações e situações-problema da coletividade. Contudo, a sociedade civil, afirma Werle (2013, p. 175), “[...] preserva sua ambiguidade estrutural: é um espaço do exercício pleno da cidadania democrática, mas é também um espaço de manipulação e afirmação dos imperativos dinheiro e poder”.

A esfera pública, por sua vez, vem ganhando, paulatinamente, perfil diferenciado com a expansão de sua base social. Essa expansão é considerada por muitos autores como fruto da amplificação de sua sociabilidade e de seu espaço destinado ao debate crítico racional, ou seja, é o “[...] desdobramento do princípio do discurso na forma de um princípio da democracia, institucionalizado no próprio sistema de direitos das democracias constitucionais”, como bem esclarece Werle (2013, p. 154), apoiado nas lições de Habermas (1997).

É justamente em Habermas (1997) que se encontra apoio teórico para prosseguir na

¹⁸⁹ A crítica de Bresser-Pereira (2017, p. 183) é de que se tem uma visão equivocada de sociedade civil: “[...] de um lado como instrumento de emancipação humana, de outro como instrumento da dominação imperialista”.

¹⁹⁰ Podem ser citadas como exemplos: “[...] associações que representam grupos de interesses claramente definidos, sindicatos, instituições culturais, grupos com preocupações específicas, como proteção ao meio ambiente, proteção dos animais, teste de produtos, etc., igrejas e instituições de caridade” (WERLE, 2013, p. 175).

análise sobre o uso público da razão, sobre democracia procedimental e sobre política deliberativa e suas relações com política, direito e moral, temas estreitos ao campo de estudo sobre conselhos de gestão.

O debate argumentativo na esfera do político, ou seja, “[...] o uso público da razão, estabelece uma conexão entre participação e argumentação pública”, nas palavras de Avritzer (2000, p. 9). Para tanto, será necessário compreender a dimensão argumentativa existente a relação Estado/sociedade que, para Rousseau (1968), representaria o processo de formação da vontade geral. Para Habermas (1997), mais do que a vontade da maioria, tal relação deveria passar por um processo argumentativo que acomodasse, em novas disposições administrativas, tanto flexibilidade quanto novas formas de pluralismo próprias às sociedades democráticas contemporâneas (AVRITZER, 2000). À guisa de contribuição didática, e para melhor compreensão conceitual, os apontamentos sobre essa importante teoria defendida por Habermas (1997), que trata do conceito de democracia procedimental e deliberativa, será mais bem trabalhada no próximo capítulo.

Um dos eixos fundamentais do controle das ações do governo e da gestão pública é a participação da população, em todos os níveis e esferas de poder, em um governo que se quer democrático¹⁹¹. A participação social na esfera de decisão do governo tem sido positiva ao longo do tempo, apesar dos grandes empecilhos e resistências decorrentes da experiência marcada pela relação de mando e de obediência. Gohn (2006) observa que esse ambiente pode ser bem perceptível em municípios pequenos, onde os atores locais convivem mais proximamente e sofrem maior influência das práticas clientelistas¹⁹² e privatistas, que envolvem trocas de favores de um político ou partido político na intenção de ampliar seu ganho político, favorecendo interesses particulares em detrimento de interesses públicos.

Por outro lado, essa proximidade entre habitante e poder público nos municípios favorece, também, o desenvolvimento de canais de participação social em todas as etapas da preservação do patrimônio cultural. Starling (2009, p. 114) enfatiza a importância da participação dos conselhos em âmbito municipal como forma de resolução de questões sociais e valida a participação até mesmo perante o desconforto do confronto de opiniões: “[...] seja pelos resultados inovadores em matéria de preservação, seja pelo campo de tensões sociais em

¹⁹¹ Muitas das formas de controle das ações governamentais foram impulsionadas com o advento da Constituição Federal de 1988. São ações que se personificam por meio dos conselhos – conselhos vários: circunscritos às ações e aos serviços públicos, aos interesses gerais da comunidade ou aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc.

¹⁹² Clientelismo nesta pesquisa tem a significação de “ação ou fato de um político ou partido político procurar ampliar seu eleitorado utilizando processos mais ou menos demagógicos e favoritistas” (CLIENTELISMO, 2020).

que se configuram as políticas patrimoniais” (STARLING, 2009, p. 114).

Essa participação política faz toda diferença na construção da ideia de cidadania e no crescimento de padrões democratizantes no País. Como o princípio da democracia e os sistemas de direitos devem conviver harmoniosamente (sem sobreposição de um sobre o outro), a CRFB/1988 estabeleceu, no art. 204, a participação da sociedade por meio de organizações representativas¹⁹³, tanto no controle das ações em todos os níveis como também na formulação das políticas (BRASIL, 1988).

A efetividade da atuação dos conselhos gestores comumente se amolda à correlação de forças presentes na interação entre os conselheiros (como representantes dos vários segmentos da sociedade) e suas condições sócio-históricas (culturais), pondera Rocha (2009). Essa integração entre conselheiros pode influenciar sobremaneira “[...] a dinâmica de seu funcionamento, a sua organização interna e a instituição de suas relações” (ROCHA, 2009, p. 9). Quanto mais bem afinado e articulado é um conselho, mais efetivas são suas ações e seu controle sobre a gestão pública. O padrão partilhado de gestão, porém, “[...] não significa nem implica substituição do gestor e suas responsabilidades” destaca Gohn (2006, p. 10), mas compreende sim a fiscalização no cumprimento dos mandamentos constitucionais.

Quando um conselho demonstra eficiência no desempenho de suas atribuições, é muito comum ocorrer o seu aproveitamento por parte dos gestores na ampliação de sua rede de soluções de problemas e impasses administrativos. Sobrecarregar, porém, a agenda dos conselhos com questões que não são prioridade na sua atuação é atitude a ser evitada pelos gestores. Os conselheiros, em geral, costumam renunciar às “suas funções propriamente políticas de proposição de temas, explicitação de conflitos, construção de acordos e articulações”, conforme expõe Tatagiba (2010, p. 45) e, nesse percurso, retornam “para atividades que os distanciam da sociedade civil e os aproximam do estado como órgão burocrático, impondo aos atores um custo de participação cada vez mais alto”.

A institucionalização da participação por meio dos conselhos de políticas públicas ocorre de forma bem mais disciplinada do que outros tipos de fóruns de discussão, e isso não impede a democratização da opinião pública na condução da gestão do patrimônio cultural, o que leva à conclusão de Côrtes (2010, p. 52) de que “[...] o dilema da institucionalização versus democratização é falso”. Em outras palavras, mesmo que haja nos conselhos toda uma estrutura atinente a prescrições legais e administrativas, seu perfil tende a ser

¹⁹³ Acrescente-se que a Constituição Federal de 1988 propiciou também a participação em diversas áreas: na **saúde**, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); na **assistência social**, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II); e na **educação**, como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, inciso VI) (BRASIL, 1988, grifos nossos).

preponderantemente democrático. E mesmo diante de uma forma não direta, mas representativa de atuação, é possível vislumbrar os conselheiros como mediadores da política setorial.

Funcionando como subáreas de disputas setoriais, os conselhos tentam, por meio de seus conselheiros, fazerem-se ouvidos e terem “voz”, ou seja, propugnam para que suas solicitações sejam atendidas ou realizadas pelo gestor local. Côrtes (2010), ao defender o perfil democrático dos conselhos, esclarece que a própria existência dos conselhos já induz à ideia de aceitação de controle pela sociedade ou, nas palavras da autora, já pressupõe a “[...] abertura da gestão governamental ao escrutínio público ainda que parcialmente” (CÔRTEZ, 2010, P. 60). Isso, no entanto, não deixa de ser um grande avanço a despeito de todas as manipulações e divergências que circundam os conselhos em relação a interesses particulares.

Essa discussão sobre a circulação do poder político e das implicações práticas e efetivas das reivindicações da sociedade institucionalizadas por intermédio dos conselhos demandam soluções pontuais. Alguns autores, entretanto, compreendem que tais soluções não se limitam a criações ou a alterações legais ou regulamentares. Há grande dificuldade advinda da insuficiência da legislação para conduzir a mudança necessária. Na interpretação de Rocha (2009, p. 12), essa característica aparece principalmente “[...] quando as práticas a serem transformadas são ditadas por interesses localizados no interior das estruturas de dominação da sociedade”.

À vista disso, torna-se fundamental que a atribuição deliberativa dos conselhos seja uma possibilidade real e que tenha eficácia, ou seja, que possa fazer surtir seus efeitos de forma completa. Significa dizer que as deliberações dos conselhos devem alcançar os vários temas os quais estão sob jurisdição dos conselhos.

O compartilhamento do ato de decidir pode propiciar a efetivação de políticas públicas de preservação cultural porque tal política pública, por sua própria natureza coletiva, já pressupõe ambiente de discussão pública ampla e aberta. A transparência, portanto, um dos pilares de uma gestão que se pretende democrática e com viés participativo na implementação de políticas públicas, em relação a políticas de preservação do patrimônio cultural, envolve alguns desdobramentos que necessitam de análise e de discussão. O primeiro desdobramento é como decifrar, de forma realista, as sinalizações que emanam da sociedade; o segundo é em que medida os conselhos do patrimônio cultural têm contribuído efetivamente para a consolidação da gestão descentralizada no cenário atual. Para assimilar esses pontos há que se passar pela compreensão de como deve se dar o intercâmbio de informações entre população e poder local.

4.4.1 Representação e responsividade

A democracia, como caminho possível de representação da sociedade no mundo contemporâneo, é o modelo que melhor se ajusta à complexidade das sociedades atuais. Compreender e, mais ainda, corresponder às sinalizações e às requisições emitidas pelas sociedades de maneira eficaz é um tremendo desafio. Para se obter essa representatividade, no entanto, é fundamental que os objetivos propostos pelas políticas coincidam com os desejos e com os interesses da coletividade, ou seja, dos representados. Daí a importância da adequação do poder público às demandas da sociedade, dos grupos sociais, mesmo diante da diversidade de demandas.

O termo “responsividade” no contexto desta pesquisa quer significar ações que relacionadas a respostas ou que contenham respostas¹⁹⁴. Mais especificamente ações ligadas ao controle social da gestão pública, o que deve abarcar transparência, prestação de contas e defesa do interesse coletivo na execução de políticas de Estado (e não de políticas de governos). De maneira mais sintética, seria a possibilidade concreta de responsabilização do Estado perante a sociedade. Responsividade dentro do que se defende nestes textos, portanto, tem o sentido de verificar aspectos ligados à representatividade na condição de propulsora de ações coordenadas de um poder público que, para além de atinente aos anseios da comunidade, desenvolva atitudes concretas e assertivas no que tange à tutela do patrimônio cultural.

Um governo responsivo¹⁹⁵ tem como objetivo conseguir compreender e, então, satisfazer os anseios dos cidadãos ou dos eleitores em relação às políticas públicas de forma pontual, rápida e qualificada. Isso, obviamente, requer sintonia entre representantes e representados, o que nem sempre se afigura um caminho fácil ou, até mesmo, possível.

Não obstante isso, os conselhos gestores podem atuar de forma proativa e exercer firme controle sobre a política pública local adotada. Para tanto, faz-se essencial o atendimento a alguns pressupostos como, por exemplo, simetria de composição, conhecimentos e informações¹⁹⁶, para que sigam conforme os processos de deliberações.

O alcance do controle social pelos conselhos gestores vai até o limite dos instrumentos de sanção. Os conselhos possuem atribuição de corrigir políticas de seus desvios, mas não têm

¹⁹⁴ Ou o que serve para responder (HOUAISS, 2001, p. 2240).

¹⁹⁵ Não é somente o gestor público que deve ter comportamento responsivo, mas também o conselheiro, pois seus valores passariam pela socialização a princípios e valores éticos e coletivos.

¹⁹⁶ Simetria no contexto deste estudo tem o sentido de igualdade de condições entre os agentes governamentais e não governamentais no acesso a informações, conhecimentos e na participação dos conselhos.

capacidade de sanção sobre os agentes e conselheiros em seus desvios de comportamento. Nessa linha de raciocínio, Gomes (2015, p. 907) conclui que “[...] os conselhos têm condições para agir corretivamente sobre as políticas e a partir dos resultados; mas não tem (sic) capacidade nem incentivos para sancionar, com rigor, os agentes do governo ou os conselheiros”. Apesar da ausência de instrumentos externos de sanção, a capacidade deliberativa dos conselhos favorece a socialização, a interlocução argumentada entre os conselheiros que redundam na introjeção de valores públicos pelos agentes (GOMES, 2015). As ações e as deliberações dos conselhos, no entanto, se atendidos os pressupostos elencados, têm grandes chances de indicar caminhos que favoreçam proximidade entre população e poder local para, então, concretizar uma gestão pública de maneira responsiva. Gomes (2015, p. 907) salienta também a necessária viabilização da inclusão “da agenda dos conselhos nos planos e orçamentos públicos e o monitoramento de sua execução em um ambiente de argumentação livre entre iguais”.

A troca de informações entre a população e o poder público local, possibilitada pelos conselhos gestores, permite potencializar o controle social da gestão pública, incluindo a necessária responsabilização dos governantes a que se denomina de *accountability*, como propõem Oliveira, Pereira e Oliveira (2010). Os termos que se aproximam de uma tradução mais estreita do vocábulo *accountability* são: fiscalização, controle, responsabilização, prestação de contas, proatividade e transparência. Na prática, em relação à Administração Pública, é o compromisso com a transparência e a prestação de contas por parte dos gestores e das instituições públicas, não somente à população, como também, a outros órgãos fiscalizatórios. Tais ações aumentam o grau de responsividade dos gestores públicos e o poder de controle pela sociedade. Diante disso, ao ativar as tramas de informação e de comunicação que os conselheiros têm com a sociedade de forma recíproca, os conselhos conseguem se fazer “ouvir” em relação ao dirigente público e à própria comunidade, reforçando sua legitimidade. É grande a contribuição dos conselhos no contexto da democratização, na participação e na sedimentação de um modelo mais engajado de gestão das políticas públicas.

Não há como deixar de mencionar, entretanto, o expressivo número de conselhos os quais figuram como destinatários de influências autoritárias, funcionando, pois, na visão de alguns autores, a exemplo de Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), como verdadeiros órgãos cartoriais na legitimação de decisões do Poder Executivo. Da mesma forma, alguns conselhos também atuam simplesmente como mera formalidade se desviando da sua devida atuação na prática. Rigorosamente falando, existem conselhos que se furtam às atividades que lhes seriam próprias como reuniões, debates, agendas e proposições de políticas públicas de

preservação, dentre outras atividades. Ocorre que ainda existem gestores os quais insistem em uma gestão confinada a equipes de burocratas especializados que, muitas vezes, não atendem às demandas da comunidade local. Ao contrário, sucumbem ao imperativo de sacrificar o interesse coletivo em favor de interesses clientelistas e de mercado. Os tipos de resistência de alguns governos ao controle, à fiscalização e à atuação mais participativa dos conselhos se mostram tão acentuadas que “[...] acabam transformando os conselhos em espaços de legitimação de suas decisões no geral tomadas longe dos olhos públicos e perto dos seus parceiros tradicionais”, como afirma Tatagiba (2010, p. 37), que menciona ter sido essa, muitas vezes, não a exceção, mas, a regra na maioria dos municípios.

Os conselhos incomodam alguns gestores, mesmo que seu poder tenha limitações, porque as atribuições alcançam o poder de veto sobre ações e sobre convênios do governo, também sobre paralisações de obras, suspensão de repasses financeiros e outros assuntos e espaços antes ocupados exclusivamente pelo governo.

Os princípios estruturantes para a criação dos conselhos direcionam ao entendimento de seu potencial democratizante no País¹⁹⁷. Tais princípios, já mencionados de forma difusa neste estudo, foram didaticamente relacionados por Tatagiba (2010), e são assim elencados: composição plural e paritária, natureza pública dos acordos e decisões (diálogo e publicidade), competência deliberativa (competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação).

Há certo avanço, atualmente, na direção da transparência das ações da gestão pública, mas isso não significa que as expectativas criadas com a implementação dos conselhos e de seus princípios tenham sido alcançadas. A materialização desses ideais vai depender do contexto de sua realização, da simetria de forças e de oportunidades, do compartilhamento de informações e de conhecimentos e de outras variantes ligadas à conjuntura cultural local e ao projeto político do governo local. Interessante observação que se pode acrescentar é que alguns estudiosos apontam distintas visões e atitudes dos governos em relação aos arranjos participativos e ao papel dos conselhos. Isso não deve ser entendido como uma premissa de que o governo esteja sempre em posição antagônica ou oposta aos conselhos. Deve, sim, ser

¹⁹⁷ A CRFB/88 definiu os conselhos como obrigatórios em vários níveis de definição das políticas e considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios (BRASIL, 1988). Logo no art. 1º quando define a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, direito ao trabalho e à livre iniciativa. Também dispõe no § único do art. 1º que “todo poder emana do povo”, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos previstos na Constituição. Esse comando indica a necessária articulação entre a democracia representativa e a participativa, possibilitando a democratização do Estado e legitimando a criação de órgãos deliberativos institucionalizados como os conselhos que não devem prescindir da participação da sociedade civil, além de experiências inovadoras, como a do orçamento participativo, que já obtiveram reconhecimento internacional (BRASIL, 1988).

tomado como aspecto importante para análise dos comportamentos na forma compartilhada de gestão. É comum ocorrerem posturas de acolhimento à participação da sociedade civil no direcionamento das políticas públicas por parte do governo, mas os grupos conservadores os quais representam a sociedade civil é que se posicionam de forma refratária a tal inovação política. Por outro lado, são os atores do próprio governo que possuem visões dissonantes entre si com relação à participação da sociedade.

Em seu estudo sobre o controle dos conselhos pelo governo, Tatagiba (2010, p. 37) aponta que existem duas formas principais para tal atuação: “[...] definindo sua agenda e garantindo uma composição que lhe seja favorável”. É possível constatar que ambas as formas de insurgência governamental sobre os conselhos são muito comuns de acontecer no País, ainda que elas se manifestem veladamente. A primeira se materializa em ações as quais priorizam os temas que mais interessam aos gestores públicos ou à pasta que ocupam, direcionando, assim, os caminhos das políticas a adotar. E a segunda se consagra na tendência ao aparelhamento do conselho nas indicações de conselheiros. Geralmente, o que se pode observar é a nomeação de representantes da sociedade civil os quais sejam aliados ou partidários do governo, além de defensores de interesses privados ou de mercado, não havendo, portanto, zelo com a qualidade representativa da sociedade.

Algumas vias de neutralização para os desafios relatados são apontadas pela doutrina que pesquisa o funcionamento dos conselhos. A princípio, indicam a necessidade de ampliação de sua representação, ou seja, orientam o aumento do número de conselheiros e a diversificação de seus segmentos. Soma-se a isso, a possibilidade de se estender a garantia do mandato do conselheiro para além do tempo da gestão para a qual foi nomeado. Essa proposição tem como intenção dar continuidade às políticas públicas e também como forma de concretizar a própria independência do conselheiro, propõe Barbalho (2010).

Surgem, entretanto, algumas questões as quais chegam até o Poder Judiciário por desrespeito dos governantes ao mandato para o qual o conselheiro foi eleito ou nomeado. Nesses casos, faz-se extremamente importante que a lei municipal seja clara e objetiva na previsão de suas determinações. No Estado do Paraná, houve um caso emblemático de destituição de membro do conselho sem qualquer atendimento às normas municipais. Diante do inconformismo da conselheira que recorreu ao Judiciário, foi prolatada a seguinte decisão:

MANDADO DE SEGURANÇA. MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. MANDATO. PRAZO DE DURAÇÃO AINDA NÃO ESCOADO. DESTITUIÇÃO IMOTIVADA. ILEGALIDADE. 1. Se o decreto municipal que regulamentou a lei criadora do conselho previu mandato de dois anos e situações específicas de substituições de seus membros, por evidente que o senhor

prefeito municipal não pode efetua-las ao seu alvedrio. 2. Comprovado nos autos que o mandato exercido pela impetrante encontrava-se em pleno vigor e que as situações em que poderia haver substituições não se faziam presentes, ilegal e arbitrário foi o ato que a exonerou. Sentença mantida sob reexame necessário (TJPR – Proc. 073534400 – 3º Câm. Civ. Rel. Rosene Arão de Cristo Pereira – J. 14.04.1999, *apud* MIRANDA, 2006, p. 40).

Os conselheiros, na condição de representantes dos mecanismos de participação social, que são os conselhos, têm nas instituições ou nas organizações que representam seu principal suporte ou meio de defesa contra as ingerências dos governantes.

Os cidadãos participam dos conselhos por meio de indicações de representantes de instituições governamentais e também não governamentais, de forma paritária. Essa paridade ressoa como um dos principais pilares na engrenagem democrática e participativa do País. Daí o grau de importância não somente dos conselhos gestores, mas da inclusão de conselheiros não governamentais na estrutura dos conselhos. São esses cidadãos, pois, que se afiguram como o ponto mais profundo na ausculta das demandas culturais preservacionistas e também de suas prioridades. A nomeação das instituições e das organizações que terão representatividade nos conselhos deve obedecer ao resultado de eleições em fóruns próprios do segmento social que representam, sem, obviamente, a intromissão do Poder Executivo.

Os representantes da sociedade civil necessitam de autonomia para exercer suas prerrogativas como conselheiros, mesmo diante de alguns óbices, por exemplo, a distância entre representantes e representados, a desarticulação entre os próprios atores públicos e privados. Outros fatores determinantes na limitação de atuação dos conselheiros são o desencontro ou a inviabilização de informações, o desconhecimento de processos públicos, a ausência de incentivos e de programas de capacitação, o autoritarismo nas agendas e pautas dos conselhos, a burocracia estatal, a ausência de mobilização social do setor, além de outros, dependendo do contexto político em que os conselhos se inserem.

Por fim, diante dos desafios citados, é de se reconhecer que, mesmo com passos lentos, a participação social na gestão de questões atinentes à preservação do patrimônio cultural por meio dos conselhos tem evoluído sobremaneira. Martins *et al.* (2008), em seus estudos sobre políticas públicas municipais, observaram que, apesar da tradição brasileira de vínculo com as elites e do autoritarismo estatal, o cenário recente já dá sinais de maior abertura e absorção aos anseios da coletividade, representada pelos conselhos. Estes que, para Martins *et al.* (2008, p. 156) “constituem espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política e sobre a gestão do destino comum da sociedade” (2008, p. 156).

É forçoso reconhecer, então, que a crescente participação da comunidade nas decisões de preservação, definindo o que considera ou não importante para a identidade e memória

local, traz desdobramentos e questionamentos relevantes.

Maior clareza em relação ao que é patrimônio cultural vem ganhando espaço paulatinamente. É possível perceber que, à medida que diminui a elitização dos bens culturais e se amplia o entendimento de identidade, ocorre uma aproximação acentuada da população em relação ao seu patrimônio. A patrimonialização, menos voltada para critérios puramente estéticos ou históricos, ocorrida a partir do século XX, fez toda diferença na apropriação do patrimônio cultural pela sociedade¹⁹⁸.

Diante dessa missão de reconhecer o que deve ser legado à memória ou ao esquecimento, sobreleva-se o papel do conselheiro e do Poder Executivo em suas tomadas de decisão. Esse poder de escolha, de seleção, vai reverberar indefinidamente, alcançando tanto as gerações atuais como as futuras. Tais decisões devem ser balizadas por estreitas exigências e critérios, porém, esses parâmetros não se restringem a critérios técnicos, mas a critérios afetivos e em valores de vivência, como mencionam Rocha e Cunha (2019). Valores subjetivos que, desde a promulgação da CRFB/1988, em seu art. 216, pontuou com clareza: o patrimônio cultural deve ser portador de referência à identidade, à ação e à memória de uma sociedade plural, como já analisado neste texto (BRASIL, 1988).

O processo de seleção do bem cultural a ser preservado, classificado ou ativado como patrimônio cultural, demanda certo trabalho e ponderação porque, fatalmente, esbarra em questões políticas e culturais as quais interferem no jogo político do Poder Executivo. Por isso é que Zanirato (2018) defende a necessidade de que a sociedade, na condição de detentora do bem a ser ativado, deve ser o principal elemento a participar de todo o processo: na identificação, na documentação, na promoção, na difusão. Além disso, a complexidade da patrimonialização envolve um processo de mudanças que nem sempre são bem assimiladas pelo proprietário ou pelo detentor do bem. Há, pois, uma transformação em sua natureza (passa a sofrer limitação administrativa), em sua terminologia (monumento, patrimônio cultural, bem tombado etc.), o bem ou manifestação cultural ganha maior projeção e passa a ser socializado. Há, portanto, um redimensionamento ou uma alteração em seu valor e em sua representação, segundo Zanirato (2018).

A dificuldade em assimilar transformações na área da preservação do patrimônio cultural pela população tem trajetória extensa e profusa na história do Brasil. Um caso emblemático ocorreu na cidade de São Paulo, e evidencia, exemplarmente, quão envolta de melindres é a atuação dos conselhos não somente em decidir o que preservar, mas acima de

¹⁹⁸ Há que se reconhecer que mesmo que as escolhas para a composição dos conselhos ainda se deem “de cima para baixo” – como ocorre, em geral, com a escolha dos bens a serem tutelados pelo Estado – houve crescimento gradual na abertura para a participação popular desde o início do século XX.

tudo, quando e de que forma se deve atuar na condução do processo de acautelamento do bem cultural.

Na década de 1980, ficaram famosos os episódios da Avenida Paulista e de seus majestosos casarões do século XIX¹⁹⁹. A atuação do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT)²⁰⁰ ganhou repercussão e discussão por envolver os proprietários e o poder público em um ambiente de antagonismo e de tensão à época. Esse icônico exemplo, aqui apresentado de forma rápida e sintética, pode auxiliar a compreender como se dá o complexo jogo de interesses que determina, nas palavras de Siqueira (2019, p. 38), “[...] o que conseguimos preservar e o que permitimos que desapareça”. Mesmo que se trate de um exemplo de atuação do conselho estadual (anterior ao incentivo constitucional dado à criação dos conselhos municipais), vale sua inclusão nesta pesquisa por sua extensão simbólica na história da luta conselheira no País.

Em junho de 1982, o conselho do patrimônio do Estado de São Paulo abriu 32 processos de estudos para o tombamento de edificações da Avenida Paulista, relata Siqueira (2019). A ação de inventariar edificações no local mais valorizado na cidade causou tensão e revolta nos proprietários dos bens, os quais logo se insurgiram contra tais ações. Alguns agiram de forma truculenta e, antes mesmo de serem notificados, demoliram seus imóveis, sem qualquer explicação, como afirma Wolff (2018), afrontando a decisão do conselho. Um mês depois, em julho de 1982, “[...] o Condephaat decidiu que tombaria apenas três edificações: o Grupo Escolar Rodrigues Alves e as residências de número 37 e 1919, a Casa das Rosas e a da família Franco de Mello. Instado duas vezes a rever sua decisão, o Conselho do CONDEPHAAT manteve sua opinião”, relata Siqueira (2019, p. 41). Mas, com base nas ações dos proprietários, da desconfiança e vazamento de informações desconstruídas para a imprensa, o que gerava polêmica e desmoralizava as autoridades responsáveis pela preservação do patrimônio cultural, o conselho em bloco resolveu renunciar²⁰¹. Apesar do empenho dos “[...] conselheiros de 82”, que atuavam com pouca estabilidade, escassez de pessoal e poucos recursos (SIQUEIRA, 2019, p. 69) não foi exatamente a disseminação da notícia do inventariamento dos bens que iniciou o problema. A pouca eficiência nos trâmites administrativos e o atraso na entrega das notificações atropelaram os acontecimentos ensejando uma crise política. Pela análise da referida autora, “[...] se estas tivessem sido

¹⁹⁹ Por volta de 1891 foi inaugurada a Avenida Paulista (SIQUEIRA, 2019).

²⁰⁰ No caso da cidade de São Paulo, é o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP). Criado em 1985, mas sua instalação definitiva ocorreu em 1988 (SÃO PAULO, 2017).

²⁰¹ Ação que ficou conhecida como “[...] uma cicatriz simbólica no órgão” (WOLFF, 2018, p. 54).

entregues no tempo certo, não teria o conselho ficado para trás, a reboque dos jornais. Houve intervalos inadequados entre a decisão do Conselho, a emissão e, depois, a entrega das notificações” (SIQUEIRA, 2019, p. 52).

A celeuma se estendeu por alguns anos e o que se pode notar, nos dias de hoje, ao analisar os fatos é a grande dificuldade na percepção, à época, não somente em relação a questões preservacionistas, como também referentes à motivação para o acautelamento dos imóveis. O parecer técnico juntava “[...] duas perspectivas, a arquitetura das casas e o conjunto urbanístico da avenida” (SIQUEIRA, 2019, p. 60), que escapavam ao entendimento da população sobre “individualidade” arquitetônica do bem na complexidade da escala urbana. Para o CONDEPHAAT, os casarões da paulista documentavam a ocupação da avenida no fim do século XIX, que representavam o ciclo do café e a chegada do imigrante. Importante reconhecer que o CONDEPHAAT enfrentou o debate proposto pela redemocratização cujos efeitos surtiram na mediação com a sociedade no reclame a ações de proteção legal aos bens culturais em iminência de desaparecimento na década de 1980.

O que se pode, por fim, perceber do caso abordado em relação às mansões da Paulista, e também do que foi publicado pela mídia, é que ou o Estado não dispunha de instrumentos para efetiva atuação junto aos proprietários, os quais demoliram seus imóveis do dia para a noite sem qualquer respeito à legislação vigente, ou, pelo menos, se possuía tais mecanismos não sabia como implementá-los²⁰². Em fevereiro de 1983, o conselho decidiu em votação unânime, acompanhada por jornalistas, pelo tombamento apenas de três imóveis²⁰³, localizados nos números 37, 227 e 1.919,²⁰⁴ esclarece Siqueira (2019)²⁰⁵, em que foi reconhecido o valor histórico apenas do conjunto que expressava o projeto de construção da

²⁰² Tal cenário de impunidade aos proprietários que agem dessa maneira mudou terminantemente. As possibilidades de responsabilização dos agentes nas esferas civil, administrativa e penal com a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98), mais a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), somada às possibilidades de responsabilização até mesmo dos conselheiros e gestores pela Lei de Responsabilidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), dentre outras, trouxeram limites a tais desvios de comportamento.

²⁰³ Atualmente, é possível perceber que tanto a Casa das Rosas como a residência dos Franco de Mello necessitam de investimento em sua conservação.

²⁰⁴ Atualmente, o casarão sofre com uma disputa entre os donos da propriedade, herdeiros do antigo cafeicultor, a prefeitura e o Estado. Desde a década de 1990, a família Franco de Mello briga na Justiça para receber uma indenização por conta do tombamento da propriedade realizado em 1992. O argumento é que a família deixou de ganhar dinheiro por conta do prejuízo ao valor comercial do imóvel após o tombamento. Segundo Riad Gattas Cury, advogado de um dos proprietários, a ação foi ganha por eles e a indenização está dependendo da liberação de precatórios (dívidas reconhecidas pela administração, mas ainda não pagas pelo poder público). A Procuradoria Geral do Município e a do Estado de São Paulo afirmaram ao G1 (Portal de notícias da Globo) que não conseguiram encontrar o processo com o nome do proprietário representado por Riad. Mas, outra ação, essa de 2009 e do Ministério Público do Estado de São Paulo, teve decisão em 2013 que obrigou a Prefeitura e o Estado de São Paulo, ao lado dos herdeiros, a reformar e a recuperar o imóvel. O proprietário representado por Cury recorreu. (LOMONACO, 2013).

²⁰⁵ Nessa votação, foram liberadas do tombamento sete imóveis (dentre eles a famosa Mansão dos Matarazzo), mas foram destinatárias de registro em inventário. Especificamente os números 91, 393 (Instituto Pasteur), 709, 1048, 1079, 1230 (dos Matarazzo) e a capela do Colégio São Luís foram documentados (WOLFF, 2018).

avenida, como expressão da história do urbanismo.

Diante desse exemplo paradigmático, o qual marcou nacionalmente a questão preservacionista no país, é possível perceber, sim, os conselhos como espaços de debates no campo do patrimônio cultural por excelência, mas, que tais discussões e também deliberações tenham direção ética, a se distanciar, pois, de interesses circunstanciais e eleitoreiros de cada gestão. Para tanto, é necessário que haja nítida diferenciação entre conselho de governo e conselho de Estado²⁰⁶.

4.4.2 Interesses concorrentes (necessidade de fundamentação)

A legislação protetiva do patrimônio cultural chega a ser encarada como um desafio para quem se aventura a entrar em sua seara de análise e discussão. Isso porque, como observa Dantas, ela é “[...] pontual, assistemática e frequentemente passível de interpretação complexa, permeada de conteúdo simbólico, afetivo e técnico” (2013, p. 242). Um dos principais questionamentos que se sobressai diante dessa complexidade merece aqui ser explorado. O Poder Executivo estaria vinculado aos pareceres técnicos apresentados? Evidencia-se um impasse quando as decisões do Poder Executivo e do conselho do patrimônio não coincidem entre si ou, mais ainda, divergem dos pareceres técnicos. Por exemplo, se um parecer técnico que autoriza a demolição de um bem cultural entra em confronto com a decisão do conselho do patrimônio que opina pela negação de tal autorização, está criado um impasse que pode chegar ao Poder Judiciário. A busca de tais respostas é o que se pretende desenvolver em seguida.

No ambiente urbano, onde se concentram muitos imóveis que expressam importantes valores culturais à comunidade, é comum encontrarem-se queixas por parte da população em relação às ações protetivas do Poder Público. Muitas delas se materializam não só em relação à omissão do Poder Público na tutela do patrimônio cultural, mas também, ao contrário, quanto ao excesso na proteção. As críticas as quais mais se destacam são quanto aos instrumentos de acautelamento destinados a um bem imóvel. Quando a proteção é designada pelo tombamento, por exemplo (ato administrativo mais eficaz e usual), a celeuma se amplia principalmente pelo fato de suas conhecidas restrições depararem com interesses econômicos privados. Em linhas gerais, a polêmica se concentra entre a necessidade da proteção para

²⁰⁶ O Estado é toda a sociedade política, incluindo o governo. O governo é principalmente identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado. O Estado possui as funções executiva, legislativa e judiciária. O governo, dentro da função executiva, ocupa-se em gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade, e de acordo com sua orientação ideológica, estabelece níveis maiores ou menores de intervenção (ROCHA, 2009).

resguardar a memória e a história local ou a possibilidade de transformação do ambiente urbano, mesmo sob pena da perda de alguns referenciais. Os argumentos são inúmeros e diversificados para ambos os lados. Em geral, traduzem-se nas consequências do tombamento que podem redundar em um tipo de “engessamento” da cidade ou, ao contrário, do não tombamento, que pode resultar na perda, no apagamento (esquecimento) de valores, de identidade e de referências históricas importantes aos cidadãos.

A determinação se um bem deve integrar ou não o patrimônio cultural de uma comunidade e o tipo de procedimento acautelatório a ser usado são atribuições do conselho do patrimônio o qual está vinculado ao Poder Executivo local²⁰⁷, conforme já mencionado. Tal decisão se insere na esfera do direito administrativo, denominada esfera “discricionária”²⁰⁸. É o reconhecimento desse poder de escolha, ou seja, do poder discricionário do agente administrativo que o legitima a perseguir a melhor decisão em relação ao caso concreto. Mas, diga-se, sempre deve ser atinente aos princípios da moralidade e da impessoalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade.

A avaliação sobre um bem, se ele tem ou não características que atestem seu caráter de pertencimento, de referência ou de identidade como patrimônio cultural, passa por critérios técnicos e por juízos estéticos, os quais variam no tempo e podem se revestir de subjetividades e de contradições. Sim, atualmente há possibilidade de se preservar e tutelar construções simples, populares, sem qualquer destaque arquitetônico, as quais, até algum tempo, eram subestimadas porque não continham valores de monumentalidade ou de excepcionalidade²⁰⁹.

O parecer técnico instrutório²¹⁰ é documento de extrema importância para fundamentar e para legitimar a decisão acerca da tutela do bem cultural. A inquietação que se segue é se o Poder Executivo fica vinculado a esse documento técnico. Como bem esclarece Baptista (2016, p. 61), essa decisão, mesmo que não se vincule à posição dos técnicos da área, não constitui, no entanto, “[...] uma zona de discricionariedade política pura do Executivo – de simples juízo político de conveniência e oportunidade -, nem menos ainda há espaço para

²⁰⁷ A pesquisa tem como foco o estudo do patrimônio cultural em âmbito municipal.

²⁰⁸ Na doutrina, instituto comum aos três poderes.

²⁰⁹ Como o Decreto-lei n. 25/1937 exigia: “Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. [...] § 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana” (BRASIL, 1937).

²¹⁰ O parecer pode ser elaborado por arquitetos, historiadores, artistas plásticos, antropólogos ou outros profissionais que tenham capacitação técnica para tal avaliação.

voluntarismos do Executivo nesta matéria”.

A possibilidade de flagrante oposição do Poder Executivo ao parecer técnico pode ocorrer no caso de haver interesses públicos conflitantes ou concorrentes, ou seja, a opção acerca da tutela do bem pode colidir com interesses que mereçam também a atenção do poder público, como, por exemplo, a mobilidade urbana, interesses sanitários ou de segurança, mas que sejam conflitantes com a preservação daquele bem. É muito comum, por exemplo, a opção da Administração pela construção de metrô, que privilegia a mobilidade urbana em detrimento da preservação de construções antigas ou históricas. A cidade de Roma é um claro estereótipo desse conflito²¹¹.

A doutrina tem sinalizado no sentido de que o gestor público “[...] pode decidir, desde que fundamentadamente, por não proteger determinado bem, mesmo que este reúna elementos técnicos que justificassem sua preservação” (BAPTISTA, 2016, p. 62). Também nesse viés, Duarte (2016) defende que todas as espécies de atos administrativos necessitam de motivação. Para a referida autora, a motivação, sob o referencial do pós-positivismo foi, contemporaneamente, transformada em regra e deve, pois, ser informada “[...] com fulcro na teoria da argumentação jurídica, que propõe a racionalidade do discurso, exigindo argumentos que permitam a aferição da correção dos fundamentos apresentados” (DUARTE, 2017, p. 38), se adequando, portanto, aos postulados do Estado de direito democrático.

Desdobra-se, aqui, outra questão: se a decisão administrativa²¹² sobre a forma de acautelamento destinada ao bem cultural pode sofrer sindicância pelo Poder Judiciário. Pode haver limite para a liberdade discricionária? Marques (2017), ao considerar a necessidade da discricionariedade para viabilizar o atendimento a algumas demandas específicas de acordo com as regras de direito, defende a averiguação de tais ações administrativas na esfera discricionária, pelo Poder Judiciário:

Para avaliar se a Administração Pública agiu com acerto ou desacerto, deve-se adentrar na seara da razoabilidade, da racionalidade, da proporcionalidade, finalidade do ato, além dos demais princípios que regem a atividade administrativa, positivados no texto constitucional, em especial no art. 37, além daqueles não

²¹¹ “Roma – A capital da Itália conta com duas linhas de metrô transversais e uma terceira em construção cujas obras, envoltas em várias polêmicas sobre o custo, o impacto ambiental e os contínuos atrasos, começaram há oito anos e mal chegaram à metade do previsto. O trânsito caótico e a falta de uma ambiciosa rede de metrô que o alivie se somam, entre outros, aos principais problemas de mobilidade na cidade de Roma, um feito que os turistas constatarem e os moradores sofrem diariamente. Duas linhas de metrô conectam, por enquanto, diferentes pontos da capital italiana com uma única opção de troca na estação Termini com as frequentes multidões em torno desse ponto da rede. A história da construção do metrô de Roma é antiga e ainda tem muitos capítulos pela frente, problemas políticos e econômicos à parte, pela grande quantidade de detalhes arqueológicos que o subsolo de uma cidade conhecida como ‘eterna’ ainda esconde” (BLANCO, 2014).

²¹² Há que se advertir, no entanto, que as decisões administrativas devem observar sempre o princípio da razoabilidade para não ultrapassar os limites da discricionariedade.

expressos (CF, art. 5º, inc. II) (MARQUES, 2017, p. 193-4).

Assiste razão às ponderações que Marques (2017) apresenta sobre esse novo paradigma de limitação e de controle dos atos discricionários ao alegar que nenhum ato que possa causar lesão ou ameaça a direito do cidadão deve escapar à apreciação do Poder Judiciário, pois “a atividade administrativa e sua legislação não se sobrepõem à norma constitucional” (MARQUES, 2017, p. 228).

Duarte (2017, p. 378), por sua vez, ao analisar que o espaço discricionário deva ser guiado pelos princípios de direitos fundamentais, propõe que “[...] não há que se falar em uma imunidade absoluta da apreciação do juízo de conveniência pelo poder judiciário, uma vez que mesmo a conveniência deverá ser fundamentada na juridicidade”.

No mesmo sentido se posiciona também Faria (2011, p. 293) afirmando que o Poder Judiciário é, sim, legitimado para controlar o mérito do ato administrativo. O autor menciona que se o julgador ou aplicador da lei, quando provocado, verificar que a escolha do agente no exercício da discricionariedade, não adotou a melhor conduta, não satisfaz a vontade da lei, pode declarar a nulidade do ato. Faria (2011, p. 253) menciona especificamente o caso do tombamento para concretizar o entendimento de sua tese no âmbito do estudo do patrimônio cultural. A decisão pelo tombamento de um determinado bem é um ato discricionário, atinente às exigências constitucionais do art. 216 e passível de impugnação pelo proprietário do imóvel. Nesse caso, o juiz, ao examinar por perícia especial se todas as condições necessárias ao tombamento do bem foram preenchidas, decidirá pela anulação ou pela confirmação do ato administrativo. No primeiro caso, a matéria deverá ser devolvida à Administração Pública para uma nova análise, ou seja, o Judiciário tem o poder de sindicância em relação ao ato administrativo, sem, contudo, decidir pelo gestor ou substituir sua escolha, apenas apontar o que está eivado de nulidade (FARIA, 2011).

Em consonância com esse raciocínio, Baptista (2016, p. 74) argumenta que o Poder Judiciário “[...] não se apresenta como instância adequada para substituir o juízo próprio da Administração a respeito da decisão de preservar ou não determinado bem, cabendo ao Judiciário adotar uma postura deferente às decisões administrativas na matéria”. A autora pondera que a imposição da medida de tutela de um bem pelo Poder Judiciário corre o risco de ofensa à reserva da Administração. Esta, sim, dispõe de um panorama mais amplo e qualificado quanto aos interesses diversos a tutelar. Salvo vício de legalidade do processo administrativo, como já mencionado, Baptista (2016, p. 63) acentua que “[...] não existe um direito subjetivo ao tombamento” ou à tutela de bem como patrimônio cultural. Se a ordem

constitucional garante a tutela jurisdicional a todos os indivíduos, é de se considerar, então, que as ações e as decisões dos gestores públicos também possam ser, dentro dos limites da separação das funções dos poderes, questionadas e apreciadas judicialmente.

Quanto à juridicidade desses atos, entendida tal interferência como a busca pela adequação da atividade pública aos princípios norteadores do direito, as decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais direcionam a inquietações (DIAS; MENDONÇA, 2015). Em relação à sua atuação no controle dos atos administrativos, o TJMG tem decidido de formas diversas. De acordo com as análises comparativas de Dias e Mendonça (2015), grande parte das decisões ao tratar de uma atuação positiva do Poder Judiciário no propósito do saneamento de omissão “do Poder Executivo na concretização do tombamento de determinado bem, o mencionado Tribunal, considerando ser essa atividade tipicamente discricionária da Administração, adota a teoria clássica de insindicabilidade dos atos administrativos” (2015, p. 265). Nesse sentido, a principal justificativa para tal inação é o respeito à independência dos poderes.

A análise de Dias e Mendonça (2015) teve como principal objetivo a coleta e estudo dos casos examinados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais no período de 2000 a 2013 na intenção de responder “em que medida os tribunais estão autorizados a revisar ação ou omissão administrativa visando à proteção do patrimônio cultural” e, especialmente, substituir tal decisão.

Em uma das conclusões de seu estudo, Dias e Mendonça (2015) afirmam que o controle do ato do tombamento, pelo entendimento do TJMG, “não poderá se desenvolver de forma plena, limitando-se às questões jurídicas envolvidas no ato” (2015, p. 265). A justificativa é que a decisão sobre a relevância de valor cultural de um bem, necessária ao ato do tombamento, está impregnada de subjetividade e margeia a atuação discricionária do gestor²¹³, para além da apreciação técnica e pericial.

Na realidade, são conceitos e critérios tributários de outras ciências como a arquitetura, a história, a antropologia, a arqueologia que auxiliarão a decisão pela representatividade do bem e a pertinência de sua tutela administrativa pela comunidade. São critérios de ordem extrajurídica, não positivados, portanto, que podem influir na decisão pelo tombamento ou não de determinado bem, sendo defeso ao Poder Judiciário interferir na decisão da Administração, como afirmam Dias e Mendonça (2015, p. 266).

De maneira distinta, Miranda (2017) pondera que na ocorrência de “omissão do poder

²¹³ Com a devida convalidação pelo conselho do patrimônio que, necessariamente, deve se revestir de plena independência do prefeito.

público no dever de zelar pela integridade dos bens culturais, é incontroversa a possibilidade de se buscar essa proteção no Poder Judiciário” propõe Miranda (2017, não paginado), de forma a evitar dano ao patrimônio cultural resultante da inação do poder público. Tal afirmação, a qual se filia neste estudo, tem como arrimo o princípio da intervenção obrigatória do poder público em favor da proteção do patrimônio cultural – mesmo que tal valor cultural não tenha sido ainda declarado ou reconhecido (pelo tombamento, por exemplo) pelo poder público. A atuação positiva do Poder Judiciário quanto à tutela do patrimônio cultural é garantida com clareza pelos mandamentos constitucionais, afirma Miranda (2017)²¹⁴.

Igualmente, ao Poder Judiciário incumbe não só apreciar toda lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV da CRFB/1988) como também é sua tarefa “dizer o valor cultural de determinado bem²¹⁵ e ditar regras de observância obrigatória, no sentido de sua preservação, ante a omissão ou a ação danosa de seu proprietário ou do poder público” deduz Miranda (2017, não paginado).

Cumprido destacar, no entanto, que diante da discussão sobre a atuação positiva do Judiciário sobre os atos da Administração em relação aos processos de tombamento, alguns aspectos importantes foram observados nesta pesquisa. Quanto ao fluxo de demandas que chegam ao TJMG em relação a esse tema tombamento, somam 55 Agravos de instrumento, 20 Apelações cíveis/ Reexames Necessários, 8 Embargos de Declaração,⁷ Remessas Necessárias, 4 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, 2 Conflitos de Competência, 1 Embargo Infringente e 1 Mandado de Segurança Coletivo²¹⁶. Desses 184 julgamentos, somente 13 referem-se à nulidade de atos de tombamento.

Destarte, a sistematização de dados e informações direcionam à conclusão de que o debate em torno da nulidade do ato de tombamento, no recorte aqui definido – o Estado de Minas Gerais - chega a ser mínimo em relação a outros temas que chegam ao Tribunal. Nesse contexto, portanto, ainda não há apontamentos decisivos e concludentes sobre a atuação positiva do Poder Judiciário para sanar a omissão do Poder Executivo na concretização do tombamento de determinado bem.

²¹⁴ Art. 225 “[...] impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. E art. 216 da CRFB/88: “A Constituição deixou claro no artigo 216, parágrafo 1º, mediante uma enumeração meramente exemplificativa, que o rol de instrumentos de preservação do patrimônio cultural é amplo, podendo ser ele protegido por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de “outras formas de acautelamento e preservação”

²¹⁵ Em sede de Ação Civil Pública ou Ação Popular, que usualmente são os instrumentos utilizados na busca da tutela do patrimônio cultural.

²¹⁶ No intuito de abranger o maior número possível de decisões relacionadas ao tema, o levantamento das decisões foi efetuado no endereço eletrônico do TJMG.

Durante todo o ano de 2014²¹⁷, por exemplo, ocorreram 19 julgamentos em relação ao tema tombamento, dentre eles alguns embargos de declaração e julgamentos de conflito de competências, prescrição, isenção de IPTU, que não alcançam, pois, o foco do assunto aqui desenvolvido no momento. Em 2015, somaram-se apenas 15 julgamentos. Dentre eles, a decisão que mereceu destaque neste estudo refere-se ao pedido de anulação do tombamento do imóvel situado no bairro Lagoinha, à rua Itapecerica, n. 373²¹⁸, que decidiu, em suma, pela anulação do tombamento. Até que fossem julgados ou outros recursos interpostos pelo Município, foi deferido que o juízo *a quo* determinasse prestação de caução pelo proprietário.

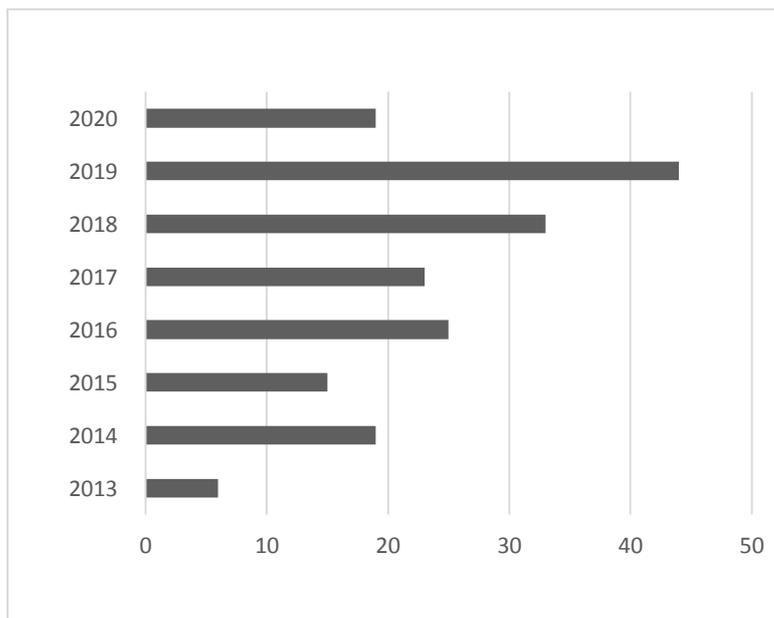
Do período analisado, merece destaque o ano de 2019, por ter sido o intervalo de tempo em que mais foram acrescidos acórdãos ao Tribunal mineiro no tocante ao tema estudado. Foram 44 julgamentos, dos quais chama a atenção a Apelação Cível n. 1.0400.09.037416-8/001 da comarca de Mariana. Um dos pontos mencionados na decisão relaciona-se ao mérito do ato administrativo do tombamento, cuja seara, no entanto, o Tribunal não entrou. Assim se manifestou o TJMG:

Ademais, não se pode considerar que a garantia do contraditório e da ampla defesa a ser observada no processo judicial supre a eventual inobservância dessa garantia no processo administrativo. Isso porque, ao Judiciário não é permitido analisar o mérito da decisão administrativa relativa ao ato de tombamento, mas apenas a legalidade dos elementos formais desse ato. (MINAS GERAIS, 2019)

Isto posto, verifica-se que a discussão sobre a identificação e seleção dos bens culturais a serem tombados, no âmbito do Poder Judiciário (em segundo grau), passa de forma mais intensa por questões procedimentais e de regularizações processuais, como se pode vislumbrar no quadro comparativo trazido a seguir. Ao se contabilizar os acórdãos por data de julgamento, verifica-se que no período pesquisado há visível oscilação quanto ao tema tombamento em grau de recurso:

²¹⁷ “Acórdão: Direito Administrativo – Direito Processual Civil – Apelações – Ação anulatória – Tombamento – Segunda Apelação – Preparo – Agendamento do pagamento para momento posterior à interposição do recurso – Deserção – Segundo recurso não conhecido – Primeiro e terceiro recursos providos. Como não foi constatada nenhuma ilegalidade no processo administrativo que apurou a necessidade do tombamento, e como não desapareceu o fundamento que deu suporte ao ato, não há como falar em anulação do tombamento” (MINAS GERAIS, 2019).

²¹⁸ Processo Administrativo n. 01 014616-98 mencionado na Apelação Cível: AC 1.0456.10.007276-2/00, Tribunal de Justiça, 3ª Câmara Cível (MINAS GERAIS, 2015).



Independentemente dessas situações que podem estar relacionadas a questões secundárias (específicas de cada processo), é essencial que as decisões sejam bem fundamentadas e esclarecidas, como determina o novo Código de Processo Civil – art. 489, § 1º (BRASIL, 2015), e não simplesmente invocando conceitos genéricos.

Mesmo diante dos desafios, que não são poucos na seara do Judiciário, o controle externo da Administração pode induzir à adoção de práticas e de políticas importantes no setor da preservação do patrimônio cultural, lançando luzes a uma atuação mais responsiva do gestor público.

Por fim, o que se espera da Administração Pública contemporânea é o imperioso respeito concreto, integrador, consciente aos direitos e às garantias constitucionais pertinentes ao exercício de suas funções e no atendimento ao interesse coletivo. O administrado, o cidadão, tem direito à segurança jurídica no controle e também no repúdio ao administrador que extrapola os limites para a solução adequada ao caso. Não raramente, ocorrem decisões dos administradores que não se pautam pelo interesse da sociedade ou, pior, que agem para favorecer interesses particulares o que destoa da boa administração e do interesse público. Essas posturas devem ser sindicadas não somente pelo Poder Judiciário, mas também pela comunidade. É o que se espera para a concretização do Estado democrático de direito.

A tão almejada harmonia entre os objetivos da Administração e da comunidade em concretizar direitos pode ser alcançada via políticas públicas em um Estado que se quer democrático e de direito.

Há que se refletir, no entanto, que políticas públicas não são essencialmente políticas de governo. A política pública deve emergir e se concretizar dentro de uma dialética na qual a participação de vários atores sociais, entidade e grupos de interesses devem colocar as suas posições em uma avaliação conjunta de estar construindo um bem coletivo ligado ao patrimônio cultural. As políticas públicas antes criadas em pequenos grupos que dominavam o processo legislativo, devem se pautar hoje por uma profunda intersecção com os movimentos populares, com a criação acadêmica, com os atores políticos e com as novas formas de concepção da ocupação/desocupação de espaços do urbanismo, da arte e da perspectiva histórica.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL EM MINAS GERAIS

Políticas públicas, no contexto desta análise e discussão, pressupõe “[...] a harmonia entre as atividades desenvolvidas pela Administração e seus delegatários - [...] os “serviços públicos” - e pelas entidades privadas²¹⁹ em prol da concretização de direitos”, como apregoa Faro (2013, p. 264) em seus estudos.

Essa perspectiva de ações e de gestões públicas, com reflexo nas opções da sociedade, veio, a partir do século XX, interferir fortemente no desenho do comportamento das comunidades e do poder público nessa seara. Em especial, a conformação local dos instrumentos de proteção, de desempenho e de perfil dos conselhos do patrimônio cultural, os quais sofreram transformações importantes a partir de então. Observa-se que as ações de gestão, com o passar do tempo e dada a conformação dos atos pertinentes à política preservacionista, foram se tornando mais desafiadoras. Isso se deu em face do conseqüente aumento de atores envolvidos na causa preservacionista e diante da diversificação de valores e de definições resultantes dessa mesma abrangência e sensibilização. Não são novas as questões controversas dos variados segmentos políticos envolvidos na tutela do patrimônio cultural. De outro turno, a administração desses interesses conflituosos tem grande relevância nas causas preservacionistas e fizeram crescer a necessidade de serem avaliadas e analisadas à luz do direito.

Como mencionado na parte introdutória deste estudo, diante dos apelos do mercado e do movimento de uma sociedade marcadamente atingida por um capitalismo considerado tardio, vê-se como realidade mais nítida e avassaladora na atualidade, a ocorrência de um verdadeiro “aparelhamento”²²⁰ dos conselhos, invariavelmente, com o suporte do poder público. Os conselhos e os governantes tendem a atuar como ditam as grandes corporações ou os grupos de comando, fortes grupos econômicos, com interesses no “desenvolvimento” e preocupados com a excessiva burocratização dos empreendimentos e das ações dos estados. Com o passar do tempo, esses conselhos foram tendo forte participação de entidades e de corporações com diversificados interesses, em sua maioria, econômicos. É de fácil observação que esse processo é crescente, aliado à desvalorização e à desmobilização dos conselhos. Acatam-se os interesses de poucos ao sacrifício de interesses coletivos. O fato é que pode-se

²¹⁹ Importante, pois, compreender, da mesma forma que o “[...] Estado tem poder para delegar e permitir que empresas privadas atuem em seu auxílio”, há que se exaltar, lado outro, que ao Estado também cabem responsabilidades outras, como, os “[...] deveres de regulamentação, de coordenação e de fiscalização, para que a prestação de tais serviços de interesse público seja mais eficiente e atenda aos valores sociais plasmados, ou não, no texto constitucional” (FARO, 2013, p. 264).

²²⁰ Um conselho “aparelhado”, em um sentido conotativo e também neste estudo, quer dizer um conselho submisso, guiado e disposto a atender aos desígnios dos governantes.

notar que certos integrantes dos conselhos acabam negando, assim, valores e comportamentos os quais, por princípio, deveriam defender.

Essa dinâmica, reafirma-se, não soa como inusitada na história do Brasil. Há tempos, conhecem-se de perto os fenômenos ligados ao autoritarismo das classes dirigentes do país, dos grupos de poder servidos de “instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelho estatal”, como apregoa Faoro (2000, vol. 2, p. 377)²²¹. É necessário, então, construir caminhos para vencer o favorecimento de interesses particulares e econômicos²²² abusivos que, em rota de colisão com a lógica preservacionista, tendem, na obscuridade, macular valores intangíveis vinculados à coletividade. Assim, abre-se o debate sobre a necessidade e a forma de se combaterem vícios e ilegalidades que, geralmente, envolvem os conselhos. Tais situações tornam os indivíduos, em alguns casos, cativos dos poderes e de interesses os quais destoam ou confrontam com comportamentos que, obrigatoriamente, deveriam guiar suas atuações.

Chama a atenção o fato de que esse tipo de comportamento se processa de forma mais aguda e nítida no interior e em municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais. Essas ocorrências se justificam, em parte, por se tratar de locais com vida política pouco institucionalizada e de frágil organização da sociedade civil²²³.

A opção por desenvolver a pesquisa com foco na atuação dos municípios de Minas Gerais tem como principal objetivo perquirir sobre o funcionamento e a motivação à política pública de incentivo implementada no Estado. E considerada de grandes êxitos e de resultados na tarefa da preservação do patrimônio cultural.

À vista disso, lança-se o questionamento acerca de se haveria e quais deveriam ser os caminhos a evitar ou para diminuir esse “aparelhamento” do conselho. Em outras palavras, como direcionar o dirigente ou governante para a composição de um conselho independente e engajado nas causas que orientam atitudes proativas circunscritas à defesa do patrimônio cultural? Trata-se de um desafio colossal, é preciso reconhecer. Mas, um desafio não destituído de premência e de sentido. Apesar da subjetividade que envolve questões afeitas a nomeações e a escolhas dos membros que comporão os conselhos do patrimônio, algumas

²²¹ Faoro, ao analisar o domínio das elites no contexto brasileiro, faz um lúcido diagnóstico que pode ser interpretado em relação ao mecanismo preponderante na atuação dos conselhos do patrimônio. O autor esclarece que geralmente “as classes servem ao padrão de domínio, sem que orientem a mudança, refeedas ou combatidas, quando o ameaçam, estimuladas, se o favorecem. O sistema compatibiliza-se ao imobilizar as classes, os partidos e as elites, aos grupos de pressão, com a tendência de oficializá-los”. (FAORO, 2000, p. 377).

²²² “Econômicos” em sentido usual, corriqueiro, equivale a auferir vantagens na produção, na distribuição ou no consumo de bens em consequente lucro ou vantagem financeira.

²²³ Em geral, extremamente submissa ao gestor público.

ideias e esclarecimentos desenvolvidos no capítulo anterior podem servir de guia. É conveniente abrir sendas na extração de soluções ou nas mitigações para tais impasses.

Para tanto, o texto foi dividido em quatro sessões: a primeira traz a estrutura teórica que orientou os pontos conclusivos da pesquisa. Com âncora nos ensinamentos de Rousseau (1968, 1978) e de Habermas (1997), buscou-se, assim, compreender a necessidade da participação e da comunicação para concretização de uma sociedade livre, autônoma e emancipada. Partindo desse ponto de vista, o estudo seguiu na investigação para confirmar ou não as premissas de que no modelo atual de preservação do patrimônio cultural, o direito à memória consegue ser desvencilhado dos mecanismos de manipulação da memória coletiva. Nesse contexto, analisou-se a necessidade ou não, de um redimensionamento do espaço público que favorecesse a participação direta dos cidadãos nas tomadas das decisões coletivas. Isso, em razão da aparente apatia social do seu sistema representativo.

Diante da possibilidade de utilização dos fartos e inesgotáveis instrumentos e institutos de participação popular, ressaltou-se a importância das políticas de municipalização na tutela do patrimônio cultural que examina a atuação do Estado de Minas Gerais. A fim de elucidar melhor o tema, na pesquisa adentrou-se nas especificidades das políticas econômicas endógenas de incentivo à preservação do patrimônio cultural, cujo resultado positivo tem como exemplo pioneiro o Estado de Minas Gerais. Atualmente, com duas décadas e meia de existência, o programa de municipalização da proteção do patrimônio cultural mineiro – Lei n. 18.030/2009 – conhecida como Lei “Robin Hood” (MINAS GERAIS, 2009) possibilitou que houvesse um aumento significativo no número de conselhos do patrimônio criados. E, via de consequência, o que se viu foi um crescimento exponencial de bens culturais preservados. Por essa vertente, foram analisados, em termos gerais, os limites, as potencialidades e os impactos da política pública a partir da Lei “Robin Hood” nos municípios pequenos do interior de Minas. Nesses municípios, constatou-se que, ao mesmo tempo em que se instalou o ânimo preservacionista, houve também certa acomodação no que tange às ações efetiva e essencialmente preservacionistas.

5.1 Participação social e democracia

A tendência de ampliação da participação da sociedade na gestão do patrimônio cultural, na apropriação do seu universo simbólico-material, deve ser o principal eixo norteador das atuais políticas governamentais que se estruturam em um modelo democrático. O patrimônio cultural é investido dos valores e dos significados de sua própria construção

social. Como já analisado no terceiro capítulo, os discursos os quais embasam a interpretação, a seleção e a preservação dos bens culturais devem ter por critério o maior consenso possível da sociedade. Mas, esse consenso nem sempre é viável. As escolhas são atos políticos que envolvem diferentes atores e valores culturais diversos. Apresentam-se, nessas instâncias, trajetórias variáveis as quais evidenciam a dimensão mutável da cultura e a complexidade de seu processo de patrimonialização. É claro que a participação da população de forma democrática e devidamente informada chega a ser imprescindível na garantia das ações de preservação cultural, quando atinentes às demandas sociais. A complexidade, contudo, surge nas mediações, tão necessárias às relações entre a sociedade civil e o Estado. Mediações de toda ordem²²⁴, sem as quais não se efetiva o diálogo, que deve ser permanente entre as várias esferas, objetivando a construção do consenso como práxis²²⁵ social.

O foco de interesse são, portanto, os conselhos do patrimônio, mediadores por excelência, entre o poder público e a sociedade civil. São os conselhos, que além de possibilitar, potencializam os espaços de comunicação entre ambos. Com esse intuito, buscou-se compreender a constituição dos espaços públicos e a dinâmica de seu funcionamento, por meio dos conselhos do patrimônio. Nessa linha de raciocínio, não se podia deixar de analisar também os meandros da “vontade” que deve governar a vida da Nação em diferentes épocas e contextos, e que culmina no Estado democrático de direito. Nessa complexidade é que se demanda indagar acerca do pensamento fundante do que seja essa “vontade geral”.

Apesar da abrangência desse tema, abordou-se apenas o núcleo filosófico-político o qual corresponde à necessidade de obediência aos princípios que devem nortear relações jurídico-políticas as quais se pretendem legítimas no mundo contemporâneo. Para tanto, foram examinadas algumas das principais formulações iluministas de Rousseau (1968)²²⁶ que trata da soberania popular como fundamento e como legitimação de poder²²⁷. Essa incursão aponta para um estudo conceitual sobre soberania do povo, governo e bem comum (princípios em perigo na atualidade), suas convergências e suas tensões nos aspectos ligados ao patrimônio cultural e aos conselhos. Nessa mesma trilha, foram abordadas as contribuições de Rousseau na relação entre sociedade, Estado e direito e, especificamente, democracia e

²²⁴ Por meio das mídias sociais ou de debates de toda espécie e também dos diversos veículos de comunicação existentes.

²²⁵ *Praxis* social nestes textos tem o sentido de ação não alienada – ação que existiria numa sociedade composta por indivíduos inseridos numa totalidade social aberta ao diálogo, uma sociedade mais orgânica, não composta de indivíduos isolados.

²²⁶ A discussão abordada por Rousseau sobre a República, forma de governo na qual o democratismo (soberania popular) se encontra com o contratualismo (contrato social) (BARBALHO, 2010).

²²⁷ Tema de sua obra clássica *Do Contrato Social* (Rousseau, 1978).

direitos humanos culturais²²⁸, que devem desembocar forçosamente nas lições de Harbermas sobre racionalidade comunicativa na esfera pública. Da discussão sobre a normatividade jurídica da vida social, impende destacar que foi a necessidade de uma justificação racional para o direito que possibilitou a criação das correntes jusfilosóficas balizadoras dos textos seguintes. Correntes essas que conduzem à percepção contemporânea de que a democracia é essencial à legitimação do direito.

5.1.1 Contribuições de Rousseau à democracia

A participação social em relação ao direito ocidental contemporâneo pode ser mais bem assimilada a partir de um pequeno e resumido recuo na história para buscar, em linhas gerais, as reflexões as quais nortearam a evolução do direito²²⁹ e a estruturação do pensamento jurídico a partir da Modernidade. O desprendimento das noções teológicas para justificação do direito foi fato decisivo na história da implantação do Estado de direito²³⁰ e do movimento constitucionalista²³¹.

Mediante a análise do pensamento de Rousseau (1978), pode-se perceber que o acolhimento à soberania da vontade do povo (saída do estado de natureza) em condição de liberdade e igualdade é, pois, circunstância de legitimidade do Estado. Nas palavras de Rousseau (1978, p. 105-6):

[...] no momento em que o povo se encontra legitimamente reunido em corpo soberano, cessa qualquer jurisdição do Governo, suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado, pois onde se encontra o representado não mais existe o representante.

²²⁸ Facilitação e democratização do acesso da população a todas as etapas do sistema de cultura (criação, formação, circulação, fruição), conforme a Declaração do México, de 1982. (UNESCO, 1992)

²²⁹ O Direito ocidental contemporâneo, com o declínio do feudalismo europeu, foi se estruturando a partir da crença na razão, na ciência e na centralidade do homem dentro do processo histórico. Surgiu, então, uma nova ordem social entre os séculos XVIII e XIX inaugurada por movimentos intelectuais e intensas transformações de ordem política, econômica e cultural. As revoluções burguesas contra a ordem absolutista tiveram prevalência na garantia das liberdades individuais, dos direitos naturais (o que em Rousseau é ambíguo), abrindo caminho para a onda jusnaturalista (fim da idade Moderna e introdução do Código Civil de Napoleão em 1804). Mas, a necessidade de conceber o direito como um conjunto coerente e completo de leis positivadas, livres de outros ramos de conhecimento, deu ensejo ao nascimento do juspositivismo.

²³⁰ Estado de Direito neste estudo está vinculado ao ensino de Canotilho (2003, p. 374) “[...] como um princípio geral dotado de um ‘mínimo normativo’ capaz de fundamentar autonomamente direitos e pretensões dos cidadãos”.

²³¹ As mudanças em relação à cultura medieval possibilitaram a compreensão de que “[...] o direito só poderia ser compreendido como ordenamento de leis racionalmente elaboradas e impostas por órgãos de uma organização política laica” (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 53).

Rousseau acreditava que não era a força que gerava o direito, mas a vontade (tácita ou expressa) da Nação, ou seja, a vontade geral²³², partindo dos princípios da liberdade e da igualdade entre os cidadãos com vista ao bem comum. Princípios sobre os quais repousa a possibilidade de relações jurídico-políticas legítimas na análise entre ação governamental e a participação política do povo, propõe Reis (2012).

A respeito dessas ideias, Rousseau (1978, p. 43), afirmando a inalienabilidade da soberania e a importância do bem comum, proclamava:

A primeira e mais importante consequência dos princípios acima até aqui estabelecidos é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum; porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou. O que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada.

Do ponto de vista ético-político, Rousseau concebia que a liberdade dos cidadãos provinha da submissão às leis civis que expressavam a vontade geral do corpo político, contrariando, assim, o pensamento majoritário da época. Pensamentos os quais tinham no inglês Thomas Hobbes²³³ seu principal articulador. Hobbes²³⁴, porém, propunha que era “[...] no silêncio das leis civis que se encontrava a liberdade dos súditos em relação ao poder soberano”, como explica Barros (2012, p. 31).

Em sentido oposto, Rousseau (1978) elaborou uma teoria que incorporava ideias de institucionalização da vontade popular. Nas palavras do filósofo francês: “[...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja as pessoas e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 1978, p. 32). Assim, o pensador genebrino concebeu o *Contrato Social*, o qual refletia sobre a razoabilidade do direito como fundamento à questão da legitimidade da ordem política, dando ensejo ao paradigma do Estado Social. Nesse sentido, ele sustentava “[...] uma clara diferença – e mesmo uma oposição – entre independência, que reenvia a uma situação de fato, e liberdade, que se refere a uma situação de direito” (ROUSSEAU, 1978, p. 27).

Baracho Júnior (2000, p. 36), ao interpretar as ideias de Rousseau, afirma que “[...] a vontade geral é reta, porém o juízo que a guia nem sempre é claro” e que “vontade geral” e

²³² Sim, da vontade geral, não da razão.

²³³ Teórico político, matemático e filósofo inglês (1588-1679), autor de *Leviatã* (1651).

²³⁴ Em crítica a tal pensamento Rousseau afirmava que havia nele confusão entre ‘independência’ e ‘liberdade’.

“vontade de todos” não são expressões sinônimas. Ao contrário, há distinção de natureza entre ambas (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 33):

A vontade de todos decorre de uma condição concreta, de uma assembleia do povo. A vontade geral é uma condição psicológica, o que a faz uma vontade muda. Entretanto, mesmo sendo uma vontade muda, a vontade geral não deixa de existir. Ela permanece em estado latente.

Vontade geral seria um ponto de intersecção entre as vontades dos membros da sociedade, do “corpo político”²³⁵, na linguagem rousseauiana. Não se trata, portanto, simplesmente da somatória de cada vontade individual em concordância. Em suma, na concepção do Estado Social, há o compromisso com uma atuação positiva, de presença do Estado na vida da sociedade. Suas realizações têm como objetivo o bem comum, em atendimento especial aos direitos de ordem social e econômica. No Estado Social, o direito à participação tem mais relevo do que o direito à liberdade, ao contrário do que ocorre na concepção do Estado Liberal.

Isso posto, destaca-se, então, a importância de se tratar do paradigma do Estado Social no direito²³⁶ e no contexto desta pesquisa. Percebe-se que é na ação interventiva do Estado, ou seja, em sua atuação positiva e prestacional, que se podem encontrar os fundamentos os quais também socorrem o direito ambiental, particularmente no Brasil, como defende Baracho Júnior (2000). De forma correlata, também envolve tratar as questões do meio ambiente cultural, a defesa do patrimônio cultural especialmente. Via de consequência, impõe adentrar em questões do direito administrativo.

É na robustez de uma decisão concreta, diretamente vinculada à realidade do caso que, muitas vezes, o Estado (por meio do governo) deve se fazer presente como instrumento coercitivo na garantia e na promoção dos direitos fundamentais. Essa atuação positiva do Estado não dispensa, pois, que tal “medida” seja ditada pela conveniência, quer dizer, pela necessidade material. Nessa linha de pensamento, há que se perceber, na cadência do pensamento de Baracho Júnior (2000, p. 96), que a tensão a qual se dá entre o direito à liberdade e o direito de participação “[...] está condicionada a gradações e a diferenciações,

²³⁵ Na visão de Reis (2012, p. 49), o corpo político pode ser entendido como República, ou o “Estado”, quando passivo, pode ser conhecido como “Soberano”, quando ativo e como “Potência”, quando em relação a seus semelhantes. Quanto aos associados, são chamados de “povo” quando tratados em coletividade, se particularmente são chamados de “cidadãos”, e quando partícipes da autoridade soberana são chamados de “súditos”, porque submetidos às leis do Estado.

²³⁶ Baracho Júnior (2000, p. 94) conclui que o conceito de Estado Social não é jurídico, mas um conceito sociopolítico, e justifica: “[...] daí a necessidade de reconstrução do conceito de Estado de Direito, este sim, rigorosamente jurídico, de forma a incorporar conteúdos sociais”.

principalmente porque o seu significado será definido em um caso singular, na medida da adequação, da necessidade e da possibilidade”.

Tanto o direito à liberdade quanto o direito à participação são características essenciais do Estado democrático de direito e as ideias de democracia podem ser reconhecidas já na Modernidade pelo pensamento de Rousseau, ainda que em seu estágio primário. Embora Rousseau não tenha empregado em seus textos especificamente o termo “democracia” para referir-se à soberania do povo. Desta forma, é possível associar suas ideias de liberdade e de participação aos ideais democráticos. O mesmo ocorre em relação à expressão “direitos humanos”, a qual é encontrada em suas lições na equivalência de direitos naturais ou de direitos do homem, entendidos esses como direitos fundamentais por possuírem características próprias e irrevogáveis de humanidade, liberdade e igualdade. Somada a isto, a questão da participação e responsabilidade política do cidadão, da vontade geral, da qual deriva o bem comum, tem forte vinculação com valores de legitimidade no pensamento de Rousseau (1978).

Não há como desconsiderar que, diante da complexidade da sociedade contemporânea, aparece a necessidade de justificação para o direito. Uma justificação, porém, a qual possa dar continuidade e transcender as importantes considerações antropológicas e histórico-filosóficas que até aqui chegaram.

A fim de elucidar a premissa de que o direito tem sua justificação como instrumento central para o consenso e que sua legitimação se dá pela democracia, na década de 1990, Habermas inicia a concepção de uma teoria que foi publicada em 1997 e é até hoje conhecida como *Teoria do Agir Comunicativo*, tendo como supedâneo algumas formulações importantes de Rousseau²³⁷.

Habermas inaugura em 1997 as noções de sua teoria vinculando direito e democracia ao aparecimento do próprio sistema de direitos, argumentando que “a gênese lógica desses direitos forma um processo circular no qual o código de direito e o mecanismo para a produção do direito legítimo, portanto, o princípio da democracia, se constituem de *modo co-originário*” (HABERMAS, 1997, p. 158, grifos do autor).

Apesar da distância temporal que envolve Rousseau (1712-1778) e Habermas (1929), há fecunda conexão entre o pensamento de ambos que fornecem, pois, suporte conceitual neste capítulo.

²³⁷ Em especial temas como direitos humanos e soberania popular.

5.1.2 A busca do consenso em Habermas

Os princípios relativos ao direito e à democracia se vinculam estreitamente a valores ligados à racionalidade (em Rousseau, à vontade) na abertura de consensos e não como uma verdade imposta. E são esses consensos os quais devem permear a conduta dos conselhos conforme já desenvolvido no quarto capítulo – em especial, os conselhos do patrimônio cultural.

A teoria de Habermas²³⁸ vem, de modo semelhante, propor o consenso como a melhor solução para a composição de conflitos na sociedade, por meio de sua conhecida *Teoria do discurso*. Após as tentativas de “[...] superação dos conflitos por duas das mais influentes teorias da interpretação jurídica, a corrente positivista e a corrente utilitarista”²³⁹, surgem os pensadores que defendem sua inadequação para as questões jurídicas contemporâneas (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 127). Tais filósofos, do Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, dentre os quais se destaca Habermas, são conhecidos como adeptos da *Teoria Crítica*. Eles defendem o deslocamento do conceito de razão para o ambiente linguístico, oportunizando, então, a superação da razão moderna (tributária da razão instrumental, do Iluminismo) para a razão comunicativa (HABERMAS, 2012a), ou seja, tentam demonstrar como a razão instrumental²⁴⁰ silencia sobre os fins (o positivismo, por exemplo) e, com isso, silencia sobre as questões mais importantes para o homem²⁴¹. Os defensores da *Teoria Crítica* buscavam demonstrar a necessidade de superação da razão técnica instrumental²⁴², do excesso de formalismo do positivismo que, na intenção de

²³⁸ Embora sujeita a críticas por sua acanhada efetividade (OLIVEIRA, 2009a, p. 8).

²³⁹ Na interpretação de Baracho Júnior (2000, p. 107): “[...] o utilitarismo jurídico, por seu turno, tem em vista não o que o Direito é, como discutem os positivistas, mas o que o Direito deve ser”.

²⁴⁰ Horkheimer e Adorno (1985) concebem a filosofia como “denúncia da razão instrumental”.

²⁴¹ A **natureza** é concebida hoje como simples instrumento do homem, é o objeto de exploração total, à qual a razão não atribui nenhum objetivo (fim) e, portanto, não conhece limites; O **pensamento** que não serve aos interesses de um grupo constituído ou aos objetivos da produção industrial é considerado inútil ou supérfluo. Essa decadência do pensamento favorece a obediência aos poderes constituídos, seja representado pelos grupos que controlam o capital, seja pelos grupos que controlam o trabalho; A **cultura de massa** procura vender aos homens o modo de vida que já levam e que odeiam, inconscientemente, ainda que o louvem com palavras; A deificação da **atividade industrial** não conhece limites: o ócio é considerado uma espécie de vício quando vai além da medida que é necessário para restaurar as forças e permitir retomar o trabalho com maior eficiência; O significado da **produtividade** é medido com critérios de utilidade (utilitarismo) em relação à estrutura do poder, não mais em relação à necessidade de todos. Nessa situação desesperada, “[...] o maior serviço que a razão poder prestar” à humanidade seria o da “[...] denúncia daquilo que atualmente se chama de razão” (HORKHEIMER, 2002, p. 192, grifos no original).

²⁴² Para Horkheimer (2002, p. 11), a filosofia da civilização industrial não é a filosofia da razão objetiva, segundo a qual “[...] a razão é um princípio inerente da realidade”. Ela é muito mais a filosofia da razão subjetiva (da concepção de Kant) que sustenta ser a razão unicamente “[...] a capacidade de calcular as probabilidades e coordenar os meios adequados com um fim determinado”, afirmando também que “[...] no fim, nenhuma realidade particular pode ser vista como racional *per se*; todos os conceitos básicos, esvaziados de seu conteúdo, vêm a ser apenas invólucros formais. Na medida em que é subjetivada, a razão torna-se

emancipação do indivíduo²⁴³, redundou em justificação das atrocidades e dos desastres do século XX, ao desprezar a crítica, a transformação e a justiça²⁴⁴.

Habermas, portanto, como expoente da segunda geração²⁴⁵ da escola de Frankfurt²⁴⁶, tenta recuperar parte do entendimento de razão da Modernidade. Nesse sentido, ele preconiza que há espaço, sim, para a racionalidade²⁴⁷ na atualidade. Mas, pondera que seja um novo tipo de Razão – que seja uma Razão comunicativa, em que haja espaços para debate e para discussão. Na teoria de Habermas²⁴⁸ (2012a, p.523) a idealização é que os debates se concretizem em situações as quais o autor nomeia de situação “ideal de fala”, ou seja, que os argumentos racionais sejam expostos por indivíduos reunidos, sem pressão externa e em relações simétricas e que procurem convencer ou se deixarem convencer sobre a validade de normas ou de fatos em discussão. Para tanto, apregoa Habermas (1997) que deve haver espaço para discussão e debate, ideia de consenso, universalização da fala e aplicação da norma a qual foi debatida.

Assim, de forma sistematizada, as pretensões de validade na Teoria do Agir Comunicativo são: inteligibilidade (a pretensão deve ser clara, compreensível), veracidade (a proposta deve ser verdadeira), sinceridade (as pretensões devem ser sinceras, motivações racionais), correção normativa (a discussão deve se pautar em valores e normas existentes e corretos) (HABERMAS, 1997, p. 21).

Chama a atenção, na análise da teoria de Habermas, que razão e verdade não são vistas como valores absolutos, mas como valores definidos consensualmente. Para o autor, valores

também formalizada” (HORKHEIMER, 2002, p. 11, 13). “De acordo com tais teorias, o pensamento serve a qualquer empenho, bom ou mau. É o instrumento de todas as ações da sociedade, mas não deve tentar estabelecer padrões da vida individual ou social, que se supõem ser estabelecidos por outras forças” (HORKHEIMER, 2002, p. 14).

²⁴³ Ideal de emancipação e de evolução do homem pelos iluministas no século XVIII.

²⁴⁴ Nesse ponto, faz-se necessário refletir que a razão instrumental não consegue dar mais verdades objetivas e universais, às quais se possa agarrar, mas somente instrumentos para objetivos já estabelecidos: não é ela que fundamenta e que estabelece o que sejam o bem e o mal, como base para os indivíduos orientarem sua vida. Quem decide sobre o bem e o mal é agora o “sistema”, ou seja, o poder. A razão, como escrava da Administração, encontra-se totalmente subjugada pelo processo social: o seu valor instrumental, a sua função como meio para dominar os homens e a natureza, tornou-se o único critério (DUARTE, 2004). Desse modo, o “sistema”, a “administração”, ou seja, a civilização industrial²⁴⁴ põe o homem em sua “prateleira” e a ele circunscreve o “seu destino”; transforma as ideias em “coisas” desde que “a verdade não é mais fim suficiente em si mesmo”; degrada a natureza a simples matéria (o patrimônio cultural a mero rastro, sobra de um passado que não mais importa), que deve ser dominada sem outro fim senão o de precisamente dominá-la.

²⁴⁵ A primeira geração tem em Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Herbert Marcuse e Friedrich Pollock seus principais expoentes, a segunda geração, que se desenvolve após a Segunda Grande Guerra, a partir de 1945, tem em Jürgen Habermas e Axel Honneth seus principais teóricos.

²⁴⁶ A Escola de Frankfurt foi uma escola (ou vertente) de teoria social e filosofia, fundada em 1924, particularmente associada ao Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt/Francoforte, na Alemanha (ESCOLA de Frankfurt, [2015?]).

²⁴⁷ Que seja a racionalidade a permear as decisões. Racionalidade na visão de Habermas tem estreita vinculação com procedimentos e não propriamente com fins e resultados (OLIVEIRA, 2009a).

²⁴⁸ Teoria conhecida como Teoria do Agir comunicativo ou Teoria do discurso.

como a ética, por exemplo, devem estar sempre em diálogo com o direito em nível de igualdade. Isso para evitar a crescente instrumentalização do “mundo da vida” (HABERMAS, 2012b, p. 219).

Ao trabalhar com o conceito de “mundo da vida”, Habermas (2012b, p. 221) constata que há uma espécie de colonização do “mundo da vida”²⁴⁹ pelo “sistema”²⁵⁰, havendo, assim, uma instrumentalização e um tecnicismo em todas as áreas, seja social, econômica, jurídica ou política em detrimento da linguagem e do simbolismo, ou seja, do significado, da interpretação. Trazendo tais formulações ao assunto dos conselhos é fácil constatar que essa problemática se estende à rotina das decisões, dos debates e das deliberações quanto às questões preservacionistas e aos rumos das políticas públicas municipais. Argumentações divergentes surgem da própria dificuldade de diálogo e das assimetrias perceptíveis nos conselhos.

Na busca pela resolução de conflitos por intermédio do discurso, aparecem algumas características as quais devem ser observadas de acordo com a própria *Teoria do Discurso*. A argumentação deve ser: deontológica (é teoria do dever e não da utilidade), cognitiva (teoria pode ser racionalmente fundamentada), formalista (preocupa-se com a formalidade de justificação das normas e não com o seu conteúdo), e universalista (as normas devem ser imparciais e justas, além de universais). Nesse sentido, ainda nas pegadas de Habermas (2012a, p. 60-1) é forçoso concluir que o veículo pelo qual deve “se realizar a ação normativa”²⁵¹ é a linguagem, a comunicação”. As pretensões de validade são representadas pelas normas, que, ligadas a valores, regulam ou tentam regular situações de conflito e as necessidades na sociedade²⁵². Para tal desiderato, essas pretensões devem visar à universalidade, até mesmo como condição de sua própria legitimação.

À vista disso, como a sociedade civil contemporânea é composta por organizações e por associações que transmitem os problemas e os conflitos sociais das esferas privadas para o sistema político, é na própria esfera pública que deve ser elaborada a tentativa de solução. Nas palavras de Habermas (1997, p. 91):

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo

²⁴⁹ “Mundo da vida” nesse estudo significa onde se desenvolve uma lógica simbólica.

²⁵⁰ “Sistema” aqui com o sentido de local onde se desenvolve uma reprodução material, uma lógica instrumental.

²⁵¹ No sentido de ato de governo ou ato da administração.

²⁵² No sentido de considerar os fatos sociais de forma real, não como meros dados, mas como produtos históricos que devem ser modificados consensualmente.

complexo parlamentar. E a capacidade de elaboração dos próprios problemas, que é limitada, tem que ser utilizada para um controle ulterior do tratamento dos problemas no âmbito do sistema político.

Oliveira (2009a, p. 66), na cadência do pensamento habermasiano, esclarece que o Estado administrativo e as grandes organizações não são esferas antagônicas e inconciliáveis e prossegue, “[...] geralmente, não questionam os problemas existentes na sociedade civil, e sim as iniciativas vindas das esferas públicas comunicacionais”. Para atingir tal intento, ou seja, com o objetivo de sensibilizar ou mesmo de pressionar o poder administrativo para resolução dos problemas da comunidade, as estruturas comunicacionais das esferas públicas devem ser mobilizadas²⁵³.

Por fim, pensar a coletividade como parte de um todo que só obedece a si mesma, permanecendo em sua liberdade é também pensar nas noções que envolvem os direitos difusos. Direitos, pois, pluriindividuais os quais, nessa relação de complementaridade entre Administração, participação²⁵⁴ social e racionalidade, encontram seu campo próprio nos conselhos, nos conselhos do patrimônio. Recentemente, com a inserção de novos atores na área de preservação do patrimônio cultural e das constatações trazidas pelas lições de Habermas, é possível vislumbrar alguns progressos.

Na realidade prática, é possível sentir que muitos cidadãos brasileiros comprometidos com a defesa dos interesses difusos desempenham papel de “[...] verdadeiros *stakeholders* ativos”, como observa Mourão (2009, p. 2). Diante do comportamento mais atuante e engajado da esfera pública há certo recuo, complementa o autor, do “[...] espírito subsidiário imposto pelas administrações públicas burocráticas e dogmáticas que veem e pensam o Estado brasileiro como monopólio do público” (MOURÃO, 2009, p. 2). Talvez seja esse o caminho para superação de políticas culturais desviantes dos genuínos anseios locais, porque formuladas pela lógica fria da Administração. A ideia de democracia na contemporaneidade pressupõe novo modelo de circulação do poder político, em prol de políticas que atendam ao pluralismo de cosmovisões e às incessantes demandas dos cidadãos e de seus movimentos plurais²⁵⁵.

²⁵³ De acordo com Oliveira (2009), Habermas deixa em aberto o conceito de esfera pública. Em seu entendimento “[...] a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político de um lado, e os setores privados do mundo da vida de outro”. Oliveira explica que, em sociedades complexas e contemporâneas, a esfera pública chega a ser fluida e temporal (OLIVEIRA, 2009, p. 67).

²⁵⁴ Na seara internacional, a UNESCO, desde os anos 1980, vem propondo aos países membros que levem em consideração a participação dos cidadãos no momento de elaboração de suas políticas culturais. A Declaração do México sobre as Políticas Culturais (1985) recomenda “[...] multiplicar as ocasiões de diálogo entre a população e os organismos culturais” (UNESCO, 1982, não paginado).

²⁵⁵ Seria uma idealização excessiva?

Não se pode desprezar, no entanto, a influência do poder econômico sobre a política e suas necessidades funcionais. Tanto a economia capitalista quanto a Administração, na atualidade, passam a ser reguladas por uma racionalidade sistêmica²⁵⁶ e não por uma racionalidade comunicativa, independentemente das demandas e das deliberações dos indivíduos.

Lubenow (2010, p. 9), afirma que para uma análise do discurso há que se observar o uso da linguagem e a forma de sua utilização: “[...] se a linguagem é utilizada apenas como meio para a transmissão de informação (agir estratégico) ou se, ao contrário, como fonte de integração social (agir comunicativo)”. Em Habermas, a racionalidade tem mais a ver com procedimento do que com fins e resultados (OLIVEIRA, 2009b).

Por fim, das contribuições de Habermas, é importante seguir analisando o conceito procedimental de racionalidade em que os participantes de um debate buscam se entender sobre uma situação, coordenando planos de ação de comum acordo, favorecendo, pois, o agir comunicativo.

5.1.3 Democracia deliberativa e procedimental

A questão que se coloca nesta parte dos estudos é saber se a noção de democracia estruturada à luz das reflexões habermasianas, poderia contribuir para a conciliação da autonomia privada e pública por meio da ação comunicativa. O autor alemão, a partir da década de 1990, convoca o direito como instrumento de coalizão entre positividade e legitimidade, assim como, a composição entre os ideais básicos da teoria liberal e da teoria social. Em suas palavras: “[...] na medida em que o sistema de direitos assegura, tanto a autonomia pública como a privada, ele operacionaliza a tensão entre facticidade e validade, que descrevemos inicialmente como tensão entre a positividade e a legitimidade do direito” (HABERMAS, 1997, v. 1, p. 166).

Em apertada síntese, o Estado Liberal deu maior relevo ao poder econômico nas deliberações dos indivíduos. Já o Estado Social, mais sensível a causas sociais, por isso mais interventivo e protecionista, ao contrário do Estado Liberal, não conseguiu avançar em determinadas medidas reformistas, como descreve Oliveira (2009b). Sem dúvida, é politicamente difícil adotar medidas sem que sejam enfrentadas as desigualdades econômica e social. No entanto, concluem Levitsky e Ziblatt (2018, p. 217) é “[...] imperativo que democratas lidem com a questão da desigualdade”, até mesmo em decorrência de justiça

²⁵⁶ Que abarcaria as razões até aqui tratadas.

social, da qual depende a saúde de um regime democrático. Na intenção de evitar os desencontros e os fracassos resultantes da experiência do Estado Liberal e do Estado Social, Habermas (1997) propõe um novo caminho: o da política deliberativa. Nela, os indivíduos autônomos, em uma espécie de composição dos modelos (liberal e social), atuam, tanto como autores, quanto como destinatários do direito²⁵⁷, entende Lubenow (2010). Em uma palavra, tentam conciliar, pois, as duas tradições teórico-políticas.

Nessa cadência de pensamento, o processo democrático tem estreita afinidade com o procedimento da democracia deliberativa por seu potencial de comunicação pública e de controle político, pensado em termos institucionais. Os aspectos procedimentais do uso público da razão se estruturam no procedimento deliberativo de formação da opinião e da vontade²⁵⁸. Para Lubenow (2010), entretanto, o modelo deliberativo considera os próprios concernidos responsáveis pela definição dos critérios de igualdade que devem ser aplicados ao sistema de direitos. Ao fazer a mediação entre o Estado e o sistema político, no qual se incluem os setores privados do mundo da vida, a esfera pública, por meio de sua estrutura comunicativa, faz emergir o raciocínio da opinião e da vontade política nas tomadas de decisão (LUBENOW, 2010). De forma simplificada, seria “[...] a ação recíproca entre as esferas informais do mundo da vida com as esferas formais dos processos de tomadas de decisão institucionalizados, de como transformar o poder comunicativo em poder administrativo” (LUBENOW 2010, p. 228).

O exame sobre a democracia deliberativa e procedimental no modelo habermasiano tem grande afinidade com o estudo aqui delineado, principalmente em relação ao exame da necessidade no equilíbrio entre interesses e poder, dado que, no entendimento de Lubenow (2010, p. 245), em procedimento deliberativo faz-se necessário “fornecer um espectro de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão, ou com a mesma filosofia de vida”.

Em suma, a concepção de Habermas está relacionada aos métodos que formalizam a legitimação dos participantes, ou seja, a indicação de “quem” participa e “como” se dá essa participação nas decisões administrativas (LUBENOW, 2010). Em outras palavras, é um

²⁵⁷ A problemática levantada quanto à teoria de Habermas reside justamente no fato de que toda sua ênfase no direito ocorre tão somente tendo em vista sua importância funcional. Como conclui Juliano Cordeiro da Costa Oliveira (2009a, p. 92): “Ao nosso ver (*sic*), a filosofia prática habermasiana peca nesse aspecto e não consegue solucionar os impasses colocados por Karl Otto-Apel e Otfried Höffe, sendo justamente um dos pontos mais problemáticos da teoria de Habermas, principalmente a partir de Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade. Nesse contexto, Apel enfatiza que Habermas não deu ainda uma justificação normativa do caráter coercitivo das normas jurídicas e, respectivamente, da obrigatoriedade de tais normas, a partir da perspectiva de fundamentação da ética do discurso”.

²⁵⁸ Por meio do caráter procedimental objetiva-se a um processo de institucionalização da formação racional da opinião e da vontade.

direcionamento do “processo” de participação e não do “produto” dessa participação. O processo de participação tem profunda correlação com o sentimento de cidadania que deve ser o mote da atuação dos indivíduos. Todavia, como sustenta Lino (2010, p. 92) “[...] nessa tarefa, entretanto, sempre se configurará um desafio fazer com essa participação aconteça sem cooptações ou manipulações”. À semelhança dessas ponderações, a noção contemporânea de Administração Pública contempla a integração harmônica dos conceitos de cidadania, de democracia e de Estado, superando, assim, sua visão datada e eminentemente técnica, como afirma Baracho Júnior (2000, p. 166):

A atuação dos cidadãos – que não são mais vistos como meros administrados, como simples reivindicadores de serviços ou atividades administrativas-, através da participação nos processos de decisão administrativa, é uma das notas centrais da compreensão contemporânea de Administração Pública.

O resgate à importância da sociedade civil direciona a uma tentativa de melhor contextualizar e de compreender que quando se trata de política deliberativa é o poder comunicativo que fomenta e estrutura o direito.

Nesse sentido, a democracia deliberativa foi ganhando espaço de experimentação e de análise por meio dos conselhos gestores. As análises se desdobram nas vertentes procedimental e substantiva. A primeira prioriza os desenhos de arenas, onde se desenvolvem políticas públicas; e a segunda objetiva promover políticas públicas mais atuantes, que desenvolvam pelo modelo deliberativo de resultados mais consistentes, e envidando, para tanto, esforços em uma participação mais engajada e responsiva, mencionada no capítulo 4, tópico 4.5.1, com capacidade de influência nos centros de poder decisórios.

Por fim, trazendo o que foi desenvolvido para bem próximo da seara de exame e de discussão, os conselhos do patrimônio são locais por excelência para o exercício da democracia deliberativa, nos moldes habermasianos. Eles podem expressar o intercâmbio de razões argumentativas, solução de problemas relacionados à preservação do patrimônio cultural e operacionalização de esforços conjuntos para se chegar ao melhor caminho na defesa e na promoção das políticas públicas de preservação cultural.

Por consequência, a racionalidade comunicativa deve orientar a gestão social, com preponderância à “força do melhor argumento”, cuja meta normativa é o consenso, conforme declara Starling (2015). E o diálogo, então, é condição *sine qua non* para a democratização das políticas públicas como estruturação e como alcance ao interesse público.

Não se pode perder de vista, entretanto, que os protagonistas dos debates são os cidadãos, em sua condição de consumidores, de eleitores ou mesmo de trabalhadores que,

conscientes de seu papel de sujeito social, ajudam a definir o destino de sua comunidade em relação ao patrimônio cultural. Assim, comunga-se com o entendimento de Oliveira (2009b, p. 83) de que os conselhos “[...] têm sido apontados como células de reinvenção política, capazes de fiscalizar o poder público, de torná-lo permeável às demandas sociais e de promover o aprendizado participativo”.

Nesse sentido é que os municípios sobressaem como canais ideais de participação social nas várias etapas as quais acompanham a preservação do patrimônio cultural. A proximidade entre habitante e o poder público municipal favorece a representatividade dos anseios aos diversos segmentos da comunidade local. Foi com a institucionalização dos conselhos na gestão pública municipal que essa função “celular” dos conselhos se evidenciou no panorama nacional. Por meio de leis orgânicas municipais houve a incorporação dos conselhos à gestão municipal como veículos de participação e de controle social.

5.2 A descentralização das políticas públicas de proteção do patrimônio cultural

Um grande desafio que se impõe nesse âmbito da participação da sociedade é favorecer não somente a formulação, mas o acompanhamento e a implementação das políticas públicas de preservação cultural. Diante da transitoriedade dos governos, são essas estruturas, ou seja, são os conselhos que poderão assegurar sua continuidade. As políticas públicas de preservação do patrimônio, portanto, não podem ficar apenas no nível de políticas de governo. À semelhança do que afirma Peixe (2012, p. 61), elas “[...] têm que assumir o patamar de políticas de Estado, com continuidade, permanência, têm de ser estruturadas e democráticas, no Estado de direito”. Alguns autores, dentre eles Oliveira (2009b), destacam importantes aspectos que mostram a falibilidade das políticas públicas no País. Duas questões que se apresentam com predominância são: “[...] ausências de levantamentos precisos das demandas locais” e a “[...] falta de análises sistemáticas de recursos disponíveis, municipais e supramunicipais” (OLIVEIRA, 2009b, p. 280). Em suma, essa ausência de previsibilidade e de planejamento torna mais vulnerável o poder estatal com nítida tendência a seu esvaziamento ou neutralização.

Com mais rigor, no Brasil, pode-se perceber uma lenta, mas progressiva tendência contemporânea à neutralização ou até mesmo diluição do poder estatal em favorecimento à participação popular. É certo que, antes, alguma sinalização para a descentralização do poder em relação a políticas públicas já se fazia sentir, ao seguir experiências de outros países. Antes mesmo das normas legais e constitucionais, foram o Compromisso de Brasília (1970) e

o Compromisso de Salvador (1971) que deram “a partida” para o desenvolvimento de ações de preservação e de promoção do patrimônio cultural com a colaboração da comunidade.

Para além do que os arts. 216 e 225 da CRFB/1988 mencionam sobre a colaboração da coletividade na preservação do patrimônio cultural, mencionados antes nesta pesquisa, o mandamento constitucional trazido pelo art. 30 determina claramente que ao município compete promover “[...] a proteção do patrimônio histórico-cultural local” (BRASIL, 1988).

Outro diploma legal o qual se pode reportar e que também serve como arrimo legal para a municipalização da proteção do patrimônio cultural é o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001). Ao tratar do planejamento urbano, há clara determinação para criação de “[...] diretrizes e instrumentos específicos para a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade estabelece, sobretudo, que tais diretrizes devem integrar os planos diretores e reafirma, em consonância com a CRFB/1988, a obrigação dos municípios em utilizar órgãos colegiados, consultas públicas, conferências e iniciativa popular de projetos de lei, como instrumentos participativos para a gestão democrática da cidade. Os planos diretores, as leis de zoneamento, as leis de uso e de ocupação do solo, os estudos de impacto de vizinhança, a desapropriação, o inventário e outros instrumentos derivados do Estatuto da Cidade formam um importante conjunto no auxílio à preservação do patrimônio cultural em toda sua complexidade, pontua Paiva (2017).

É de fácil constatação que os municípios podem adequar suas ações aos planos setoriais do patrimônio cultural se orientarem suas ações de ordenação do território em planos diretores, em zoneamentos e em outros instrumentos com foco nos objetivos de preservação do patrimônio cultural. Aliás, os instrumentos urbanísticos são atualmente considerados os meios mais eficazes na área de preservação cultural juntamente, claro, com os instrumentos legais já analisados nestes estudos. A grande vantagem na utilização dos instrumentos urbanísticos²⁵⁹ se deve à maior aceitação e participação da comunidade local, quando observadas as regras para a gestão democrática da cidade.

Uma importante questão que se abre nesse âmbito relativo à gestão, refere-se às competências da União e dos Estados para atuarem na preservação do patrimônio cultural urbano. Prevaleceria o art. 30, VIII da CRFB/1988 ou a competência comum? A resposta para essa indagação encontra apoio nas conclusões de Lino (2010), que proclama ser competência exclusiva do município no que se refere a normas urbanísticas em geral. Todavia, afirma a autora: “[...] com relação à proteção do patrimônio cultural urbano, trata-se de um setor

²⁵⁹ Alguns instrumentos urbanísticos que podem ser citados são a desapropriação, transferência do direito de construir, o estudo do impacto de vizinhança, dentre outros.

urbanístico especial, para o qual foi definida constitucionalmente competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (LINO, 2010, p. 162).

Diante das variadas esferas a comungar a proteção do patrimônio cultural, a própria centralização estatal veio perdendo forças com o passar do tempo. As desvantagens foram se revelando e, ao longo de décadas, foram aparecendo novas propostas à Administração Pública. Uma das dificuldades que ressoam de forma mais aguda refere-se à prestação de contas ao cidadão. A centralização estatal, ao concentrar informações e poder administrativo, acaba impondo barreiras à aproximação e à interferência social nas decisões políticas. Do mesmo modo, o crescimento acelerado da população e a carência de recursos técnicos e administrativos (especialmente de pessoal) foram fatores determinantes que, também, em longo prazo, fizeram transparecer a ineficiência da centralização administrativa. Sensível a essa problemática, a Declaração do México (UNESCO, 1982), em sua Carta de Intenções, convalidou alguns princípios os quais devem reger as políticas públicas, dentre eles, especialmente, a descentralização:

É preciso descentralizar a vida cultural, no plano geográfico e no administrativo para assegurar que as instituições responsáveis conheçam melhor as preferências, opções e necessidades da sociedade em matéria de cultura. É essencial, por consequência, multiplicar as oportunidades de diálogo entre a população e os organismos culturais (UNESCO, 1982, não paginado).

A descentralização pós-constituente chegou a alcançar a distribuição dos recursos e, conseqüentemente, as responsabilidades dos governantes. Isso impactou de maneira crítica as questões relacionadas ao patrimônio cultural. A municipalização das receitas com o aumento da arrecadação tributária local e a ampliação das transferências intergovernamentais foram decisivas na condução das políticas de preservação do patrimônio cultural. Foi um movimento considerado importante para a independência dos gestores das unidades federadas em relação à União, mas trouxe efeitos inusitados que merecem exame e reflexão. Essa delegação de responsabilidades repercutiu fortemente em âmbito local. Observa Oliveira (2009b, p. 29), que “[...] a autoridade política de cada nível de governo tornou-se soberana e independente dos demais. Diferentemente do que se nota em muitos países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos”. Em continuação a seu pensamento, o autor destaca (OLIVEIRA, 2009b, p. 29):

Os governantes locais se viram livres para, entre outros pontos, a organização e a gestão de serviços públicos, a criação e a arrecadação de tributos a alocação e a prestação de contas das disponibilidades locais, a elaboração da lei orgânica

municipal, a instituição de cargos públicos e a autorização de auxílios, subvenções e concessões.

Diante dos novos arranjos institucionais, os conselhos foram impactados em vários aspectos, tanto positivos quanto negativos. O que demanda análise e observação de forma especial são as diversas transformações que se operaram nos perfis dos conselhos como um todo, nos comportamentos dos gestores e até mesmo dos conselheiros. Mudanças as quais se operaram aleatoriamente, por vezes significando retrocessos, e, por outras, avanços na complexa missão de promover e de preservar o patrimônio cultural, que serão discutidas a seguir.

5.3 Incentivos à proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais em municípios de pequeno porte

Ao fenômeno ocorrido com o patrimônio cultural a partir do século XX, em que houve uma ampliação significativa de sua importância, Choay (2017) designou de “metamorfose quantitativa” do patrimônio cultural, dada sua capacidade transformadora. Nesse sentido, a autora quer se dirigir não somente ao número crescente de objetos os quais passam a integrar o corpus patrimonial²⁶⁰ (CHOAY, 2017), mas também, à capilaridade ocorrida com as práticas de promoção e de preservação que tiveram alcance planetário. Esse novo “olhar” para o que se entende atualmente como “patrimônio cultural” abriu novas perspectivas na consideração de “[...] novos patrimônios, atores e localidades e abriu espaço para culturas antes negligenciadas”, afirmam Rocha e Cunha (2019, p. 14). As autoras acrescentam às vantagens dessa ampliação o cumprimento da função social do patrimônio cultural (ROCHA; CUNHA, 2019, p. 22):

É indiscutível que essa ampliação no campo do patrimônio é importante para todas as cidades e expressões culturais do país, visto que sua função social só é cumprida a partir do acesso real da população ao bem – que representa de alguma forma um passado importante para ela – e, acima de tudo, quando ela consegue reconhecer seu papel nesse contexto.

Não são, portanto, os objetos em si mesmos que compõem o patrimônio cultural, mas suas referências ou o sentimento de pertencimento os quais eles evocam, como já esclarecido no início desta pesquisa. Quando a comunidade identifica determinados bens como significativos para sua cultura, na verdade, esses grupos sociais estão é “[...] *ressemantizando*

²⁶⁰ Ampliação de tipos, idades e localizações diversificadas.

tais objetos em uma representação coletiva”, ou seja, em uma representação difusa, considera Fonseca (2001, p. 113, grifo no original). Não há como negar que preservar os traços de sua cultura é também uma sinalização de poder, até mesmo de poder político. Assim, quanto mais criteriosa e participativa for a identificação e a seleção de um bem como patrimônio cultural, maior será sua legitimidade. Fato é que essa dinâmica social abarca valores, símbolos, práticas, marcos de vivências, enfim, sentidos vivos os quais, paulatinamente, envolvem os indivíduos. Estes, por sua vez, ao se envolverem, vão se reinterpretando e conhecendo cada vez mais seus referenciais culturais, em um movimento de reconhecimento não só de sua comunidade, mas da possibilidade de definição de seus próprios rumos.

Ocorre que muitas cidades pequenas²⁶¹ não acreditam no potencial histórico e cultural de seu patrimônio. Diante de acervos culturais considerados como “modestos” ou sem grande expressão arquitetônica ou histórico-artística²⁶² os cidadãos não se entusiasmam com o acervo que possuem. Assim, são compelidos a negligenciar os próprios símbolos e valores culturais. À vista disso, em alguns casos, instala-se na comunidade local uma aparente negação da importância do seu acervo cultural ocorrida até mesmo pelo seu desconhecimento. Somado a isso, a própria comunidade tem dificuldades em organizar ou em manter seus arquivos públicos ou coletivos por diversos fatores, dentre eles, falta de conhecimento, de interesse, de capacitação técnica e administrativa. Chega a ser compreensível a ausência de empenho na preservação cultural em cidades de pequeno porte até mesmo pelas dificuldades econômicas que enfrentam. Os repasses governamentais são acanhados, há o agravante das baixas condições de infraestrutura urbanística básica, em muitos casos, também, gestão de má qualidade, e gastos excessivos com folhas de pagamento.

As relações entre os habitantes nas cidades de pequeno porte são muito próximas e tal cenário provoca desdobramentos interessantes em relação à visão e ao sentido de patrimônio cultural. Rocha e Cunha (2019, p. 24) observam que em relação à intervenção em bens privados, ocorre especulação imobiliária, e “[...] em alguns casos isso pode ser visto como positivo, mas que também pode servir de facilitador para abrir exceções e dar vantagens a proprietários de imóveis os quais queiram se beneficiar de forma lucrativa dos terrenos e das centralidades, em detrimento do edifício antigo”. Tal situação chega a ser preocupante em um país como o Brasil, onde o número de pequenos municípios é expressivo. De acordo com os

²⁶¹ Cidades com até 50 mil habitantes.

²⁶² Castriota (2009) relacionou alguns critérios para avaliar e identificar os bens culturais: a) “tradicional ou de preservação”; b) “conservação integrada”; c) “reabilitação urbana”. Acredita-se, pois, que em uma governança deliberativa, juntamente a esses critérios relacionados devem somar-se a articulação de variáveis que vinculam mais sentimentos, imaterialidades, sensibilidades dos atores e profissionais envolvidos e, essencialmente, a comunidade.

dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010)²⁶³, há, no Brasil, um total de 5.565 municípios. Destes, 5.336 municípios são classificados como de pequeno porte, ou seja, municípios com população abaixo de 100 mil habitantes (IBGE, 2001) são maioria no País.

As dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios em relação à preservação e à promoção de seu patrimônio cultural podem refletir em seu desenvolvimento social e econômico local. Diante desse quadro conjuntural, a União tenta amenizar tais obstáculos e fomentar a capacidade do patrimônio cultural na geração de desenvolvimento ao investir e implementar programas e políticas econômicas de incentivo à preservação cultural. Nesse âmbito, um bom exemplo de política econômica endógena foi a criação, em 1997, de um programa de apoio a projetos de preservação e de revitalização do patrimônio cultural brasileiro pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BRASIL, [2020?]). O programa fixa diretrizes com o objetivo na dinamização da economia por meio da educação patrimonial:

É necessário fortalecer as cadeias produtivas da Economia da Cultura no País; descentralizar e aumentar a oferta de bens e serviços culturais no País; promover a articulação entre instituições culturais, governo, empresas e sociedade civil, visando dinamizar a atividade econômica e promover a inclusão social por meio da arte e da cultura, da educação patrimonial e da capacitação de mão de obra (BRASIL, [2020?]).

Foram mais de 180 monumentos contemplados de naturezas variadas²⁶⁴, em investimento que, de 1997 a 2016, destinou 565 milhões de reais a projetos de preservação. É um projeto inédito no setor público o qual adota um modelo de financiamento coletivo (*crowdfunding*), na perspectiva de ampliar a arrecadação de projetos com objetivos de preservação cultural. Nesse formato, a cada 1 real arrecadado pelos projetos selecionados via edital, o BNDES direciona 2 reais ao projeto até atingir a meta mínima de arrecadação (BRASIL, [2020?]). Uma das importantes metas, para além da preservação pontual da memória nacional, é facilitar o acesso da comunidade, direcionar as ações para a sustentabilidade dos esforços na preservação do patrimônio cultural brasileiro. O próprio *site* da instituição estampa tal intenção, ao se distanciar da mera objetivação de lucro: “[...] promover a sustentabilidade do patrimônio cultural brasileiro; fortalecer a gestão de

²⁶³ Em Minas Gerais, um total de 853 municípios (IBGE, 2010).

²⁶⁴ Sítios arqueológicos, heranças arquitetônicas do período colonial, bibliotecas, teatros e museus tecnológicos, localizados em todas as regiões brasileiras.

instituição cultural ou histórica responsável pela preservação do patrimônio cultural brasileiro; e promover a diversidade cultural” (BRASIL, [2020?]).

Não se pode perder de vista, porém, alguns entraves que aparecem quanto à valoração dos bens culturais em sua identificação e seleção. Algumas preocupações surgem quanto a realidade prática que envolve a legitimidade do que deve ser preservado e em nome de quem preservar. Uma problemática de ordem social e política se sobressai quanto à capacitação dos agentes mediadores nas decisões entre poder público e sociedade. Até então, tal atribuição era considerada uma atividade exclusivamente técnica.

Com o passar do tempo e a abertura para a assimilação de valores mais ligados a símbolos identitários e referenciais da cultura brasileira, os critérios foram se transformando e também se expandindo como explanado nos tópicos 3.5 e 4.1 desta pesquisa. Mas, diante da atual realidade que se impõe, na ausência ou deficiência de qualificação técnica e de critérios bem definidos de atribuição de valor (especialmente em pequenos municípios), fica, pois, evidenciado, que hoje em dia o valor de um bem deve ser atribuído por interesses e por critérios histórico e culturalmente condicionados, o que, em resumo, para Fonseca (2001), por tal perspectiva, é afirmar-se a relatividade de qualquer processo de atribuição de valor. Ao que, acrescenta-se, a necessidade da participação da coletividade nas tomadas de decisão seja por meio de fóruns, audiências ou reuniões públicas, por exemplo.

Obviamente, essa complexa tarefa de escolha dos bens culturais não prescinde também de pesquisa, de documentação, de coleta de dados e, essencialmente, de muito diálogo. Assim, Fonseca (2001, p. 119) propõe a definição de um “[...] ponto de vista para organizar o que se quer identificar e para isso é preciso definir um determinado recorte ou recortes – por exemplo, o trabalho, a religiosidade, a sociabilidade – o que, evidentemente vai indicar uma determinada compreensão do campo que se quer mapear”.

Por fim, respeitada a realidade de cada município, com características e potencialidades sociais próprias, especialmente, municípios de pequeno porte e interioranos, que abarcam os aspectos humanos, naturais, produtivos e institucionais, é necessário que as ações tenham como foco a sustentabilidade, até mesmo como condicionante, para nutrir a ordem capitalista emergente.

5.4 O impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros

Ao intervir no domínio econômico, o Estado atua, geralmente, em sua missão de materializar as prescrições constitucionais. Essa possibilidade decorre do art. 170 da

CRFB/1988 ao fixar os comandos da ordem econômica brasileira²⁶⁵. A descentralização político-administrativa permitiu que os municípios adequassem a gestão do patrimônio cultural conforme suas demandas e características próprias. Os conflitos e as dificuldades de toda ordem que afetam os municípios, porém, não são solucionados somente no âmbito da transferência de competência. Há que se levar em conta maior sensibilização aos anseios sociais para adequação com a realidade local que se dá, no entanto, com a participação popular nos conselhos do patrimônio cultural, alertam Clark e Guimarães (2019, p. 257).

Nesse sentido, cabe lembrar que, diante da opção pelo federalismo de cooperação, há a possibilidade de convivência harmônica entre “governo central” e unidades subnacionais (estados e municípios). Isso favorece, portanto, a implementação de mecanismos de geração e de distribuição intermunicipal de recursos, afirmam Clark e Guimarães (2019). Para os autores, em caso de interesse e de necessidade na preservação do patrimônio cultural local, os municípios não só podem como devem utilizar suas prerrogativas de competência. (2019, p. 11).

Em Minas Gerais, a Lei n. 22.627, de 31 de julho de 2017, instituiu o Plano Estadual de Cultura de Minas Gerais, de 2017 a 2026, constituído após consultas públicas e diálogos com setores culturais (MINAS GERAIS, 2017). A lei trouxe, pois, uma modificação, adaptando-se à realidade dos pequenos municípios e, assim, foram lançados editais diminuindo o percentual de contrapartida para empresas incentivadoras a fim de ampliar o número de patrocínios a projetos culturais. Ainda, o Ministério do Turismo possui programas direcionados à manutenção e à conservação de bens tombados. Clark e Guimarães (2019, p. 17) incluem como possibilidades de incentivo aos investimentos na preservação e na defesa do patrimônio cultural o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), o Fundo Estadual de Cultura (FEC) e o Fundo de Direitos Difusos Lesados (FUNDIF).

Nessa cadência, a Resolução n. 136, de 4 de julho de 2018, expedida pela Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, normatizou a política de incentivos culturais, pautada também pela democratização e na interiorização, ou seja, deu prioridade à descentralização de recursos, abrindo maiores possibilidades de captação aos projetos de proponentes do interior do Estado, onde é mais escassa a variedade de empresas incentivadoras (MINAS GERAIS, 2018).

O Estado de Minas Gerais promove, há mais de duas décadas, a redistribuição do ICMS priorizando alguns critérios (população, área geográfica, meio ambiente, saúde,

²⁶⁵ Os princípios insculpidos no mencionado artigo, como a soberania nacional, o direito à propriedade privada, a função social da propriedade e mais o direito à livre concorrência se articulam com os princípios da defesa do meio ambiente, nele incluído o patrimônio cultural (art. 225 da CRFB/1988).

educação, turismo, dentre outros). Um deles recebe a denominação de “ICMS – patrimônio cultural” e foi fixado para direcionar cotas maiores às cidades que apresentarem ações de preservação da memória e proteção de seu patrimônio cultural, conforme a Lei Estadual n, 18.030, de 12 de janeiro de 2009 (art. 1º, II) (MINAS GERAIS, 2009).

Ao completar 25 anos de existência, essa importante ferramenta de fomento à política patrimonial, implementada pelo IEPHA demonstra, pois, sua solidez.²⁶⁶ E, mais ainda, de acordo com a presidência do Instituto, como única iniciativa desse tipo no País, a política se destaca não somente pelo pioneirismo, mas também porque “consolidou em nosso estado a mais relevante rede de articulação de ações de conhecimento, proteção e salvaguarda do patrimônio cultural no país” (WERNEK, 2020)²⁶⁷.

Chama a atenção que cerca de 700 municípios, dos 853 municípios mineiros existentes²⁶⁸, já têm legislação própria de proteção ao patrimônio cultural, conforme levantamento do próprio IEPHA-MG. Isso, antes da implementação do programa o qual mostra agora a força da política pública patrimonial em Minas Gerais. Nesse contexto, aponta Rangel (2008, p. 52) que, “[...] se em 1996 quase não havia município com legislação e estrutura para efetivação da proteção do patrimônio cultural”, “[...] em 2004, mais de 400 municípios já se encontravam estruturados”, ou seja, são mais de 700 municípios com infraestrutura e com legislação protetiva para a tutela do patrimônio cultural local. Como consequência, o Estado já soma quase 5 mil bens culturais materiais e imateriais reconhecidos, presentes em todas as regiões. Por meio de documentação enviada pelos agentes públicos municipais, o IEPHA analisa e pontua cada município pelas ações promovidas em defesa do patrimônio cultural. A pontuação é informada à Fundação João Pinheiro, que calcula os valores que devem ser repassados mensalmente às prefeituras participantes, em virtude da Lei n. 18.030/2009, a qual determina os critérios para redistribuição da cota-parte do ICMS em Minas Gerais, incluindo o critério patrimônio cultural, conforme será explanado no tópico seguinte (MINAS GERAIS, 2009).

No modelo vigente, foi consolidada uma rede de articulação de ações de conhecimento, de proteção e de promoção do patrimônio cultural de ação continuada no País. Ao longo de todo o ano, o IEPHA realiza ações para orientar e para auxiliar os gestores na condução das políticas públicas municipais²⁶⁹, por meio das Rodadas Regionais²⁷⁰, além dos

²⁶⁶ Secretário de Estado de Cultura e Turismo, Leônidas Oliveira (WERNECK, 2020).

²⁶⁷ Presidente do IEPHA, Michele Arroyo (WERNECK, 2020).

²⁶⁸ Destes 853 municípios, cerca de 709 são considerados municípios de pequeno porte.

²⁶⁹ Mesmo diante da pandemia e do isolamento social causados pelo novo coronavírus a documentação enviada pelos municípios participantes do programa do Iepha está sendo analisada normalmente pelos técnicos, em regime de teletrabalho.

curso de capacitação e de consultoria promovidos pelo próprio órgão – por exemplo, os dados relativos ao trabalho executado pelos municípios no ano de 2019 estão sendo analisados neste ano para exame e consequente pontuação. Uma média de 90 milhões de reais são passados a cada ano aos mais de 800 municípios mineiros. Essas ações são intermediadas pelos conselhos do patrimônio que têm atuado de forma a fortalecer as práticas de gestão compartilhada. São, portanto, cadeias produtivas não somente em relação ao patrimônio como à cultura e às comunidades, com vista a incrementar o turismo no Estado. Esse grande esforço já promoveu a proteção²⁷¹ de muitos bens culturais no Estado de Minas Gerais, segundo dados do IEPHA, assim discriminados:

- ✓ 4.414 bens materiais protegidos, sendo 212 em esfera federal, 148 em esfera estadual e 4.054 nas esferas municipais.
- ✓ Os bens imateriais registrados somam 621, sendo quatro protegidos pela esfera federal, sete pela esfera estadual e 610 pelas esferas municipais.
- ✓ Quase R\$ 11 milhões foram investidos pelos municípios na conservação de bens tombados e inventariados, sendo cerca de R\$ 9 milhões em restauração de bens tombados e inventariados e aproximadamente R\$ 750 mil na promoção de bens tombados e inventariados e ações de educação para o patrimônio.
- ✓ Mais de R\$ 9 milhões foram empregados em ações de salvaguarda dos bens imateriais (WERNECK, 2020, não paginado).

Em termos gerais, todo esse esforço e empreendimento têm como um dos principais objetivos pensar a cultura como cadeia interconectada na qual interagem o patrimônio cultural, as políticas e as ações culturais e o turismo. Ações as quais envolvem gestão, proteção e promoção do patrimônio cultural por parte do município. Essa experiência passou, ao longo desses 25 anos, por importantes adaptações consignadas em decretos, em leis, em regimentos, em diretrizes, em deliberações normativas, para maior adequação às realidades que se apresentavam.

O sistema de partilha é definido com base nos arts. 158, IV e art. 159, § 3º da CRFB/1988, que especificaram as competências tributárias dos entes estaduais e a participação dos municípios em 25% da receita do ICMS e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos Estados.

²⁷⁰ São jornadas de curta duração promovidas pelo Iepha direcionadas aos gestores do patrimônio atuantes nos municípios, no sentido de manter e de aprofundar a formação permanente em conceitos e em ferramentas para a proteção e a promoção do patrimônio cultural.

²⁷¹ O patrimônio cultural protegido diz respeito aos bens culturais, materiais ou imateriais, que, em razão de seu valor histórico, artístico, estético, afetivo, simbólico, dentre outros, receberam algum tipo de proteção pelo poder público, tal o como tombamento, o registro imaterial, o inventário ou outras formas de acatamento previstas na legislação. Um bem cultural protegido encontra-se sob um regime especial de tutela pelo Estado, uma vez que a ele foi atribuído um valor social.

Importante mencionar que partir de então, foram instituídos novos critérios de distribuição do ICMS aos municípios, para além dos estritamente econômicos. A Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995, nasceu batizada como Lei Robin Hood por ter como objetivo, em seu potencial distributivo, o sentido de justiça inspirada no personagem das histórias infantis que distribuía o que “sobrava dos ricos aos mais pobres” (MINAS GERAIS, 1995). Essa norma sofreu alterações em dezembro de 2000, recebendo o número 13.803 até que, em janeiro de 2009, passou a regulamentar a distribuição condicionada a beneficiar municípios que desenvolvessem programas locais de forma a ampliar qualidade de vida da população local e a aumentar a capacidade arrecadadora municipal (MINAS GERAIS, 2000, 2009).

Os municípios, para receberem os recursos, necessitam se adequar aos critérios do rateio do ICMS, desenvolvendo ações e atividades de acordo com as orientações legais. As normas definem condutas em relação às políticas públicas setoriais designadas pelo governo estadual. No caso específico do setor do patrimônio cultural, foram feitas algumas novas exigências: a criação de órgãos técnico-executivos, a criação de conselhos municipais, a adoção de legislação municipal de proteção, de desenvolvimento de ações de educação patrimonial, dentre outras.

Um dos principais instrumentos de ação e consequente pontuação pelo município, desde a implantação do programa, é o tombamento (municipal), o qual se divide nas categorias seguintes: bens móveis, bens imóveis, núcleo paisagístico e núcleo histórico. O crescimento dos tombamentos municipais, a partir de 1999, com a implementação da Lei Robin Hood, foi marcante. Foi constatado, porém, pelos órgãos de preservação, especialmente pelo IEPHA, que a preocupação dos municípios seria mais com a captação de recursos do que realmente com a preservação dos bens culturais. Diante disso, houve uma adaptação normativa aos critérios de pontuação, condicionando a pontuação a ações e a comprovações do estado de conservação dos bens.

A identificação e a seleção para a efetivação dos tombamentos foram sendo questionadas ao longo do tempo, assim como os critérios utilizados em tal reconhecimento. Diante da ânsia de pontuação e, conseqüentemente, de repasse financeiro, iniciou-se um processo de banalização na identificação e reconhecimento dos bens culturais a serem preservados. Aponta Rangel (2008, p. 55), por exemplo, “[...] o caso do tombamento de uma cadeira ou de um discurso de posse de certa Administração Municipal cujo dossiê de tombamento não dá indicativos de qualquer exemplaridade”. A autora ressalta a necessidade do respeito à autonomia da Administração, mas questiona, acertadamente, sobre o “[...] foco

de atenção dos municípios” e a necessidade da conscientização para os atos de preservação (RANGEL, 2008, p. 55).

Em estudo analítico de dados, Biondini, Starling e Carsalade (2014, p. 158) perceberam que “[...] 92,3% da população do Estado de Minas Gerais encontra-se em municípios que aderiram ao critério Patrimônio Cultural”. Os autores consideram que os municípios de até 20 mil habitantes são os que mais se beneficiam dos recursos distribuídos por tal critério até mesmo por sua acanhada arrecadação e pequena expressividade econômica. Chama a atenção a esses autores, também, o aumento do mercado de trabalho para profissionais em consultoria, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ligados ao setor de patrimônio cultural, que geralmente “terceirizam” o trabalho de prestação de contas ao IEPHA a empresas de prestação de serviços especializadas nessa área de patrimônio cultural.

A preocupação excessiva com o repasse financeiro foi transformando o perfil dos conselhos e o formato das decisões sobre as escolhas dos bens a serem preservados. Houve avanços e também retrocessos. Mas, não se pode negar o impulso dado às questões preservacionistas no Estado. Ações no sentido de adequar, e até mesmo evitar os direcionamentos equivocados em relação à preservação do patrimônio cultural, estão sendo sempre pensadas e implementadas pelo IEPHA. Alguns dos principais entraves os quais necessitam readequação foram relacionados por Biondini, Starling e Carsalade (2014) e a maioria, percebe-se, é decorrente da preocupação persistente com a pontuação (como receita). Vale trazer o que preconizam os autores (2014, p. 175):

Esta é a causa de disfunções tais como dossiês malfeitos, tombamentos questionáveis (em termos de suas escolhas), fraudes, reuniões de conselho só para cumprir formalidades (sem pauta e/ou sem conteúdo), registros de bens imateriais (porque é mais fácil de gestão e custa menos), número excessivo de bens tombados. Como a metodologia em operação não define um número máximo de pontos a ser alcançado pelos municípios, e sendo os recursos limitados, o número elevado de pontos só diminui o valor de cada ponto. Ao contrário, uma pontuação mais baseada na qualidade faria com que as melhores práticas fossem efetivamente recompensadas.

É forçoso entender, portanto, que a preservação foi favorecida no Estado de Minas Gerais. Mas a que preço? O interesse imediato pelo repasse dos recursos financeiros aos municípios não pode ser a única “mola propulsora” dos esforços preservacionistas. É muito comum acontecer o desvio dos recursos para financiar eventos passageiros e com objetivos eleitoreiros, deixando ao descaso o que, se deveria proteger por obrigação. Os conselhos, em geral, não possuem controle dos recursos e tampouco poder ou condições para fiscalizá-los ou gerir-lhes o destino. No entanto, podem se articular para promover, por meio de uma rede de

interação sócio-política, pressão aos governantes e gestores²⁷², para maior transparência dos destinos dos fundos do patrimônio cultural.

Por fim, são vastas as possibilidades de contribuição dos conselhos na gestão das políticas públicas. Para tanto, eles podem e devem buscar meios para fazer valerem suas deliberações, concretizá-las, na qualidade de instrumentos de gestão. Em especial, não podem deixar perder sua capacidade de controle social, contribuindo, pois, para ampliação não somente quantitativa, mas qualitativa da participação e, com isso, também para democratização da Administração Pública.

²⁷² Em grande parte dos municípios os conselheiros não têm acesso ao movimento do fundo do patrimônio para rastrear o destino dos repasses e administração dos recursos advindos para preservação e promoção dos bens culturais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As investigações apresentadas neste trabalho de pesquisa vieram se consolidando em várias hipóteses e pressupostos, os quais se solidificaram ao longo das originais proposições que se apresentaram. Para discutir as relações decorrentes entre o direito, a identificação e a seleção do patrimônio cultural trilhou-se um caminho necessário para compreender a habilidade retórico-discursiva para justificação e orientação dessas escolhas calcadas no aparente paradoxo da memória e do esquecimento na contemporaneidade.

Pode-se concluir que a análise do contexto nos quais se processam e emergem os fatos históricos e as circunstâncias de sua preservação, variáveis no espaço, no tempo e no lugar social, tornaram-se decisivas para a compreensão do processo que envolve o que deve ou não ser “patrimonializado”. Dessa forma, o desafio da comunicação entre o passado e o futuro, por meio do presente, envolve a memória em sua condição essencialmente narrativa. Memória que situa o sujeito individual ou coletivo no interior de uma trama que redonda na história de sua existência. Fato é que a memória não somente registra o passado, como também o reorganiza quando seleciona o que será guardado e o que será descartado.

Como proposição concreta final está posto também que, para a compreensão da formação da consciência histórica do sujeito e dos grupos sociais, faz-se necessário o equilíbrio quanto ao movimento dialógico que envolve os conceitos de memória e de esquecimento.

Chega-se, então, ao juízo de que, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à memória é reconhecido constitucionalmente como garantia de preservação dos sentidos de existência presente e futura, sendo, portanto, um direito fundamental, difuso e intergeracional. O estabelecido direito à memória vem interagir visceralmente com o direito à fruição do patrimônio cultural, que se consagra em sua dimensão coletiva como aspecto do meio ambiente. Como fruto do trabalho de esquadramento do direito à fruição do patrimônio cultural relacionado a casos práticos e a uma ordem legislativa estabelecida, conclui-se também que esta possui forte dimensão prestacional. Essa dimensão emergente envolve, necessariamente, o direito à participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, fator primordial para proteção e para promoção do patrimônio cultural, cabendo esse *mister* ao poder público, mediado pelos conselhos do patrimônio. Pela inquirição de movimentos sobre as políticas públicas no Brasil, de cunho eminentemente discricionário, conclui-se que tais necessitam se pautar por critérios claros, objetivos e democráticos, visando a deslocar-se

de interesses particulares, de pequenos grupos sociais de interesse delimitado, e muitas vezes, casuísticos, que rondam as escolhas políticas e a representação social.

Um dos frutos conclusivos desta pesquisa refere-se ao estabelecimento dos instrumentos da ciência do direito como articulação central para a conquista do consenso materializado pela participação e pela comunicação. Consenso que deve se consagrar, via processos de mediação e de autocomposição em uma sociedade que se pretende livre, autônoma e emancipada.

Como corolário do estudo, ressalte-se, também, diante da realidade posta, que, em consonância com a CRFB/1988, os conselhos, fóruns investidos de poder e mediadores entre o poder público e a sociedade buscam representar seu ideal participativo, deliberativo e democrático baseados na dialogicidade e na descentralização voltadas para uma gestão social contemporânea. A norma constitucional significou um divisor de águas, no Brasil, no sentido de dar voz a grupos e a setores em processos participativos de escolhas de políticas patrimoniais.

Verifica-se que emerge como legitimado a selecionar o patrimônio cultural (identificar, reconhecer e decidir sobre sua proteção) o próprio poder público, exercendo o papel juntamente com a sociedade. Esses espaços e construções que devem ser mediados pelos conselhos do patrimônio, os quais devem ser compostos, em paridade, por representantes tanto da sociedade civil quanto do poder público.

Conclui-se, também, que a atribuição de valores aos bens culturais vem se estabelecendo como tarefa de cunho eminentemente político, e que, nesse processo, é imperioso ser desvinculada de interesses político-econômicos e conduzida com discernimento, com sensibilidade e com conhecimento estabelecidos em movimentos dialógicos locais.

Outro aspecto possível de ser posto nestas conclusões, que se pretendem originais, refere-se aos mecanismos utilizados nessa identificação ou seleção que não têm se mostrado eficazes diante da crescente utilização dos conselhos como instrumentos de política, por grupos de poder e favorecimentos a interesses do mercado. Conclui-se, também, que é possível controlar judicialmente se um bem integra ou não o patrimônio cultural de uma comunidade se o ato não for atinente à conveniência e oportunidade, ou seja, o Poder Judiciário tem possibilidade de sindicá-lo o ato administrativo sem que haja ofensa à reserva da Administração, avaliando seu mérito, sob sujeição de declarar a nulidade do ato.

As escolhas sobre quais bens culturais devem ou não compor o patrimônio cultural têm sido motivo de grandes questionamentos e desencontro de informações por parte da

sociedade. De forma especial, esta pesquisa se restringiu ao Estado de Minas Gerais que, com uma política pública de preservação cultural considerada exitosa e pioneira no repasse de recursos via ICMS, gerou grandes transformações nas ações de acautelamento do patrimônio cultural dos municípios.

Saliente-se aqui, ainda, que no modelo atual de gestão do patrimônio cultural, o direito à memória ainda não consegue se desvencilhar dos mecanismos de manipulação da memória coletiva. Decorridas duas décadas e meia da institucionalização dos conselhos gestores, alguns aspectos ainda precisam ser repensados e compreendidos, a fim de embasar novas pesquisas e propostas de regramentos para atuação dos conselhos. De início, pode-se constatar que os conselhos, apesar de possuírem bases democráticas bem razoáveis, ainda as têm bem distintas dos ideais da democracia deliberativa.

Diante do que se sustenta nestas conclusões, busca-se apontar como caminhos para possíveis soluções e para continuação das pesquisas, o fato de que à vista da aparente apatia social que envolve o sistema representativo, emerge como viável um redimensionamento do espaço público de modo a favorecer a participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisão coletivas. Pelo que se verificou, pode-se concluir que, com a dinamicidade que circunda a valoração do patrimônio cultural, no modelo atual de preservação, o direito à memória tem chances de se desvencilhar dos mecanismos de manipulação da memória coletiva mediante a concretização da democracia deliberativa local.

Quanto à escolha do bem cultural, recomenda-se que sejam evitados critérios que levem tanto ao excesso na especificidade, como também à banalização dessa escolha, a qual deve ser balizada para além dos critérios técnicos, bem como pelo discernimento, conhecimento e sensibilidade às questões culturais locais. Até que sejam editadas normas gerais pela União, entretanto, faz-se necessário o encontro de alternativas propositivas para a justa atribuição de valores, que deve envolver critérios claros, objetivos e democráticos para a seleção dos bens culturais.

A investigação empreendida possibilitou apontar que, quanto aos critérios para a escolha dos membros dos conselhos do patrimônio, faz-se necessário e recomendável a obediência a critérios não somente técnicos, mas também responsivos, ou seja, que possam se desviar de escolhas casuísticas ou evitar que sirvam a interesses econômicos e de rasa política.

A consolidação das práticas de preservação do patrimônio cultural no âmbito da Administração Pública deve passar, inevitavelmente, pelo aprimoramento e pela capacitação dos membros dos conselhos gestores, o que favorecerá a participação social na gestão pública. Assim, na complexidade desse sistema público e administrativo, na condução das políticas

públicas de preservação do patrimônio cultural, é que se destaca a importância dos conselheiros que, se mais capacitados, além de atuarem como mediadores de conflitos internos, podem orientar secretarias municipais e até mesmo condicionar o agir governamental. Nesse sentido, os conselhos podem nortear ações governamentais, canalizando-as ao interesse público de acordo com a prioridade das demandas.

Destacam-se, por fim, as particularidades que envolvem as questões da preservação do patrimônio cultural em Minas Gerais, onde o perfil dos conselheiros e das ações preservacionistas sofreram transformações para se adequar às exigências da lei Robin Hood.

É fato conclusivo que, ao centrar-se a pesquisa em um Estado da federação (Minas Gerais) e, especialmente, nos municípios pode-se ter perdido um pouco em amplitude, mas ganhou-se em profundidade e em exemplaridade. Nesse aspecto, encontram-se os vários exemplos trazidos como amostras e como diagnósticos importantes à análise do País. Um deles revela-se no fato de que, mesmo depois de decorridos 25 anos da implementação da lei Robin Hood, com seus ajustes em normas e em critérios para pontuação dos municípios, os tombamentos ainda vêm sendo efetivados sob critérios questionáveis, muitas vezes com forte propósito de melhorar o nível dos repasses financeiros ao município, destoando, em essência, dos ideais da política de preservação cultural. A atuação dos conselheiros mais capacitados nessa seara pode evitar tais desvios, sobretudo, ao exercerem sua atribuição principal de controle social das ações públicas.

A existência de conceitos ligados ao planejamento deve ser efetivamente considerada como prioritária e relevante, especialmente quanto aos municípios pequenos e interioranos que, por meio de seus conselhos interconectados, podem promover ações integradas de fomento à maior institucionalização da vida política e da organização da sociedade civil com foco na sustentabilidade do município.

Pelo trabalho efetivado de base, conclui-se, também, que os conselhos, não raras vezes, deparam-se com entraves importantes como ausência de informações, desarticulação social e pouco ou nenhum acesso aos fundos direcionados à preservação do patrimônio cultural. Existem ainda as pressões por pareceres emergenciais, desorganização dos órgãos administrativos, baixíssima capacidade deliberativa, ausência de continuidade nas políticas de preservação com as mudanças de governo, dentre muitas outras as quais poderão ser minoradas com o engajamento e com a participação da sociedade.

As políticas públicas especificadas e discutidas, fruto não de políticas postas de governo, mas de construções sociais de base, devem ampliar a participação social nas políticas de patrimônio cultural que não prescindem de voltar suas ações à afirmação dos

direitos relativos ao reconhecimento de identidades. Na mesma medida, podem ampliar o acesso dos conselhos aos fundos do patrimônio (FUMPAC), visando a informações (acesso a extratos) e, essencialmente, poder de sindicância sobre tais fundos.

O processo de escolha, de identificação e de seleção do que será memória e do que será esquecimento demanda dos gestores não somente formação profissional, mas, essencialmente, vivência e engajamento nas questões preservacionistas locais e até mesmo regionais e nacionais, sob pena de perdas irreparáveis. O poder público pode e deve envidar esforços para que as nomeações dos conselheiros sejam criteriosas, responsivas e democráticas. Por fim, reconhecer ao indivíduo e à coletividade o direito à memória concretizada pelo patrimônio cultural é garantir a preservação dos sentidos de sua existência e das existências futuras.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AGAMBEN, Giorgio. **O que é o contemporâneo?** e outros ensaios. Tradução de Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó, SC: Argos, 2013.
- AGUIAR, João Valente. A imagem na cultura do pós-modernismo. **Tempo Social**: revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 179-98, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ts/v22n1/v22n1a09.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2018.
- ALEXANDRINO, José de Melo. O conceito de bem cultural. In: GOMES, Carla Amado; RAMOS, José Luís Bonifácio. **Direito da cultura e do património cultural**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, 2011. p. 1-13.
- ANDRADE, Carlos Drummond de. **Carlos Drummond de Andrade**: poesia 1930-62: de Alguma poesia a Lição de coisas. São Paulo: Cosac Naify, 2012.
- ANDRADE, Mário de. [1928]. **Macunaima**: o herói sem nenhum caráter. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- ARENDT, Hannah. **A dignidade da política**: ensaios e conferências. Tradução de Helena Martins e outros. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.
- ASSIS, Wilson Rocha. O patrimônio cultural e a tutela jurídica das identidades. In: CUREAU, Sandra *et al.* (Coord.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 63-77.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-64, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 49, p. 25-46, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 3 maio 2020.
- AZEREDO NETO. Matriz de Baependi. **O Patriota**, Baependi/MG, a. XXIX, 15 jul. 1944.
- BAPTISTA, Patrícia Ferreira. Discricionariedade e controle na tutela do patrimônio histórico e cultural: reserva da administração na escolha entre interesses públicos concorrentes e os limites da intervenção dos poderes judiciário e legislativo. **Revista de Direito da Administração Pública (REDAP)**: a. 1, v. 1, n. 2, p. 60-75, jun./dez. 2016. Disponível em: <<http://redap.com.br/index.php/redap/article/view/64>>. Acesso em: 19 mar. 2019.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARBALHO, Alexandre. Conselhos de cultura e democracia: desafios contemporâneos. *In*: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 237-54.

BARROS, Alberto Ribeiro G. de. Da liberdade dos súditos em Hobbes à liberdade dos cidadãos em Rousseau. **Argumentos**: revista de filosofia, Fortaleza-CE, a. 4, n. 8, p. 20-33, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/argumentos/article/view/19197>>. Acesso em: 5 mar. 2020.

BARROS, José D'Assunção. Tempo e narrativa em Paul Ricoeur: considerações sobre o círculo hermêutico. **Fênix**: revista de história e estudos culturais, a. 9, v. 9, n. 1, p. 1-27, jan./fev./mar./abr. 2012. <https://www.revistafenix.pro.br/PDF28/Artigo_9_Jose_D_Assuncao_Barros.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BENHAMOU, Françoise. **Economia do patrimônio cultural**. Tradução de Fernando Kolleritz. São Paulo: Sesc, 2016.

BENJAMIN, Walter. O narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. *In*: **Obras escolhidas**: magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, 1985a.

BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas**: magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, 1985b.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; CARSALADE, Flávio Lemos. A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 16, n. 25, p. 133-79, jan./jul. 2014. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/13260/1/Artigo%205.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BLANCO, Javier. Construção do metrô de Roma: uma história sem fim. **Exame**, não paginado, 3 set. 2014. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/construcao-do-metro-de-roma-uma-historia-sem-fim/>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES. Jorge Luis. **Cuentos completos**. 3. ed. Buenos Aires: Debolsillo, 2014.

BOSI, Ecléa. **Memória e sociedade**: lembranças de velhos. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

BRANDÃO, Joseane Paiva Macedo. Identidade. *In*: REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Org.). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**. 2015 (verbete). Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/49/identidade>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Apoio ao patrimônio cultural brasileiro**. [2020?]. Disponível em:

<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.751, de 25 de novembro de 2015**.

Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=90F971ED3E7CADF3A4079114E5C80259.proposicoesWebExterno2?codteor=1417317&filename=PL+3751/2015>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. Casa Civil. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. 10 dez. 2014. Disponível em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais até 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 96, de 6 de junho de 2017. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 6 de mar. 2018

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 7 ago. 2000a. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 3.116, de 14 de setembro de 1999. Promulga a Convenção da UNIDROIT sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Importados,

concluída em Roma, em 24 de junho de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 set. 1999.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 dez. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 8 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar n. 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11904.htm>. Acesso em: 18 de out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 11.904, de 14 de janeiro de 2009. Institui o Estatuto de Museus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jan. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11904.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 9 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de

mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 10 de fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 10 de fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ação civil pública para proteção do patrimônio cultural. Legitimidade do Ministério Público. Possibilidade da propositura da ação ainda que o bem que pretenda proteger seja particular e não tenha sido tombado. Recurso especial provido. Agravo em Recurso Especial. REsp. 1.538.384. Proc. 2014/0194424-3. Segunda Turma. Relator Min. Herman Benjamin. J. 8 nov. 2016. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, 28 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.544 RS. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 12 jun. 2002. **Diário de Justiça**, Brasília, 8 nov. 2002b Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347618>>. Acesso em: 11 mar. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Meio ambiente – Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225) – Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade – Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade – Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais – Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, ART. 225, § 1º, III) – Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente – Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei – Supressão de vegetação em área de preservação permanente – Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial – Relações entre economia (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) e ecologia (CF, ART. 225) – Colisão de direitos fundamentais – Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes – Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161) – A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, ART. 170, VI) – Decisão não referendada – Conseqüente indeferimento do pedido de medida cautelar. **Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1 Distrito Federal**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator Ministro Celso

de Mello, 1º set. **Diário de Justiça**, Brasília, 3 fev. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Reforma agrária – Imóvel rural situado no pantanal mato-grossense. Desapropriação-sanção (CF, art. 184) – Possibilidade – Falta de notificação pessoal e prévia do proprietário rural quanto à realização da vistoria (Lei n. 8.692/93, art. 2º, § 2º) – Ofensa ao postulado do *Due Process of Law* (CF, art. 5º, LIV) – Nulidade radical da declaração expropriatória – Mandado de segurança deferido. Mandado de Segurança n. 22.164-0/São Paulo. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator Ministro Celso de Mello, 30 out. 1995. **Diário de Justiça**, Brasília, 17 nov. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.010.606-RJ. Plenário, 11 fev. 2021. Relator Min. Dias Toffoli (Sessão realizada por videoconferência. Resolução 672/2020/STF). **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/134377325/processo-n-1010606-do-stf>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Estado, estado-nação e formas de intermediação política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 155-85, 2017.

CAMARGO, Haroldo Leitão. **Patrimônio histórico e cultural**. São Paulo: Alepf, 2002 (Coleção ABC do Turismo).

CAMPOS, Juliano Bitencourt; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco. (Org.). **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, a cidadania e sustentabilidade**. Curitiba: Multideia, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Aline Vieira. Escolhas políticas: memória regional e patrimônio no Caso de Angra dos Reis, RJ. In: CUREAU, Sandra *et al.* (Coord.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 389-402.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos**. São Paulo: Annablume, 2009.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. Tradução de Luciano Vieira Machado. 6. ed. São Paulo: UNESP, 2017.

CHUVA, Márcia. Entre vestígios do passado e interpretações da história: introdução aos estudos sobre o patrimônio cultural no Brasil. In: CUREAU, Sandra *et al.* (Coord.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antônio Gilberto Ramos. (Org.). **Patrimônio cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

CLARK, Giovani; GUIMARÃES, Patrícia Felizalle. Policies to encourage the preservation of cultural heritage: the mineiro example. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, ed. esp., p. 251-269, 2019.

COMPROMISSO DE BRASÍLIA, 1970. I Encontro de Governadores de Estado, Secretários Estaduais da área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados e Presidentes e Representantes de Instituições Culturais, de abril de 1970. In: CURY, Isabelle (Org.). **Cartas patrimoniais**. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2000a.

COMPROMISSO DE SALVADOR. II Encontro de Governadores para a Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico e Natural do Brasil, de outubro de 1971. In: CURY, Isabelle (Org.). **Cartas patrimoniais**. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2000b.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de políticas públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização na gestão pública. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 51-70.

COSTA, Rodrigo Vieira; MAFFEI, Brenda Luciana. As faces de Janus do jeitinho na cultura jurídica brasileira. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto. (Org.) **Conflitos culturais: como resolver? Como conviver?** Brasília: IBDcult, 2016. p. 484-501.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Relatório Figueiredo: genocídio brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CULLETON, Alfredo Santiago. A vida entre a lembrança e o esquecimento (ou a lembrança como virtude). In: CUREAU, Sandra *et al.* (Coord.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 233-42.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Conselhos no vigente modelo constitucional do Brasil: paradigma para a construção dos congêneres culturais. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 91-110.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Sesc, 2018.

CUREAU, Sandra *et al.* (Coord.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CUREAU, Sandra. Dimensões das práticas culturais e direitos humanos. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. (Org.). **Bens culturais e direitos humanos**. São Paulo: Sesc, 2015. p. 105-225.

DANTAS, Fabiana Santos. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan): um estudo de caso em direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 223-243, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/1066>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

DANTAS, Fabiana Santos. O patrimônio cultural protegido pelo Estado Brasileiro. *In*: CAMPOS, Bitencourt Juliano; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco de (Org.). **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente**: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade. Curitiba: Multideia, 2015. p. 31-54.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; MENDONÇA, Luiza Teodoro de. O controle judicial do “relevante valor cultural” de bens tombados na jurisprudência mineira: a discricionariedade administrativa e a proteção do patrimônio cultural. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 239-274, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/3373>>. Acesso em 2 jul. 2019.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. **Inovações no direito administrativo**: uma revisão dos alicerces teóricos do direito administrativo após os impactos do pós-positivismo jurídico. Juiz de Fora: UFJF, 2016.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades; GALIL, Gabriel Coutinho. Inovações pós-positivistas nos paradigmas do direito administrativo brasileiro. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria/RS, v. 12, n. 2, p. 359-387, ago. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23531>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

DUARTE, Marcelo de Andrade. **Literatura e experiência histórica em *De rios velhos e guerrilheiros***: o livro dos guerrilheiros, de José Luandino Vieira. 2015. 100f. Dissertação (Mestrado em Letras) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, 2015.

DUARTE, Rodrigo Antônio de Paiva. **Adorno/Horkheimer e A dialética do esclarecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 2004.

EAGLEMAN, David. **Incógnito**: as vidas secretas do cérebro. Tradução de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Rocco, 2012.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Tradução de Sandra Castelo Branco. São Paulo: UNESP, 2005.

ELIAS, Norbert. Sociogênese da diferença entre “Kultur” e “Zivilisation” no emprego alemão. *In*: ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990. p. 23-50.

ESCOLA de Frankfurt. [2015?]. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Escola_de_Frankfurt>. Acesso em: 7 ago. 2020.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000. v. 2.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo judiciário**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FARO, Júlio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 250-69, dez. 2013. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2161>>. Acesso em: 15 out. 2019.

FERNANDES, Cláudio. Genocídio armênio. **História do mundo**. Disponível em: <<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/genocidio-armenio.htm>>. Acesso em: 30 out. 2020.

FERNANDES, José Ricardo Oriá. **O direito à memória**: análise dos princípios constitucionais da política de patrimônio cultural no Brasil (1988-2010). Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, [201-]. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_JoseRicardoFernandes_O_direito_a_memoria.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FERRAZ, Sérgio. **Instrumentos de defesa dos administrados**. Coordenação de Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva Jur, 20. Ed. 2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. A informação como bem ambiental e sua tutela jurídica no direito brasileiro. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 3, p. 625-644, jan. 2017. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/2094>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Tutela jurídica do patrimônio cultural brasileiro em face do direito ambiental constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, p. 111-20, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4775/1/bps_n.2_referencia_2.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.

FORSTHOFF, Ernst. **Stato di diritto in trasformazione**. Milano: Giuffrè, 1973.

FRANCO, José Luiz de Andrade. Patrimônio cultural e natural, direitos humanos e natureza. *In*: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. (Org.). **Bens culturais e direitos humanos**. São Paulo: Sesc, 2015. p. 155-84.

FRAZÃO, Dilva. **Rui Barbosa**: político brasileiro. Disponível em: <https://www.ebiografia.com/rui_barbosa/>. 27 set. 2019. Acesso em: 23 fev. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Repasse ICMS**. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/index.php?option=com_jumi&fileid=20>. Acesso em: 11 nov. 2020.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em:

http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008. Acesso em: 23 abr 2020.

GOMES, Carla Amado. **Textos dispersos de direito do patrimônio cultural e de direito do urbanismo**. Lisboa: AAFDL, 2008.

GOMES, Carla Amado; RAMOS, José Luís Bonifácio (Org.). **Direito da cultura e do patrimônio cultural**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, out./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cebape/v13n4/1679-3951-cebape-13-04-00894.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Org.). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016. (verbete). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural>. Acesso em: 13 jun. 2020.

GUIMARÃES, Edelfina Aparecida; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; MACHADO, Marília Palhares. (Org.). **Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural: importância, criação e gestão**. 2011. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1381/fundo_municipal_protectao_patrimonio_cultural.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Jurgen-Habermas-Direito-e-democracia-v.I.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Paulo Astor Soethe. Revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. v. 1.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Centauro, 2003.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A. 2011.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia da história**. Brasília: UnB, 1995.

HENRIQUES, José Carlos; SILVA, Ramon Mapa. Estado, história e memória. *In:* CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1., 2018, Ouro Preto. **Anais** [...]. Ouro Preto, MG: UFOP, 2018. p. 62-65.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nezza da Silva. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1974. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil.** Prefácio de Antônio Cândido. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

HORKHEIMER, M. **O eclipse da razão.** Tradução de Sebastião Uchoa Leite. São Paulo: Centauro, 2002. Disponível em: <<https://sociologianomedio.files.wordpress.com/2014/04/eclipse-da-razc3a3o.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2020.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos.** Tradução de Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** São Paulo: Objetiva, 2001.

IDENTIDADE mineira. **Portal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional** [20--] Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/612>>. Acesso em: 15 ago. 2019

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais municipais.** 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 15 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do censo demográfico 2010.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=00&dados=1>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Bens imateriais registrados nos Estados.** [2018]. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1617>>. Acesso em: 7 mar. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Modo artesanal de fazer queijo de Minas: Serro, Serra da Canastra e Serra do Salitre/Alto Paranaíba,** 2020. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Dossie_Queijo_de_Minis_web.pdf>. Acesso em 18 out. 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS (IEPHA). **ICMS Critério do Patrimônio Cultural: pontuação definitiva,** 2021. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/2020_tabela_/Tabela_Pontuacao_DEFINITIVA_exercicio_2021-v2.3.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES (ICOMOS). **International charter for the conservation and restoration of monuments and sites (The Venice Charter 1964)**. 1965. Disponível em: <https://www.icomos.org/charters/venice_e.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2020.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES (ICOMOS). **Portal do ICOMOS**. 1965. Acesso em: 23 jul. 2019.

IZQUIERDO, Iván. **A arte de esquecer: cérebro, memória e esquecimento**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2004.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 19. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Tradução de Bernardo Leitão. 7. ed. rev. Campinas: Unicamp, 2013.

LEAL, Alessandra. Cultura e memória: percepções das lembranças re-existentes no tempo. **Geo UERJ**, a. 13, v. 2, n. 22, p. 350-361, 2º semestre 2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/2459>>. Acesso em: 13 out. 2020.

LEOPOLD, Aldo Starker. **The land ethics (Ética da terra)**. New York: State University of New York Press, 1989.

LÉVI-STRAUSS, Claude [1908]. **As estruturas elementares do parentesco**. Tradução de Mariano Ferreira. Petrópolis, Vozes, 1982. Disponível em: <<https://classicos12011.files.wordpress.com/2011/03/lc3a9vi-strauss-claude-as-estruturas-elementares-do-parentesco.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINO, Fernanda Noia da Costa. A preservação do patrimônio cultural urbano: fundamentos, agentes e práticas urbanísticas. 2010. 187 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27012011-091914/publico/Fernanda_Noia_da_Costa_Lino.pdf>. Acesso em: 30 fev. 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014.

LOMONACO, Daniel. Conheça sua cidade: ‘Casarão da Paulista’ é alvo de ação e se deteriora. **G1**, São Paulo, 7 nov.2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/vc-no-g1-sp/noticia/2013/11/conheca-sua-cidade-casarao-da-paulista-e-alvo-de-acao-e-se-deteriora.html>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

LOURENÇO, Eduardo. Patrimônio. **RP: Revista Patrimônio**, Lisboa, n. 3, p. 54-55, dez. 2015. Disponível em: <https://www.incm.pt/portal/arquivo/livros/gratuitos/DGPC_RP3.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

LÖWY, Michael. **Walter Benjamin: aviso de incêndio**. Tradução de Wanda Nogueira Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2005.

- LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-58, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2019.
- MAGALHÃES, Aloísio. **E triunfo?** A questão dos bens culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- MALINCONICO, Carlo. **I beni ambientali**. Padova: CEDAM, 1991.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**: uma abordagem transdisciplinar. 2006. 327 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp021717.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2019.
- MARQUES, Meire A. Furbino. **Conceitos jurídicos indeterminados e atos administrativos discricionários**: possibilidade de revisão jurisdicional do estado democrático de direito. Belo Horizonte: Arraes, 2017.
- MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-85, abr./jun. 2008. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/144/149>>. Acesso em: 27 ago. 2019.
- MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. Conselhos de cultura e democratização do estado no Brasil. *In*: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010a. p. 211-233. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult_8_RI.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. *In*: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010b. p. 253-264. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult_8_RI.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.
- McGREW, A. A global society? *In*: HALL, Stuart; HELDE, David; McGREW, Tony. (Org.). **Modernity and its futures**. Cambridge: Polity Press/Open University Press, 1992. p. 61-116.
- MENDES, José Manuel Oliveira. O desafio das identidades. *In*: SANTOS, Boaventura Souza (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- MIGNOLO, Walter. Desafios decoloniais hoje. **Epistemologias do Sul**, Foz do Iguaçu/PR, v. 1, n. 1, p. 12-32, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unila.edu.br/epistemologiasdosul/article/download/772/645>>. Acesso em: 30 set. 2020
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Lei n. 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do

ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>. Acesso em: 7 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Lei n. 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 13 jan. /2009. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&ano=2009>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Lei n. 22.627, de 31 de julho de 2017. Institui o Plano Estadual de Cultura de Minas Gerais. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=346996#:~:text=Institui%20o%20Plano%20Estadual%20de,Art>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Lei n. 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1380300>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Cultura. Resolução SEC n. 136, 4 de julho de 2018. Regulamenta as inscrições de projetos culturais que serão incentivados por meio de recursos do Incentivo Fiscal à Cultura, de forma a instruir os procedimentos previstos na Seção III do Capítulo III da Lei 22.944/2018, e no Capítulo III do Decreto 47.427, de 18/06/2018, com objetivo de estabelecer regras para que os projetos culturais estejam aptos a receber recursos de renúncia fiscal, visando o desenvolvimento cultural e artístico do estado de Minas Gerais. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 5 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.cultura.mg.gov.br/images/documentos>>. Acesso em: 2 out. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 3ª Câmara Cível. Direito Administrativo. Direito Processual Civil – Apelações – Ação anulatória – Tombamento – Segunda Apelação – Preparo. Agendamento do pagamento para momento posterior à interposição do recurso – Deserção – Segundo recurso não conhecido – Primeiro e terceiro recursos providos. Apelação Cível: AC n. 1.0400.09.037416-8/001. Relator: Wagner Wilson. J. 12 dez. 2019. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 19 dez. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 3ª Câmara Cível.. Apelação cível – Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa – Cancelamento de Tombamento – Ausência do Devido Processo Legal – Dilapidação de Bem Público – Violação ao Art. 10 da Lei n. 8.429/92 – Dano ao Erário. Apelação Cível: AC 1.0456.10.007276-2/001. Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Apelado: Oswaldo Heleno Lobato Vieira e outros. Relator: Des. Jair Varão. Julgamento: 18 jun. 2015. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 jun. 2015. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=10456100072762001>. Acesso em: 5 jul. 2020.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Inventário é instrumento constitucional de proteção de bens culturais. Revista **Consultor Jurídico**, 10 nov. 2018a. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2018-nov-10/ambiente-juridico-inventario-instrumento-constitucional-protecao-bens-culturais>>. Acesso em: 12 out. 2019.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Lei do tombamento comentada**: Decreto-Lei n. 25/1937. Doutrina, jurisprudência e normas complementares. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Particularidades da ação civil pública na defesa do patrimônio cultural. **Consultor Jurídico**, 26 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-26/ambiente-juridico-particularidades-acao-civil-publica-defesa-patrimonio-cultural>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Qualquer cidadão pode acionar o Judiciário para defesa do patrimônio cultural. Revista **Consultor Jurídico**, 13 jan. 2018b. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-13/ambiente-juridico-cidadao-acionar-judiciario-defesa-patrimonio-cultural>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Responsabilidade por improbidade administrativa na gestão do patrimônio cultural. Revista **Consultor Jurídico**, 23 maio 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-23/ambiente-juridico-improbidade-administrativa-gestao-patrimonio-cultural>>. Acesso em: 20 maio 2020.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; ARAÚJO, Guilherme Maciel; ASKAR, Jorge Abdo. (Org.). **Mestres e conselheiros**: manual de atuação dos agentes do Patrimônio Cultural. Belo Horizonte: Ieds, 2009.

MODERNIDADE. In: DICIONÁRIO online de português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/modernidade/>>. Acesso em: 20 out. 2020.

MONDIN, Battista. **O homem, quem é ele?** Elementos de antropologia filosófica. 3. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1980.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MOURÃO, Henrique Augusto. **Patrimônio cultural como um bem difuso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

NABAIS, Casalta. **Introdução ao direito do patrimônio cultural**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

NAPOLITANO, Marcos. Aporias de uma dupla crise: história e memória diante de novos enquadramentos teóricos. **Sæculum**: Revista de História, João Pessoa, v. 39, n. 39, p. 205-18, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/srh/article/view/40930>>. Acesso em: 10 maio 2020.

NASCIMENTO, Victor Hugo Godoy do. **Habitação unifamiliar**: memória, patrimônio e cidade: a região do Alto dos Passos em Juiz de Fora/MG. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora/MG, 2015. Disponível em:

<<http://repositorio.ufjf.br:8080/jspui/bitstream/ufjf/91/1/victorhugogodoydonascimento.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

NASSER, E. Transfigurações do passado: aspectos do problema do tempo na *segunda consideração extemporânea*. **Cadernos Nietzsche**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 57-95, maio/ago. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cniet/v38n2/2316-8242-cniet-38-02-00057.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019.

NICOLIELLO, Zezeth. Igreja Matriz de Baependi: monumento artístico nacional. **Nhá Chica**: Notícias do Santuário. Baependi/MG, Ano I, n. 5, dez. 2006.

NIETZSCHE, Friedrich. **Crepúsculo dos ídolos**: ou como filosofar com o martelo. 1888. eBook Kindle. Disponível em: <<http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Nietzsche,%20Friedrich/Friedrich%20Nietzsche%20-%20Crep%C3%BAsculo%20dos%20C3%8Ddolos.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

NIETZSCHE, Friedrich. **Escritos sobre história**. Tradução de Noéli Correia de Melo Sobrinho. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.

NIETZSCHE, Friedrich. **Genealogia da moral**: uma polêmica. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Tradução de Yara Aoun Khoury. **Projeto História**: revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, São Paulo, v.10, p. 7-28, dez. 1993. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12101>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

OLIVEIRA, Juliano Cordeiro da Costa. **Ação comunicativa e democracia**: por uma política deliberativa em Jürgen Habermas. 2009. 107f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009a. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6501/1/2009-DIS-JCCOLIVEIRA.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-37, set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512010000300004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Sociedade, Estado e Administração Pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras/MG. 2009. 301f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009b. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/3116?mode=full>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ONU condena destruição de patrimônio cultural em Palmira pelo Estado Islâmico. **Nações Unidas Brasil**, 23 jan. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-condena-destruicao-de-patrimonio-cultural-em-palmira-pelo-estado-islamico/>>. Acesso em: 1º fev. 2020.

OOSTERBEEK, Luiz. Revisitando Antígona: o patrimônio cultural na fronteira da globalização. *In*: CAMPOS, Juliano Bitencourt; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco. (Org.). **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente**: um debate sobre a globalização, a cidadania e sustentabilidade. Curitiba: Multideia, 2015. p. 13-29. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/CRLSHNRQDLVR/patrimnio-cultural-direito-e-meio-ambiente-um-debate-sobre-a-globalizao-cidadania-e-sustentabilidade>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales**: informe final. [Declaração do México]. México, 26 jul./6 ago. 1982. Paris, nov. 1982.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. Paris, 1972. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado**. 14 maio 1954. Disponível em: <https://zh.unesco.org/sites/default/files/brazil_decreto_44851_11_11_1958_por_orof.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção para a salvaguarda do património cultural imaterial**. Paris, 17 out. 2003. Disponível em: <<https://ich.unesco.org/doc/src/00009-PT-Portugal-PDF.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção sobre a proteção do patrimônio cultural subaquático**. Paris, 2001. Disponível em: <http://www.unesco.org/culture/por/heritage/laws/conv_patsubaqu_portu.pdf>. Acesso em: 2 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção para a promoção e proteção da diversidade de expressões culturais**. Paris, 2005. Disponível em: <<http://www.iber museums.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção relativa às medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais**. Paris, 12-14 de novembro de 1970. Brasília: Senado Federal, 1972. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2010/01/unesco_convencao.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção para a promoção e proteção da diversidade de expressões culturais**. Paris, 2005. Disponível em: <<http://www.ibermuseus.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2019.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. **Direito do patrimônio cultural: autonomia e efetividade**. Curitiba: Juruá, 2015.

PAIVA, Marcelo Cardoso de. Políticas municipais de preservação: perspectivas de participação social na proteção do patrimônio cultural. **Revista Memorare**, Tubarão, SC, v. 4, n. 1, p. 93-119, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/memorare_grupep/article/view/5014>. Acesso em: 9 ago. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. Proc. 073534400, 3ª Câmara Cível. Rel. Rosene Arão de Cristo Pereira, J. 14 abr. 1999. **Diário de Justiça do Paraná**, 1999.

PATRIMÔNIO imaterial-MG. **Portal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional** [20--]. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/mg/pagina/detalhes/638>>. Acesso em: 18 set. 2019.

PATRIMÔNIO mundial no Brasil. **Portal da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. [20--]. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/world-heritage-brazil>>. Acesso em: 23 maio 2019.

PAVLOV, Ivan Petrovitch. **Textos escolhidos**. Tradução de Rachel Moreno. São Paulo: Abril Cultural, 1980 (Os pensadores).

PEIXE, João Roberto. O sistema setorial de patrimônio no âmbito do sistema nacional de cultura. In: SUTTI, Weber. (Coord.). **I Fórum do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão**, Ouro Preto/MG, 2009. Brasília, DF: Iphan, 2012. v. 1, p. 60-68. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Anais2_vol1_ForumPatrimonio_m.pdf>. Acesso em: 19 maio 2020.

PELEGRINI, Sandra C. A. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 26, n. 51, p. 115-40, jun. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbh/v26n51/07.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

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

PLATÃO. **Fedro**. (275 d-e.) Tradução de Carlos Alberto Nunes. Belém-PA, Ed.ufpa. 1º jan. 2016. Edição bilíngue.

PLATON. **O euvres completes**, texto estabelecido por Claudio Moreschini e traduzido para o francês por Paul Vicaire. t. IV, parte 3, Phèdre. Paris: Les Belles Lettres 1985.

POIANA, Jhonatan Luís Marques. **Aspectos basilares do processo de falência:** da evolução histórica ao cumprimento de sua finalidade, 2019. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/306530/aspectos-basilares-do-processo-de-falencia-da-evolucao-historica-ao-cumprimento-de-sua-finalidade>>. Acesso em 10 out. 2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Apresentação da edição em português. *In*: LANDER, Edgardo. (Org.). **A colonialidade do saber:** eurocentrismo e ciencias sociais: perspectivas latino-americanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO, set. 2005. p. 3. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2591382/mod_resource/content/1/colonialidade_do_saber_eurocentrismo_ciencias_sociais.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

PORTUGAL. Lei n. 107, de 8 de setembro de 2001. Estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do patrimonio cultural. **Diário da República eletrônico**, 9 ago. 2001. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/629790/details/maximized>>. Acesso em: 9 out. 2020.

PRATS, Llorenç. Concepto y gestión del patrimonio local. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 21, p. 17-35, 2005. Disponível em: <<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/4464/3967>>. Acesso em: 19 out. 2020.

PRESSE, France. Cidade da Bélgica retira estátua de polêmico rei após protestos antirracistas. **G1**, 9 jun. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/09/cidade-da-belgica-retira-estatuade-polemico-rei-apos-protestos-antirracistas.ghtml>>. Acesso em: 30 maio 2020.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia.** Tradução de Mariana Echalar. 1. Ed.. – São Paulo: Boitempo, 2014.

RANGEL, Marília Machado. A municipalização do patrimônio cultural em Minas Gerais. *In*: **Fórum Patrimônio:** ambiente construído, sustentabilidade, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 41-60, jan./abr. 2008.

RANGEL, Patrícia; AMARAL, João Paulo. Patrimônio cultural em disputa: considerações acerca das práticas colonizadoras nos processos de patrimonialização. **Revista Memore**, Tubarão, SC, v. 4, n. 1, p. 19-44 jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/memore_grupep/article/view/5011/3116>. Acesso em: 28 set. 2020.

REIS, Helena Esser dos. Democracia e direitos humanos: uma análise sobre a soberania popular segundo Rousseau. **Argumentos:** revista de filosofia, Fortaleza-CE, a. 4, n. 8, p. 46-54, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/argumentos/article/view/19198>>. Acesso em: 22 out. 2020.

REIS, José Carlos. **História da “consciência histórica” ocidental contemporânea:** Hegel, Nietzsche, Ricoeur. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

REISEWITZ, Lúcia. **Direito ambiental e patrimônio cultural:** direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Juarez Oliveira, 2004.

REJEITADA ação que pedia ampliação do conceito de bem cultural. *Revista Consultor Jurídico*, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-16/rejeitada-acao-ampliacao-conceito-bem-cultural>>. Acesso em: 17 mar. 2020.

REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Org.). **Dicionário IPHAN de patrimônio cultural**. 2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural>>. Acesso em: 20 maio 2020.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história e o esquecimento**. Tradução de Alain François *et al.* Campinas, SP: Unicamp, 2007.

RICOEUR, Paul. Entre tempo e narrativa: concordância/discordância. Tradução de João Batista Botton. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 53, n. 125, p. 299-310, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/kr/v53n125/15.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ROCHA, Beatriz Alves Goulart; CUNHA, Cláudia dos Reis e. **A ampliação dos modelos de gestão do patrimônio**: a importância da participação comunitária para as cidades de pequeno porte e com exemplares arquitetônicos modestos. **Revista CPC**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 8-36, ago./dez. 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/156189>>. Acesso em: 15 ago. 2020,

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós-Ciências Sociais**, São Luís, v. 1, n. 11, p. 1-30, 2009. Disponível em: <<https://www.sigas.pe.gov.br/files/11082016104342-ead.turma.5.modulo.1.complementar.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2020.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O direito ao patrimônio preservado: um direito e uma garantia fundamental. **Pensar**: revista de ciências jurídicas, Fortaleza/CE, Edição Especial, p. 52-61, abr. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/837>>. Acesso em: 3 mar. 2020.

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

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Importância e responsabilidade dos conselhos municipais do patrimônio cultural. *In*: MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; ARAÚJO, Guilherme Maciel; ASKAR, Jorge Abdo (Org.). **Mestres e conselheiros**: manual de atuação dos agentes do patrimônio cultural. Belo Horizonte: IEDS, 2009. p. 25-39.

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

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. Coord. Pedro Lenza. São Paulo: Saraiva, 3. Ed., 2016.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão**: veredas. São Paulo: Nova Aguilar, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Série Os pensadores).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The social contract**. London, England: Penguin Books, 1968.

RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Conselhos de Cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.,.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 145-63.

RUBIM, Iuri; BRIZUELA, Juan; LEAHY, Renata. Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.,.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 111-44.

RUSHDIE, Salman. **Imaginary homelands**. Londres: Granta Books, 1991.

SALVADORI, Mateus; HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: 34, 2003.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**: retórica e historicidade. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SAMPAIO, José Adércio Leite. O constitucionalismo democrático e cultural (ou constitucionalismo da fraternidade). In: SOARES, Inês Virginia Prado; CUREAU, Sandra. (Org.,.). **Bens Culturais e Direitos Humanos**. São Paulo: Sesc, 2015. p. 37-57.

SANTIAGO JÚNIOR, Francisco das Chagas F. Dos lugares de memória ao patrimônio: emergência e transformação da ‘problemática dos lugares’. **Projeto História**, São Paulo, n. 52, p. 245-279, jan.-abr. 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/viewFile/21370/18609>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. Modernidade, identidade e a cultura de fronteira. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 5, n. 1-2, p. 31-52, 1993. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Modernidade%20Identidade%20Fronteira_TempoSocial1994.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2019.

SANTOS, Cecília Helena Godoi Rodrigues dos. Patrimônio cultural: documentação e reflexão necessárias. In: CUREAU, Sandra *et al.* (Coord.,.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 239-254.

SANTOS, Iaci D’Assunção. Entre restos e rastros: a história aberta e seus recomeços. Notas a partir de Benjamin e Didi-Huberman. **Revista ARA**, n. 2, p. 17-36, Outono+Inverno, 2017. Disponível em: <www.revistas.usp.br/revistaara/article/download/129301/125959>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SÃO PAULO [Capital]. **Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP)**. 2017. Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

SARKIN, Jeremy. O advento das ações movidas no Sul para reparação por abusos dos direitos humanos. **SUR**: revista internacional de direitos humanos, n. 1, p. 70-133, 1º sem. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sur/v1n1/a05v1n1.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais: As aproximações e tensões existentes entre os Direitos Humanos e Fundamentais. **CONJUR**. 23 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jan-23/direitos-fundamentais-aproximacoes-tensoes-existentis-entre-direitos-humanos-fundamentais>>. Acesso em: 28 set. 2020.

SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval; MAHFOUD, Miguel. Halbwichs: memória coletiva e experiência. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 4, n. 1/2, p. 285-98, 1993. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/psicosp/article/view/34481/37219>>. Acesso em: 17 maio 2019

SILVA, Cláudia Lopes da. **Concepção histórico-cultural do cérebro na obra de Vigotski**. 2012. 275 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-22062012-140612/publico/CLAUDIA_LOPES_SILVA.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

SILVA, Diego Coimbra Barcelos da; RECH, Adir Ubaldo. A superação do antropocentrismo: uma necessária reconfiguração da interface homem-natureza. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, [S.l.], v. 41, n. 2, p.13-27, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Fac-Dir-UFG_41-02.01.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

SILVA, Sabrina Soares da. Proposta de um modelo de análise do comprometimento com a sustentabilidade. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 35-54, jul.-set. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a04.pdf>>. Acesso em: 2/ nov. 2019.

SILVA, Vasco Pereira da. **A cultura a que tenho direito**: direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Almedina, 2007.

SIQUEIRA, Lucília Santos. Tombamentos e demolições na Avenida Paulista na década de 1980. **Revista CPC**, São Paulo, n. 28, p. 37-71, ago./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/cpc/article/download/155837/158577>>. Acesso em: 5 set. 2020.

SOARES, Inês Virginia Prado; CUREAU, Sandra. (Org.). **Bens culturais e direitos humanos**. São Paulo: Sesc, 2015.

SOARES, Inês Virgínia Prado; QUINALHA, Renan Honório. Lugares de memória: bens culturais? *In*: CUREAU, Sandra *et al.* (Coord.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 509-532.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do *habeas corpus* e a origem do mandado de segurança: análise doutrinária de anais do Senado e da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 177, p. 75-82, jan./mar. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160190>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SPERLING, Felipe Campos von; GONTIJO, Lucas Alvarenga. A dialética das tradições que fundamentam o direito: estudo sobre a memória e a justiça de transição. **Revista *Duc in Altum***: Caderno de Direito, v. 5, n. 8, p. 107-24, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://www.faculadadedamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/65/64>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

STARLING, Mônica Barros de Lima. Instituições participativas e democratização da ação estatal: os conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 28, p. 207-36, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/123>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

STARLING, Mônica Barros de Lima. Patrimônio, participação local e democracia: o papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador-BA, v. 1, n. 2, p. 140-56, 2009. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewFile/3729/2801>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 27-50.

TOLEDO, Plínio Fernandes. **A astúcia da dialética**: o desvio de Guy Debord. São Paulo: LiberArs, 2015.

TOLEDO, Plínio Fernandes. Uma interpretação filosófica do direito a partir da análise de sua forma objetiva na transição da oralidade para a escritura. In: BOCAULT, Eduardo de Abreu; RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Org.). **Hermenêutica plural**: possibilidades jusfilosóficas em contextos imperfeitos. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. (UNESCO). **Declaração universal sobre a diversidade cultural e plano de ação**. Paris, 2001. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/UNESCO-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-Ci%C3%A4ncia-e-Cultura/declaracao-universal-sobre-a-diversidade-cultural-e-plano-de-acao.html>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

VELHO, Gilberto. Patrimônio, negociação e conflito. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 237-48, abr. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/mana/v12n1/a09v12n1.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2020.

VELOSO, Caetano. (Compositor e intérprete). **Trem das cores**. Rio de Janeiro: Polygram/Philips, 1982. 1 LP, Faixa 3. (2:27 min.).

WERLE, Denilson Luis. Razão e democracia: uso público da razão e política deliberativa em Habermas. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 36, ed. esp., p. 149-76, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/trans/v36nspe/10.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

WERNECK, Gustavo. ICMS Cultural: como o imposto que você paga ajuda a restaurar igrejas. **Estado de Minas**, Belo horizonte, 8 jul. 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/07/08/interna_gerais,1163606/icms-cultural-como-o-imposto-que-voce-paga-ajuda-a-restaurar-igrejas.shtml>. Acesso em: 9 jul. 2020.

WOLFF, Silvia Ferreira Santos. Visitando a trajetória ou (re)produzindo o passado do CONDEPHAAT. **Revista CPC**, São Paulo, v. 13, n. 26, p.45-62, out./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/152073>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

ZANIRATO, Sílvia Helena. Patrimônio e identidade: retórica e desafios nos processos de ativação patrimonial. **Revista CPC**, São Paulo, v. 13, n. 25, p.7-33, jan./set. 2018. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/144623/147298>>. Acesso em: 17 maio 2020.

ZANIRATO, Silvia Helena; RIBEIRO, Wagner Costa. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 26, n. 51, p. 251-62, jun. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbh/v26n51/12.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.